

A figura do verificador independente no saneamento básico

Autor(a): Vitor Soliano

Publicado em: 04 de janeiro de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/a-figura-do-verificador-independente-no-saneamento-basico>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2026-jan-04/a-figura-do-verificador-independente-vi-no-setor-de-saneamento-basico>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/a-figura-do-verificador-independente-no-saneamento-basico#ep-f6063a12

Resumo

Figura do verificador independente surge como inovação institucional de extrema importância no saneamento básico

Texto integral

Verificador independente: foco de atuação na infraestrutura Ao apoiar e contribuir para a adequada prestação dos serviços públicos no âmbito de concessões e de parcerias público-privadas (PPPs), a figura do verificador independente (VI) surge como inovação institucional de extrema importância. Isso porque tais contratos são caracterizados por serviços de alta complexidade, vultosos investimentos iniciais e elevados riscos, o que implica a necessidade de monitoramento permanente da execução das tarefas contratuais e da infraestrutura decorrente. Nesse cenário, o VI confere transparência, imparcialidade técnica e confiabilidade no contexto dinâmico dessa execução contratual. A função primordial do VI é atestar, de forma objetiva, o cumprimento de metas, indicadores de desempenho e obrigações contratuais, a fim de reduzir a assimetria de informação entre o poder concedente e o concessionário. Logo, embora seja uma figura externa à administração e à concessionária, o verificador independente exerce função essencial de controle técnico e de validação de resultados, com reflexos diretos (1) na remuneração do parceiro privado, (2) na aplicação de sanções e, em determinadas hipóteses, (3) na aferição de elementos probatórios para o reequilíbrio econômico-financeiro e eventual extensão contratual [1] . Verificador independente no saneamento básico: papeis e conflitos eventuais com agências reguladoras infranacionais No âmbito das PPPs, a Lei nº 11.079/2004 determina que os contratos devem conter critérios objetivos de avaliação de desempenho, tendo admitido que parte da remuneração seja vinculada ao cumprimento de metas de qualidade. Nesse cenário, a fim de conceder efetividade a tais previsões, os contratos passaram a prever a atuação do VI como agente técnico e imparcial, para instruir as decisões administrativas. Enquanto isso, no setor de saneamento básico, a Lei Federal nº 11.445/2007 [2] estipulou a regulação independente dos serviços públicos, de modo que a regulação do setor deve ser exercida por entidades dotadas de independência decisória e autonomia administrativa e financeira. Ou seja, as eventuais atividades típicas da figura do verificador independente, como o acompanhamento de indicadores, a avaliação de desempenho e a verificação do cumprimento de metas, são, a princípio, estabelecidas por lei como sendo de competência das agências reguladoras

