



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA



AUDITORIA COORDENADA 02/2023
EDUCAÇÃO INFANTIL

Agosto/2023



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI

Auditoria Coordenada nº 02/2023

Auditoria Coordenada na Educação Infantil

Agosto de 2023

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Presidente do TCE-PB

ACE Eduardo Ferreira Albuquerque

Diretor da DIAFI

Organização

Diretoria de Auditoria e Fiscalização
Grupo de Planejamento e Controle - GPC
Grupo de Auditoria Operacional - GAOP
Núcleo de Avaliação e Engenharia - NAVE

Colaboração e participação

Departamento de Auditoria da Gestão Municipal I
Departamento de Auditoria da Gestão Municipal II
Departamento de Auditoria da Gestão Estadual
Departamento de Auditoria de Contratações Públicas
Departamento de Auditoria de Atos de Pessoal e Previdência

Imagem da capa

ACE Júlio Uchoa Cavalcanti Neto

Sumário

1	Introdução	6
2	Metodologia	7
2.1	Seleção das obras a serem inspecionadas	7
3	Planejamento e equipes de auditoria	8
3.1	Planejamento	8
3.2	Distribuição das equipes de auditoria	8
3.3	Estratégia de coleta de dados em campo	9
4	Execução das ações planejadas	9
5	Resultados	10
5.1	Resultados das verificações realizadas	10
5.1.1	Situação das obras no dia da inspeção	10
5.1.2	Locação das obras	11
5.1.3	Compatibilidade com o projeto básico	11
5.1.4	Placa da obra visível	11
5.1.5	Trabalhadores na obra	12
5.1.6	Evolução da obra	12
6	Considerações finais	13
7	Anexos	15

Lista de Tabelas

1	Informações gerais sobre o programa.	6
2	Avaliação da localização da creche.	11
3	Estatísticas da evolução estimada.	12
4	Municípios visitados.	15

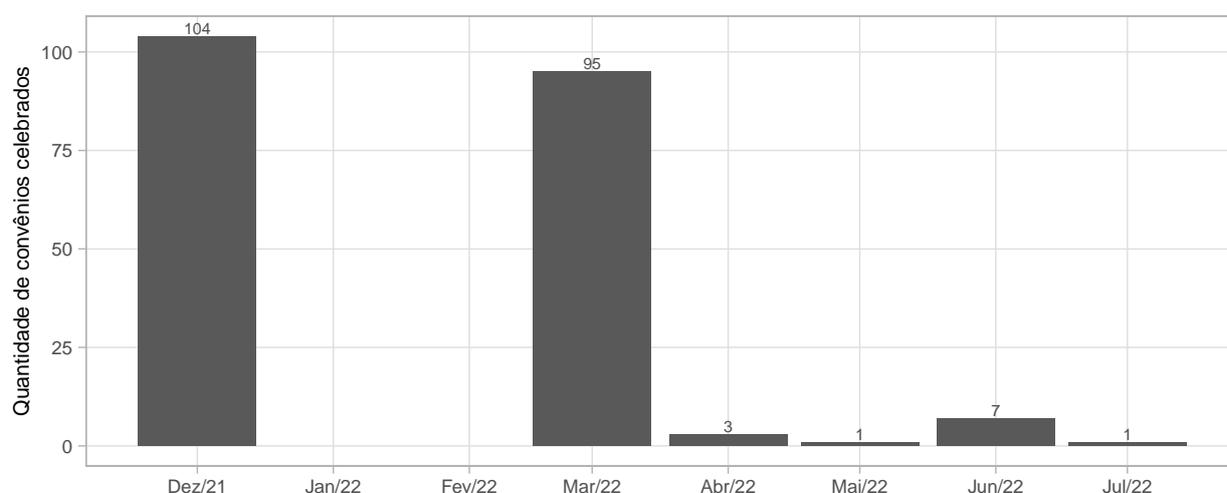
Lista de Figuras

1	Publicação dos convênios.	6
2	Execução contratual x dias	7
3	Distribuição das equipes.	8
4	Gráfico da evolução das inspeções durante o dia.	9
5	Situação das obras no dia da inspeção.	11
6	Situação das obras no dia da inspeção.	12
7	Distribuição do andamento por situação da obra.	13

1 Introdução

A Auditoria Coordenada é uma ação de fiscalização que atende ao proposto no Plano Anual de Auditoria de 2023¹. A realização da segunda ação do tipo, objeto do presente relatório, ocorreu na área da educação pública infantil e teve por objetivo a inspeção em obras para a construção de creches do tipo padrão.

