



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Acordo de Cooperação Técnica: FNDE - UNOPS/24.330

Brasília - DF, 11 de dezembro de 2025

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Unidade Avaliada: Diretoria de Gestão Articulação e Projetos Educacionais (Digap)

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1793256

Missão Audit/FNDE

Aumentar e proteger o valor organizacional, com foco no fortalecimento da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles.

Propósito

Oferecer serviços de avaliação e consultoria, de forma objetiva e independente, adicionando valor e melhorando as operações da organização para o alcance de seus objetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação é um dos produtos previstos nos fluxos de trabalho da Auditoria Interna do FNDE (Audit) e consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Além disso, tem por finalidade avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relacionado ao objeto e à Unidade Auditada contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão e para o fortalecimento da governança institucional.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se da avaliação do Acordo de Cooperação Técnica UNOPS/24.330, celebrado entre o FNDE e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), visando fortalecer a capacidade da Autarquia para gerenciar as ações de infraestrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR), fornecer assistência técnica aos entes federados e concluir a execução de até 120 escolas indígenas e quilombolas paralisadas e inacabadas.

O FNDE enfrenta o desafio de modernizar a gestão e a execução da infraestrutura escolar em todo o país, especialmente nas comunidades indígenas e quilombolas. Com o intuito de conferir maior agilidade a essas construções, firmou Cooperação Técnica Internacional com o UNOPS, agência das Nações Unidas especializada em infraestrutura educacional.

A avaliação tem como objetivo analisar o andamento das atividades desenvolvidas no primeiro ano de vigência do Projeto (abril/2024 a junho/2025), bem como identificar melhorias e oportunidades de aperfeiçoamento dos processos de gerenciamento e execução do referido Acordo.

Importante considerar a necessidade de atualização de algumas informações relativas ao exercício de 2026, dado o decurso de tempo entre a conclusão do relatório e a sua publicação.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi realizado a partir da priorização do tema estabelecido no PAINT/AUDIT/FNDE de 2025 referente ao Pacto Nacional pela Retomadas das Obras Paralisadas e Inacabadas, lançado pelo Governo Federal em maio de 2023.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

O Projeto previa a construção de até 120 unidades escolares indígenas e quilombolas. Em decorrência da adesão dos entes federativos junto ao FNDE, foram formalizadas manifestações de interesse para 67 obras, das quais 62 atenderam aos critérios estabelecidos e foram consideradas aptas à retomada.

A auditoria realizada no ano de 2025 evidenciou que, no primeiro ano de execução do Projeto, correspondente à sua fase inicial de implementação, o desempenho financeiro apresentou-se abaixo do esperado, com execução inferior a 3% dos recursos transferidos ao UNOPS referentes à 1ª parcela, liberada em junho de 2024, no montante de R\$ 68 milhões. Em razão da baixa utilização, os recursos aportados geraram rendimentos de aproximadamente R\$ 6.9 milhões, conforme posição extraída em junho de 2025.

Destaca-se que, apesar da priorização do Resultado 2 (execução das obras), no período abrangido pela auditoria, o Projeto havia efetivado a contratação de empresa para o início da execução de apenas quatro obras, localizadas no Estado do Pará.

O início efetivo das obras foi impactado por obstáculos relevantes, como dificuldades de acesso e de interação com as comunidades locais, entraves logísticos e, especialmente, a baixa competitividade nos certames licitatórios da construção civil, fator que contribui para a elevação dos custos de execução das obras. Observou-se, ainda, que os relatórios narrativos trimestrais elaborados pelo UNOPS apresentaram informações inconsistentes, carecendo do detalhamento necessário para garantir a transparência do projeto, além da sobreposição de atribuições entre o FNDE e o UNOPS no Acordo.

Por fim, no âmbito da governança, constatou-se a necessidade de maior participação da ABC no acompanhamento do Projeto, especialmente por meio do estabelecimento de pontos formais de controle, bem como de aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e gerenciamento de riscos.

Em síntese, as recomendações visaram à correção das fragilidades identificadas e ao aprimoramento da governança do Projeto, mediante a readequação do orçamento e do Plano de Trabalho ao atual cenário, o fortalecimento da articulação entre FNDE e UNOPS e o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência, controle e gestão de riscos, em conformidade com as disposições pactuadas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AUDIT	Auditoria Interna do FNDE
CEP	Conselho Executivo do Projeto
CGU	Controladoria-Geral da União
DIGAP	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IN	Instrução Normativa
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PAR	Plano de Ações Articuladas
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIGAP	Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Resultados parciais da implementação do Projeto	12
2. Gestão Orçamentária e Financeira do Projeto	16
3. Governança do Projeto	20
4. Fragilidades apresentadas no conteúdo dos relatórios trimestrais de implementação do projeto	27
5. Descumprimento de cláusulas do Acordo e de normativos do Projeto	28
RECOMENDAÇÕES	33
CONCLUSÃO	37
ANEXOS	
I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AVALIADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	39

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados dos exames realizados no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Internacional UNOPS/24.330, celebrado em 05/04/2024 entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), com a chancela da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE).

O Projeto, denominado “Fortalecimento da Gestão em Infraestrutura da Educação para os Povos Tradicionais no Brasil”, tem por objetivos: (i) fortalecer a capacidade do FNDE para gerenciar as ações de infraestrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR); (ii) ampliar a capacidade de assistência técnica aos entes federados; e (iii) concluir a execução de até 120 escolas indígenas e quilombolas paralisadas ou inacabadas.

A realização do presente trabalho decorre da priorização do tema “retomada das obras inacabadas e paralisadas” no âmbito do FNDE, constante do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT/2025). O objetivo foi avaliar a execução do Projeto UNOPS/24.330 em seu primeiro ano de implementação, que compreende o período de abril de 2024 a junho de 2025, com o propósito de identificar oportunidades de aprimoramento na implementação do referido Projeto.

Para tanto, buscou-se responder às seguintes questões de auditoria:

Questão 1 - A execução do Acordo FNDE/UNOPS nº 24.330 está sendo conduzida em conformidade com os normativos nacionais aplicáveis e com as regras, políticas e procedimentos do UNOPS aplicáveis à Cooperação Técnica Internacional?

Questão 2 – A governança e os controles instituídos são suficientes para alcançar os resultados (R1, R2 e R3) previstos no cronograma de Execução do Projeto?

Dessa forma, o escopo dos trabalhos concentrou-se na avaliação do andamento da implementação do Projeto, não abrangendo análises acerca da conformidade dos produtos decorrentes dos processos de seleção e das contratações de consultorias de pessoas físicas e jurídicas.

Assim, a avaliação, de forma mais detalhada, focou no exame dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados, a adequação da estrutura organizacional do Projeto e a alocação formal da equipe gerencial e técnica, a atuação dos comitês Executivo e Operacional e a aderência aos normativos nacionais e políticas e regras do organismo cooperante.

