



PREFEITURA DE CAMPINAS

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Nº 02 / 2025

SEI Nº 2025.00038000-94

**Relatório de Auditoria Ordinária – PAINT 2025,
sobre o processo de Desapropriação de
Imóveis.**

Outubro / 2025



RESUMO

A presente auditoria teve como foco verificar e avaliar os controles efetivados pela Administração Direta Municipal, por meio de suas Secretarias, sobretudo as de Justiça, de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e de Finanças, excluída a Administração Indireta, relativos aos procedimentos de desapropriação realizados entre os anos de 2023 e 2024.

Durante os trabalhos, constatou-se a inexistência de uma norma regulamentadora municipal específica que sistematize e padronize os procedimentos de desapropriação. Essa ausência de regulamentação compromete a uniformidade e a segurança jurídica dos processos, pois cada Secretaria adota rotinas distintas nas etapas de avaliação, negociação, emissão de pareceres, registro de atos e formalização das desapropriações.

A inexistência de norma regulamentadora afeta principalmente o aspecto processual, no qual a heterogeneidade acarreta atrasos, dificuldades na consolidação de informações, aumento de custos administrativos. Embora haja esforços por parte da Secretaria de Justiça e da Procuradoria-Geral do Município pelo desenvolvimento de norma regulamentadora, a ausência de um fluxo processual padronizado mantém um cenário de fragilidade, dificultando a eficiência e a transparência dos processos de desapropriação.

Outro ponto relevante identificado diz respeito ao planejamento orçamentário. Constatou-se que, na maioria das desapropriações analisadas, as ações não possuíam previsão prévia na lei orçamentária, contrariando dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa inadequação implica dificuldades de gestão financeira, aumento do risco de atrasos nos pagamentos de indenizações e comprometimento do equilíbrio fiscal do município. Além disso, a ausência de um levantamento prévio de imóveis estratégicos, bem como a falta de articulação adequada entre as áreas técnicas, financeiras e de planejamento, prejudica a



antecipação e a organização dos processos de desapropriação, impactando a eficiência e a efetividade da política pública.

Ademais, a auditoria identificou ainda a carência de sistema informatizado adequado para o gerenciamento das desapropriações. A falta de uma plataforma integrada que englobe o registro, o acompanhamento e o controle dos processos contribui para a ineficiência na gestão, além de dificultar a geração de relatórios gerenciais confiáveis e a transparência. Por fim, é importante mencionar que algumas desapropriações continuam sem o registro formal no cartório, o que coloca em risco a segurança jurídica dos atos e potencializa a possibilidade de questionamentos judiciais.

Portanto, os obstáculos encontrados reforçam a necessidade de fortalecer a base normativa, aprimorar os procedimentos e sistemas utilizados, bem como promover maior articulação institucional, visando à maior segurança, eficiência e transparência nas desapropriações municipais, sendo papel da auditoria interna identificar e sugerir oportunidades que contribuam para o aprimoramento da gestão pública.



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAI/SMF – Área de Avaliação Imobiliária
- BPM – Business Process Management
- CEI – Centro Educacional Integrado
- CSAGC – Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios
- COHAB - Cia de Habitação Popular de Campinas
- DEINFO – Departamento de Informática
- DIDC/SMPDU – Departamento de Informação, Documentação e Cadastro
- FUMEC – Fundação Municipal para Educação Comunitária
- ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
- LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- NAED – Núcleo de Ação Educativa Descentralizada
- PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna
- PGM – Procuradoria Geral do Município
- PNM – Parque Natural Municipal - Campo Grande
- POA – Plano Operativo Anual
- PPA – Plano Plurianual
- PROCON – Departamento de Proteção ao Consumidor
- PUMA – Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente
- SEI – Sistema Eletrônico de Informações
- SME – Secretaria Municipal de Educação
- SEINFRA – Secretaria Municipal de Infraestrutura
- SMGC – Secretaria Municipal de Gestão e Controle
- SMF – Secretaria Municipal de Finanças
- SMJ – Secretaria Municipal de Justiça
- SMPDU – Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
- SMS – Secretaria Municipal de Saúde
- UA – Unidade Auditada
- URM – Usina Recicladora de Materiais



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. OBJETO.....	6
1.2. OBJETIVO.....	6
1.3. ESCOPO.....	7
1.4. NORMATIVOS RELACIONADOS AO OBJETO DA AUDITORIA.....	7
2. METODOLOGIA APLICADA.....	7
3. LIMITAÇÕES DE AUDITORIA.....	11
4. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	11
5. RESULTADO DOS EXAMES.....	13
5.1. DA CONFORMIDADE DOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO.....	20
5.1.1. Inexistência de instrumento normativo que regulamente o processo de desapropriação no Município.....	20
5.1.2. Inconformidades identificadas nos processos de desapropriação.....	22
A – Falta de planejamento sobre as desapropriações nas peças orçamentárias.....	22
B – Falta de padronização nos processos de desapropriação.....	24
C – Falta de registro dos imóveis no Cartório de Registro de Imóveis.....	27
5.2. DA ANÁLISE OPERACIONAL DOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO.....	29
5.2.1. Sistemas informatizados insuficientes para controlar a atividade de desapropriação no Município.....	29
6. RECOMENDAÇÕES.....	31
7. CONCLUSÃO.....	32
8. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	34
9. ANEXOS.....	35
9.1. Relatório Fotográfico dos imóveis que se encontram a pronta destinação ao interesse público.....	35
9.1.1. Rua Barreto Leme, 1569 - Centro (Finalidade: Restruturação da Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios da SME).....	35



9.1.2. Av. Presidente Juscelino, 2556 (Finalidade: Salas descentralizadas durante o período de reforma dos telhados nas unidades escolares e futuramente o NAED Noroeste).....	36
9.1.3. Rua Barão de Jaguara, 1128 - Centro (Finalidade: Sediar o Centro de Especialidades e Diagnóstico Municipal de Campinas).....	37
9.2. Relatório Fotográfico dos imóveis que não se encontram a pronta destinação ao interesse público.....	38
9.2.1. Rua Ferreira Penteado, 417 - Centro (Finalidade: Instalação da Sede Própria do PROCON).....	38
9.2.2. Rua Ferreira Penteado 405 - Centro (Finalidade: Instalação do Estacionamento do PROCON).....	39
9.2.3. Av. Comendador Aladino Selmi, 4630, Galpões 15 e 16 – Vila San Martin (Finalidade: Instalação do Almoxarifado da Saúde).....	40



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório consigna os resultados do trabalho da Auditoria Ordinária nº 02/2025, realizado conforme previsão do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT 2025, inserido no Plano Operativo Anual – POA 2025 da Secretaria Municipal de Gestão e Controle – SMGC, e em atendimento à determinação da Ordem de Serviço de Auditoria nº 02/2025, conforme documento nº 14042798, que deu abertura ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI nº 2025.0003800-94, e do despacho de nº 14084533, que informa o início dos trabalhos da equipe de auditoria. As Unidades Auditadas – UAs são todas as Secretarias Municipais que realizaram processos de desapropriação de imóveis nos anos-base 2023 e 2024.

Os exames foram realizados por meio de testes e análises em documentos e processos disponibilizados pelas Unidades Auditadas, 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 procedimentos de desapropriação realizados entre os anos de 2023 e 2024.

1.2. OBJETIVO

Avaliar os instrumentos de controle sobre os procedimentos de desapropriação realizados entre os anos de 2023 e 2024, sob os aspectos de conformidade, operacional e financeiro, objetivando fortalecer os processos internos e aperfeiçoar a gestão pública através de recomendações que favoreçam o ambiente de melhoria contínua das Unidades Auditadas.



1.3. ESCOPO

A presente auditoria efetuou a verificação e a avaliação dos controles efetivados pela Administração Direta Municipal, através de suas Secretarias, sobretudo as de Justiça, de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e de Finanças, excluída a Administração Indireta, relativos aos procedimentos de desapropriação realizados entre os anos de 2023 e 2024.