As obras são decorrentes de convênios firmados entre os municípios e o Governo do Estado da Paraíba. Os recursos envolvidos somam em torno de R\$ 209 milhões, cujos repasses aos municípios foram efetuados entre janeiro e julho de 2022. Como podemos observar através do gráfico da Figura 1, 96% dos convênios foram celebrados² entre dezembro de 2021 e abril de 2022.



*Dados do Portal da Transparência do Governo da Paraíba

Figura 1: Publicação dos convênios.

Em linhas gerais, a situação geral sobre o desenvolvimento do programa citado é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Informações gerais sobre o programa.

Categoria	Quantidade
Municípios que receberam recursos do convênio	208
Municípios que realizaram a licitação para a execução da obra	176
Municípios que já realizaram pagamentos	141
Municípios que devolveram os recursos do convênio	1
Municípios com dois convênios	3

^a Conforme dados enviados ao TCE-PB até 31/07/2023.

¹Resolução Administrativa TC nº 12/2022.

²Apesar de 104 convênios terem sido celebrados em dezembro de 2021, os repasses só foram iniciados a partir de janeiro de 2022.

2 Metodologia

2.1 Seleção das obras a serem inspecionadas

A seleção das obras, de forma resumida, foi baseada em dois critérios: montante e evolução dos pagamentos realizados ao longo do tempo e viabilidade logística.

Dentre os objetos conveniados com o Governo do Estado da Paraíba há dois tipos de creche. O primeiro (Tipo A), possui capacidade para 100 crianças, valor estimado aproximado de R\$ 1.116.000,00 e prazo de execução de cerca de 10 meses; o segundo (Tipo B) é destinado a 50 crianças, possui valor estimado de R\$ 869.000,00 e prazo de 7 meses para execução.

Foram selecionadas 110 obras para a inspeção no âmbito da Auditoria Coordenada, o que representa 78,6% dos municípios que realizaram pagamentos, até 31/07/2023, com os recursos específicos. O valor total contratado dessa amostra é de aproximadamente R\$ 106 milhões, dos quais cerca de R\$ 51 milhões já foram pagos.

Confrontando a execução contratual com o período (em dias) desde a publicação³ do contrato com as respectivas empresas encarregadas pelas obras, temos a situação apresentada na Figura 2. As cores diferenciam os tipos das creches.