infranacionais [3] . Desse modo, ante a aparente incompatibilidade na utilização da figura do verificador independente no setor de saneamento básico, é necessário compreender os respaldos jurídicos e institucionais capazes de legitimar sua atuação, pois a análise dessa interação permite avaliar em que medida a atuação do VI pode configurar-se como instrumento de apoio à regulação, sem comprometer a independência decisória das entidades reguladoras nem a coerência normativa do setor [4] . Nessa linha, posicionamentos contrários à utilização do verificador independente argumentam que a atividade exercida pelo verificador seria típica da função que compete à própria agência reguladora, isto é, a de fiscalizar a qualidade dos serviços, seja por meio de fiscalização direta, realizada em campo, seja de forma indireta, mediante indicadores. Assim, os contratos que previssem a atuação do verificador independente poderiam gerar potencial sobreposição de competências, colocando em risco a delimitação das atribuições entre o ente regulador e o verificador, uma vez que ambos atuam sob o mesmo escopo de atividade-fim. Para os críticos da atuação do verificador independente no campo da infraestrutura regulada, ainda que os contratos prevejam critérios específicos para aferição da qualidade dos serviços, incluindo o acompanhamento de indicadores por meio de softwares de gestão e a formação de bancos de dados voltados à mensuração de resultados, essas previsões corresponderiam a atribuições já conferidas ao ente regulador, conforme disposto em sua lei de criação e nos limites dos artigos 22 e 23 da Lei nº 11.445/2007. Para a corrente crítica ora evidenciada, a alegação de incompatibilidade da contratação de verificador independente, diante da existência de um regulador setorial no saneamento básico, mostrar-se-ia, em um primeiro momento, uma contradição em termos [5] . Por outro lado, há quem defenda a utilização do verificador independente no setor de saneamento básico, destacando a importância de compreender a especificidade de suas funções. Nessa perspectiva, a verificação independente não substitui as atribuições do regulador na 1) imposição de multas; 2) penalidades e 3) exercício de poder de polícia, mas atua como mecanismo de apoio técnico, fornecendo elementos que sustentam a atuação do ente regulador, o qual mantém a posição decisória e o papel fiscalizatório dos contratos. Nessa seara, a ANTT reforçou o referido entendimento com a seguinte disposição: “o apoio técnico realizado pelo verificador não elide a competência fiscalizatória e a atividade regulatória a ser exercida pela ANTT, diretamente ou mediante descentralização de sua atividade” [6] . Ademais, o VI pode e deve atuar em casos em que a administração pública não dispõe de corpo técnico suficientemente capacitado para auditoria e certificação de investimentos, o que a impede de realizar o devido monitoramento da gestão contratual, de modo a subsidiar prova técnica qualificada, mas sem afastar a competência das agências reguladoras. Logo, ainda que não haja, em grande escala, a utilização do VI no saneamento básico, em outros setores, como os de energia elétrica e de transporte terrestres, a figura do verificador independente surge como um agente facilitador entre as partes envolvidas, ao promover maior integração e alinhamento estratégico, de modo que este já foi devidamente incorporado em tais contratos de forma consolidada. Exemplo é a Resolução nº 6.000/22 da ANTT [7] , a qual abrange um maior número de competências para a verificação independente, conforme se extrai do artigo 203 abaixo: “Art. 203. O verificador poderá apoiar a ANTT, conforme definido no termo de referência de contratação, em atividades tais como: (Redação dada pela Resolução 6032/2023/DG/ANTT/MT) [8] I – aferição do cumprimento de obrigações contratuais, como avanço de obras obrigatórias e atendimento a parâmetros técnicos e de desempenho; (Acrescentado pela Resolução 6032/2023/DG/ANTT/MT) II – avaliação da consistência de informações contábeis; (Acrescentado pela Resolução 6032/2023/DG/ANTT/MT) III – cálculo de indenizações de qualquer natureza; (Acrescentado pela Resolução 6032/2023/DG/ANTT/MT) IV – análise do estado de

conservação de obras supervenientes do Poder Concedente transferidas para a concessão; (Acrescentado pela Resolução 6032/2023/DG/ANTT/MT) V – emprego de outros mecanismos da regulação e do contrato de concessão. (Acrescentado pela Resolução 6032/2023/DG/ANTT/MT) §1º O verificador atuará mediante vistorias em campo, avaliação de documentos, utilização de equipamentos para a coleta de dados e outras providências necessárias ao escopo contratado. §2º A definição do escopo de atuação do verificador poderá considerar levantamentos por amostragem. §3º O verificador observará as diretrizes de boas práticas definidas pela Diretoria. (ANTT, 2022, art. 203)” Já a Aneel dispõe o seguinte na Portaria Normativa MME nº 111/2025 [9] : “Art. 6º A aferição dos indicadores de desempenho poderá ser realizada por um verificador independente, contratado pelas concessionárias de distribuição, respeitada a competência fiscalizatória da Aneel, de forma a garantir uma atuação neutra, imparcial e com independência técnica. §1º Para a atuação de empresas ou consórcios de empresas como verificador independente, deverão ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos: I – atuar em completa imparcialidade e não estar em situação de conflito de interesses em relação à concessionária de distribuição, ao Poder Concedente e à Aneel §2º Mediante a identificação de práticas inadequadas referentes à atuação do verificador independente e da concessionária de distribuição, que possam comprometer a integridade da prestação do serviço e a preservação do interesse público, caberá à Aneel estabelecer as respectivas sanções à concessionária de distribuição, inclusive com a vedação do exercício da opção estabelecida no caput deste artigo.” Desse modo, a experiência positiva dessas outras esferas regulatórias pode servir de referência para futuras adaptações no saneamento básico, sobretudo quando se busca equilibrar a autonomia regulatória com a necessidade de suporte técnico especializado, garantindo eficiência e transparência na execução contratual [10] . Não obstante, o verificador independente possui relevância que vai além da simples mensuração técnica, atuando estrategicamente na redução de riscos contratuais e no fortalecimento da confiança entre agentes públicos e privados. Sua participação se mostra particularmente significativa em projetos de grande impacto social e econômico, como concessões rodoviárias, saneamento e iluminação pública, além de contribuir para o aprimoramento da governança institucional, especialmente em situações nas quais a capacidade técnica dos gestores é limitada [11] . Conclusão Logo, o verificador independente tem potencial para desempenhar papel estratégico na execução dos contratos públicos, de modo a oferecer acompanhamento técnico que contribui para a redução de riscos, a previsibilidade contratual e o fortalecimento da confiança entre os agentes públicos e privados. Assim, sua atuação apoia a governança institucional, promovendo transparência e integridade na execução de projetos em diferentes setores, sem necessariamente interferir ou afrontar a competência decisória das agências reguladoras. No setor de saneamento, apesar da existência de regulação própria, o VI atua como instrumento de apoio técnico às agências infranacionais, reforçando a deferência regulatória e garantindo maior segurança na execução dos contratos, especialmente em um setor de elevado impacto social e econômico. Portanto, a adoção do VI neste contexto se mostra modelo operacionalmente adequado, capaz de contribuir positivamente para o fortalecimento da eficiência do setor, sem substituir as atribuições formais típicas das agências reguladoras infranacionais. [1] COHEN, Isadora Chansky. Verificação independente em Parcerias Público-Privadas (PPPs): uma análise da evolução do papel do VI no Brasil, de sua utilização prática, atribuições e limites de atuação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 122 [2] BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível aqui . [3] OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Verificador independente em contratos de saneamento