Para fundamentar as análises, foram adotados como critérios: o Decreto nº 5.151/2004; a Portaria MRE nº 8/2017; as Portarias FNDE nº 722/2023 e nº 458/2024 e suas alterações; as Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (ABC/MRE, 2024); e o Acórdão TCU nº 1339/2009 e as regras, políticas e procedimentos do UNOPS aplicáveis.

O trabalho foi conduzido em conformidade com o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental, aprovado pela Instrução Normativa SFC nº 3, de 9 de junho de 2017.

Os procedimentos compreenderam a análise documental e o cruzamento de dados constantes dos autos do processo de execução do Projeto e da pasta eletrônica (*SharePoint*), bem como informações obtidas por meio de Solicitações de Auditoria (S.A.).

Ressalvada a indisponibilidade de acesso da equipe de auditoria aos extratos bancários das contas principal e de rendimento, administradas pelo UNOPS, não foram identificadas outras limitações à execução dos trabalhos.

Por fim, considerando a abordagem sobre as situações verificadas durante a execução do Acordo e as recomendações formuladas neste Relatório, vislumbra-se que a avaliação realizada tenha o potencial de contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de gestão, monitoramento e acompanhamento da execução do Projeto de Cooperação Técnica UNOPS/24.330.

VISÃO GERAL DO OBJETO AVALIADO

Um dos principais desafios do FNDE tem sido promover a inovação e a modernização da gestão e das estruturas de governança, de modo a atender, com maior eficiência e equidade, às demandas sociais por uma educação de qualidade, em especial no que se refere à infraestrutura das escolas situadas em comunidades indígenas e quilombolas.

Com essa finalidade, o Governo Federal lançou, em maio de 2023, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, possibilitando que estados e municípios com obras escolares paralisadas e/ou inacabadas repactuassem seus ajustes, visando à conclusão dessas construções.

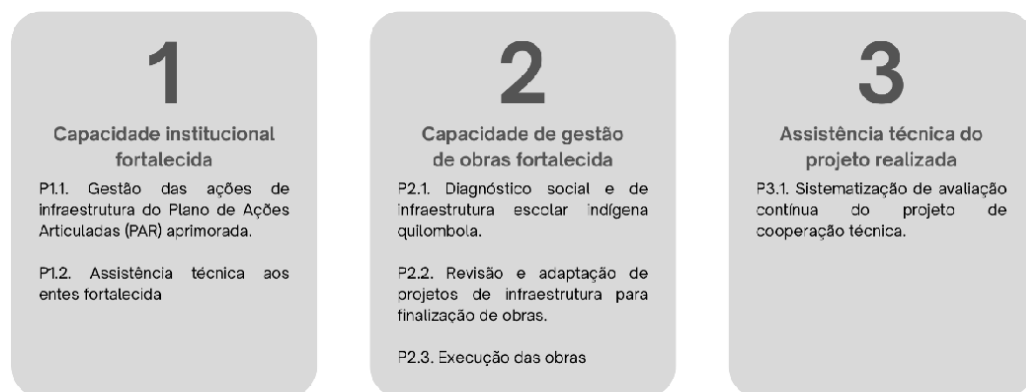
Atento à necessidade de ampliar a capacidade de resposta às demandas por infraestrutura educacional, sobretudo em comunidades indígenas e quilombolas, o FNDE recorreu à Cooperação Técnica Internacional. Nesse contexto, solicitou o apoio do UNOPS — agência especializada da ONU em prestar assessoria técnica para a gestão de projetos de infraestrutura educacional em suas diversas etapas — com vistas ao fortalecimento de sua capacidade de gestão de obras voltadas a essas populações.

Em 5 de abril de 2024, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica Internacional UNOPS/24.330 entre as instituições partícipes do Projeto, conforme os artigos 4º e 5º do Contexto Legal, a saber:

- i) Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC) - cabe acompanhar o desenvolvimento do Projeto sob os aspectos técnicos e administrativos, mediante análise dos relatórios anuais recebidos, visitas ao FNDE e reuniões periódicas com seus responsáveis e com o UNOPS, para fins de verificação do cumprimento dos seus objetivos, metas e resultados.
- ii) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - Unidade Executora do Projeto, cabendo a responsabilidade pelas ações decorrentes do referido Acordo.
- iii) Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) - por meio de seu Escritório no Brasil, designado como responsável pelo apoio ao FNDE no desenvolvimento das ações do Documento de Projeto

O projeto tem como objetivo específico fortalecer a capacidade do FNDE para gerenciar as ações de infraestrutura do Programa PAR, fornecer assistência técnica aos entes federados e concluir a execução de até 120 escolas indígenas e quilombolas paralisadas e inacabadas.

Figura 1 – Resultados previstos no Projeto UNOPS/24.330



Fonte: Reunião tripartite 24.06.2025.

O Projeto UNOPS/24.330 deverá ser implementado em 48 meses, a partir da data de sua assinatura. Os créditos orçamentários do Projeto serão aportados integralmente pelo FNDE, na modalidade de Execução Nacional, no valor de R\$ 195.304.580,00, que serão administrados pelo UNOPS conforme o cronograma de desembolsos demonstrado abaixo:

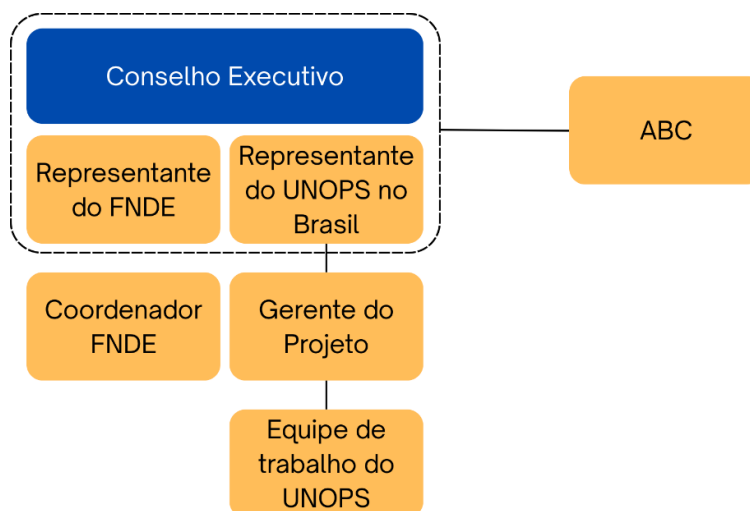
Tabela 1 – Cronograma de Desembolsos

Parcelas	Valor R\$	Período do Desembolso
1	68.234.130,00	60 dias após assinatura
2	84.538.662,00	12 meses após o desembolso 1
3	42.531.768,00	12 meses após o desembolso 2
Total	195.304.580,00	-

Fonte: Acordo, seção 6.1.

A estrutura organizacional estabelecida na seção 8.1 do Acordo para a implementação do Projeto é a seguinte:

Figura 2 – Estrutura Organizacional do Projeto



Fonte: Documento de Projeto (UNOPS/24.330), pág. 32.

