

## NOTA TÉCNICA Nº 02/2026 – CONTROLADORIA INTERNA

Processo: TCE/SC nº 23/00441157

Interessado: Empresa Municipal de Água e Saneamento – EMASA

Assunto: Análise das recomendações e dos principais apontamentos constantes do Processo TCE/SC nº 23/00441157 – Contrato nº 17/2021.

### NOTA TÉCNICA

#### 1. OBJETO

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar, sob a perspectiva do Controle Interno da Empresa Municipal de Água e Saneamento – EMASA, os principais apontamentos e recomendações constantes do Processo TCE/SC nº 23/00441157, relativo à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina sobre a execução do Contrato nº 17/2021, celebrado para execução de obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário nos bairros Estaleiro e Estaleirinho, bem como propor medidas destinadas ao aperfeiçoamento dos controles internos aplicáveis às futuras obras e serviços de engenharia.

A presente manifestação possui natureza preventiva, orientativa e de avaliação dos controles internos, não tendo por finalidade substituir a competência constitucional do Tribunal de Contas, da Assessoria Jurídica ou das unidades administrativas responsáveis pela gestão e execução dos contratos.

A análise também não pretende reexaminar integralmente a execução do Contrato nº 17/2021 ou substituir o juízo técnico realizado pelo Tribunal de Contas, especialmente porque o próprio Relatório de Instrução registra expressamente que a auditoria não constituiu análise exaustiva de todos os aspectos da contratação.

#### 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Processo TCE/SC nº 23/00441157 decorre de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina com o objetivo de verificar a regularidade da execução do Contrato nº 17/2021, cujo objeto consistiu na contratação de empresa de engenharia para implantação do sistema de esgotamento sanitário nos bairros Estaleiro e Estaleirinho, com fornecimento parcial de materiais e equipamentos.

Conforme registrado no Relatório de Instrução analisado, o contrato possuía valor inicial de R\$ 9.983.766,44.

No curso da fiscalização realizada pelo TCE/SC foram analisados aspectos relacionados, entre outros, a:

- execução física da obra;
- medições;
- pagamentos;
- sistema de rebaixamento do lençol freático;
- escoramento de valas;
- administração local;
- termos aditivos;
- reequilíbrios econômico-financeiros;
- cumprimento do cronograma;
- acompanhamento e fiscalização contratual;
- aspectos relacionados ao projeto básico e planejamento da contratação.

O processo foi posteriormente convertido em Tomada de Contas Especial, conforme Decisão Plenária nº 15/2025, tendo sido realizada a citação dos responsáveis para apresentação de defesa.

O Relatório de Instrução de 03/06/2026 registra que, após análise das justificativas apresentadas, a Diretoria de Licitações e Contratações manteve determinados apontamentos e propôs o julgamento irregular das contas, com imputação de débito e aplicação de multas, além de recomendações à EMASA.

### 3. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS APONTAMENTOS

A análise do Relatório de Instrução evidencia que os apontamentos do TCE/SC podem ser agrupados em quatro grandes eixos:

#### 3.1. Medições e pagamentos

O Tribunal identificou irregularidades relacionadas à medição de determinados serviços, especialmente:

- sistema de rebaixamento de lençol freático;
- escoramento de valas.

Em relação ao escoramento de valas, foi apurado pelo TCE/SC o montante de R\$ 204.266,13 correspondente a serviços considerados medidos e não devidamente comprovados como executados.

Quanto ao sistema de rebaixamento do lençol freático, o relatório atribuiu parcelas do débito aos fiscais responsáveis pelos períodos correspondentes, totalizando, juntamente com o apontamento relativo aos escoramentos, R\$ 650.767,19 de débito atribuído à empresa contratada e distribuído entre os responsáveis públicos conforme os períodos de fiscalização.

O fundamento utilizado pelo TCE/SC está relacionado à necessidade de que a liquidação da despesa esteja respaldada na efetiva prestação do serviço, observando-se os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964 e os deveres de acompanhamento e fiscalização previstos nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/1993.

### 3.2. Projeto e alterações contratuais

Outro eixo relevante corresponde à elaboração de sucessivos termos aditivos, tendo a instrução técnica apontado extrapolação dos limites legais de acréscimo em razão de deficiências relacionadas ao projeto básico.