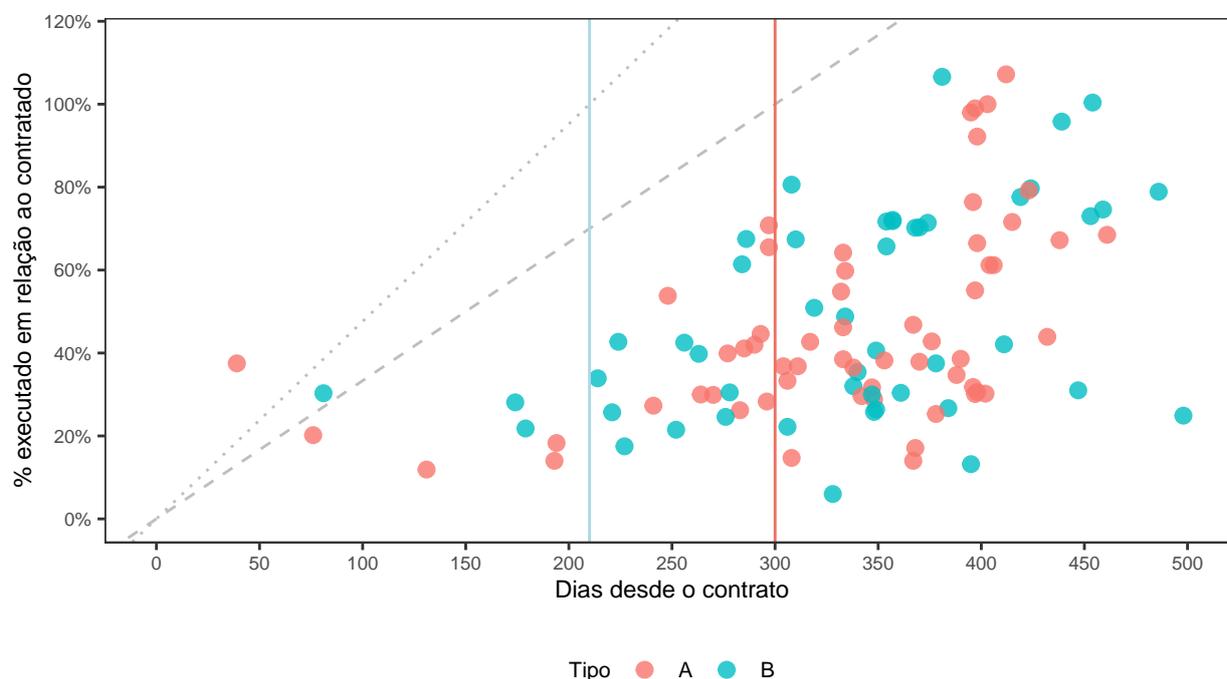


Figura 2: Execução contratual x dias

Ao plotarmos o gráfico de dispersão acima, é possível observarmos uma fraca correlação⁴ entre

³Conforme dados informados ao Sistema Tramita/TCE-PB.

⁴O coeficiente de correlação de *Pearson*, da amostra selecionada, entre o percentual executado e os dias desde a contratação é

o percentual executado (pago) e o tempo⁵ contratual, o que sugere uma ausência de padrão evolutivo. Em outras palavras, tendo em vista que estamos tratando de objetos similares (creches tipo padrão), deveríamos observar os pontos em região próxima às linhas⁶ pontilhada (para o tipo B) e tracejada (para o tipo A) cinzas. As linhas verticais azul e vermelha estão na marca de 210 e 300 dias.

O que podemos constatar, apenas analisando essas duas variáveis, é a existência de 41 obras (37,27%) com mais de 300 dias de contrato e com menos de 50% do valor pago em relação ao contratual.

3 Planejamento e equipes de auditoria

3.1 Planejamento

O planejamento da ação foi realizado pelo Grupo de Planejamento e Controle - GPC e o Núcleo de Avaliação de Engenharia - NAVE. Na etapa de planejamento foram previstos os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para a execução da ação.

3.2 Distribuição das equipes de auditoria

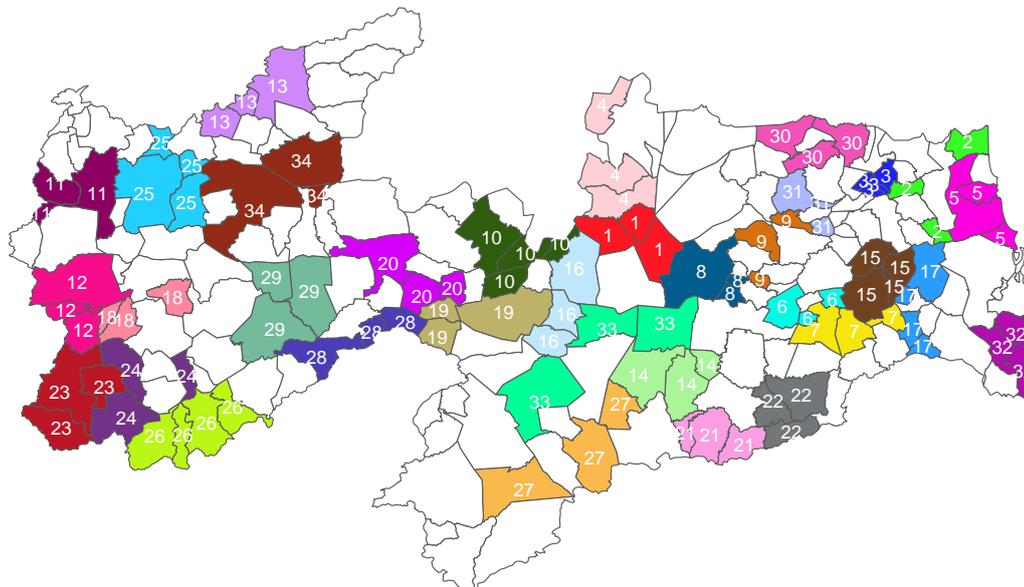


Figura 3: Distribuição das equipes.

de 0,47, em uma escala que varia de 0 a 1.