O Conselho Executivo do Projeto (CEP), composto por representantes do FNDE e do UNOPS, atuará como instância deliberativa, responsável pela definição e pelo acompanhamento das questões estratégicas do Projeto.

A composição dos membros do referido Conselho ou Comitê, como fora intitulado na Portaria FNDE nº 616/2025, que revogou a Portaria nº 458/2024, ficou estabelecida conforme a relação a seguir: i) Presidente do FNDE, responsável pela direção do Projeto e pela designação do coordenador do Projeto, conforme o artigo 2º da Portaria FNDE nº 722, de 07/11/2023; ii) Diretor da DIGAP, designado como Coordenador Executivo do Projeto, conforme a Portaria FNDE nº 534, de 27/06/2024; iii) Diretor da DIFIN; (iv) representante da ASCOP/FNDE; e (v) representante do UNOPS no Brasil, representado pelo Diretor do Escritório Multi-País da Argentina; e o Auditor-Chefe do FNDE que deverá acompanhar as reuniões do Comitê para fins de supervisão das ações do Projeto.

O art. 4º, §1º da mencionada Portaria, estabelece que as reuniões do Comitê ocorrerão por convocação do seu Presidente ou por meio de requerimento aprovado pela maioria absoluta dos seus membros.

As atribuições específicas do citado Conselho foram definidas na seção 8.2 do Acordo de Projeto, bem como nas citadas Portarias do FNDE, assim descritas: i) reconhecer a finalização de cada fase contemplada no Plano de Trabalho; e, ii) aprovar o Plano de Trabalho, o que implica (*in verbis*):

- aprovação de alterações de quantitativo de produto;
- aprovação de alterações na distribuição orçamentária entre as atividades (a ampliação do acordo exige a Revisão *do mesmo – sic*);
- aprovação de alterações de cronograma (a extensão do prazo do projeto requer uma Revisão do acordo);
- a consolidação da revisão dos termos de Referência e especificações técnicas;
- a elaboração, revisão, ou verificação da existência dos estudos de pré-investimentos, documentações técnicas e outros;
- a consolidação dos processos de licitação e suas respectivas recomendações de adjudicação;
- o acompanhamento da execução dos contratos e suas respectivas etapas;
- a revisão e aprovação das variações de acordo com as contingências estabelecidas para cada contrato e seus respectivos impactos financeiros e de cronograma de execução;
- o acompanhamento da fase de encerramento do Projeto.

O Projeto conta, ainda, com um Comitê Operacional, instituído pela Portaria FNDE nº 616/2025, que revogou a Portaria nº 458/2024, que o instituíra anteriormente, atribuindo-lhe a responsabilidade de analisar, supervisionar e orientar as atividades operacionais do Projeto bem como de fornecer sugestões e recomendações de melhorias, de forma a garantir o bom funcionamento dos trabalhos.

O referido Comitê, com previsão de reuniões quinzenais, é composto pelos seguintes membros: (i) representante da Presidência do FNDE; (ii) Coordenador-Geral de Infraestrutura Educacional da DIGAP; (iii) Coordenador-Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais da DIGAP; (iv) dois representantes do UNOPS; (v) um representante da área de Cooperação Internacional do FNDE; e um representante da Auditoria Interna do FNDE que acompanhará e supervisionará as reuniões e decisões do referido Comitê.

No tocante à estruturação do Acordo UNOPS 24.330, cumpre destacar que as disposições constantes do Contexto Legal, seção 9 do Sumário, prevalecem sobre as demais partes do instrumento, conforme estabelecido no Artigo 35 do Título IX (Da Solução de Controvérsias).

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Resultados parciais da implementação do Projeto

No âmbito do Acordo UNOPS/24.330 foram previstos três resultados: R1 - Capacidade institucional fortalecida; R2 - Capacidade de gestão de obras fortalecida; e R3 - Assistência técnica do projeto realizada.

Em relação ao andamento das atividades, o referido Acordo, firmado em abril/2024, contemplou, na Seção 4.4, o Cronograma de Execução, com o objetivo de orientar o planejamento das atividades necessárias ao alcance dos resultados previstos (R1, R2 e R3). O Cronograma, peça integrante do Plano de Trabalho, foi reprogramado em novembro/2024, com a entrega desse Plano.

Destaca-se que, conforme informado no 2º Relatório Trimestral de 2025, elaborado pelo UNOPS, encontra-se em elaboração um novo Plano de Trabalho, que incluirá um Cronograma de Execução atualizado, de modo a refletir os ajustes necessários ao avanço das atividades.

Essas reprogramações, embora compreensíveis diante da complexidade das entregas, evidenciam a necessidade de maior interação e alinhamento entre as equipes do FNDE e UNOPS, bem como de promover rotinas de monitoramento e comunicação tempestiva.

A seguir, apresenta-se um panorama do progresso e desafios em cada um desses eixos de resultados, com base nos relatórios trimestrais de monitoramento do Projeto, elaborados em 2024 e no primeiro semestre de 2025.

1.1. Resultado 1: Capacidade institucional fortalecida

As principais entregas previstas para Resultado 1 (R1) são: diagnóstico dos processos vigentes do FNDE, desenho e implementação de novos processos (incluindo método de avaliação de riscos para novos convênios), capacitação da equipe técnica do FNDE nesses novos processos, e aprimoramento do modelo de assistência técnica aos estados e municípios.

A implementação do Resultado 1, conforme o 2º Relatório Trimestral de 2025, teve início em abril de 2025, com a apresentação do novo modelo de processos (metodologia Back on tracks) validado pela Autarquia. Em julho de 2025, iniciou-se a coleta de dados por meio de questionários encaminhados ao FNDE, visando ao diagnóstico do PAR com base em cinco eixos temáticos.

Em atualização às informações deste achado, considerando o exercício de 2026, a Unidade Auditada informou a conclusão da Atividade 1.1.1 – Mapeamento e Diagnóstico de processos e da cadeia de valor e da Atividade 1.1.2, relativa ao desenho, testagem e validação do novo modelo de processos e da cadeia de valor. Informou, ainda, a conclusão da revisão dos mecanismos de avaliação de riscos dos novos termos de compromisso e do modelo de processos, com a elaboração de Matriz SWOT, matriz de gestão de riscos e proposição de estratégias de mitigação.

No âmbito do Produto 1.2 – Assistência técnica aos entes fortalecida, a Atividade 1.2.1 apresentou 70% de execução, tendo sido realizado o diagnóstico do modelo atual de assistência técnica prestada pelo FNDE aos entes federados. As atividades desenvolvidas foram sistematizadas e serão validadas junto às equipes técnicas e aos gestores do FNDE no segundo semestre de 2026. Permanecem previstas, ainda, as etapas subsequentes relacionadas ao desenho da nova metodologia de assistência técnica, à elaboração de materiais e manuais e à realização de piloto para acompanhamento de sua implementação.