1.4. NORMATIVOS RELACIONADOS AO OBJETO DA AUDITORIA

- a. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- b. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 – Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública;
- c. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 – Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação;
- d. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;
- e. Lei Complementar nº 189, de 08 de janeiro de 2018 – Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas.

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 as unidades em análise estão vinculadas;



- b) Realização de entrevistas¹ com agentes públicos dos órgãos auditados, para fins de obter uma compreensão aprofundada das rotinas de trabalho e procedimentos adotados, no que se refere aos procedimentos de controle realizados pela Secretarias Municipais sobre os processos de desapropriação de imóveis;
- c) Análise das ferramentas utilizadas pelas UAs para controlar os processos de desapropriação de imóveis, objetivando avaliar sua efetividade, além da utilização de outros sistemas informatizados para controle das atividades e das comunicações entre os agentes;
- d) Análise de **10 (dez) processos instruídos no SEI**² para identificar suas conformidades com a legislação pertinente, quais sejam:

Nº	SECRETARIA	PROCESSO SEI	ENDEREÇO	FINALIDADE
1	Secretaria Municipal de Educação	2023.00018577-81	Rua Barreto Leme, 1569 - Centro	Restruturação da Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios da SME
2	Secretaria Municipal de Educação	2024.00097109-09	Av. Presidente Juscelino, 2556	Salas descentralizadas durante o período de reforma dos telhados nas unidades escolares e futuramente o NAED Noroeste

¹ Reuniões realizadas com representantes designados pelas Secretarias Municipais de Finanças - SMF, Justiça - SMJ e Planejamento e Desenvolvimento Urbano - SMPDU no dia **09/04/2025** e pela Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente no dia **16/04/2025**; com servidores das áreas técnicas do Departamento de Informação, Documentação e Cadastro - DIDC/SMPDU no dia **10/04/2025**, da Área de Avaliação Imobiliária – AAI/SMF no dia **22/04/2025** e do Departamento de Informática - DEINFO no dia **23/04/2025**.

² No processo **SEI nº 2025.00069252-38** foi instruída a **Solicitação de Auditoria nº 04** requisitando informações sobre as desapropriações dos imóveis realizadas por todas as Secretarias da Administração Direta Municipal nos anos de 2023 e 2024. Foram informados **130 imóveis desapropriados** nesse período. Desse universo, **10 (dez) processos** foram selecionados através da técnica de amostragem intencional, dentre aqueles com valores de desapropriação por m² mais significativos e cuja amostra permitisse analisar todas as Secretarias que realizaram processos expropriatórios nesse período.



Nº	SECRETARIA	PROCESSO SEI	ENDEREÇO	FINALIDADE
3	Secretaria Municipal de Saúde	2023.00040061-03	Av. Comendador Aladino Selmi, 4630, Galpões 15 e 16 - Vila San Martin	Instalação do Almoxarifado da Saúde
4	Secretaria Municipal de Saúde	2024.00008829-36	Rua Barão de Jaguara, 1128 - Centro	Sediar o Centro de Especialidades e Diagnóstico Municipal de Campinas
5	Secretaria Municipal de Justiça	2022.00042826-23	Rua Ferreira Penteado, 417 - Centro	Sede Própria do PROCON
6	Secretaria Municipal de Justiça	2022.00090962-75	Rua Ferreira Penteado 405 - Centro	Estacionamento do PROCON
7	Secretaria Municipal de Serviços Públicos	2021.00034859-46	Estrada do Mão Branca - Cidade Satélite Íris	Ampliação da URM (Usina Recicladora de Materiais) para continuidade dos serviços executados
8	Secretaria Municipal de Clima, Meio Ambiente e Sustentabilidade	2021.00069719-06	Jardim Pampulha	Regularização fundiária de parte do Parque Natural Municipal (PNM) Campo Grande
9	Secretaria Municipal de Infraestrutura	2022.00084008-25	Bairro Solar de Campinas	Instituição de faixa de servidão administrativa para passagem de sistema de drenagem de águas pluviais
10	Secretaria Municipal de Infraestrutura	2021.00069719-06	Jardim Sul América	Execução de obras de implantação de sistema de drenagem para passagem de águas pluviais

e) Inspeções realizadas entre os dias **01/08/25** e **25/08/25** em **6 imóveis**, escolhidos dentro dos processos supramencionados pelo método de amostragem intencional, objetivando abranger aquelas propriedades que já estejam em posse da municipalidade, com maior representatividade em face ao valor desapropriado e cuja finalidade esteja relacionada a abrigar órgãos administrativos ou operacionais da Prefeitura para verificação da conformidade entre a finalidade declarada no ato expropriatório e a efetiva utilização do imóvel desapropriado pelo Município nos processos analisados.



Os imóveis selecionados para inspeção apresentavam o seguinte status:

Nº	DATA DA INSPEÇÃO	ENDEREÇO	FINALIDADE	STATUS
1	01/08/2025	Rua Barão de Jaguara, 1128 - Centro	Sediar o Centro de Especialidades e Diagnóstico Municipal de Campinas	Funcionamento em conformidade com a destinação
2	01/08/2025	Rua Ferreira Penteado, 417 - Centro	Sede Própria do PROCON	Imóvel depende de reformas
3	01/08/2025	Rua Ferreira Penteado 405 - Centro	Estacionamento do PROCON	Imóvel depende da abertura do PROCON
4	20/08/2025	Rua Barreto Leme, 1569 - Centro	Restruturação da Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios da SME	Funcionamento em conformidade com a destinação
5	22/08/2025	Av. Presidente Juscelino, 2556 - Jd. Ipaussurama	Salas descentralizadas durante o período de reforma dos telhados nas unidades escolares e futuramente o NAED Noroeste	Funcionamento em conformidade com a destinação ³
6	25/08/2025	Av. Comendador Aladino Selmi, 4630, Galpões 15 e 16 - Vila San Martin	Instalação do Almoxarifado da Saúde	Imóvel depende de reformas

f) Análise de conformidade destinada a verificar a existência de possíveis favorecimentos financeiros indevidos nos processos de desapropriação selecionados, correlacionando os dados dos indenizados com a lista dos 100 (cem) maiores contribuintes inscritos em dívida ativa no ano de 2023⁴ e com a relação de contribuintes com dívida ativa cancelada⁵.

³ Embora o imóvel não apresentasse atividades em curso no momento da inspeção, ressalta-se que sua destinação imediata consiste em servir como unidade de apoio, funcionando como bolsão para abrigar temporariamente as escolas municipais cujas sedes se encontram em processo de reforma.

⁴ Papéis de Trabalho: PT 1.4-1

⁵ Papéis de Trabalho: PT 1.4-2



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

A desapropriação é um procedimento pelo qual o Poder Público, com fundamento na necessidade pública, utilidade pública, ou interesse social, adquire bens privados. Esse instrumento é utilizado para o desenvolvimento urbano e a promoção do interesse coletivo, permitindo que o Poder Público atenda a necessidades



sociais, econômicas ou ambientais da população, como a execução de obras de infraestrutura, expansão de serviços públicos, preservação ambiental e implementação de políticas urbanísticas.

A desapropriação é regulamentada por um conjunto de leis que garantem tanto a efetividade do interesse público quanto a proteção dos direitos dos cidadãos. O Decreto-Lei nº 3.365/41 disciplina as desapropriações por utilidade pública. Adicionalmente, a Lei nº 4.132/62 define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Alinhada a essas legislações, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Artigo 5º, inciso XXIV, que o pagamento da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou ainda por interesse social, deve se dar mediante justa e prévia indenização por dinheiro. Ainda em seu Artigo 182, a Carta Magna estabelece as diretrizes fundamentais para o planejamento das cidades, visando garantir o bem-estar da população urbana e assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Além disso, a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, detalha os procedimentos para desapropriações relacionadas a não observância da função social da propriedade, reforçando a importância do planejamento urbano e da participação social nesses processos.

Sendo assim, a desapropriação requer uma conformidade entre os direitos individuais dos proprietários e o interesse público, exigindo transparência, justiça e rigoroso cumprimento das normas legais para evitar abusos e conflitos. Dada a complexidade do processo, é imprescindível a atuação coordenada das Secretarias Municipais envolvidas para assegurar o cumprimento das normas e a eficiência do processo.