⁵A data base para o cálculo do período foi 31/07/2023.

⁶A linha tracejada cinza apresenta uma relação linear entre o percentual de execução da obra e 300 dias de tempo contratual. A pontilhada em relação a 210 dias.

Na ação de fiscalização coordenada foram empregados 68 ACE/TCP lotados em todos os departamentos da Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI. Foram formadas 34 equipes de Auditoria. A Figura 3 apresenta a distribuição geográfica dessas equipes.

3.3 Estratégia de coleta de dados em campo

Visando estimar o percentual de andamento das obras inspecionadas, foram estabelecidas macro etapas, conforme o cronograma físico financeiro definido nos próprios termos de convênio. Cada uma dessas etapas possui um peso em relação ao valor total, o que também foi considerado.

Todos esses dados, além de outros relacionados à consecução dos objetos conveniados, foram definidos para a coleta em campo, visando a análise posterior. A seção de resultados apresentará com mais detalhes quais foram os dados coletados.

4 Execução das ações planejadas

As ações das inspeções escolares foram iniciadas às 8h do dia 15 de agosto de 2023. A evolução das inspeções durante o dia é apresentada na Figura 4.

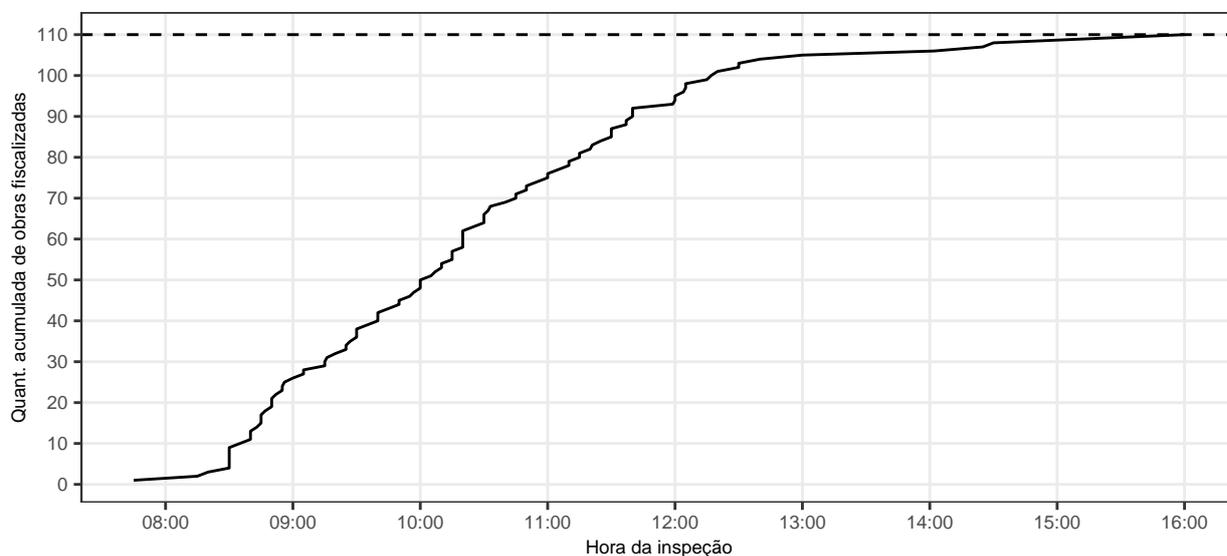


Figura 4: Gráfico da evolução das inspeções durante o dia.

O desempenho das equipes foi superior ao planejado. Por volta do meio dia, ou seja, quatro horas após o início programado, mais de 90% das obras já tinham sido vistoriadas. As equipes de auditoria foram instruídas a enviarem os dados das inspeções assim que possível, uma vez que vários municípios ainda não possuem uma boa cobertura de internet móvel, fato que dificultou o envio das informações em tempo hábil, em alguns casos.

O envio dos dados das inspeções foi acompanhado em um painel desenvolvido especificamente para a atividade, com atualizações a cada minuto. Imagens das inspeções também foram encaminhadas eletronicamente pela equipes em campo. Um total de 902 imagens foram enviadas, de forma a evidenciar diversos achados de auditoria.