Ressalta-se que as informações apresentadas nesta atualização foram prestadas pela Unidade Auditada e não foram objeto de procedimentos adicionais de auditoria para sua validação, razão pela qual são apresentadas neste relatório conforme informado pela Unidade.

1.2. Resultado 2: Capacidade de gestão de obras fortalecida

As entregas previstas para o Resultado 2 são os diagnósticos social e de infraestrutura escolar indígena e quilombola (P2-1), a revisão e a adaptação dos projetos executivos para finalização de obras (P2-2) e a execução das obras de até 120 escolas (P2-3).

Das 120 unidades escolares inicialmente previstas no Acordo, 67 manifestaram interesse em aderir ao Projeto, por unidade da federação, conforme demonstrado na Tabela abaixo:

Tabela 2 – Lista Preliminar x Manifestação de Interesse

Estado da Federação	Lista Preliminar	Manifestação de Interesse
Alagoas	2	-
Amazonas	22	14
Amapá	12	12
Bahia	7	4
Ceará	1	-
Goiás	1	-
Maranhão	18	5

Mato Grosso	9	7
Mato Grosso do Sul	2	1
Pará	34	18
Paraíba	2	-
Piauí	1	-
Rio de Janeiro	2	-
Roraima	8	6
Total	120	67

Fonte: Dashboard UNOPS.

Consoante dados extraídos do Relatório Trimestral 2025.Q2 do UNOPS, das 67 escolas que apresentaram manifestação de interesse, 3 unidades já se encontravam concluídas e 2 foram excluídas do escopo do projeto, assim 62 atenderam aos requisitos estabelecidos e foram integradas ao conjunto de obras previstas para retomada.

Conforme registrado no referido Relatório, o UNOPS concentrou esforços para a elaboração dos diagnósticos de infraestrutura das 67 obras, previsto no Produto - P2.1. Além disso, o diagnóstico social foi elaborado com as comunidades, em observância às especificidades culturais, linguísticas e territoriais, abrangendo 14 etnias indígenas e 12 quilombolas, sendo ambos considerados etapas preparatórias essenciais à fase de execução das obras. A conclusão das atividades de diagnósticos foi notificada ao FNDE em julho de 2025.

Com relação ao Produto P2.2, no primeiro semestre de 2025, as atividades do UNOPS foram dedicadas à preparação de termos de referência para as licitações e contratações de projetos de infraestrutura.

Quanto aos projetos de infraestrutura, foi realizado estudo preliminar da modelagem 3D das escolas para fins de avaliação de tipos de materiais, peso, modulação e adaptações culturais para humanização dos povos tradicionais brasileiros. O processo de contratação dos novos projetos, com padronização de custos, especificações de materiais e parâmetros modulares, foi encaminhado ao FNDE para análise e aprovação em junho de 2025. Conforme informado no 2º Relatório Trimestral (2025.Q2), datado de 30/07/2025, o FNDE ainda não havia se manifestado.

Destaca-se que houve priorização do Resultado 2, em razão de sua maior complexidade e duração cronológica. Das 62 escolas aptas para retomada das obras, nesse primeiro ano de Projeto, 4 escolas indígenas situadas nos municípios de Capitão Poço e Paragominas (PA), iniciaram a execução, o que demonstra um estágio inicial de avanço das atividades, com ritmo

ainda gradual.

A implementação do Resultado 2 enfrenta, simultaneamente, desafios logísticos em áreas remotas - que elevam custos, dificultam mobilização de equipes e transporte de insumos e reduzem a atratividade dos fornecedores de insumos - e exigências socioambientais com participação comunitária, cuja cautela na implementação é essencial, mas adiciona etapas e condicionantes ao cronograma.

Soma-se a necessidade de revisar e adequar projetos às especificidades culturais, geotécnicas e climáticas, demandando levantamentos in loco, compatibilização técnica e atualização de memoriais e orçamentos.

Em conjunto, esses fatores, dentre outros, pressionam o início das obras, ampliam as incertezas de prazo e custo, dificultam as execuções e aumentam a probabilidade de reprogramações e de entregas aquém do pactuado, podendo comprometer a implementação final do projeto, previsto para 2028.

Em atualização às informações deste achado, considerando o exercício de 2026, a Unidade Auditada informou que, no âmbito do Produto 2.1 – Diagnóstico de infraestrutura escolar indígena e quilombola, foram realizadas missões técnicas nas comunidades abrangidas pelo Projeto, em oito estados, bem como elaborados diagnósticos sociais e de infraestrutura, notas técnicas e 67 laudos técnicos de vistoria. Informou, ainda, a realização de estudo das escolas remanescentes, contemplando aspectos territoriais, logísticos, contratuais e de avanço das obras.

Em relação ao Produto 2.2 – Revisão e adaptação de projetos de infraestrutura para finalização de obras, foram registradas entregas relacionadas aos projetos de quatro escolas em Santa Luzia do Pará e Paragominas, seis escolas em Roraima e 14 escolas nos municípios de Baião e Colares e no Maranhão, além do desenvolvimento de projetos referenciais para nove escolas, contemplando diferentes tipologias e sistemas estruturais. Permaneceram, ainda, em andamento processos para contratação de projetos e obras em outros grupos de escolas, abrangendo os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amapá, Bahia e Pará.

Quanto ao Produto 2.3 – Execução de obras, das 62 escolas incorporadas ao cronograma de retomada, 24 encontravam-se contratadas. No período, quatro obras no Pará e cinco das seis obras contratadas em Roraima estavam em execução, enquanto as 14 obras dos clusters PA2 e Maranhão encontravam-se com contratos formalizados e em etapas

preliminares e de mobilização. Paralelamente, prosseguiram ações preparatórias para novas contratações e para a implantação de dez escolas indígenas no Parque do Tumucumaque.

Registra-se que os dados relativos à atualização do Resultado 2 decorrem das informações fornecidas pela Unidade Auditada, não tendo sido realizados procedimentos adicionais de auditoria para confirmação dos dados e resultados reportados.

1.3. Resultado 3: Assistência técnica do projeto realizada

O Resultado 3 tem como objetivo principal apoiar a implementação do Projeto por meio do acompanhamento sistemático da execução e elaboração de relatórios periódicos, configurando-se como eixo de suporte transversal aos demais resultados.

Assim, as ações vinculadas a este resultado são voltadas ao monitoramento contínuo das atividades do UNOPS nas áreas de recursos humanos, aquisições, gestão de contratos, de pessoas e financeira contemplando a atualização permanente dos planos de contratação de recursos humanos e mobilização da equipe do Projeto, bem como as ações de compras e contratações, viagens e missões, de comunicação e promoção da diversidade e inclusão no âmbito do Projeto.

Ressalta-se que os relatórios trimestrais de implementação do Projeto, elaborados pelo UNOPS, previstos na atividade A.3.1.2 do Produto P3.1, apresentam informações inconsistentes, conforme apontamentos dos itens nº 3.1 e 3.2, deste relatório.