A relevância do tema cresce diante dos desafios enfrentados pelos municípios, onde a pressão por desenvolvimento urbano e melhorias nos serviços públicos são constantes. A desapropriação, quando bem conduzida, pode ser uma ferramenta poderosa para promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável. Não obstante, sua má gestão pode resultar em conflitos judiciais, prejuízos financeiros e danos à imagem da administração pública.



Nesse sentido, é essencial a avaliação dos procedimentos relacionados à desapropriação de imóveis realizados no município de Campinas, quanto a sua conformidade, a eficiência operacional e a gestão financeira desses processos, com o objetivo de identificar riscos, falhas e oportunidades de melhoria na atuação das Secretarias envolvidas, a fim de garantir que os processos de desapropriação sejam realizados com base em critérios técnicos, jurídicos e éticos, respeitando os direitos dos cidadãos e promovendo o interesse público.

5. RESULTADO DOS EXAMES

Em cumprimento ao Programa de Auditoria nº 02/2025, 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 selecionados e instruídos por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI e em observação às condições dos imóveis realizada durante as inspeções ocorridas entre os dias 01/08/2025 e 25/08/2025, observou-se que a finalidade pretendida pela Administração para desapropriação desses imóveis, a princípio, estão em conformidade com as normas, considerando que o Decreto-Lei nº 3.365/41, em seu art. 10, prescreve o seguinte:

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, **dentro de cinco anos**, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. (grifos nossos)

Não obstante o legislador tenha estabelecido o prazo de 5 (cinco) anos para que o ente expropriante conclua a desapropriação, destaca-se como aspecto relevante a conveniência de dispor de imóvel apto a ser imediatamente colocado em condição de uso pela população. Do contrário, a alternativa de construção de nova edificação, a partir do início do projeto, poderia representar menor ônus financeiro ao Município.



Durante as inspeções procedeu-se a verificação da situação de cada imóvel, constatando-se que, dentre as 6 (seis) propriedades visitadas, 3 (três) já se encontram em efetiva utilização pela população, com destinação concretizada em conformidade com o decreto expropriatório que lhes deu origem, restando os outros 3 (três) imóveis.

Clique aqui para visualizar o Relatório Fotográfico dos imóveis que se encontram a pronta destinação ao interesse público ou vide **páginas 35 a 37**.

Clique aqui para visualizar o Relatório Fotográfico dos imóveis que não se encontram a pronta destinação ao interesse público ou vide **página 38 a 40**.

Nessa perspectiva, para os imóveis desapropriados que demandam reformas prévias à sua utilização pela população, recomenda-se a adoção de medidas específicas voltadas à celeridade das intervenções necessárias, de modo a viabilizar sua pronta destinação ao interesse público.

Quando instadas a se pronunciar acerca da previsão de disponibilização dos imóveis para a destinação originalmente prevista, as Secretarias manifestaram-se nos seguintes termos:

I – Secretaria Municipal de Saúde

Durante a inspeção realizada em 25/08/2025 no imóvel cuja finalidade é sediar o Almoxarifado da Saúde, situado na Av. Comendador Selmi, 4.630 – Vila San Martin – Galpões 15 e 16, observou-se que o imóvel está desocupado, porém em fase de execução de obra.

Instada a manifestar-se sobre a situação desse imóvel, a Secretaria apresentou as informações a seguir⁶:

“Paralelamente ao processo de desapropriação, foi iniciado o processo PMC.2023.00070345-15 para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão e operação

⁶ Resposta à Solicitud de Auditoria nº 16, documento nº 16173609.



logística do Almoxarifado da Secretaria de Saúde, encaminhado à Secretaria Municipal de Administração em 29/12/2023.

Em 19/02/2024, ocorreu reunião entre os Secretários de Saúde e Administração e suas equipes técnicas, resultando na criação de um grupo técnico para discussão do termo de referência da contratação, com representantes da Saúde, da Administração e da Procuradoria Municipal.

Após análise detalhada do grupo técnico e estudos dos termos de referência e editais de outras instituições públicas, foi necessário iniciar um novo processo administrativo para ajustes, contemplando: Termo de Referência, estrutura orçamentária, atestados de capacidade técnica e demais aspectos relevantes.

A contratação foi finalizada com a assinatura do Contrato nº 186/25 em 07/05/2025, e atualmente o processo encontra-se em fase de implantação, seguindo o cronograma estabelecido para cada etapa dos serviços contratados.

O Termo de Contrato nº 186/25 com a empresa VTC OPERADORA LOGÍSTICA LTDA (CNPJ: 24.893.687/0001-08) contempla a prestação de serviços de gestão e operação logística do almoxarifado, incluindo recebimento, conferência, armazenamento, triagem, separação, reacondicionamento, embalagem, expedição, distribuição, controle de estoque, transporte, inventários periódicos, além de fornecimento de câmara fria e estrutura de armazenagem tipo porta-palete.

Conforme edital, a contratada é responsável por todas as adequações necessárias para viabilizar a execução dos serviços, garantindo que o imóvel esteja plenamente operacional.”



Apresentou, também, o cronograma para instalação completa do imóvel, conforme Apêndice 1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 328/2024, conforme segue:

Etapa	Descrição	Prazo	Pagamento	Data de Finalização
1	Layout	Entrega em até 15 dias corridos após a assinatura do contrato	Não	27/06/2025
2	Implantação CAD	Em até 120 dias corridos após a entrega da etapa 1, podendo ser prorrogado por mais 60 dias mediante justificativa circunstanciada e antecipado se definido pelo gestor da SMS	Não	Até 24/12/2025
3	Aceite Final do CAD e Envio da Ordem de Início dos Serviços	Em até 5 dias úteis após a finalização da etapa 2 será realizada a análise, validação e aceite final do Centro de Armazenagem e Distribuição e envio da Ordem de Início dos Serviços à Contratada	Não	02/01/2026
4	Início da Prestação Total dos Serviços	Em até 10 dias corridos a contar da data de recebimento da Ordem de Início dos Serviços	Sim	11/01/2026

II – Secretaria Municipal de Educação

Durante a inspeção realizada no imóvel destinado à finalidade de servir como bolsão de escolas e futuramente sediar o NAED Noroeste, constatou-se que o mesmo encontrava-se desocupado.

Cumpre ressaltar, entretanto, que o referido imóvel vinha sendo utilizado como espaço de apoio para acomodação dos alunos da CEI Aurora Santoro durante a execução de reformas na respectiva Unidade Escolar. Como na ocasião da inspeção, a obra de reforma dessa escola havia sido recentemente concluída, os equipamentos



escolares e os alunos foram realocados para as suas instalações originais, fato que justifica a desocupação momentânea do imóvel.

Conforme informado pela Secretaria, “*a utilização futura do espaço está condicionada ao contrato firmado com a Fundação Municipal para Educação Comunitária – FUMEC e à empresa vencedora da licitação*”, sendo que no momento, há projeção de uso para que a próxima Unidade Escolar a ocupar o referido imóvel, em caráter temporário durante o período de sua reforma, seja a CEI Maria Bactrum Cury, cuja execução da obra encontra-se programada para o exercício de 2026.

Com relação ao cronograma para instalação definitiva do NAED Noroeste, a Secretaria informou que “*sua efetivação depende de disponibilidade de recursos e será definido quando o imóvel deixar de ser utilizado como bolsão escolar*”.⁷

III – Secretaria Municipal de Justiça

Em fiscalização realizada em 01/08/2025 no imóvel cuja finalidade é a instalação da Sede Própria do PROCON e de seu estacionamento, situados na Rua Ferreira Penteado, 417 e 405 - Centro, respectivamente, observou-se que o imóvel está desocupado e com necessidade de execução de obra e reparos para que possa entrar em pleno funcionamento.