5 Resultados

Das 110 obras previstas inicialmente a serem inspecionadas, apenas no Município de Alhandra não foi possível realizar a inspeção, uma vez que era feriado municipal e a equipe de auditoria, mesmo diligenciando localmente, não conseguiu identificar a locação da obra.

5.1 Resultados das verificações realizadas

Os itens a seguir apresentam alguns resultados após a coleta dos dados decorrente das inspeções *in loco*. Vale destacar que essa coleta foi realizada de forma estruturada e dinâmica, ou seja, os dados foram coletados conforme a etapa em que a obra se encontrava. Por exemplo: caso a obra estivesse concluída, não haveria a necessidade de coletar dados sobre a equipe de trabalhadores. Nesses casos, trataremos os dados ausentes como “não se aplica”.

5.1.1 Situação das obras no dia da inspeção

Em relação à situação das obras, do total de 110, 84 estavam em andamento, 24 paralisadas, 3 concluídas⁷ e 1 sem acesso (situação explicada no início da presente seção).

Dentre aquelas que foram constatadas como “em andamento”, em três delas a equipe de auditoria reportou um ritmo muito lento da obra. Dentre as três que foram consideradas concluídas, duas ainda aguardavam a ligação de rede elétrica e uma a inauguração.

Das 110 obras selecionadas, a média⁸ do tempo de contratação (até 31/07/2023) é de aproximadamente 334 dias. No entanto, não há registros de crianças sendo atendidas por alguma das creches advindas do programa já citado.

⁷Municípios de Bom Jesus, Capim e Salgadinho.

⁸Considerando 107 observações, uma vez que em 3 casos não foram enviados os dados sobre os contratos ao Sistema Tramita/TCE-PB.

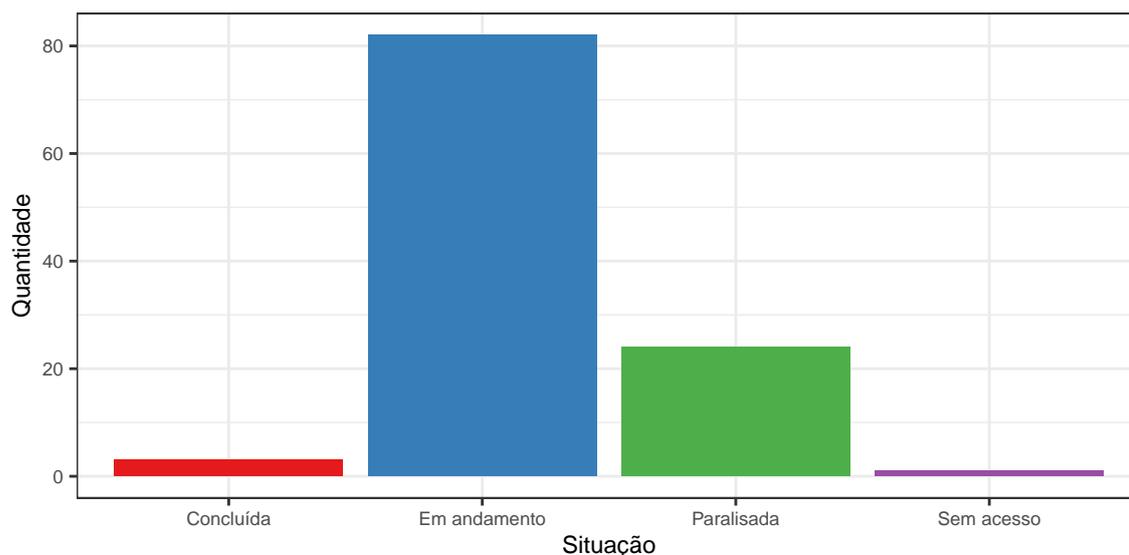


Figura 5: Situação das obras no dia da inspeção.

5.1.2 Locação das obras

A localização adequada, preferencialmente com infraestrutura, também é um dos requisitos dos convênios celebrados. Em 13 obras, as equipes de auditoria reportaram local inadequado. Os resultados são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Avaliação da localização da creche.

Resposta	Frequência	% do total
Não	13	11,82
Sim	96	87,27
Não se aplica	1	0,91

^a Fonte: Dados da Auditoria Coordenada 02/2023.