2. Gestão Orçamentária e Financeira do Projeto

2.1. Baixa execução financeira do Projeto decorrente dos desafios da fase inicial de implementação

No primeiro ano de implementação, o projeto apresentou desempenho financeiro abaixo do esperado, uma vez que as atividades se concentraram predominantemente na fase preparatória, com foco na formalização de instrumentos da gestão do Projeto, elaboração do Plano de Trabalho e realização das primeiras missões técnicas, sem que houvesse avanços significativos nas etapas de execução física e financeira, o que reflete o caráter ainda incipiente da fase de implementação do projeto.

Em 06/06/2024, o FNDE transferiu ao UNOPS a 1ª parcela de recursos destinada à execução do Projeto UNOPS nº 24.330, no valor de R\$ 68.234.130,00, depositada em conta específica, gerida pelo UNOPS, em instituição financeira nacional, com a finalidade de custear

as atividades previstas no cronograma de execução.

No período de abril de 2024 a junho de 2025, os gastos registrados nos relatórios trimestrais e no dashboard da cooperação técnica totalizaram R\$ 1.508.480,10, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 3: Categorias de gastos por Resultados

Resultado	Total Orçamento	Realizado 2024	Realizado até 30/06/2025	Total Realizado	Valor transferido 1ª parcela	% de Execução	Saldo Disponível em 30/06/2025
1	6.976.879,00	-	15.159,48	15.159,48	68.234.130,00	2,21%	66.725.649,90*
2	171.175.607,00	133.031,10	980.966,79	1.113.997,89			
3	7.851.879,00	70.149,21	237.341,13	307.490,34			
Subtotal	186.004.365,00	203.180,31	1.233.467,40	1.436.647,71			
Taxa de Adm. (5%)	9.300.214,00	10.159,02	61.673,37	71.832,39			
Total	195.304.580,00	213.339,33	1.295.140,77	1.508.480,10			

* O saldo disponível foi apurado sem considerar os rendimentos financeiros das aplicações (R\$ 6.901.030,98)

Fonte: Relatório trimestral UNOPS Q2/2025, consolidados pela Auditoria, em reais.

A Tabela 3 apresenta o resumo da operacionalização dos recursos do Projeto, demonstrando que menos de 3% dos recursos repassados pelo FNDE ao UNOPS foram aplicados no período de um ano, sem considerar os rendimentos em aplicações financeiras.

Destaca-se que os recursos financeiros aplicados no Banco BNP Paribas, durante o primeiro ano de execução do Projeto, renderam R\$ 6.901.030,98, segundo informações do Relatório 2025.Q2 do UNOPS, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 4 – Performance Financeira

Valor Desembolsado – 1ª parcela em junho de 2024	Rendimentos Obtidos de Aplicações financeiras	Total de recursos	Gastos realizados	Saldo disponível em 30/06/2025
68.234.130,00	6.901.030,98	75.135.160,98	1.508.480,10	73.626.680,88

Fonte: Dados extraídos do Relatório UNOPS Q2/2025, em reais.

Ademais, o saldo disponível em 30/06/2025, no valor de R\$ 73.626.680,88, supera o montante desembolsado na primeira parcela, liberada em 2024. Em razão desse cenário, não foi liberada a segunda parcela ao UNOPS, no valor de R\$ 84,5 milhões, prevista para 06/06/2025, demonstrando zelo pela regular aplicação dos recursos no âmbito do Projeto.

O cronograma de desembolsos de recursos foi estabelecido no Acordo, seção 6.1, com

base em marcos temporais, sem vinculação às entregas previstas, contemplando três parcelas anuais contadas a partir da data de assinatura do Instrumento. Essa sistemática contribui para o acúmulo do volume de recursos disponíveis na conta do Projeto, em razão do descompasso entre os repasses financeiros e o ritmo de execução das atividades.

Na reunião Tripartite, realizada em 24/06/2025, discutiu-se necessidade de vincular os desembolsos do Projeto ao comprometimento de recursos relacionados a contratos, especialmente no âmbito do Resultado 2, que representa cerca de 90% do orçamento total do Projeto.

Considerando que os trabalhos de auditoria abrangeram o primeiro ano de implementação do Projeto, verificou-se que as partes vêm adotando providências para aprimorar a sistemática de desembolsos, buscando maior alinhamento entre a liberação de recursos e a evolução da execução física e financeira. Nesse sentido, encontram-se em andamento tratativas voltadas ao aperfeiçoamento desse fluxo.

2.2. Custos com a utilização de sistemas internos do UNOPS - Resultado 3 - Produto P3.1.

No tocante à rubrica “alocação de sistemas”, debitada mensalmente ao Projeto, observa-se que, do orçamento previsto de R\$ 265.859,00 no âmbito do Produto P3.1 do Resultado 3, foi executado até 30/06/2025 o montante de R\$ 145.531,81, correspondente a aproximadamente 54% do orçamento dessa rubrica no primeiro ano de vigência do Projeto, evidenciando uma possível insuficiência de orçamento nessa rubrica ao longo da execução do Acordo.

A tabela 5 apresenta a execução mensal dessa despesa, que tem como beneficiário o Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projeto no Brasil, inscrito no CNPJ nº ***478.000****. Conforme extração do Sistema SIGAP/ABC, verificou-se o registro de débito adicional efetuado no mês de maio de 2025, entretanto no repositório do Projeto não há informações ou justificativas referentes a esse registro.

Tabela 5 – Valores da rubrica Sistema

Mês de referência	Valor
mai/24	8.029,18
jun/24	8.641,75
jul/24	8.456,88
ago/24	8.601,02
set/24	8.809,39
out/24	8.834,45

nov/24	9.055,35
dez/24	9.721,19
jan/25	11.712,87
fev/25	11.049,59
mar/25	11.151,19
abr/25	11.271,96
mai/25	19.630,49 (10.802,30 + 8.828,19)
jun/25	10.566,50
Total	145.531,81

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas nos Relatórios do SIGAP, em reais.

Por oportuno, destaca-se que, conforme informações do Relatório Q2/2025, a referida despesa abrange custos relacionados à utilização de sistemas e plataformas internas do UNOPS — tais como os de gestão documental; pagamentos, finanças e contabilidade (ERP); recursos humanos; e projetos baseados na metodologia PRINCE2 — considerados necessários à implementação do Projeto.

À luz do art. 11 do Contexto Legal do Acordo, que prevê o ressarcimento ao UNOPS pelos custos incorridos nas atividades de administração da implementação do Projeto, mediante a cobrança de taxa de 5% sobre os recursos aportados, verifica-se que as despesas relacionadas à utilização desses sistemas, em princípio, já estariam contempladas nessa taxa de administração, uma vez que esta tem por finalidade ressarcir ao Organismo os custos operacionais necessários à execução e implementação do Projeto, conforme definido no próprio Acordo.

