

SECRETARIA DE
GESTÃO E CONTROLE



PREFEITURA DE
CAMPINAS

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Nº 05 / 2024

SEI Nº 2024.00103412-02

**Relatório de Auditoria – PAINT 2024,
realizada na Secretaria Municipal de
Serviços Públicos.**

Janeiro / 2025

RESUMO

A presente auditoria teve como foco aferir a existência, conformidade e segurança dos instrumentos de controle sobre os contratos de manutenção dos parques públicos do município de Campinas, sob a administração da Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SMSP.

Durante os trabalhos, constatou-se conformidade nos processos licitatórios e contratuais analisados. No entanto, foram evidenciadas deficiências relacionadas à manutenção inadequada, limitações na acessibilidade, degradação da infraestrutura e episódios de vandalismo. Essas adversidades impactam a funcionalidade e segurança dos parques e refletem-se em riscos à segurança dos usuários, insatisfação dos munícipes e prejuízos à imagem institucional da Prefeitura.

Apesar do notório empenho dos servidores da Unidade Auditada, os apontamentos identificados demandam maior enfrentamento por meio do aperfeiçoamento de procedimentos administrativos, reestruturação organizacional e melhoria nos instrumentos de controle. Essas melhorias são indispensáveis para que a Secretaria aprimore sua gestão eficiente e segura, garantindo a funcionalidade e preservação dos parques públicos, bem como proporcionar maior segurança e satisfação aos munícipes.

Portanto, é digno de nota o esforço contínuo dos servidores da SMSP em busca de garantir a operacionalidade e a conservação dos Parques Públicos, apesar das limitações materiais, orçamentárias e estruturais enfrentadas, sendo papel da auditoria interna identificar e sugerir oportunidades que contribuam para o aprimoramento da gestão pública.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

DPJ – Departamento de Parques e Jardins

ETP – Estudo Técnico Preliminar

ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

POA – Plano Operativo Anual

SANASA – Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SMSP – Secretaria Municipal de Serviços Públicos

SMGC – Secretaria Municipal de Gestão e Controle

TR – Termo de Referência

UA – Unidade Auditada

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
1.1. OBJETO.....	4
1.2. OBJETIVO.....	4
1.3. ESCOPO.....	5
1.4. NORMATIVOS RELACIONADOS AO OBJETO DA AUDITORIA.....	5
2. METODOLOGIA APLICADA.....	5
3. LIMITAÇÕES DE AUDITORIA.....	8
4. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	8
5. RESULTADO DOS EXAMES.....	14
5.1. DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO OPERACIONAL DOS CONTRATOS.....	15
5.1.1. Assimetrias na manutenção dos parques.....	15
5.1.2. Manutenção insuficiente comum aos parques inspecionados.....	17
5.1.3. Assimetrias na estrutura organizacional.....	18
6. RECOMENDAÇÕES.....	20
7. CONCLUSÃO.....	21
8. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	23
9. ANEXOS.....	26
9.1. Fotografias do Parque Yitzhak Rabin.....	26
9.2. Fotografias das inconsistências comuns aos parques inspecionados.....	28
9.3. Organograma do Departamento de Parques e Jardins.....	32

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório consigna os resultados do trabalho da Auditoria nº 05/2024, realizado conforme previsão do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT 2024, inserido no Plano Operativo Anual – POA 2024 da Secretaria Municipal de Gestão e Controle – SMGC, e em atendimento à determinação da Ordem de Serviço de Auditoria nº 05/2024, conforme documento nº 12149637, que deu abertura ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI nº 2024.00103412-02, e do despacho de nº 12200371, que informa o início dos trabalhos da equipe de auditoria. A Unidade Auditada – UA é a Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SMSP.

Os exames foram realizados por meio de testes e análises em documentos e processos disponibilizados pela Unidade Auditada, a partir de Solicitações de Auditoria específicas, além do exame das justificativas e esclarecimentos apresentados em resposta aos questionamentos formulados pela equipe.

Dessa forma, e conforme o Programa de Auditoria elaborado, foram determinados o objeto, o objetivo, o escopo e os normativos relacionados ao objeto da auditoria, abaixo descritos:

1.1. OBJETO

Instrumentos de controle sobre os contratos de manutenção dos parques públicos municipais.

1.2. OBJETIVO

Avaliar os instrumentos de controle sobre os contratos de manutenção dos parques públicos municipais, sob os aspectos de conformidade e operacional, objetivando fortalecer os processos internos e aperfeiçoar a gestão pública através de recomendações que favoreçam o ambiente de melhoria contínua da Unidade Auditada.

1.3. ESCOPO

A presente auditoria efetuará a verificação e a avaliação dos procedimentos de controle realizados pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos sobre os contratos celebrados com empresas contratadas para prestação de serviços de manutenção dos parques públicos de nº 116/19, nº 117/19, nº 154/19 e nº 061/24 e seus respectivos termos aditivos.

1.4. NORMATIVOS RELACIONADOS AO OBJETO DA AUDITORIA

- a. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- b. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- c. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- d. Lei Complementar Municipal nº 323 de 22 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a estrutura da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e dá outras providências;
- e. Decreto 22.032 de 03 de março de 2022 – Dispõe sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
- f. Decreto 22.805 de 26 de maio de 2023 – Dispõe sobre a execução de horas extras e horas de sobreaviso na Administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, nos termos dos arts. 22 a 25 e arts. 29 e 30, da Lei nº 8.219, de 23 de dezembro de 1994;
- g. Guia de Arborização Urbana de Campinas, disponível no link: https://portal-api.campinas.sp.gov.br/sites/default/files/anexos_avulsos/guia_arborizacao_urbana.pdf – acesso em 16/10/2024 às 10h55.