Requerida a manifestar-se sobre a situação desse imóvel, a Secretaria informou que, no que se refere ao cronograma de instalação da Sede Própria do PROCON e de seu estacionamento⁸, “*neste momento estão sendo elaborados orçamentos e projetos para viabilização da execução da ocupação do imóvel que período mais breve possível, simplificando algumas diretrizes originais*.”

E, quanto as justificativas para a indisponibilidade atual do imóvel, comunicou o que segue:

⁷ Resposta à Solicitação de Auditoria nº 15, documento nº 16133077.

⁸ Resposta à Solicitação de Auditoria nº 17, documento nº 16234635.



*"O prédio foi efetivamente adquirido da A***** d** F***** d* E**** d* S** P*** – A*** em 27/06/2023, conforme a Escritura Pública lavrada pelo 1º Oficial de Registros de Imóveis da Comarca de Campinas (matrícula 139.645 – livro 1844 – fls. 287 a 289 - doc. nº 13207149 – SEI PMC.2022.00042826-23). Já o estacionamento foi efetivamente adquirido de R***** A***** B*** H***** em 18/06/2023, conforme a Escritura Pública lavrada pelo 1º Oficial de Registros de Imóveis da Comarca de Campinas (matrícula 57.558 – livro 1848 – fls. 107 a 108 - doc.9678942 – SEI PMC.PMC.2022.00090962-75).*

Em 14/04/2023, foi aberto pela SMJ o SEI PMC.2023.00037176-85, encaminhado à SEINFRA com a finalidade de levantamentos necessários para viabilização dos projetos para as obras de adequação dos imóveis adquiridos, com apresentação do Termo de Referência consolidado em 24/01/2024.

Assim, após as autorizações do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Proteção do Direitos do Consumidor em 08/02/2023 (doc. SEI 10276854) e Conselho Gestor Municipal em 23/02/2024 (doc. SEI 10335829), assim como das demais formalidades licitatórias em 30/09/2024, foi publicado o Aviso de Licitação (doc. SEI 12434642).

No entanto, em 16/04/2025, a referida licitação foi DECLARADA FRACASSADA conforme os r. Despachos 14672224 e 14490791.

Porém, mesmo que a aludida licitação chagasse ao seu termo com a devida contratação, o Edital de Concorrência nº 012/2024 previa 10 (dez) meses para a entrega do projeto após a emissão da ordem de início dos serviços.



Após, em face do fracasso da licitação o PROCON, SMJ e SMSP, realizaram de visitas, análise de contratos e o projeto de tombamento, inclusive com reuniões técnicas para compreensão de todas as necessidades e viabilização de reforma e utilização dos imóveis o mais breve possível.”

Consideradas as justificativas apresentadas pelas respectivas Secretarias quanto às condições dos imóveis inspecionados, verificou-se que, embora indisponíveis, no presente momento, para utilização nos termos do decreto expropriatório, encontram-se em curso as providências necessárias para seu aproveitamento definitivo.

Com relação às avaliações dos imóveis, estas são realizadas pela Área de Avaliação Imobiliária da SMF ou por meio de convênios, entre eles, com a Cia de Habitação Popular de Campinas – COHAB/Campinas, que se utilizam de modelos de precificação estabelecidos por normas técnicas e legislações específicas⁹ e, nesse ponto, não se identificaram inconformidades relevantes no universo de processos analisados na amostra.

Nesse ponto, recomenda-se que, nos casos em que a desapropriação envolva servidor público municipal ou pessoa com vínculo de parentesco a este, as avaliações imobiliárias sejam realizadas por entidades independentes, de modo a assegurar a observância às melhores práticas de governança pública e ao cumprimento dos princípios éticos e de imparcialidade que regem a Administração Pública.

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

⁹ Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT: NBR 14.653-1, NBR 14.653-2 e NBR 12.721.

Norma de Avaliações de Imóveis Urbanos do IBAPE/SP – 2011.

Lei Complementar nº 377/22 - Discorre sobre Laudos de Avaliação para revisão do IPTU.

Lei nº 14.133/21 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.



5.1. DA CONFORMIDADE DOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO

5.1.1. Inexistência de instrumento normativo que regulamente o processo de desapropriação no Município

O princípio da legalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, exige que a atuação da administração pública esteja estritamente pautada na legislação. Ainda na CF/1988, seu artigo 22 estabelece que compete privativamente à União legislar sobre desapropriação. Em que pese o dever da União de estabelecer normas gerais para os casos de processos de desapropriação, esse princípio exige não apenas a observância das normas constitucionais e da Lei Federal nº 4.132/1962 (que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação) e do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública), mas também a existência de regulamentação infralegal municipal que discipline os procedimentos administrativos específicos. Tal regulamentação deve estabelecer etapas do procedimento de desapropriação de forma clara, competências dos órgãos envolvidos, responsabilidades institucionais, critérios técnicos de avaliação de imóveis, formas de registro e destinação dos bens desapropriados, cálculo da indenização, a forma de pagamento e a imissão na posse para garantir a padronização e segurança jurídica dos processos, bem como assegurar maior transparência na execução das políticas públicas.

Atentando para os critérios supramencionados e analisando os processos de desapropriação conduzidos pelas diversas secretarias municipais, constatou-se a ausência de edição de uma norma municipal específica que regulamente, de forma sistêmica e suplementar a legislação federal, os procedimentos administrativos de desapropriação de imóveis. A auditoria evidenciou que, apesar de as desapropriações possuírem etapas mínimas a serem seguidas em todos os processos, os fluxos documentais e procedimentais variam significativamente entre as secretarias, com cada órgão adotando rotinas distintas quanto às diversas fases do processo de desapropriação, como avaliação imobiliária, emissão de pareceres técnicos, negociação com o expropriado, entrega de chaves do imóvel e registro dos atos no cartório de



imóveis. Importante ressaltar que, a ausência de norma municipal específica acarreta uma lacuna significativa no que diz respeito à definição das competências e responsabilidades das secretarias envolvidas, gerando confusão de funções, indefinições institucionais e fragilidade na condução coordenada dos processos de desapropriação. Essa heterogeneidade compromete a padronização e expõe os processos à insegurança jurídica e à fragilidade administrativa.

Entre as principais **causas** dessa insuficiência legislativa, destacam-se ausência de iniciativa legislativa ou infralegal ou baixa priorização institucional do tema por parte da gestão municipal, a carência de articulação coordenada entre os órgãos municipais para desenvolvimento de normativa que defina claramente as atribuições de cada secretaria e a necessidade de apoio técnico especializado para a elaboração de regulamentos adequados. Além disso, a condução fragmentada das desapropriações, muitas vezes iniciadas de forma desarticulada por diferentes pastas, dificulta a construção de diretrizes e procedimentos comuns que atendam às necessidades do município.

Como **consequência**, a falta de regulamentação específica e o estabelecimento de fluxos unificados gera insegurança jurídica, propicia a ocorrência de atos administrativos irregulares e dificulta o controle interno e externo dos processos. A inexistência de um fluxo processual padronizado e bem documentado resulta em trâmites prolongados, perda de informações relevantes e dificuldade na consolidação de um histórico institucional que permita avaliar o desempenho e os resultados das ações de desapropriação ao longo do tempo. Também eleva o risco de judicialização, especialmente em casos de indenizações questionadas ou ausência de registro cartorial adequado, e compromete a eficiência do gasto público, com possibilidade de prejuízos ao erário decorrentes de valores indevidos, pagamentos sem respaldo técnico ou destinação indevida dos imóveis desapropriados. A ausência de diretrizes claras enfraquece a transparência e governança institucional, bem como desorganiza o planejamento urbano municipal.



5.1.2. Inconformidades identificadas nos processos de desapropriação

A – Falta de planejamento sobre as desapropriações nas peças orçamentárias

Consoante à Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, art. 16, II, § 4º, II - “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. As normas do caput constituem condição prévia para desapropriação de imóveis urbanos.”

Em análise aos processos selecionados, identificou-se que as desapropriações são realizadas sem a prévia inclusão dessa ação governamental nas peças orçamentárias do Município.