O relatório registra a elaboração de oito termos aditivos e considera que parte das alterações decorreu de deficiências do projeto e de insuficiências verificadas durante a execução.

O TCE também analisou termos de reequilíbrio econômico-financeiro. Em relação ao Termo Aditivo nº 05, entretanto, a própria reinstrução reconheceu que documentação posteriormente apresentada demonstrou análise técnica e administrativa suficiente, propondo o afastamento daquele apontamento e da responsabilidade atribuída ao respectivo agente.

Esse aspecto é relevante para a presente análise porque demonstra que a documentação e a adequada instrução dos processos podem ser determinantes para a avaliação da regularidade dos atos administrativos.

### 3.3. Administração local e acompanhamento da contratada

O Tribunal também identificou irregularidade relacionada ao critério de medição da administração local e à ausência de comprovação da permanência da equipe técnica da contratada prevista em sua proposta.

O apontamento foi atribuído aos fiscais responsáveis pelos períodos correspondentes, tendo o relatório considerado que a remuneração da administração local deveria guardar relação com a efetiva execução e com o desenvolvimento do cronograma físico-financeiro.

### 3.4. Cumprimento de etapas e prazos

Foi igualmente identificado atraso na execução da obra em relação aos cronogramas pactuados. O relatório registra, contudo, que os atrasos decorreram de diferentes fatores, incluindo alterações de projeto, necessidade de aditivos, dificuldades relacionadas à execução e pendências relativas à ligação de energia elétrica das estações de recalque.

Em relação ao fiscal Jonas Garcia, a própria análise posterior da DLC reconheceu a adoção de providências para solucionar as pendências relacionadas à CELESC e, no documento analisado, propôs-se o afastamento da responsabilidade pessoal quanto a esse achado.

## 4. ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

### 4.1. Consideração inicial

Os apontamentos do TCE/SC demonstram que os principais riscos identificados na contratação não se concentram exclusivamente na fiscalização da execução.

Há questões relacionadas a diferentes fases do ciclo contratual:

planejamento → projeto → contratação → execução → fiscalização → medição → alteração contratual → pagamento → acompanhamento dos resultados.

Por essa razão, entende-se que as recomendações decorrentes do processo devem ser incorporadas pela EMASA de forma institucional, evitando-se que sejam tratadas exclusivamente como questões relacionadas à atuação individual de fiscais ou gestores.

A própria análise do TCE demonstra essa multiplicidade de fatores, ao examinar, simultaneamente, deficiências de projeto, alterações contratuais, critérios de medição, administração local e cumprimento de cronograma.

## 5. PLANEJAMENTO E MATURIDADE DOS PROJETOS

Entre as recomendações formuladas pelo TCE/SC está a necessidade de que a EMASA realize o planejamento das obras a partir de todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado à avaliação do prazo de execução, observando os elementos previstos no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993 e a Orientação Técnica OT-IBR 001/2006.

A recomendação possui especial relevância diante do histórico verificado no próprio Contrato nº 17/2021.

O relatório relaciona parte dos termos aditivos a deficiências identificadas no projeto, inclusive com alterações relacionadas a profundidades de redes, bombas, tubulações e outras soluções técnicas.

Sob a perspectiva do Controle Interno, o principal risco institucional identificado é o de que projetos insuficientemente amadurecidos sejam submetidos à licitação e posteriormente demandem alterações relevantes durante a execução, aumentando a possibilidade de:

- aditivos;
- extensão de prazos;
- alterações de quantitativos;
- alterações de metodologia;
- aumento de custos;
- conflitos entre Administração e contratada;
- dificuldade na identificação das responsabilidades;
- comprometimento da previsibilidade da contratação;
- Prejuízo ao erário.

#### Providência proposta

Recomenda-se que a EMASA avalie a instituição de procedimento formal de verificação da maturidade dos projetos antes da licitação, contemplando, conforme aplicável:

- análise dos projetos e memoriais;
- compatibilização entre disciplinas;
- levantamento das condições locais;
- avaliação das sondagens e demais estudos;
- conferência dos quantitativos;
- verificação das especificações;
- análise do orçamento;
- avaliação do cronograma;
- identificação das premissas e riscos relevantes;
- identificação dos responsáveis técnicos pela elaboração e aprovação.