2. METODOLOGIA APLICADA

Os trabalhos foram conduzidos mediante a execução dos procedimentos abaixo detalhados:

- a) Mapeamento da legislação e demais atos normativos relacionados ao objeto da auditoria, com o objetivo de compreender as obrigações e os requisitos a que a unidade em análise está vinculada;
- b) Realização de questionários, *check-lists* e entrevistas com agentes públicos do órgão auditado, para fins de obter uma compreensão aprofundada das rotinas de trabalho e procedimentos adotados, no que se refere aos procedimentos de controle realizados pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos sobre os contratos celebrados com empresas terceirizadas para prestação de serviços de manutenção dos parques públicos;
- c) Análise das ferramentas utilizadas pela UA para controlar os contratos de manutenção dos parques públicos, objetivando avaliar sua efetividade, além da utilização de outros sistemas informatizados para controle das atividades e das comunicações entre os agentes;
- d) Análise do quadro funcional e da estrutura organizacional, com o propósito de verificar a capacidade operacional e humana do órgão e instrumentos de trabalho disponíveis;
- e) Análise dos processos instruídos no SEI para identificar sua conformidade com a legislação pertinente;
- f) Inspeções realizadas nos dias **15/10/24, 16/10/24 e 17/10/24** em **6 parques públicos** escolhidos através de sorteio cuja numeração seguiu a ordem em que os parques estão dispostos no Portal da Prefeitura¹, conforme a Tabela 1. Os sorteios foram realizados através do sítio eletrônico do Sorteador pelo link: sorteador.com.br, cujo resultado pode ser acessado nos links: <https://resulta.do/9fff6eb2e79> apurado em 03/10/2024 às 15h43 e <https://resulta.do/d8ff09e6a667> em 15/10/2024 às 10h45. Os parques selecionados estão destacados em negrito na tabela a seguir:

¹ A relação de parques foi consultada em 03/10/2024 às 15h06 no link: <https://campinas.sp.gov.br/secretaria/servicos-publicos/pagina/parques-e-jardins-dpj->

Tabela 1: Relação de Parques Públicos no Município de Campinas

#	PARQUE / BOSQUE
1	Lagoa do Taquaral (Parque Portugal)
2	Bosque dos Jequitibás
3	Lago do Café
4	Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim
5	Parque dos Guarantãs
6	Bosque Yitzhak Rabin
7	Bosque Chico Mendes
8	Bosque São José (Praça Francisco Vivaldi)
9	Bosque Ferdinando Tilli
10	Bosque dos Cambarás
11	Bosque Augusto Ruschi
12	Bosque dos Italianos (Praça Samuel Wainer)
13	Bosque dos Alemães (Praça João Lech Júnior)
14	Bosque dos Artistas
15	Parque Hermógenes Leitão de Freitas Filho
16 ²	Parque das Águas
17	Bosque da Mata
18	Bosque Santa Bárbara
19	Parque Linear Capivari (Parque José Mingone/Lagoa do Mingone)
20	Pedreira do Chapadão (Praça Ulysses Guimarães)
21	Parque Luciano do Valle
22	Parque Dom Bosco
23	Praça da Juventude Alessandro Monare
24	Lagoa do Jambeiro (Praça José Ferreira de Toledo)
25	Parque Ecológico Benevenuto Tilli

² A gestão do Parque das Águas está sendo realizada pela SANASA, motivo pelo qual foi excluído do 1º sorteio aleatório e realizado o 2º sorteio com a extração de mais 1 número para completar a amostra.

3. LIMITAÇÕES DE AUDITORIA

No planejamento das ações de auditoria são observados critérios de materialidade, relevância, criticidade e disponibilidade operacional da equipe de auditoria para a seleção de objetos e determinação de escopo e não escopo.

Outrossim, e de acordo com a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, “as auditorias devem fornecer informação baseada em evidência suficiente e apropriada”, ressaltando ainda que “o auditor executa procedimentos para reduzir ou administrar o risco de chegar a conclusões inapropriadas, reconhecendo que as limitações inerentes a todas as auditorias significam que uma auditoria nunca pode fornecer absoluta certeza da condição objeto”. (itens 31 e 40 da ISSAI 100)

Dessa forma, devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente às limitações inerentes ao controle interno, faz-se necessário salientar que há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, ainda que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público.

Diante do exposto, considerando o tempo de auditoria e os recursos humanos e operacionais disponibilizados para o presente trabalho, registramos que os testes e procedimentos que subsidiaram os resultados dos exames expostos neste relatório foram executados estritamente dentro dos objetivos gerais e sem qualquer restrição ou adversidade por parte da UA.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO

Os parques públicos são de fundamental importância para o município, pois oferecem uma variedade de vantagens que afetam diretamente a qualidade de vida dos seus cidadãos, o meio ambiente urbano e o desenvolvimento social. Em um mundo progressivamente urbanizado, a presença de espaços verdes ao ar livre é fundamental para harmonizar a vida urbana e fomentar o bem-estar coletivo.