Sabe-se, no entanto, que a necessidade de desapropriar um imóvel pode surgir em situações de urgência e emergência¹⁰ ou oportunidades que consideram o imóvel como sendo de características exclusivas e que, por fatores diversos¹¹, podem necessitar de ação de desapropriação mais célere e, portanto, a destempo da elaboração das peças orçamentárias.

Nesse diapasão, observou-se, no processo de desapropriação do imóvel que abriga a CEI Recanto da Alegria sito à Rua Joaquim Ferreira nº 12 no bairro de Jardim Nilópolis¹², que os fatores que justificaram sua exclusividade foram a localização

¹⁰ A **emergência** implica uma situação de risco iminente ou calamidade pública, exigindo a desapropriação imediata, com procedimentos simplificados e indenização posterior. Já a **urgência** indica uma necessidade pública ou de interesse social que demanda a desapropriação, mas que permite um processo mais gradual.

¹¹ **Fatores que podem justificar a exclusividade do imóvel são:** a localização estratégica, as condições físicas e técnicas favoráveis, a acessibilidade e conectividade (infraestrutura), a disponibilidade imediata, a economia e eficiência administrativa, a situação jurídica e documental regular, o atendimento da função social da propriedade, os estudos técnicos comparativos, entre outros fatores.

¹² Processo de desapropriação instruído no SEI nº 2022.00032264-28.



estratégica, a disponibilidade imediata e o atendimento da função social da propriedade, uma vez que a Prefeitura ocupava o imóvel na condição de inquilina e a proprietária / locadora, qualificada como Associação de Educação do Homem de Amanhã, apresentara sua intenção de venda dessa propriedade, concedendo o direito de preferência ao Município, como prescreve a Lei de Inquilinato nº 8.245/91, art. 28.

Nesse contexto, observa-se que a municipalidade não tinha como prever os anseios da proprietária / locadora em alienar esse imóvel. Dessa forma, entende-se justificável não haver objeto para uma ação de planejamento que possa ser adicionada às peças orçamentárias municipais previamente.

Por outro lado, quando se analisou o processo de desapropriação do imóvel sito a Rua Barreto Leme, nº 1569 no Centro¹³, cuja destinação pretendeu ampliar as instalações da Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios – CSAGC para melhorar a acomodação de mais servidores, atender o aumento da demanda de serviços em face à inauguração de mais unidades escolares e, por fim, facilitar a interação da Coordenadoria com os demais órgãos da Secretaria Municipal de Educação – SME¹⁴, embora as finalidades sejam suficientes para justificar a escolha específica desse imóvel, nos parece que os fatores de previsibilidade das necessidades supracitadas permitiriam que a Secretaria incluísse anteriormente o valor a ser pago a título de indenização pela desapropriação em suas peças orçamentárias, dentro de uma faixa de preço razoável.

As **causas** que favorecem a inadequada ação de planejamento nas Secretarias estão relacionadas às fragilidades institucionais, técnicas e orçamentárias, afetando diretamente a capacidade de antecipar e organizar os processos de aquisição de imóveis para fins públicos.

Essas fragilidades são evidenciadas pela desarticulação entre áreas técnicas e financeiras, quando as Secretarias não se comunicam adequadamente com setor de planejamento e orçamento, gerando decisões reativas e improvisadas.

¹³ Processo de desapropriação instruído no SEI nº 2023.00018577-81.

¹⁴ Justificativa das necessidades da SME acostada no Ofício nº 7511040 do SEI nº 2023.00018577-81.



Além disso, a inexistência de levantamento prévio de imóveis estratégicos, alguns até pertencentes ao patrimônio imobiliário municipal, dificulta a previsão de desapropriações em projetos futuros.

A inadequada ação de planejamento gera **efeitos** que comprometem o orçamento público, quais sejam:

- Quando não há previsão de desapropriações no PPA, compromete-se a articulação entre os objetivos estratégicos e os instrumentos de execução.
- Quando a Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO não contempla as prioridades e metas que envolvem a necessidade de desapropriar áreas ou imóveis, compromete-se o alinhamento entre o Plano Plurianual - PPA e a Lei Orçamentária Anual - LOA.
- A falta de previsão orçamentária ocasiona atrasos no pagamento das indenizações
- A realização de despesas de desapropriação não previstas pode comprometer o equilíbrio fiscal e o cumprimento de metas da LDO e LRF.
- Inconsistências entre os valores planejados versus os executados podem comprometer o indicador I-PLAN, dimensão relevante do I-EGM/TCESP.

B – **Falta de padronização nos processos de desapropriação**

Sob o ponto de vista do Business Process Management – BPM, a análise dos processos de desapropriação de imóveis deve focar na **eficiência, padronização, controle e melhoria contínua** dos fluxos envolvidos.

Mediante aos procedimentos de auditoria para a análise de processos e documentos, realizados em 10 desapropriações, conforme descrito no item “d” do



tópico “Metodologia Aplicada”, observou-se que o fluxo das atividades não possuem um modelo de padronização único.

Assim, cada Secretaria adota um modelo próprio, talvez mais adequados às especificidades do imóvel, cujas finalidades distinguem-se umas das outras, ora seja para instalação de um órgão da administração, ora para instituição de faixa de servidão administrativa para passagem de sistema de drenagem de águas pluviais.

Outros pontos observados, de forma não exaustiva, que demonstraram distinções entre os processos referem-se:

- I. **ao prosseguimento do processo:** em alguns casos, para um acordo administrativo amigável, em outros, para a judicialização da desapropriação;
- II. **à ordem em que o imóvel é avaliado:** em alguns casos, antes do estudo técnico e da justificativa da escolha do imóvel, em outros, depois;
- III. **à imissão na posse do imóvel:** em alguns casos, por via judicial - face a urgência de estabelecimento de obra, em outros, após o pagamento da indenização ao desapropriado.

Portanto, observa-se da análise aos processos de desapropriação, que o fluxo de atividades não segue um padrão sequencial rígido.

No entanto, é importante destacar a atuação da Secretaria Municipal de Justiça - SMJ e da Procuradoria-Geral do Município - PGM, que efetuam um acompanhamento sistemático junto a todos os processos de desapropriação no Município, orientando positivamente na adoção de ação saneadora das inconformidades identificadas.

Dentre as causas relacionadas à falta de padronização das atividades dentro dos processos de desapropriação pode-se destacar a carência de um instrumento normativo que organize e sistematize o fluxo legal e administrativo dessas atividades.

Além disso, a falta de um sistema informatizado unificado também contribui para a falta de padronização dessas atividades, ponto que será apresentado em um tópico próprio adiante.



Os efeitos dessa despadronização geram ineficiências processuais, causadas pelo aumento no tempo de tramitação dos processos, ocasionado em razão das revisões, correções e complementações de documentos necessários para os seus devidos prosseguimentos; omissão de documentos essenciais que podem gerar nulidade no processo, aumentar o litígio entre as partes, criar dificuldades em formalizar o imóvel em nome do município, entre outras situações; dificuldades em estabelecer controles capazes de consolidar informações e gerar relatórios gerenciais; e redução da transparência perante a população e órgãos de controle externo.

Embora as atividades ocorram em fluxos distintos entre as secretarias, avalia-se possível o estabelecimento de **fases processuais** que aglutinem essas atividades e sigam uma cadência lógica dentro do processo.

Dentre essas fases, pode-se destacar, de forma simplificada e em ordem de evolução a seguinte estrutura:

Fase 1: Necessidade de interesse público identificada (planejamento)
Fase 2: Estudo técnico e justificativa (secretaria responsável)
Fase 3: Emissão de decreto declaratório pelo Prefeito (utilidade pública ou interesse social)
Fase 4: Avaliação e negociação com o proprietário (valor da indenização)
Fase 5a: Assinatura de acordo administrativo (se houver) [Se não houver acordo]
Fase 5b: Ação judicial de desapropriação
Fase 6: Imissão na posse e depósito judicial do valor
Fase 7: Regularização do bem e registro da matrícula em nome do Município (inclusive nos sistemas internos - SMPDU / SMF)

A adoção dessa sequência lógica permite aumentar os níveis de eficiência e favorecer o estabelecimento de controles das atividades no processo, além de mitigar riscos.