Ainda nesse contexto, as Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (edição janeiro de 2024), em sua seção 3.5, estabelecem vedações, entre as quais se destacam os serviços de informática, assim dispostos:

“não são elegíveis para a contratação de serviços no âmbito de projeto inclusive para ressarcimento a organismo internacional por despesas realizadas diretamente por este último, dentre outras vedações determinadas pela legislação em vigor: ... - Serviços de Informática”.

Ademais, o pagamento da taxa de administração foi ratificado pelo Acórdão nº 1.339/2009-TCU-Plenário, o qual reconheceu que essa taxa constitui mecanismo de ressarcimento dos custos incorridos pelos organismos internacionais cooperantes, limitado ao teto de 5% do valor do orçamento global do Projeto.

Diante disso, verifica-se a necessidade de avaliar a pertinência e a elegibilidade dessa despesa, de modo a prevenir eventual sobreposição de custos e assegurar a adequada e

eficiente aplicação dos recursos do Projeto.

2.3. Necessidade de atualização do Plano de Trabalho no âmbito do Resultado 2

O Acordo de Cooperação Técnica FNDE/UNOPS nº 24.330 estimou, para o insumo “serviços de pessoa jurídica” do Resultado 2, o valor de R\$ 145.265.754,00, destinado à construção de até 120 escolas em comunidades indígenas e quilombolas.

Após o número de adesões pelos entes federados, o Projeto apresentou o diagnóstico do status das obras que foram consideradas aptas, conforme tabela abaixo:

Tabela 6 – Situação das escolas aptas para execução

Status da Obra	Quantidade	Percentual %
Demolição completa	26	42
Continuidade (aproveitar estrutura existente)	21	34
Obra não iniciada	10	16
Construção nova – sem demolição prévia	5	8
Total	62	100

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas no Dashboard UNOPS

Considerando o novo quantitativo de obras escolares e o status das obras, o Plano de Trabalho deve refletir essa alteração quantitativa, no que couber, bem como um orçamento atualizado, conforme dispõe a seção 6 - Orçamento do Acordo.

Seguindo o princípio da transparência que rege a Administração Pública, é oportuno assegurar que o orçamento atualizado seja por meio de documento validado entre as partes no repositório do Projeto de forma que contemple a composição detalhada dos valores de modo a viabilizar o adequado acompanhamento da execução orçamentária, financeira e contratual pela unidade executora do Projeto e pelos órgãos de controle.

Em 2026, verificou-se a atualização do Plano de Trabalho, acompanhada e revisada pelos membros do Comitê Operacional e aprovada pelo Comitê Executivo. A medida regularizou a situação anteriormente apontada, passando o instrumento a refletir a revisão do escopo do Projeto e a formalizar as alterações realizadas.

3. Governança do Projeto

A análise da governança do Projeto evidencia fragilidades que comprometem a transparência, a confiabilidade dos dados e a efetividade da gestão, especialmente no tocante à disponibilização de informações, elaboração de relatórios gerenciais, cumprimento do

princípio da publicidade e gerenciamento de riscos.

3.1. Fragilidade na disponibilização das informações do projeto

A principal ferramenta de comunicação e reporte entre o FNDE e o UNOPS, utilizada para a operacionalização do Projeto, encontra-se centralizada em um repositório eletrônico (*dashboard*). Esse repositório é alimentado por extrações de dados provenientes de plataformas e sistemas internos do UNOPS, os quais são custeados com recursos do Projeto, conforme apontado no Achado nº 2.2 deste relatório. Além do *dashboard*, a comunicação entre os partícipes também ocorre por meio de planilhas eletrônicas e trocas de e-mails.

No período desta auditoria, verificou-se que o FNDE não possui acesso aos sistemas internos que originam as informações disponibilizadas no *dashboard*, circunstância que pode gerar assimetria informacional e maior dependência das informações disponibilizadas pelo organismo internacional. Constatou-se, ainda, que os documentos inseridos no repositório não apresentavam, de forma padronizada, assinatura, data de elaboração ou identificação do responsável por seu conteúdo, comprometendo atributos relacionados à autenticidade, à integridade e à rastreabilidade das informações compartilhadas.

Tais fragilidades decorrem da inexistência de um sistema integrado de compartilhamento de informações entre o FNDE e o UNOPS, limitando as atividades de monitoramento do Projeto, inclusive no que se refere à alimentação do Sistema SIGAP da ABC/MRE, cuja atualização é de responsabilidade do FNDE. Embora o *dashboard* constitua importante instrumento de gestão e comunicação, verificou-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de compartilhamento e validação das informações disponibilizadas.

Em sua manifestação, a Unidade Auditada apresentou esclarecimentos quanto à impossibilidade de concessão de acesso do FNDE às bases primárias do UNOPS, em razão das normas institucionais do organismo internacional, conforme registrado no Anexo I – Manifestação da Unidade Avaliada e análise da equipe de auditoria. Considerando esse contexto, esta Auditoria entendeu não ser pertinente a formulação de recomendação específica sobre o acesso aos sistemas internos do UNOPS. Não obstante, registra-se que eventuais restrições ao acesso direto às bases de informação podem acarretar assimetria informacional e aumentar a dependência do FNDE em relação às informações disponibilizadas pelo organismo internacional, com potenciais reflexos sobre as atividades de supervisão e

acompanhamento do Projeto.

Após a conclusão da auditoria, a DIGAP informou que reforçou, junto ao UNOPS, os procedimentos relacionados à autenticidade, à integridade e à rastreabilidade dos documentos disponibilizados no SharePoint. O UNOPS informou que a plataforma dispõe de mecanismos de controle de versões, permissões de acesso e histórico de alterações, além de adotar controles internos voltados à confiabilidade das informações compartilhadas. Esclareceu, ainda, que o acesso aos seus sistemas internos permanece restrito em razão de suas normas institucionais.

3.2. Necessidade de aprimoramento dos instrumentos de monitoramento do Projeto

A Tabela nº 7 sintetiza as responsabilidades previstas no âmbito do Acordo para o FNDE e o UNOPS quanto à elaboração de relatórios, principal ferramenta de monitoramento do Projeto, bem como a periodicidade e cumprimento dessa atribuição referente ao período dessa auditoria.

Tabela 7 – Relatórios exigidos pelo Acordo UNOPS/24.330

Relatório	Seção do Acordo	Periodicidade	Responsabilidade	Cumprimento da atribuição
Relatórios de Execução financeira	9 - Contexto Legal (Art. 7º, IX)	Mensal	UNOPS	Não
Relatório financeiro Final	9 - Contexto Legal (Art.18º)	Até 180 dias após a revisão final do Projeto	UNOPS	Não se aplica
Relatório Narrativo Trimestral	8.6 - Monitoramento do Projeto	Trimestral	FNDE	Não ¹
Relatório Narrativo Final	9 - Contexto Legal (Art. 6º, II, L)	Até 120 dias após o encerramento do Projeto	FNDE	Não se aplica
Relatório de Progresso	8.6 - Monitoramento do Projeto	Semestral	FNDE	Parcial, pendente 1º semestre de 2025
Relatórios de Avanço de obra	8.4 – Matriz de Responsabilidades	Não definida	Não definida	Não

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas no Acordo UNOPS/24.330

¹Relatórios trimestrais (Q3/2024 e Q4/2024 e Q1/2025 e Q2/2025) emitidos pelo UNOPS.