Estes locais proporcionam áreas apropriadas para a realização de atividades ao ar livre, tais como caminhadas, corridas, ciclismo e esportes coletivos, além de serem locais perfeitos para entretenimento e relaxamento. Ao proporcionar a interação com a natureza, os parques funcionam como autênticos refúgios no meio do caos urbano, oferecendo uma vivência serena e revitalizante, contribuindo para a diminuição do estresse e da ansiedade decorrentes do ritmo acelerado das metrópoles.

Além disso, os parques funcionam como locais de encontro que promovem a integração social e a convivência comunitária, através de eventos culturais, recreativos e educacionais, promovendo uma maior interação entre os cidadãos e fortalecendo os laços sociais.

Na esfera ambiental, os parques desempenham importante papel na promoção de um ambiente urbano mais ecológico. As áreas verdes auxiliam na melhoria da qualidade do ar, uma vez que as árvores auxiliam na filtragem de poluentes e no aumento da produção de oxigênio. Ademais, os parques contribuem para a regulação da temperatura, criando microclimas mais amenos, particularmente em áreas urbanas densamente povoadas, onde o fenômeno das ilhas de calor é uma questão em ascensão.

No contexto das mudanças climáticas, a manutenção dos parques públicos vem ganhando relevância por se tratar de uma atividade desafiadora. O aquecimento global, alterações nos regimes de chuva e eventos climáticos adversos estão afetando diretamente a administração e conservação desses locais. Tais desafios impactam tanto a saúde da flora e da fauna quanto a infraestrutura indispesável para a conservação dos parques.

No município de Campinas, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SMSP é responsável pela manutenção de 25 (vinte e cinco) áreas públicas, caracterizadas como parques e bosques. Desse modo, a Secretaria celebrou contratos de prestação de serviços para manutenção de áreas verdes e predial nos parques públicos com empresas privadas.

Os valores dos contratos de manutenção dos parques públicos e dos seus Termos Aditivos, celebrados entre a Secretaria Municipal de Serviços Públicos e as empresas contratadas, representaram um montante expressivo aos cofres públicos, conforme **TABELA 2**.

TABELA 2: Relação de contratos

EMPRESA	CONTRATO	TERMO ADITIVO (vigente)	VIGÊNCIA (meses)	DATA	VALOR
Litucera Limpeza e Engenharia Ltda	154/19	208/23	12	06/12/23	48.307.683,36
MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda	116/19	146/23	12	23/09/23	24.403.465,29
	061/24	-	12	22/03/24	26.953.936,32
Converd Construção Civil Eireli	117/19	145/23	12	23/09/23	11.032.550,91
					110.697.635,88

A terceirização no setor público consiste na contratação de empresas privadas para a execução de tarefas que, tradicionalmente, seriam realizadas por servidores públicos. Além disso, a administração pública passa a ter acesso a conhecimentos técnicos especializados e a fazer uso de equipamentos tecnologicamente superiores trazidos por essas empresas. Um dos principais desafios na terceirização no setor público é assegurar uma gestão eficaz dos contratos e que as empresas contratadas atendam aos critérios de qualidade e eficiência. Isso requer um robusto sistema de supervisão governamental.

Nesse sentido, é fundamental que a Secretaria implemente mecanismos rigorosos de controle, supervisão e fiscalização para garantir o sucesso dessas contratações, assegurando que os serviços fornecidos cumpram os padrões requeridos e que o interesse público seja sempre resguardado.

Além disso, importante ressaltar que a SMSP é regulamentada pela Lei Complementar Municipal nº 323/2021, que dispõe sobre a sua estrutura, tendo dentre suas competências³, as sintetizadas conforme incisos abaixo:

IV – planejar, coordenar e implementar as ações e a política e executar obras do verde paisagístico, compreendendo-se como tais a manutenção e a expansão das áreas de verde paisagístico, bosques, jardins e praças, visando à qualidade de vida e ao bem-estar da população; (grifos nossos)

VII – realizar pleitos licitatórios para aquisição de materiais de consumo, materiais permanentes e equipamentos e para execução de obras pertinentes à Secretaria; (grifos nossos)

VIII – gerenciar, fiscalizar e receber as obras pertinentes à Secretaria; (grifos nossos)

IX – contratar serviços e adquirir materiais de consumo, materiais permanentes e equipamentos; (grifos nossos)

Dentro de sua estrutura, a SMSP conta com o **Departamento de Parques e Jardins – DPJ**, que abarca o Setor de Expediente; o Departamento Administrativo e Financeiro; a Coordenadoria Departamental de Parques e Bosques, composta pelos Setores das praças, parques e bosques; a Coordenadoria Departamental de Paisagismo; a Coordenadoria Departamental de Viveiros; a Coordenadoria Departamental de Arborização, composta pelo Setor de Plantio de Árvores, pelo Setor de Poda e Extração de Árvores e pelo Setor de Apoio Técnico. Suas competências⁴ são descritas conforme segue:

Art. 9º – Ao **Departamento de Parques e Jardins** compete:

I – planejar, coordenar e implementar a política do verde paisagístico, compreendida como tal a manutenção, a conservação e a expansão das

³ Lei Complementar Municipal nº 323/2021, art. 1º, incisos selecionados para atender o objeto auditado.

⁴ Lei Complementar Municipal nº 323/2021, art. 9º, §§ 1º ao 10º.