Finalmente, a ação de estabelecer a padronização dos processos vai favorecer a articulação entre as Secretarias por meio da organização das atividades, das documentações e das responsabilidades institucionais.

C – Falta de registro dos imóveis no Cartório de Registro de Imóveis

Conforme o Código Civil, Lei nº 10.406/22, art. 1.227: “*Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos.*”

Ainda sobre o Código Civil, art. 4.245, § 1º: “*Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.*”

E, consoante a Lei de Registros Públicos nº 6.015/73, art. 167, inciso I, item 6: “*No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos o registro das servidões em geral.*”

Diante dos critérios supramencionados, observou-se que alguns processos de desapropriação, dentre aqueles selecionados na amostra, ainda não tiveram o devido registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Observou-se, no processo que desapropriou o imóvel para instalação do Almoxarifado da Saúde¹⁵, que o pagamento aos últimos proprietários ocorreu em 19/10/2023¹⁶ e o registro dessa propriedade ainda não foi efetivado no Cartório de Registro de Imóveis até a data de emissão deste relatório.

No entanto, é importante destacar que alguns processos ainda estão em tramitação, fato que justifica a falta de registro desses imóveis.

As causas da falta e da morosidade nos registros de alguns imóveis são multifatoriais, devendo-se, sobretudo, a inconsistências na matrícula, dentre elas, desatualização de informações, divergências entre a área registrada e a área real aferida na planta, divergências na descrição do imóvel, entre outras. Essas

¹⁵ Processo SEI nº 2023.00040061-03.

¹⁶ Documento nº 9371108.



inconsistências demandam procedimentos demorados a depender de suas complexidades.

Além disso, a maioria dos processos de desapropriação tem a finalidade de implantação de diretriz ou adequação viária por valor simbólico, servidão administrativa para passagem de sistema de águas pluviais, dentre outras finalidades relacionadas à infraestrutura do Município, fato gerador de um volume nada desprezível de processos a serem regularizados.

Em que pese a Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente – PUMA preste assessoria jurídica e emita pareceres em matéria de direito urbanístico, direito ambiental, posturas municipais, desapropriação e patrimônio público, fica a encargo desse órgão os trâmites de documentos para translação das propriedades ao Município, estabelecendo o registro de matrículas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis.

Ademais, a ausência de um sistema informatizado específico compromete o acompanhamento e o controle do elevado volume de processos em tramitação, dificultando a obtenção de uma visão integrada e atualizada daqueles que se encontram em fase de registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Os efeitos dos apontamentos apresentados impactam de forma adversa a eficiência e a efetividade dos registros na matrícula imobiliária junto ao Cartório de Registro de Imóveis, uma vez que, na ausência do devido registro, o Município detém apenas a posse ou um direito aquisitivo, não se consolidando a transferência da propriedade plena do bem expropriado.

Adicionalmente, nas hipóteses em que a desapropriação recaiu sobre fração do imóvel para atendimento de demandas de infraestrutura municipal, a ausência de registro das servidões administrativas, bem como das adequações ou diretrizes viárias incidentes, pode acarretar prejuízos ao proprietário nas futuras transações imobiliárias, em razão da falta de segurança jurídica quanto à real configuração e limitações do bem.

Por fim, a falta de registro do imóvel no Cartório pode impedir a liberação de



fundos a verbas de programas governamentais e a validação de projetos para obras, inclusive, obter acesso a financiamentos.

5.2. DA ANÁLISE OPERACIONAL DOS PROCESSOS DE DESAPROPRIAÇÃO

A análise operacional dos processos de desapropriação buscou compreender como estas vêm sendo conduzidas no Município, considerando os fluxos internos, as ferramentas de apoio, a articulação entre as áreas envolvidas e a forma de registro e acompanhamento dos processos. Foram examinados documentos encaminhados pelas secretarias, registros administrativos e informações obtidas em reuniões, a fim de identificar oportunidades de melhoria e fortalecer os mecanismos de controle e gestão. Entre os pontos observados, destaca-se a utilização de sistemas e ferramentas de registro, cuja estrutura e funcionalidades influenciam diretamente a eficiência e a transparência da atividade de desapropriação.

5.2.1. Sistemas informatizados insuficientes para controlar a atividade de desapropriação no Município

O princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, exige que a Administração Pública utilize seus recursos de forma organizada e eficaz, adotando meios adequados para o controle e a gestão das políticas públicas. No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 - LRF impõe à gestão pública a obrigação de manter sistemas de controle que permitam a transparência, o acompanhamento e a avaliação das ações governamentais. A utilização de ferramentas informatizadas, quando aplicável, constitui boa prática de gestão, fortalecendo o controle interno e possibilitando maior rastreabilidade das informações.

Atentando para esses critérios e a partir da análise dos processos de desapropriação conduzidos no período, constatou-se que o acompanhamento é atualmente realizado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento



Urbano - SMPDU por meio de planilhas eletrônicas alimentadas manualmente. Embora essas planilhas centralizem dados básicos extraídos dos decretos publicados no Diário Oficial, verificou-se que não há padronização completa dos campos, nem possibilidade de filtros avançados, cruzamento de informações ou integração com sistemas jurídicos, patrimoniais e financeiros já utilizados pela Administração.

Além disso, observou-se que a ausência de uma solução informatizada limita a consolidação dos dados em um único ambiente e dificulta o acesso rápido a informações relevantes, impactando o monitoramento dos prazos e das etapas do processo. Apesar da necessidade de uma ferramenta informatizada já ter sido discutida internamente, não existe, até o momento, um planejamento formal para tratar do tema, estabelecendo as diretrizes necessárias para seu desenvolvimento ou adoção.

Entre as principais **causas** dessa situação, destacam-se a ausência de definição clara das responsabilidades entre as áreas envolvidas (SMPDU, SMJ, DEINFO e secretarias demandantes), a falta de alinhamento prévio sobre as funcionalidades e obrigatoriedades de uso da ferramenta e a baixa priorização institucional do tema frente a outras demandas. Embora a criação de um sistema para controle das desapropriações não aparente, em tese, alta complexidade técnica, a inexistência de articulação e clareza sobre as competências têm dificultado sua efetiva implementação.

Como **efeitos**, a ausência de um planejamento formal para a criação da ferramenta mantém o processo dependente de controles manuais, mais suscetíveis a falhas e omissões, além de restringir a possibilidade de consultas e análises consolidadas sobre os processos. Esse cenário prejudica o monitoramento de etapas e prazos, limita a transparência para órgãos de controle e para a sociedade, e eleva o risco de inconsistências e retrabalho. Além disso, sem um direcionamento claro, há o risco de que futuras soluções sejam desenvolvidas de forma desarticulada, não aproveitando plenamente as potencialidades de integração entre os sistemas existentes e não atendendo de forma eficiente às necessidades das áreas usuárias.



6. RECOMENDAÇÕES

O presente Relatório Final de Auditoria, compreendeu avaliar os instrumentos de controle sobre os procedimentos de desapropriação realizados entre os anos de 2023 e 2024, no município de Campinas.

Em razão das constatações e da natureza do objeto, que envolvem diretamente as Secretarias de Justiça, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Finanças, entre outras Pastas, recomenda-se que, antes da pactuação de um Plano de Providências, o presente relatório seja submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo Municipal, em virtude das medidas propostas a seguir demandarem atuação coordenada entre diversas Secretarias e deliberação em nível superior, a fim de assegurar sua adequada implementação.

Nesse sentido, **recomenda-se a criação de um Grupo de Trabalho Intersetorial**, composto por representantes nomeados formalmente com as seguintes atribuições:

- Discutir e deliberar as ações necessárias para a elaboração de proposta normativa regulamentadora, a fim de disciplinar os procedimentos administrativos e jurídicos sobre os processos de desapropriação no âmbito municipal;
- Desenvolver, em articulação com o Departamento de Informática – DEINFO, uma solução informatizada destinada ao gerenciamento, controle e acompanhamento das desapropriações.