O procedimento deverá resultar em registro formal da análise e identificação dos responsáveis, permitindo demonstrar que os elementos técnicos foram efetivamente examinados antes da contratação.

## 6. FISCALIZAÇÃO, MEDIÇÃO E COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO

O TCE/SC identificou, no caso concreto, medições que considerou irregulares, inclusive com imputação de débito.

Independentemente das discussões específicas travadas no processo, o apontamento demonstra um risco que deve ser tratado institucionalmente:

**A documentação que sustenta a medição precisa ser suficiente para demonstrar, de maneira objetiva, o que foi executado, em qual quantidade, em qual local e com qual fundamento contratual.**

A própria instrução do TCE utilizou como fontes de análise os boletins de medição, memórias de cálculo e relatórios fotográficos, realizando o cruzamento dessas informações para quantificar os valores considerados irregulares. Isso evidencia a importância de uma trilha documental robusta.

### 6.1. Diretriz proposta

Nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia, a documentação das medições deverá permitir, sempre que aplicável:

item contratual → quantidade executada → localização → memória de cálculo → evidência física → registro fotográfico → medição → atesto → liquidação → pagamento.

Como Controlador Interno entendo que essa lógica deve ser incorporada aos procedimentos internos da EMASA.

### 6.2. Checklist de medição

Recomenda-se a criação de Checklist de Medição de Obras e Serviços de Engenharia, contendo, no mínimo:

- identificação do contrato;
- período da medição;
- item contratual;
- quantidade contratada;

- quantidade acumulada;
- quantidade executada no período;
- memória de cálculo;
- documentação comprobatória;
- registro fotográfico, quando aplicável;
- localização;
- eventuais pendências;
- correspondência com o cronograma;
- manifestação do fiscal;
- manifestação do gestor, quando aplicável;
- atesto.

O objetivo não é criar burocracia adicional, mas padronizar a evidência necessária à liquidação da despesa.

#### 7. ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO

O TCE/SC recomendou expressamente que a EMASA garanta a análise e comparação entre o executado e o planejado, em periodicidade suficiente, com rígido controle do andamento das obras e adoção tempestiva de medidas quando identificadas dificuldades ou impropriedades. A recomendação deve ser incorporada como procedimento permanente.

Propõe-se que as obras de maior relevância possuam acompanhamento estruturado segundo a seguinte lógica:

Planejado → Executado → Desvio → Causa → Providência → Responsável → Prazo.

Assim, eventual atraso não deverá ser simplesmente registrado como diferença entre cronogramas, mas acompanhado da respectiva causa e das providências administrativas adotadas.

Indicadores mínimos sugeridos:

- percentual de execução física;
- percentual de execução financeira;
- desvio físico;
- desvio financeiro;
- desvio de prazo;
- valor dos aditivos;

- quantidade de aditivos;
- principais causas dos desvios;
- providências adotadas;
- previsão atualizada de conclusão.

## 8. ADMINISTRAÇÃO LOCAL E CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO

O TCE/SC identificou como irregularidade a adoção de critério de medição da administração local considerado inadequado e a ausência de verificação permanente da equipe técnica prevista na proposta da contratada.

O relatório destaca jurisprudência no sentido de que a remuneração da administração local deve estar associada à efetiva execução e ao desenvolvimento físico da obra, evitando-se pagamento mensal dissociado da execução.

### Providência proposta

Nas futuras contratações, recomenda-se que os instrumentos convocatórios e contratos estabeleçam critérios objetivos de medição da administração local, vinculando sua remuneração, quando tecnicamente aplicável, à efetiva execução da obra e ao critério de medição estabelecido. Além disso, deverá ser definida forma objetiva de comprovação da presença e atuação da estrutura de administração local prevista na proposta, respeitadas as características e necessidades de cada contratação.

## 9. GESTÃO DE ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

O processo evidencia a importância de fortalecer os controles sobre alterações quantitativas, qualitativas, prorrogações e reequilíbrios.

Não se trata de impedir a realização de aditivos quando juridicamente e tecnicamente necessários, mas de assegurar que cada alteração esteja acompanhada de documentação capaz de demonstrar:

- fato gerador;
- necessidade;
- justificativa técnica;
- quantitativos;
- preços;
- memória de cálculo;
- impacto financeiro;
- impacto no cronograma;

- análise jurídica, quando cabível;
- autoridade competente;
- identificação dos responsáveis pelas manifestações.