No que se refere aos relatórios de execução financeira, cabe ao UNOPS a elaboração e disponibilização mensal, conforme disposto no Achado nº 4.1 deste Relatório.

Quanto aos relatórios de periodicidade trimestral, a Seção 4 – Estrutura Lógica, seção 4.1 - Relação de atividades, dispõe que o Projeto deverá elaborar e analisar relatórios trimestrais de implementação do projeto e sistematização do alcance dos resultados,

corrigindo possíveis falhas de execução que possam impactar os objetivos finais do projeto.

Nesse contexto, em relação ao Relatório Narrativo Trimestral, que serve para proporcionar um resumo do Progresso ao final de cada trimestre e a situação geral do Projeto, conforme dispõe a seção 8.6- Monitoramento do Projeto, cabe ao FNDE a sua elaboração. Entretanto constata-se que o UNOPS vem elaborando e disponibilizando esses relatórios trimestrais (Q3 e Q4 de 2024 e Q1 e Q2 de 2025), conforme detalhado no Achado nº 5.5 deste Relatório.

No tocante ao Relatório de Progresso, o Acordo define a sua elaboração em periodicidade semestral, conforme cronograma abaixo, a ser submetido anualmente à análise da ABC e do UNOPS, entretanto em consulta ao SIGAP/ABC, verifica-se que o referido sistema gera Relatórios de Progresso Anual, disponível até a presente data, o relatório do exercício de 2024.

Tabela 8 – Cronograma de Monitoramento do Projeto

Cronograma de Monitoramento do Projeto																	
Descrição	2024				2025				2026				2027				2028
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
RP – Relatório de Progresso			X		X		X		X		X		X		X		X
TPR – Reunião Tripartite			X				X				X						X
Inserção de dados técnicos e financeiros no SIGAP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Acordo UNOPS/24.330 (Seção 8.6 – Monitoramento do Projeto)

Quanto ao relatório de avanço das obras, o Acordo não prevê o responsável pela sua elaboração, por outro lado a responsabilidade pela análise desses relatórios foi atribuída ao FNDE, conforme disposto na seção 8.4 – Responsabilidades Institucionais (Matriz de Responsabilidades) do Acordo e nos termos da Portaria FNDE nº 616/2025, atribuição formalmente conferida ao Comitê Operacional do Projeto. Todavia, até a presente data, não houve emissão de relatórios dessa natureza.

Em que pese o Acordo estabelecer a periodicidade da emissão dos relatórios de implementação do Projeto, não há data limite para a entrega desses instrumentos, exceto os

relatórios a serem emitidos após o encerramento do Projeto.

Diante do exposto, constata-se que nem todos os relatórios previstos para o monitoramento do Projeto foram elaborados e disponibilizados durante o período analisado pela Auditoria, evidenciando fragilidade nos controles internos e na governança do Projeto, com risco à transparência, à tempestividade e à confiabilidade das informações prestadas.

Posteriormente aos trabalhos de auditoria, verificou-se que o FNDE e o UNOPS iniciaram tratativas para revisar a sistemática de elaboração e disponibilização dos relatórios de monitoramento do Projeto, com vistas a aprimorar a definição de suas finalidades, conteúdos, periodicidade e responsabilidades de elaboração. A iniciativa busca conferir maior clareza aos instrumentos de acompanhamento, reduzir sobreposições e fortalecer a consistência das informações utilizadas para o monitoramento da execução do Projeto.

3.3. Necessidade de maior interação com a ABC/MRE

Conforme as Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional, versão 2024, as atividades afetas a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) são, entre outras: i) interagir com órgãos governamentais sobre as linhas de ação contempladas nos programas de cooperação técnica com agências estrangeiras de cooperação internacional de países parceiros e organismos internacionais; e ii) o acompanhamento da implementação de projetos, planos de trabalho e ações de cooperação técnica.

Dessa forma, no Acordo de Cooperação Técnica nº 24.330/UNOPS, art. 6º do Contexto Legal, cabe a ABC/MRE acompanhar o desenvolvimento do projeto sob os aspectos técnicos e administrativos, mediante análise dos relatórios anuais recebidos, visitas ao FNDE e reuniões periódicas com seus responsáveis e com o UNOPS, para fins de verificação do cumprimento dos seus objetivos, metas e resultados.

Não obstante, verifica-se, a partir da análise dos registros constantes no repositório eletrônico do Projeto, que a ABC/MRE participou de forma efetiva da 1ª reunião tripartite, iniciada em 24/06/2025, não havendo evidências de acompanhamento sistemático da execução do Projeto.

Em complemento às informações deste achado, verificou-se que em 2025 e 2026 foram realizadas as Agendas Tripartites previstas no Acordo de Cooperação Técnica, as quais constituem mecanismo periódico de acompanhamento do Projeto junto à Agência Brasileira

de Cooperação (ABC), oportunidade em que foram apresentados o andamento da execução, os principais resultados alcançados e os desafios identificados. Ademais, a DIGAP informou que vem mantendo interlocuções com a ABC visando à viabilização da Revisão Substantiva do Projeto, enquanto o UNOPS manifestou concordância quanto à importância do fortalecimento da coordenação e do acompanhamento institucional junto à Agência.

3.4. Limitação à publicidade dos processos seletivos para contratação de consultorias (risco mitigado pelo gestor)

Destaca-se o contido no art. 5º do Decreto nº 5.151/2004, o qual estabelece que a contratação de consultoria por produto no âmbito da cooperação técnica internacional deve ocorrer mediante ampla divulgação, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência.

Entretanto, identificou-se limitação no processo de divulgação do processo seletivo para a contratação de consultoria, realizadas por intermédio do UNOPS, tendo em vista que os editais de seleção estão sendo publicados apenas no sítio eletrônico do organismo internacional (<https://jobs.unops.org>).

Com vistas a assegurar a ampla divulgação dos editais, é pertinente que as seleções também sejam publicadas no portal institucional do FNDE, medida de baixo custo e plenamente compatível com os princípios da publicidade e da impessoalidade. Essa providência reforçaria a observância ao disposto no art. 5º do Decreto nº 5.151/2004 e promove maior transparência, isonomia e controle acerca das contratações realizadas no âmbito do projeto.

Conforme informado pela Unidade Auditada em sua manifestação, desde 21 de novembro de 2025 os editais de seleção conduzidos pelo UNOPS passaram a ser replicados no portal institucional do FNDE, medida que ampliou a publicidade das seleções.