Ademais, **recomenda-se o provimento de condições estruturais e operacionais adequadas às Secretarias envolvidas**, de modo a fortalecer a capacidade institucional para a gestão, o monitoramento e o controle efetivo das atividades relacionadas aos processos de desapropriação no âmbito municipal.

Nesse contexto, as recomendações ora apresentadas possuem **caráter estruturante**, estabelecendo as condições mínimas para que as Pastas promovam, de forma planejada e responsável, a reversão do quadro crítico constatado durante o processo de execução desta auditoria interna.



Ressalta-se, ainda, que o cenário de limitações orçamentárias e a necessidade de **decisões de cunho político, que extrapolam a esfera de atuação das Secretarias**, reforçam a importância deste documento estratégico para subsidiar a **tomada de decisão pelo Chefe do Executivo** e orientar a alocação de recursos públicos.

7. CONCLUSÃO

A presente auditoria realizou uma avaliação, sob os aspectos de conformidade e de desempenho, dos instrumentos e procedimentos relacionados às atividades de desapropriação no Município de Campinas, considerando os fluxos internos, os mecanismos de controle, a articulação entre as áreas envolvidas e as ferramentas de apoio utilizadas.

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 relacionadas às desapropriações, observando a aderência aos princípios da administração pública, com destaque para a legalidade, transparência e eficiência.

No decorrer dos exames, foram identificadas fragilidades relevantes que impactam a gestão e a condução dos processos de desapropriação. Destaca-se a inexistência de um normativo municipal que regulamente, de forma clara e uniforme, os procedimentos administrativos de desapropriação, o que resulta em fluxos distintos entre as secretarias e gera insegurança jurídica. Constatou-se também a ausência de planejamento prévio das desapropriações nas peças orçamentárias, dificultando a previsão de recursos e comprometendo a execução eficiente das políticas públicas.

Verificou-se ainda falta de padronização nos processos conduzidos pelas diferentes secretarias, ocasionando divergências na forma de condução e registro das etapas, bem como inconsistências e atrasos no trâmite dos procedimentos. Além disso, foi evidenciada a ausência de registros completos e tempestivos dos imóveis desapropriados junto ao Cartório de Registro de Imóveis, o que fragiliza o controle patrimonial do Município e dificulta a consolidação das informações. Por fim,



constatou-se a inexistência de um sistema informatizado adequado para o acompanhamento centralizado dos processos de desapropriação, o que mantém a gestão dependente de controles manuais, mais suscetíveis a falhas e retrabalho, além de dificultar o acesso rápido a dados essenciais para a tomada de decisão.

Cumpre destacar que as unidades auditadas vêm demonstrando empenho e colaboração na condução de suas atividades, bem como na disponibilização de informações à equipe de auditoria. Essa postura reflete o reconhecimento, por parte da gestão, da importância de aperfeiçoar os mecanismos de controle, padronizar procedimentos e buscar soluções que fortaleçam a eficiência e a transparência na gestão dos processos de desapropriação.

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, 15 de Outubro 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 concedida oportunidade de manifestação às Secretarias Municipais de Justiça, Finanças e Planejamento e Desenvolvimento Urbano acerca do relatório, a qual foi apresentada tempestivamente, manifestando concordância com os achados evidenciados¹⁷. Diante disso, a equipe de auditoria, considerando a aquiescência da Unidade Auditada, manteve integralmente os apontamentos identificados no relatório.

¹⁷ SEI PMC.2025.00038000-94, documentos:16342202 e 16347866.



9. ANEXOS

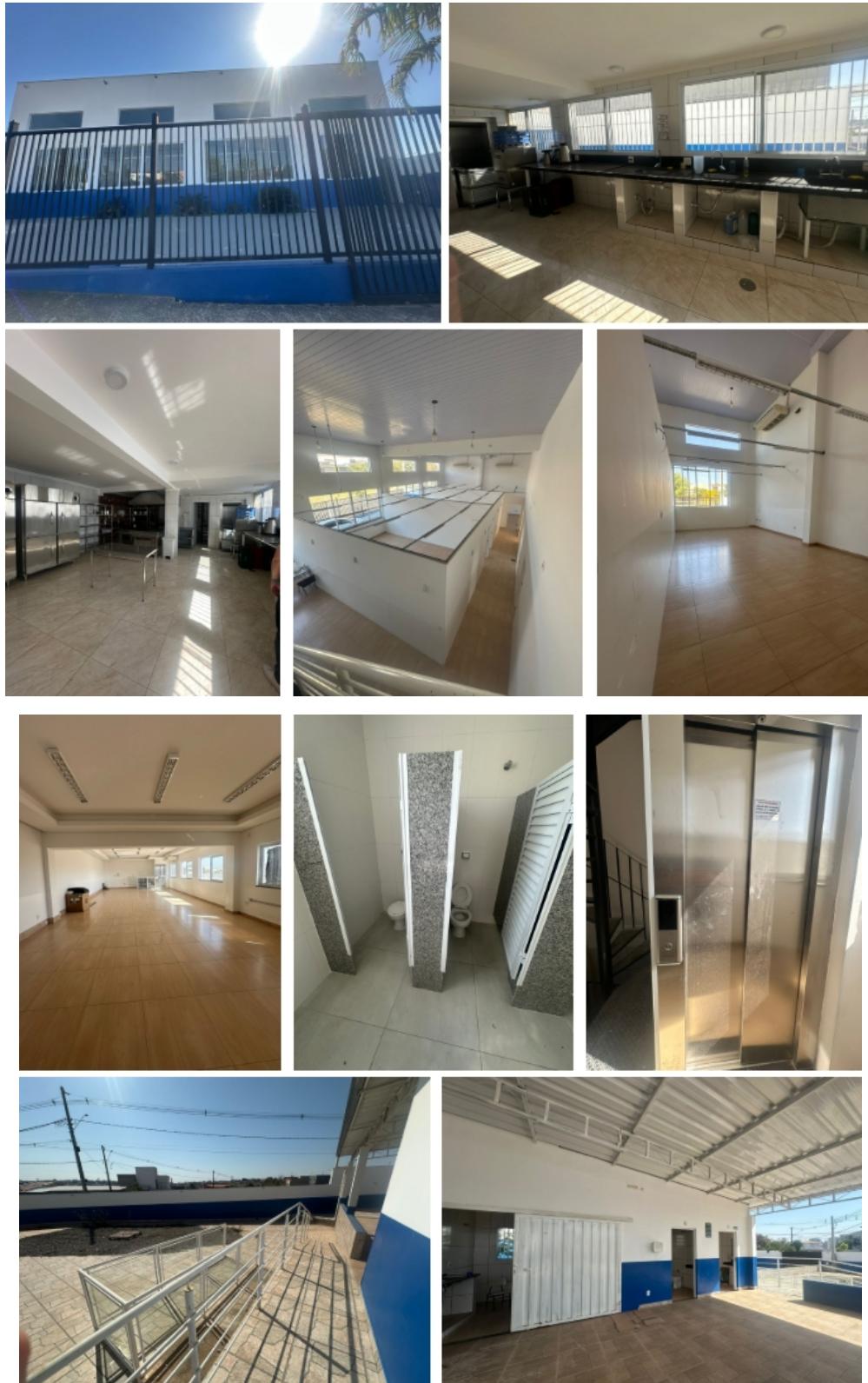
9.1. Relatório Fotográfico dos imóveis que se encontram a pronta destinação ao interesse público

9.1.1. Rua Barreto Leme, 1569 - Centro (Finalidade: Restruturação da Coordenadoria Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios da SME)