áreas verdes, bosques, jardins e praças públicas, visando à qualidade de vida e ao bem-estar da população; (grifos nossos)

II – administrar o Fundo Único de Fomento aos Parques Municipais e promover o Programa de Adoção de Praças Públicas e de Esportes e Áreas Verdes; (grifos nossos)

III – normatizar o manejo da flora e fauna em áreas públicas que estejam sob sua gestão, visando à preservação das espécies e das características naturais dessas áreas.

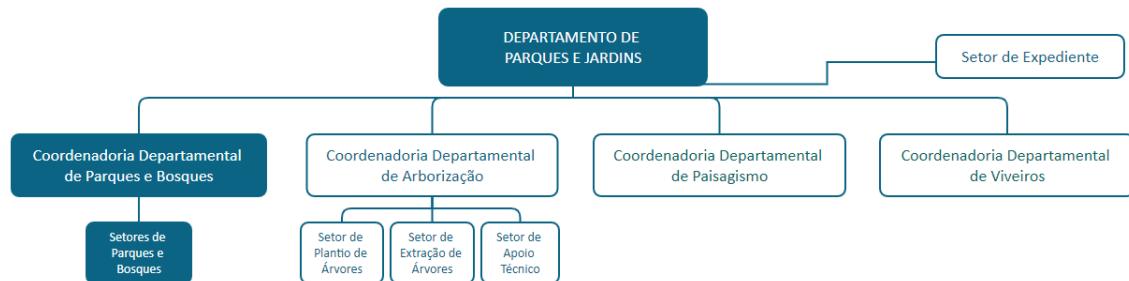
Conforme organogramas abaixo, realizado no âmbito desta auditoria, foi constatado que a Secretaria Municipal de Serviços Públicos está estruturada da seguinte forma:

FIGURA 1: Organograma na dimensão dos departamentos



FIGURA 2: Organograma expandido do Departamento Administrativo e Financeiro



FIGURA 3: Organograma expandido do Departamento de Parques e Jardins

Portanto, manter parques em um contexto de alterações climáticas é um desafio complexo que requer planejamento estratégico, recursos financeiros e um compromisso com práticas sustentáveis para assegurar que esses locais mantenham suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas.

Em razão disso, foi observado que a SMSP vem se esforçando para enfrentar com efetividade esse desafio, em resposta ao histórico recente de chuvas intensas e eventos eólicos que atingiram o Município.

Em confirmação do exposto, em 2019, a Secretaria celebrou 3 (três) contratos, sendo a licitação dividida em 3 (três) lotes cujas atividades foram discriminadas no Termo de Referência e abrangem não somente os parques e bosques, mas também as praças e áreas verdes do município, inclusive em próprios públicos (escolas, creches, postos de saúde e praças esportivas).

Assim, cada empresa vencedora do seu respectivo lote tem a responsabilidade de disponibilizar as equipes para atuar nas atividades descritas no Termo de Referência.

Dessa forma, no âmbito do objeto desta auditoria, em síntese, coube à **Litucera Limpeza e Engenharia Ltda** as atividades de limpeza e manutenção dos parques, além da roçagem mecanizada e irrigação manual das áreas verdes; à **MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda**, a manutenção da arborização, plantio de árvores, destoca, jardinagem

e avaliação de pragas e doenças preexistentes dos indivíduos arbóreos; e à **Converd Construção Civil Eireli**, a locação de equipamentos de apoio e manutenção dos próprios públicos localizados nos parques e bosques.

Adicionalmente aos 3 (três) contratos celebrados em 2019 – que se encontram próximos aos seus encerramentos⁵ –, a SMSP celebrou em 2024 mais um contrato com a **MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda**, para prestação de serviços técnicos e operacionais voltados ao manejo da arborização urbana a fim de qualificar a realização do seu inventário e do levantamento fitossociológico⁶ do município, além da elaboração de laudos para avaliação de riscos dos indivíduos arbóreos, utilizando-se de metodologias e tecnologias diferenciadas, dentre elas a tomografia, a penetrografia e o mapeamento radicular, capazes de aprimorar o diagnóstico de doenças e favorecer a manutenção das árvores.

5. RESULTADO DOS EXAMES

Em cumprimento ao Programa de Auditoria nº 05/2024, e após a execução dos procedimentos de auditoria para obtenção de evidências suficientes e adequadas para fundamentar a opinião da equipe de auditoria, foram alcançados os resultados a seguir expostos.

Em análise aos processos instruídos através do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, não foram identificadas inconsistências relevantes sob o **aspecto de conformidade**, uma vez que as licitações ocorreram em estrita observância da legislação cogente, os contratos e as garantias foram devidamente celebrados, as verificações de cumprimento dos encargos trabalhistas vem sendo sistematicamente

⁵ Os contratos celebrados com as empresas foram prorrogados excepcionalmente com cláusula resolutiva, conforme Termos de Aditamento nº 421/24, nº 422/24 e nº 473/24 podendo ser rescindidos antes do prazo pela Prefeitura em função da concretização de novo processo licitatório em andamento.

⁶ O Levantamento Fitossociológico tem por objetivo a quantificação da composição florística, estrutura, funcionamento, dinâmica e distribuição de uma determinada vegetação.

formalizadas, além das medições e avaliações de descumprimento contratual observadas mensalmente, em consonância com os termos contratuais.

No entanto, sob o **aspecto operacional**, foram identificadas algumas inconsistências que serão apresentadas a seguir.