básico. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 290-306, 2024. [4] Ibid., p. 7 [5] Ibid., p. 7. [6] COHEN, Isadora Chansky. Verificação independente em Parcerias Público-Privadas (PPPs): uma análise da evolução do papel do VI no Brasil, de sua utilização prática, atribuições e limites de atuação. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 129-130. [7] BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Resolução nº 6.000, de 19 de dezembro de 2022. Estabelece normas gerais para celebração de contratos de concessão e parcerias no âmbito do transporte terrestre. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2022. Disponível aqui [8] BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Resolução nº 6.032, de 22 de maio de 2023. Altera a Resolução nº 6.000, de 19 de dezembro de 2022, que estabelece normas gerais para a celebração de contratos de concessão e parcerias no âmbito do transporte terrestre. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 maio 2023. Disponível aqui . [9] BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Portaria Normativa MME nº 111, de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, 2025. Disponível aqui . [10] COHEN, Isadora Chansky. Verificação independente em Parcerias Público-Privadas (PPPs): uma análise da evolução do papel do VI no Brasil, de sua utilização prática, atribuições e limites de atuação. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 58. [11] COHEN, Isabela. Verificador independente em contratos de PPP no Brasil. Jota, 2025. Disponível aqui .

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SOLIANO, Vitor. A figura do verificador independente no saneamento básico. *conjur_import*, 4 jan. 2026. Disponível em:

<https://conjur.com.br/2026-jan-04/a-figura-do-verificador-independente-vi-no-setor-de-saneamento-basico>.

Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em:

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/a-figura-do-verificador-independente-no-saneamento-basico>.

Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Soliano, V. (2026, January 4). A figura do verificador independente no saneamento básico. **conjur_import**.

<https://conjur.com.br/2026-jan-04/a-figura-do-verificador-independente-vi-no-setor-de-saneamento-basico>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SOLIANO, Vitor. 2026. "A figura do verificador independente no saneamento básico." **conjur_import**, January 04. <https://conjur.com.br/2026-jan-04/a-figura-do-verificador-independente-vi-no-setor-de-saneamento-basico>

BibTeX

```
@article{vitor-soliano-a-figura-do-verificador-independente-no--2026,  
author = {Soliano, Vitor},  
title = {A figura do verificador independente no saneamento básico},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-jan-04/a-figura-do-verificador-independente-vi-no-setor-de-saneamento-basico},  
urldate = {2026-01-04}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/a-figura-do-verificador-independente-no-saneamento-basico>

PDF gerado em 2026-09-30 19:23 UTC