O caso do Termo Aditivo nº 05 é especialmente ilustrativo: o apontamento inicialmente formulado foi posteriormente afastado na análise técnica porque documentação superveniente demonstrou que houve análise técnica e administrativa suficiente do pedido de reequilíbrio.

#### Conclusão de controle

A qualidade da instrução processual é, por si só, um mecanismo de proteção da Administração e dos agentes públicos envolvidos.

### 10. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

A análise do processo também demonstra a necessidade de que a EMASA trate a responsabilização funcional com adequada individualização.

Não se deve presumir que:  
resultado insatisfatório = responsabilidade do fiscal.

A responsabilidade deve ser analisada considerando:

- atribuições efetivamente conferidas;
- período de atuação;
- conhecimento disponível à época;
- competência decisória;
- conduta praticada ou omitida;
- circunstâncias concretas;
- nexos causal;
- existência de dolo ou erro grosseiro quando juridicamente aplicável.

O próprio relatório demonstra essa necessidade. Em determinado apontamento relativo ao atraso da obra, por exemplo, embora o atraso tenha sido reconhecido, a análise posterior registrou providências concretamente adotadas pelo fiscal e propôs o afastamento de sua responsabilidade pessoal.

Portanto, recomenda-se que futuras análises internas de responsabilidade observem a mesma lógica de individualização da conduta, evitando responsabilizações genéricas decorrentes exclusivamente do resultado da contratação.

## 11. RECOMENDAÇÕES DO TCE/SC E PROVIDÊNCIAS PROPOSTAS PELA EMASA

Com base nas recomendações constantes do Relatório de Instrução, propõe-se o seguinte plano inicial:

| Nº | Recomendação do TCE/SC                                      | Providência proposta                                                    | Unidade responsável                   | Prioridade |
|----|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------|
| 01 | Aprimorar planejamento e programação das obras              | Instituir procedimento/checklist de maturidade dos projetos             | Diretoria Técnica / área competente   | Alta       |
| 02 | Comparar executado x planejado e adotar medidas tempestivas | Padronizar relatório de acompanhamento físico-financeiro                | Diretoria Técnica / Fiscalização      | Alta       |
| 03 | Aprimorar análise dos projetos técnicos                     | Instituir etapa formal de revisão, compatibilização e aprovação técnica | Diretoria Técnica / área de projetos  | Alta       |
| 04 | Aprimorar critérios de medição                              | Criar checklist padronizado de medição e documentação comprobatória     | Diretoria Técnica / Fiscalização      | Alta       |
| 05 | Fortalecer acompanhamento de prazos                         | Instituir rotina de análise de desvios, causas e providências           | Gestor/Fiscal                         | Alta       |
| 06 | Fortalecer instrução de alterações contratuais              | Padronizar documentação mínima para aditivos e reequilíbrios            | Unidade responsável / Contratos       | Média      |
| 07 | Fortalecer critérios de administração local                 | Prever critérios objetivos de medição nos novos instrumentos            | Planejamento/Contratação/Área Técnica | Média      |

As recomendações 01 a 03 correspondem diretamente às recomendações formuladas pela DLC no item 3.4 do Relatório de Instrução.

## 12. MEDIDAS DE APERFEIÇOAMENTO DOS CONTROLES INTERNOS

Considerando o conteúdo do processo, entende-se pertinente avaliar a implementação das seguintes medidas institucionais:

### 12.1. Checklist de maturidade de projetos

Antes da abertura da licitação, verificar:

- projetos;
- memoriais;
- quantitativos;
- orçamento;
- compatibilização;
- estudos;
- sondagens;
- cronograma;
- riscos;
- responsáveis técnicos.

### 12.2. Checklist de medição

Estabelecer documentação mínima obrigatória para sustentar cada medição.

### 12.3. Relatório de acompanhamento físico-financeiro

Padronizar a comparação periódica entre execução física, financeira e cronograma.

### 12.4. Matriz de riscos da contratação

Identificar previamente os principais riscos técnicos, financeiros, ambientais, operacionais e de prazo, atribuindo responsáveis e medidas de tratamento.

### 12.5. Registro das decisões relevantes

As decisões técnicas relevantes ocorridas durante a execução deverão ser formalizadas nos autos, especialmente quando tiverem potencial impacto sobre:

- custo;

- prazo;
- projeto;
- quantitativos;
- metodologia;
- qualidade;
- segurança;
- continuidade da obra.