5.1. DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO OPERACIONAL DOS CONTRATOS

A eficiência na execução operacional de um contrato refere-se à capacidade de cumprimento das obrigações contratuais de forma eficaz, dentro dos prazos estabelecidos e com o uso otimizado dos recursos. No contexto da administração pública, essa eficiência é especialmente importante, pois envolve a boa aplicação dos recursos públicos, a transparência e a responsabilidade na entrega de bens ou serviços à sociedade.

Assim, foram realizadas inspeções em 6 parques públicos nos dias 15/10/24, 16/10/24 e 17/10/24, dentre os quais, o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim, o Parque dos Guarantãs, o Bosque Yitzhak Rabin, o Bosque Chico Mendes, o Bosque Ferdinando Tilli e o Bosque dos Alemães.

Dentre os aspectos operacionais, foram observadas questões relativas à limpeza e higienização, conservação da estrutura, manutenção das áreas verdes, acessibilidade para pessoas com deficiência e segurança.

5.1.1. Assimetrias na manutenção dos parques

Durante as inspeções foi observada uma assimetria de manutenção entre os parques, evidenciada na comparação do Bosque Yitzhak Rabin com os demais. Nesse ponto, é importante adiantar que existem equipes fixas que atendem exclusivamente o Parque Portugal (Lagoa do Taquaral) e o Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim em razão do tamanho (área), estrutura e quantidade de visitantes. Adicionalmente,

equipes volantes são direcionadas para atendimento das demandas dos demais parques conforme programação que considera uma periodicidade adequada, observando os recursos disponíveis.

Na inspeção do Bosque Yitzhak Rabin observou-se que a manutenção das áreas verdes estava fora dos padrões, pois os trabalhos de jardinagem haviam sido executados há mais de 3 (três) meses. Tal situação foi evidenciada pelos diversos galhos de árvores caídos no chão, entulhos de materiais inservíveis acumulados, crescimento de vegetação na escadaria, objetos espalhados em diversos locais e cercas que delimitam o parque com evidências de violação. Isso demonstra que o ciclo de manutenção regular é insuficiente para cobrir todos os parques adequadamente.

[Clique aqui](#) para visualizar as fotografias do Bosque Yitzhak Rabin que suportam as evidências acima ou **vide páginas 26 e 27**.

As causas da manutenção insuficiente são multifatoriais, dentre elas: o quantitativo de equipes dedicadas à manutenção dos parques está abaixo do ideal, uma vez que a demanda de serviços vem crescendo sem adequação proporcional do contrato; a necessidade de deslocar as equipes para atendimento de demandas urgentes e inadiáveis prejudicam sistematicamente o cronograma de atendimento aos parques; o crescente volume de ocorrências de vandalismo, em face do aumento de pessoas em condição de rua e usuários de entorpecentes que, por falta de segurança nos parques, adicionam imprevisibilidade no planejamento de manutenção à Secretaria, dentre outras causas.

Consequentemente, os parques que recebem manutenção pelas equipes volantes estão mais suscetíveis ao atendimento inadequado de suas demandas, diferentemente daqueles com equipes fixas capazes de solucionar suas necessidades de forma imediata. Além disso, aqueles parques com manutenção inadequada tornam a experiência do munícipe prejudicada, inviabilizando o convívio comunitário, a prática esportiva e o relaxamento das rotinas urbanas.

5.1.2. Manutenção insuficiente comum aos parques inspecionados

Não obstante as ocorrências supramencionadas tenham se destacado no Bosque Yitzhak Rabin, foram identificadas algumas inconsistências que se mostram comuns aos demais parques inspecionados, dentre elas relacionadas às questões de acessibilidade para pessoas com deficiências, evidenciadas nos sanitários, no acesso aos equipamentos (brinquedos e área esportiva), na pavimentação (caminhos, pistas), dentre outras.

Além das questões de acessibilidade, foram identificados brinquedos quebrados, papeleiras em péssimo estado de conservação, lixo depositados no entorno de alguns parques, sinais de vandalismo (pichações, portas quebradas, torneiras roubadas), infiltração em lajes, instalações elétricas inadequadas, dentre outras inconsistências.

[Clique aqui](#) para visualizar as fotografias dos demais parques inspecionados que suportam as evidências acima ou **vide páginas 28 a 31**.

Além das causas já mencionadas, é importante destacar que em alguns casos, tais como adequações nas pavimentações e reformas estruturais dos prédios antigos, são necessários recursos adicionais para completa revitalização e atendimento às leis de acessibilidade e inclusão.

Os efeitos dos apontamentos apresentados refletem negativamente na percepção dos municípios sobre os cuidados que são direcionados aos parques por parte da Prefeitura. Além disso, algumas dessas inconsistências agravam o risco de acidentes, colocando o Município em situação vulnerável tendentes a gerar danos ao erário, responsabilização funcional de servidores públicos, além de prejuízos a sua imagem institucional.

Para enfrentar essas adversidades, é ideal quantificar a necessidade de recursos para reforma e manutenção dos 25 parques públicos, considerando uma ampla gama de aspectos que envolvem fatores físicos, operacionais e financeiros.

Nesse sentido, é importante **categorizar os parques por suas características**, considerando sua área total (parques maiores demandam mais recursos); a

complexidade de sua estrutura (lagos, trilhas, quadras esportivas, playground requerem manutenção específica); a biodiversidade (vegetação nativa, árvores, jardins aumentam a necessidade de cuidados especiais); o clima e sazonalidade (chuvas intensas favorecem o risco de queda de árvores, requerendo intervenção sumária); a demanda dos municíipes (parques com alta frequência e atividades demandam mais esforços de manutenção) e; o estado atual do parque (os mais degradados exigem intervenções de recuperação para manter uma rotina regular de manutenção).