5.1.3 Compatibilidade com o projeto básico

Um outro item de verificação pelas equipes foi a possível incompatibilidade com o projeto básico. Esse indício foi reportado pelas equipes em 10 das 109 obras inspecionadas.

5.1.4 Placa da obra visível

A placa da obra, com os dados sobre a obra, visível para os cidadãos foi constatada em 85 (77,3%) das obras, em 21 (19,1%) a placa não estava visível e em 4 (3,6%) o item não foi aplicado (obras concluídas ou sem acesso). A placa da obra, além de ser uma exigência nos termos do convênio, é um instrumento de transparência.

5.1.5 Trabalhadores na obra

A presença de trabalhadoras na obra foi constatada em 73 (66,4%) casos, em 33 (30,0%) não havia e em 4 (3,6%) casos não se aplicava. Destacamos que nem sempre a ausência de trabalhadores na obra evidencia a sua paralisação. No entanto, em alguns casos, pode sugerir um andamento lento.

5.1.6 Evolução da obra

A estimativa de evolução da obra foi realizada pelas equipes de auditoria com base em uma coleta de dados estruturada que levou em conta os pesos de cada uma das macroetapas. O gráfico da Figura 6 apresenta o percentual⁹ estimado em relação ao período de tempo em dias, desde a contratação. É possível observar também que todas as obras classificadas como paralisadas possuem mais de 300 dias desde a contratação da respectiva empresa responsável pela execução.

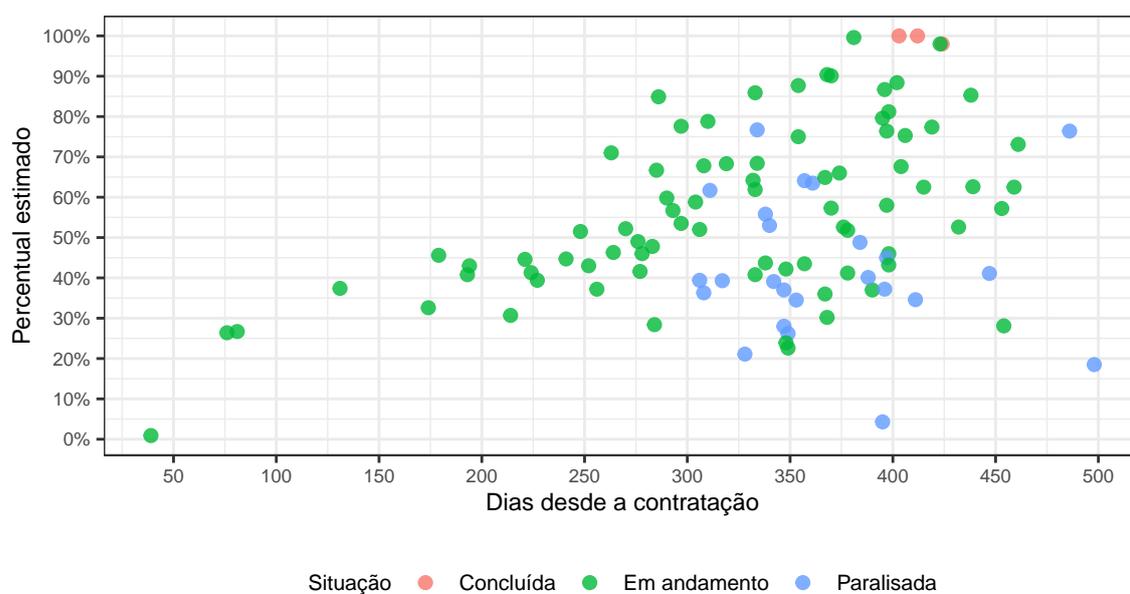
A Tabela 3 apresenta as estatísticas da evolução estimada das obras inspecionadas. Considerando as 109 observações, a média estimada de execução é de 53,99%, com mediana em 51,80%.

Tabela 3: Estatísticas da evolução estimada.

Mínimo	Q1	Q2	Média	Q3	Máximo
0,90%	39,30%	51,80%	53,99%	68,30%	100,00%

^a Fonte: Dados da Auditoria Coordenada 02/2023.

^b N = 109



*Considerando 106 observações

Figura 6: Situação das obras no dia da inspeção.

⁹Uma das obras não foi fiscalizada e em outras três as informações sobre a contratação não foi encaminhada ao Sistema Tramita/TCE-PB.