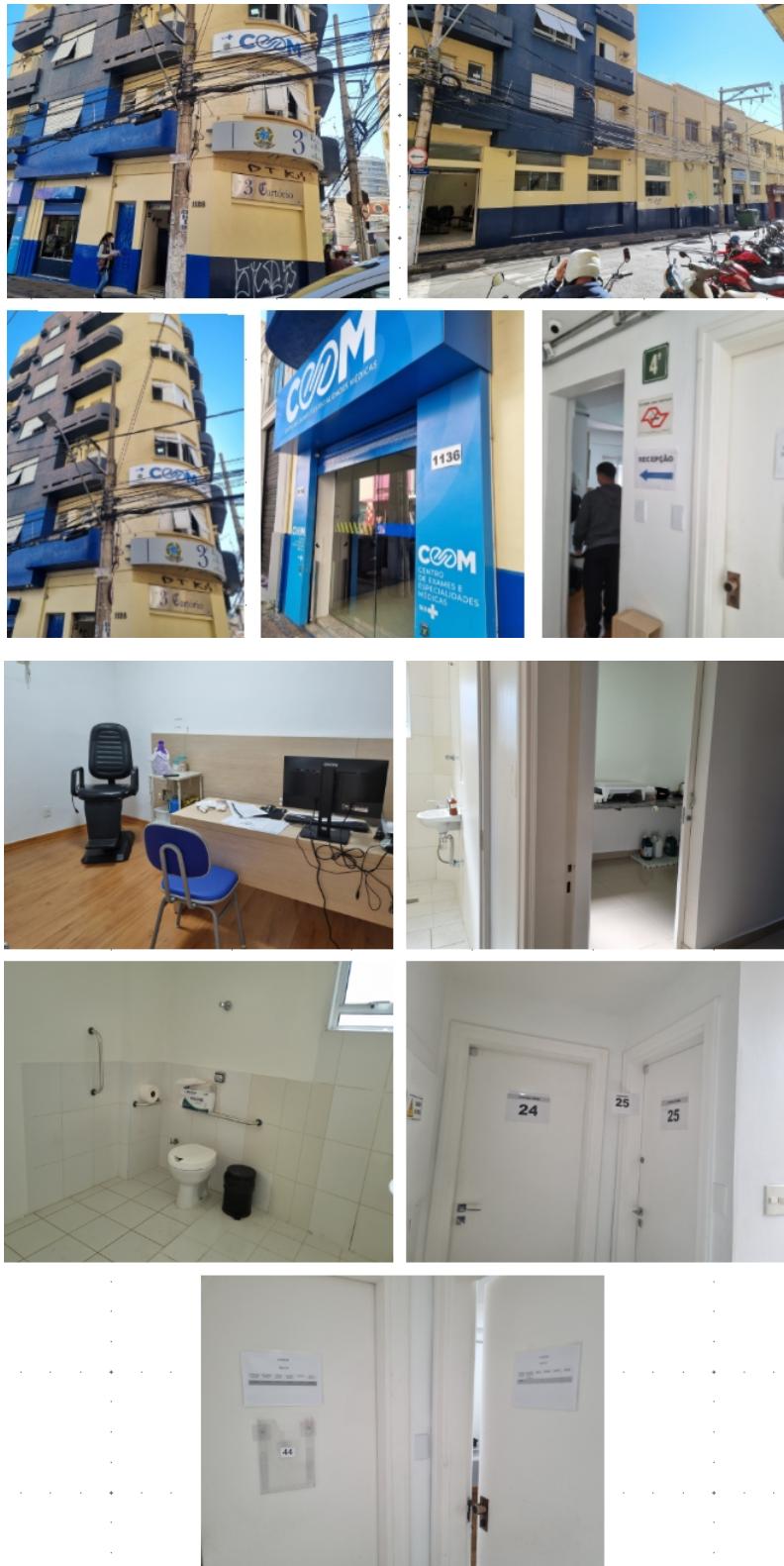


9.1.2. Av. Presidente Juscelino, 2556 (Finalidade: Salas descentralizadas durante o período de reforma dos telhados nas unidades escolares e futuramente o NAED Noroeste)





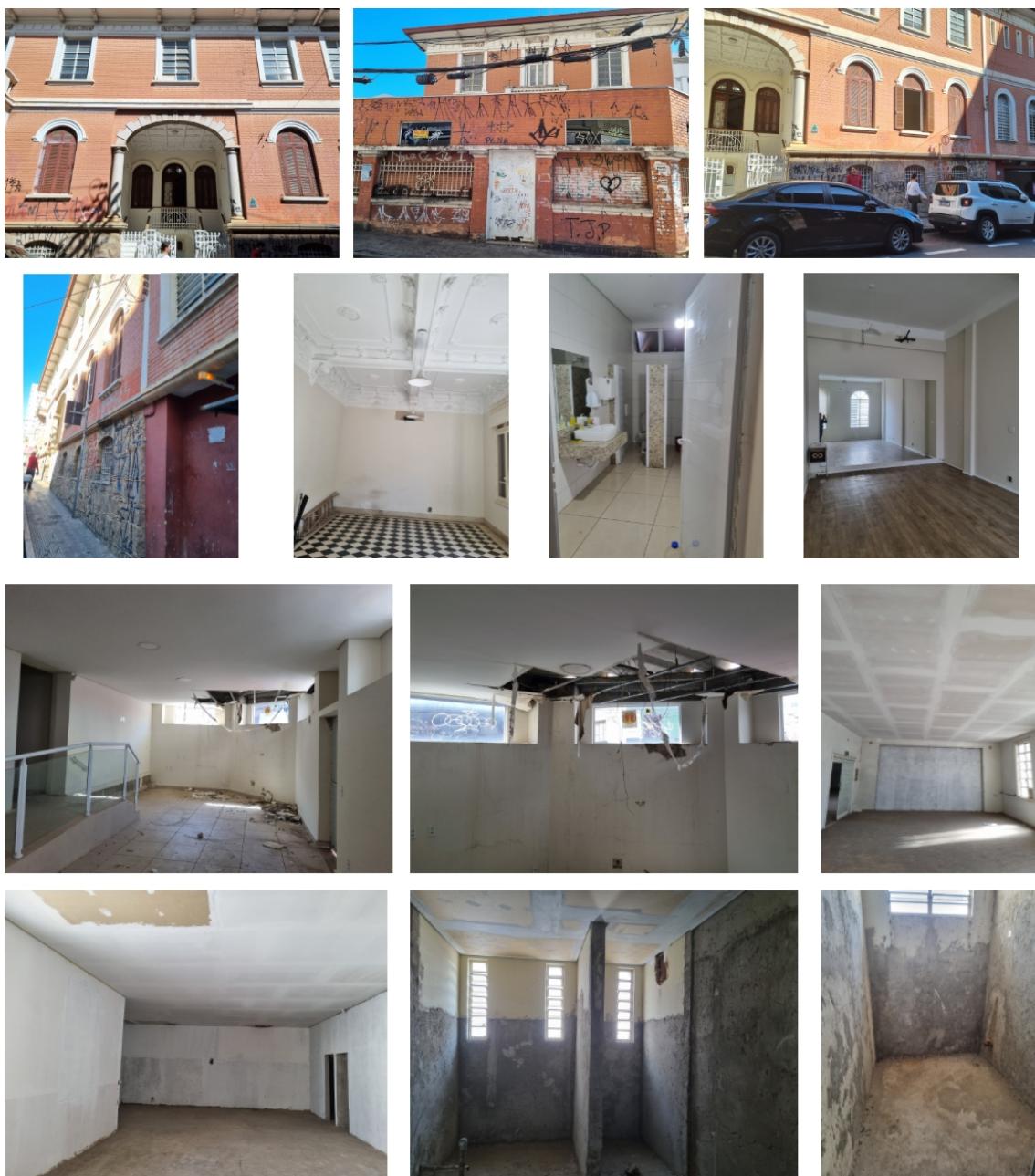
9.1.3. Rua Barão de Jaguara, 1128 - Centro (Finalidade: Sedar o Centro de Especialidades e Diagnóstico Municipal de Campinas)





9.2. Relatório Fotográfico dos imóveis que não se encontram a pronta destinação ao interesse público

9.2.1. Rua Ferreira Penteado, 417 - Centro (Finalidade: Instalação da Sede Própria do PROCON)





9.2.2. Rua Ferreira Penteado 405 - Centro (Finalidade: Instalação do Estacionamento do PROCON)





9.2.3. Av. Comendador Aladino Selmi, 4630, Galpões 15 e 16 – Vila San Martin (Finalidade: Instalação do Almoxarifado da Saúde)