Além disso, **identificar o tipo de manutenção necessária**, seja ela preventiva ou corretiva, favorece a elaboração do planejamento para estimar os recursos necessários (materiais de limpeza e construção, fertilizantes, tintas, peças de reposição, bem como de equipamentos, tais como cortadores de grama, tratores e demais ferramentas). Através desse mapeamento de necessidades, é possível estabelecer o orçamento ideal e identificar as prioridades para o uso dos recursos financeiros.

5.1.3. Assimetrias na estrutura organizacional

Em análise ao Departamento de Parques e Jardins, foi identificado que os Setores dos Parques são subordinados à Coordenadoria Departamental de Parques e Bosques. Neste ponto, cada parque conta com um servidor responsável para administrar todas as suas demandas, dentre elas, abrir e fechar os portões para visitação, identificar necessidades de manutenção para acionamento das equipes, acompanhar a realização dos serviços para informar seu resultado ao fiscal do contrato, dentre outras atividades.

Além disso, a maioria dos parques funcionam todos os dias, das 6h00 às 18h00, salvo algumas exceções em que o horário de fechamento se estende até as 22h00, ou seja, possuem carga horária de funcionamento ainda maior.

Considerando que a carga horária de trabalho desses servidores é insuficiente para suprir a necessidade de acompanhar o funcionamento integral dos parques, resta claro que o acompanhamento dos serviços de manutenção fica prejudicado.

Ademais, a execução de horas extras e de sobreaviso na Administração Pública Municipal possui limitação orçamentária, além de regras que impossibilitam sua contratação continuada, conforme o Decreto nº 22.805/23 em seu art. 7º⁷.

Diante disso, a SMSP concede posições de chefia a alguns servidores para suprir essa necessidade, no entanto, de forma insuficiente para atender a necessidade de todos os parques.

A causa dessa assimetria é evidenciada na estrutura organizacional da SMSP⁸, que dispõe de 14 Setores de Parques, dos 25 que administra.

[Clique aqui](#) para visualizar o organograma do Departamento de Parques e Jardins que suporta a evidência acima ou **vide página 32.**

Consequentemente, alguns servidores sem cargo de chefia são destacados para viabilizar o funcionamento dos parques, situação que dificulta o preenchimento dessas posições, face ao elevado nível de responsabilidade atribuída versus a remuneração oferecida. Isso favorece a designação de servidores sem o adequado perfil para administrar as complexidades dos parques.

Nesse ponto, cumpre informar que a Prefeitura Municipal de Campinas é uma organização cuja estrutura é hierarquizada verticalmente, assegurando um conjunto de tarefas formais, as relações de subordinação e os sistemas de coordenação.

Ademais, no estudo do desenho departamental, a especialização horizontal da organização e seu desdobramento em unidades organizacionais recebem o nome de departamentalização⁹.

Dentre os critérios para estabelecer a departamentalização em uma organização pode-se destacar:

⁷ Art 7º do Decreto Municipal nº 22.805 de 26 de maio de 2023: “*Não será permitido ao mesmo servidor realizar horas extras ou horas de sobreaviso por mais de 4 (quatro) semanas seguidas ou intercaladas, em um período de 6 (seis) meses.*”

⁸ Lei complementar nº 323 de 22 de dezembro de 2021.

⁹ ADMINISTRAÇÃO GERAL E PÚBLICA, Chiavenato, Idalberto, 2ª Edição, Elsevier, São Paulo, 2008.

- **Por função:** Agrupa atividades similares.
- **Por produto/serviço:** Baseado nos diferentes produtos ou serviços oferecidos.
- **Por cliente:** Focado em segmentos de clientes específicos.
- **Por localização:** Divisão geográfica para atender a mercados locais.
- **Por processo:** Focado em etapas específicas de um fluxo de trabalho.

Assim, como a SMSP estruturou os Setores de Parques e Bosques pelo critério de localização, seria ideal que sua abrangência contivesse os 25 parques.

Nesse sentido, a Secretaria deve realizar os ajustes necessários para tornar sua estrutura mais eficiente no desempenho de suas atividades.

Esses ajustes devem considerar aspectos de custo de manutenção da nova estrutura, eficiência operacional, equilíbrio da carga de trabalho, amplitude administrativa, escalabilidade e flexibilidade para adaptar-se ao crescimento do número de parques, complexidade dessas áreas públicas, perfil dos responsáveis, dentre outros aspectos.

6. RECOMENDAÇÕES

Enumera-se as recomendações de forma consolidada, conforme abaixo:

- 1 – Elaborar um mapeamento dos pontos que requerem manutenção em todos os parques e estabelecer um cronograma de execução de atividades, considerando o quantitativo de mão de obra e materiais disponíveis;
- 2 – Identificar os itens (materiais, peças, equipamentos) que possuem maior obsolescência ou estão mais sujeitos à destruição por mau uso ou vandalismo, com propósito de viabilizar sua pronta disponibilização às equipes de manutenção para execução das atividades de reparo;

- 3 – Elaborar um projeto que envolva aspectos qualitativos e quantitativos de forma a atender efetivamente as demandas de reformas e manutenções sistemáticas dos parques, servindo de subsídio para elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP e dos Termos de Referências – TR nas contratações futuras;
- 4 – Estabelecer uma reestruturação na SMSP que permita alocar os servidores em todos os parques efetivamente.