### 13. PLANO DE AÇÃO

Sugere-se que as unidades responsáveis apresentem, após ciência desta Nota Técnica, plano de ação contendo:

| Ação                                         | Objetivo                                                            | Responsável | Prazo | Situação     |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------|-------|--------------|
| Checklist de maturidade de projetos          | Reduzir riscos de alterações decorrentes de deficiências de projeto | [●]         | [●]   | Não iniciado |
| Checklist de medição                         | Melhorar comprovação da execução                                    | [●]         | [●]   | Não iniciado |
| Relatório físico-financeiro                  | Melhorar controle de prazo e execução                               | [●]         | [●]   | Não iniciado |
| Revisão dos critérios de administração local | Reduzir risco de pagamentos dissociados da execução                 | [●]         | [●]   | Não iniciado |
| Procedimento para aditivos                   | Melhorar fundamentação técnica e documental                         | [●]         | [●]   | Não iniciado |
| Matriz de riscos                             | Antecipar e tratar riscos relevantes                                | [●]         | [●]   | Não iniciado |

Os prazos e responsáveis deverão ser definidos pelas unidades competentes, considerando suas atribuições e capacidade operacional.

### 14. ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

O Controle Interno poderá acompanhar a implementação das medidas propostas, especialmente aquelas relacionadas ao fortalecimento dos controles internos.

A atuação do Controle Interno deverá permanecer preventiva, orientativa e avaliativa, sem substituição das atribuições das unidades responsáveis pelo planejamento, execução, gestão e fiscalização das obras.

Após período a ser definido, poderá ser realizada verificação quanto à efetiva implementação das medidas, bem como avaliação de sua efetividade.

## 15. CONCLUSÃO

A análise do Processo TCE/SC nº 23/00441157 demonstra que os apontamentos relacionados ao Contrato nº 17/2021 apresentam relevância que ultrapassa a situação específica daquela contratação.

Embora o processo contenha discussões individualizadas acerca de medições, pagamentos, aditivos, administração local e cumprimento de prazos, os achados também evidenciam riscos sistêmicos relacionados ao planejamento, elaboração e validação de projetos, fiscalização, medição, acompanhamento físico-financeiro e documentação das alterações contratuais.

Nesse sentido, entende-se que as recomendações formuladas pelo TCE/SC constituem oportunidade para fortalecimento dos controles internos da EMASA.

Destaca-se, especialmente, a recomendação do Tribunal para que a Autarquia aperfeiçoe o planejamento das obras, realize acompanhamento sistemático entre o executado e o planejado e adote maior rigor na análise dos projetos técnicos, com identificação dos responsáveis pela aprovação.

Como Controlador Interno entendo que tais recomendações podem ser operacionalizadas mediante a criação e padronização de instrumentos de controle, especialmente checklist de maturidade de projetos, checklist de medição, relatório de acompanhamento físico-financeiro, critérios objetivos de acompanhamento da administração local e procedimentos de instrução de alterações contratuais.

Ressalta-se, ainda, que a adequada documentação dos atos administrativos constitui importante mecanismo de proteção da própria Administração e dos agentes públicos envolvidos, permitindo que, posteriormente, seja possível identificar com clareza o que foi decidido, por quem, com base em quais informações, sob qual fundamento e quais providências foram adotadas.

Por fim, a presente Nota Técnica não pretende antecipar juízo de responsabilidade acerca dos agentes mencionados no processo do TCE/SC, tampouco substituir a competência daquele Tribunal. Eventuais apurações futuras deverão observar a individualização das condutas, as atribuições efetivamente exercidas, as circunstâncias concretas e os demais requisitos legais aplicáveis.

Diante do exposto, recomenda-se à Administração da EMASA que avalie e, sendo acolhidas, implemente as medidas constantes do Plano de Ação proposto nesta Nota Técnica, especialmente aquelas relacionadas ao planejamento e maturidade dos projetos, fiscalização e medição, acompanhamento físico-financeiro e gestão das alterações contratuais.

Recomenda-se, ainda, que as providências adotadas sejam formalmente registradas no presente processo, permitindo o acompanhamento posterior de sua implementação.

Thiago Tadeu Soares Python  
Controlador Interno