É natural que o percentual estimado esteja superior ao percentual pago (47,30%), uma vez que os pagamentos ocorrem, de forma geral, após a conclusão de determinada etapa da obra.

O gráfico da Figura 7 evidencia que 75% das obra paralisadas estão com evolução abaixo de 55%, ou seja, ainda distantes da conclusão.

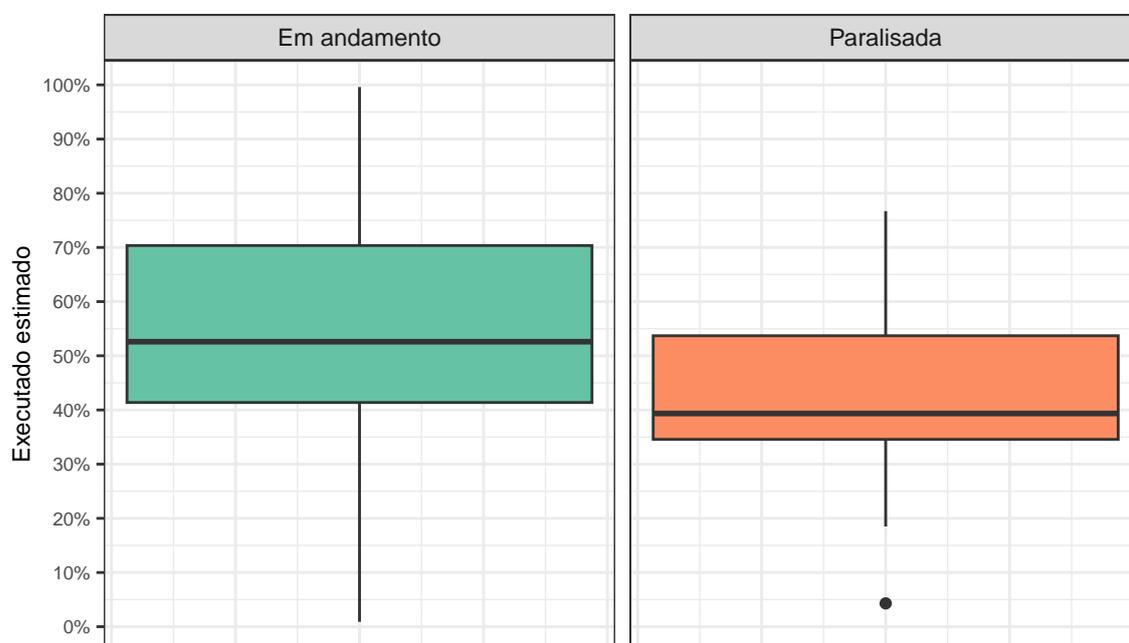


Figura 7: Distribuição do andamento por situação da obra.

6 Considerações finais

A Auditoria Coordenada na Educação objetivou realizar a inspeção *in loco* em 110 obras decorrentes de convênios celebrados entre o Governo do Estado da Paraíba e os municípios paraibanos.

Destacam-se as seguintes constatações:

1. Foram inspecionadas 109 obras decorrentes do programa Paraíba Primeira infância;
2. As obras inspecionadas possuem valor contratado em torno de R\$ 106 milhões, dos quais R\$ 51 foram pagos;
3. Foram realizadas 902 fotografias das obras inspecionadas;
4. Apenas 3 creches estão concluídas, no entanto, não há crianças sendo atendidas por tais equipamentos;
5. Foram detectadas 24 obras paralisadas;
6. 10 das 109 obras apresentaram indícios de incompatibilidade com o projeto básico;
7. Em 13 obras, o local escolhido, segundo as equipes de auditoria, são inadequados para uma creche;

8. Em média, as obras fiscalizadas estão com 54% de execução estimada.

Maiores detalhes sobre o desempenho individual das unidades visitadas estarão disponíveis em relatórios individualizados e/ou em processos especiais específicos. Outras ações de acompanhamento das situações aqui reportadas estão em andamento.

7 Anexos

Tabela 4: Municípios visitados.