7. CONCLUSÃO

A presente auditoria realizou uma avaliação, sob os aspectos de conformidade e de desempenho, das atividades relacionadas aos procedimentos de controle exercidos pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SMSP sobre os contratos de manutenção dos parques públicos do município de Campinas.

O objetivo foi verificar a existência, conformidade e segurança dos instrumentos de controle, bem como avaliar os elementos de eficiência, eficácia e efetividade das atividades de gestão, manutenção e preservação dos parques públicos, analisando ainda a conformidade legal e os impactos na funcionalidade e segurança desses espaços.

Durante o processo de auditoria, foi verificada a conformidade nos processos licitatórios e contratuais avaliados. Contudo, identificaram-se ineficiências relacionadas à manutenção insuficiente, acessibilidade inadequada, infraestrutura deteriorada e ocorrências de vandalismo, além de assimetrias na estrutura organizacional do DPJ. Esses problemas prejudicam a boa funcionalidade e gestão dos parques municipais, podendo comprometer tanto a segurança de seus usuários quanto a imagem institucional da Prefeitura.

Cumpre destacar que os servidores da UA vêm demonstrando empenho em busca de garantir a operacionalidade e conservação dos parques públicos, o que reforça a relevância de se investir no aprimoramento de processos administrativos, na reestruturação organizacional e na modernização dos instrumentos de controle. Esses

avanços são essenciais para estabelecer uma gestão mais eficiente, segura e confiável, assegurando maior proteção aos usuários dos parques públicos e satisfação à comunidade.

Por todo o exposto, e tendo em vista que a Auditoria Interna deve ser entendida como atividade de assessoramento à Administração, destinada a agregar valor e contribuir para a qualificação da gestão pública, apresentando propostas de melhoria que proporcionem aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações realizadas pelo município, como resultado do presente trabalho de auditagem, foram produzidas recomendações para as ocorrências constatadas, as quais podem ser verificadas ao final de cada tópico do “Capítulo 5 – Resultados dos Exames”, compilados no “Capítulo 6 – Recomendações”.

Saliente-se que, em continuidade a este relatório, e com objetivo de estabelecer as medidas a serem adotadas para sanar as impropriedades e irregularidades identificadas nos pontos de auditoria, e, consequentemente, aprimorar a gestão, será pactuado um Plano de Providências, devendo seu cumprimento ser objeto de monitoramento e avaliação.

Este é o Relatório Final de Auditoria.

Campinas/SP, 13 de janeiro de 2025.

8. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Seguindo as orientações previstas no Manual de Auditoria Interna em seu tópico 2.3.3.2.3, registramos nesta seção a manifestação da Unidade Auditada, bem como a análise da equipe de auditoria.

Conforme o mencionado manual:

“A Unidade Auditada expressa formalmente sua opinião sobre as conclusões e sugestões do Auditor de Controle Interno. Essa declaração geralmente inclui uma resposta ou comentário da gestão da Unidade Auditada sobre as observações e resultados apresentados no relatório de auditoria. Nessa seção a Unidade Auditada pode reconhecer, concordar ou discordar das conclusões do relatório, fornecer comentários adicionais ou esclarecimentos sobre as observações, apresentar um plano de ação para atender as recomendações feitas pela equipe de auditoria, entre outras manifestações.”

A manifestação da Unidade Auditada é importante para que a equipe avalie se as evidências suportam plenamente as conclusões. Constitui também oportunidade para que sejam levantadas e analisadas eventuais falhas de entendimento, erros de interpretação ou fragilidades das evidências, levando a equipe a rever seu posicionamento ou a embasá-lo de forma mais consistente. As discordâncias devem ser analisadas criteriosamente e os eventuais erros materiais, corrigidos.

Dessa forma, após elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria – RPA, foi dada a oportunidade da Secretaria Municipal de Serviços Públicos se manifestar acerca do relatório, a qual foi exercida tempestivamente pela Pasta¹⁰, e, após discussão pela equipe de auditoria, resultaram na conservação dos apontamentos identificados. Contudo, a SMSP apresentou suas considerações acerca das recomendações emanadas pela equipe de auditoria, a seguir expostas.

¹⁰ Conforme Despacho nº 13365550, incluído no processo SEI nº PMC.2024.00103412-02, autos em que processam a presente auditoria.

Manifestações da Unidade Auditada sobre as recomendações:

1 – Elaborar um mapeamento dos pontos que requerem manutenção em todos os parques e estabelecer um cronograma de execução de atividades, considerando o quantitativo de mão de obra e materiais disponíveis.

Resposta da Unidade Auditada: O cronograma de execução operacional visando a manutenção dos Parques e Bosques Municipais estará contemplado no exercício de 2025 a 2028.

Comentário dos auditores: Ação da Unidade Auditada alinhada com a recomendação de auditoria.

2 – Identificar os itens (materiais, peças, equipamentos) que possuem maior obsolescência ou estão mais sujeitos à destruição por mau uso ou vandalismo, com propósito de viabilizar sua pronta disponibilização às equipes de manutenção para execução das atividades de reparo.

Resposta da Unidade Auditada: Será contemplada na manutenção dos Parques e Bosques, notadamente nos mais antigos, as instalações de acessibilidade, adequações nos sanitários (equipamentos, portas e janelas, telhados e etc.), reforma de infraestruturas vandalizadas ou deterioradas pelo tempo como academias, playgrounds, dentre outros equipamentos de lazer.

Comentário dos auditores: Ação da Unidade Auditada alinhada com a recomendação de auditoria.

3 – Elaborar um projeto que envolva aspectos qualitativos e quantitativos de forma a atender efetivamente as demandas de reformas e manutenções sistemáticas dos parques, servindo de subsídio para elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP e dos Termos de Referências – TR nas contratações futuras.

Resposta da Unidade Auditada: As manutenções estão contempladas no Plano de Trabalho e Termo de Referência já inseridos nos contratos nº 116/19, nº 061/24, nº 117/19 e nº 154/19 e seus respectivos termos aditivos.

Comentário dos auditores: Embora os aspectos qualitativos e quantitativos das manutenções estejam expressos nos Planos de Trabalho e Termos de Referência dos contratos supracitados, vale lembrar que esses contratos foram celebrados há mais de 5 (cinco) anos. Dessa forma, há a necessidade de atualização desses aspectos para atender às demandas atuais dos parques, uma vez que 3 (três) deles encontram-se renovados com cláusula resolutiva diante do iminente encerramento contratual.

4 – Estabelecer uma reestruturação na SMSP que permita alocar os servidores em todos os parques efetivamente.

Resposta da Unidade Auditada: A reestruturação da Secretaria Municipal de Serviços Públicos está em curso na Secretaria Municipal de Gestão e Controle, tendo já a manifestação favorável do Diretor Administrativo-Financeiro (SMSP-DAF) e do Secretário de Serviços Públicos.

Comentário dos auditores: Ação da Unidade Auditada alinhada com a recomendação de auditoria.

9. ANEXOS

9.1. Fotografias do Parque Yitzhak Rabin



Foto 1: Galhos secos espalhados pelo chão



Foto 2: Materiais inservíveis aguardando retirada

Continuação na página seguinte.



Foto 3: Vegetação se desenvolvendo na escadaria e objetos espalhados pelo chão



Foto 4: Objetos espalhados pelo chão e entulho a ser retirado



Foto 5: Violações por vandalismo

[Clique aqui](#) para retornar ao texto.

9.2. Fotografias das inconsistências comuns aos parques inspecionados



Foto 6: Brinquedos quebrados no Bosque Ferdinando Tilli e no Bosque Chico Mendes



Foto 7: Papeleira em péssimo estado de conservação e sinais de vandalismo

Continuação na página seguinte.



Foto 8: Lixo nas áreas externas dos Bosques Chico Mendes e Ferdinando Tilli



Foto 9: Porta quebrada e falta de torneira e encanamento por vandalismo

Continuação na página seguinte.



Foto 10: Fiação inadequada



Foto 11: Infiltrações

Continua na página seguinte.



Foto 12: Pisos quebrados

[Clique aqui](#) para retornar ao texto.

9.3. Organograma do Departamento de Parques e Jardins

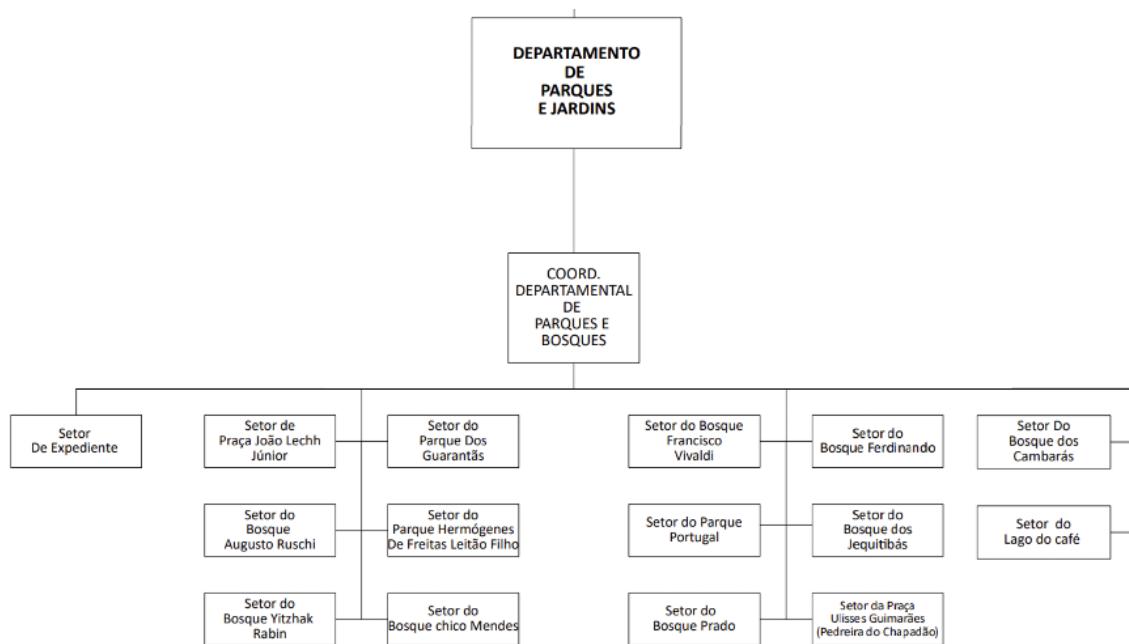


Foto 13: Organograma contendo 14 Setores de Parques

[Clique aqui](#) para retornar ao texto.