Unidade gestora	Tipo da creche	Situação
Alcantil	B	Em andamento
Alhandra	A	Sem acesso
Aparecida	B	Em andamento
Arara	B	Paralisada
Araruna	B	Paralisada
Aroeiras	A	Em andamento
Boa Vista	A	Em andamento
Bom Jesus	A	Concluída
Bom Sucesso	B	Em andamento
Bonito de Santa Fé	A	Em andamento
Boqueirão	B	Paralisada
Borborema	A	Em andamento
Brejo dos Santos	A	Paralisada
Cabaceiras	A	Em andamento
Cabaceiras	B	Em andamento
Cacimba de Areia	A	Em andamento
Cacimbas	A	Em andamento
Caldas Brandão	A	Em andamento
Camalaú	A	Em andamento
Capim	B	Concluída
Caraúbas	A	Em andamento
Catingueira	A	Paralisada
Catolé do Rocha	B	Em andamento
Caturité	B	Em andamento
Conceição	A	Em andamento
Conde	B	Em andamento
Cubati	B	Em andamento
Curral de Cima	B	Em andamento
Desterro	A	Em andamento
Diamante	B	Em andamento
Dona Inês	A	Paralisada
Duas Estradas	A	Em andamento
Emas	A	Em andamento
Frei Martinho	A	Em andamento
Gado Bravo	A	Em andamento
Gurinhém	A	Em andamento
Gurjão	A	Em andamento
Ibiara	B	Em andamento
Igaracy	A	Paralisada
Imaculada	B	Em andamento
Ingá	A	Em andamento
Juarez Távora	B	Em andamento

Tabela 4: Municípios visitados. (continuação)

Unidade gestora	Tipo da creche	Situação
Juazeirinho	A	Paralisada
Junco do Seridó	A	Em andamento
Juripiranga	A	Paralisada
Lagoa de Dentro	A	Em andamento
Lastro	A	Em andamento
Lucena	B	Em andamento
Manaíra	B	Em andamento
Marcação	B	Paralisada
Mari	A	Em andamento
Massaranduba	B	Em andamento
Mataraca	A	Em andamento
Maturéia	B	Paralisada
Mogeiro	A	Em andamento
Montadas	B	Paralisada
Monte Horebe	B	Paralisada
Mulungu	B	Paralisada
Nova Palmeira	B	Paralisada
Olho d'Água	A	Em andamento
Olivedos	A	Em andamento
Parari	B	Em andamento
Passagem	B	Em andamento
Patos	B	Em andamento
Patos	A	Em andamento
Paulista	A	Em andamento
Pedra Branca	B	Em andamento
Pedra Lavrada	A	Em andamento
Pilar	A	Em andamento
Pilões	B	Em andamento
Pitimbu	A	Em andamento
Pocinhos	A	Em andamento
Pombal	B	Paralisada
Princesa Isabel	B	Em andamento
Puxinanã	B	Em andamento
Remígio	A	Paralisada
Riacho de Santo Antônio	A	Em andamento
Riachão do Bacamarte	A	Em andamento
Riachão do Poço	A	Paralisada
Rio Tinto	B	Paralisada
Salgadinho	A	Concluída
Santa Cecília	A	Em andamento
Santa Helena	B	Em andamento
Santa Inês	B	Em andamento
Santa Luzia	A	Em andamento
Santana de Mangueira	A	Em andamento
Santo André	B	Em andamento

Tabela 4: Municípios visitados. (continuação)

Unidade gestora	Tipo da creche	Situação
Sapé	A	Em andamento
Serra Branca	B	Paralisada
Serra Grande	A	Em andamento
Serra da Raiz	A	Em andamento
Sertãozinho	A	Paralisada
Solânea	B	Em andamento
Sousa	B	Em andamento
São Domingos do Cariri	B	Em andamento
São Francisco	A	Em andamento
São José de Caiana	A	Em andamento
São José de Piranhas	B	Em andamento
São José de Princesa	B	Paralisada
São José dos Ramos	A	Em andamento
São João do Rio do Peixe	B	Em andamento
São Sebastião de Lagoa de Roça	A	Paralisada
São Vicente do Seridó	A	Em andamento
Tacima	B	Em andamento
Taperoá	B	Em andamento
Tavares	A	Em andamento
Teixeira	B	Em andamento
Tenório	B	Paralisada
Umbuzeiro	B	Em andamento
Vista Serrana	A	Em andamento

^a Fonte: Dados da Auditoria Coordenada 02/2023.