A regularização do fluxo de divulgação assegura o cumprimento do princípio da publicidade e atende ao disposto no art. 5º do Decreto nº 5.151/2004. Dessa forma, considerando que a ação adotada pela gestão mitiga o risco de restrição à competitividade e amplia a transparência dos certames, entende-se que o apontamento foi elidido, dispensando-se, portanto, a proposição de recomendação.

3.5. Necessidade de aprimoramento no gerenciamento de riscos do Projeto

Constata-se que, no Relatório Q2.2025, o UNOPS apresentou riscos e desafios relativos

apenas ao Resultado 2. Contudo, para os eventos de risco identificados, não foram apresentadas as respectivas descrições das causas e das consequências. Além disso, observa-se, de modo geral, que as ações de mitigação apresentam baixa efetividade e, em alguns casos, sequer foram previstos mecanismos de mitigação.

Durante a identificação de riscos, conforme a seção 6.4.2 da norma ISO, é imprescindível que cada risco seja descrito de forma completa, contendo pelo menos:

1. Causa ou fonte de risco: o fator, condição ou situação que pode dar origem ao evento de risco;
2. Evento de risco: o acontecimento incerto que, se ocorrer, pode afetar os objetivos;
3. Consequência: o efeito do evento sobre os objetivos, metas ou resultados esperados.

Conforme a NBR IEC 31010/2021, a clareza na descrição e na classificação dos riscos é fundamental para garantir a efetividade do processo de avaliação e a coerência da taxonomia adotada. A ausência de causas e consequências nos registros de risco pode gerar inconsistências analíticas, dificultar a identificação dos controles existentes e limitar a capacidade de priorização e de tomada de decisão.

Reforça-se, além disso, que a taxonomia de riscos deve organizar e descrever os riscos de maneira estruturada, incluindo suas relações causais e seus efeitos, a fim de evitar ambiguidades, sobreposições ou falhas de comunicação entre as partes interessadas.

Tendo em vista, ainda, que alguns riscos apresentados são na verdade causas ou consequências, salienta-se a necessidade de ajustes na descrição e, eventualmente, nas ações preventivas ou de contingência.

Por outro lado, no que se refere ao Resultado 1 (Capacidade Institucional Fortalecida institucional) e ao Resultado 3 (Assistência Técnica do Projeto Realizada), verificou-se a ausência de identificação de riscos para esses resultados, o que indica lacuna no processo, na governança e na abrangência do sistema de monitoramento do Projeto.

Quanto à evolução deste achado, a Unidade Auditada informou a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento da gestão de riscos do Projeto, mediante a elaboração de Plano de Contingência estruturado, contemplando a identificação das causas, dos eventos e das consequências dos riscos, bem como a definição das medidas de tratamento, dos responsáveis, dos prazos e dos mecanismos de monitoramento. Informou, ainda, a ampliação

das informações sobre riscos constantes dos relatórios trimestrais, representando avanço na sistematização do processo de gestão de riscos e maior alinhamento às boas práticas aplicáveis.

4. Fragilidades apresentadas no conteúdo dos relatórios trimestrais de implementação do projeto.

Os relatórios trimestrais de implementação do projeto e de sistematização do alcance dos resultados, elaborados pelo UNOPS e previstos no Resultado 3, Atividade 3.1.2, configuram-se como instrumentos essenciais para o monitoramento da execução do Projeto. Todavia, a análise de seu conteúdo evidencia inconsistências e lacunas informacionais, além da ausência de padronização metodológica entre os ciclos de reporte.

4.1. Imprecisão nos valores dos rendimentos financeiros informados nos relatórios trimestrais do Projeto.

Foram identificadas imprecisões nos valores informados nos Relatórios Trimestrais do Projeto, referentes aos rendimentos financeiros obtidos das aplicações pelo UNOPS no Banco BNP Paribas no período de junho/2024 a junho/2025. As informações dos rendimentos apresentadas indicam montantes de juros que se mostram incompatíveis com a realidade financeira esperada ou podem decorrer de eventuais erros de registro, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 9 – Valor informado de rendimentos financeiros

Relatório Trimestral	Valor do rendimento	% do rendimento em relação ao valor liberado
Q4/2024	R\$ 346.564,24	0,51%
Q1/2025	R\$ 371.516,00	0,54%
Q2/2025	R\$ 6.901.030,98	10,11%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas nos Relatórios trimestrais do UNOPS

Observa-se que, entre o 4º trimestre de 2024 e o 1º trimestre de 2025, os rendimentos evoluíram de R\$ 346.564,24 para R\$ 371.516,00 — variação condizente com a expectativa de acréscimo gradual decorrente de aplicações financeiras de curto prazo. Entretanto, no trimestre subsequente (2º trimestre de 2025), o valor informado de R\$ 6.901.030, representa um incremento superior a 1.757% em relação ao valor informado no relatório anterior.

A expressiva variação observada entre os valores reportados nos diferentes ciclos de monitoramento, sem a correspondente memória de cálculo, extratos financeiros ou

justificativa técnica, impossibilitou compreender a composição e a evolução dos rendimentos financeiros do Projeto. Em consequência, as informações apresentadas pelo UNOPS mostram-se insuficientes quanto à evidenciação desses rendimentos, comprometendo sua transparência e dificultando sua validação pela Auditoria Interna.

Durante os procedimentos de auditoria, verificou-se, ainda, limitação quanto à disponibilização dos extratos financeiros do Projeto, relativos à conta principal e aos rendimentos, impossibilitando a certificação dos valores informados.

Adicionalmente, a ausência de conciliação entre os valores reportados e os registros das instituições financeiras aumenta o risco de erros de reporte ou de inconsistências contábeis, não permitindo aferir a conformidade dos rendimentos financeiros obtidos pelo Projeto.

4.2. Divergências na apuração do saldo, posição em 30/06/2025, apresentado no Relatório Trimestral no Q2/2025.

No 2º Relatório Trimestral (2025.Q2), seção 3 – Orçamento, o saldo disponível apurado em 30/06/2025 foi de R\$ 66.255.189,00. Entretanto, pela apuração realizada pela Auditoria, os valores da movimentação financeira apresentados não refletem o saldo disponível, que totaliza R\$ 73.626.680,88, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 10: Saldo das contas UNOPS

Item	Valor (R\$)
(+) Recursos Recebidos	68.234.130,00
(+) Juros Recebidos	6.901.030,98
(-) Despesas Registradas	1.508.480,10
Saldo apurado - Auditoria	73.626.680,88
Saldo apresentado - UNOPS	66.255.189,00
Diferença	7.371.491,88

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas no Relatório Q2/2025

5. Descumprimento de cláusulas do Acordo e de normativos do Projeto.

Da análise dos normativos do projeto relativo as competências e atribuições do FNDE, UNOPS e Comitês, verifica-se o não atendimento aos seguintes itens:

5.1. Ausência de disponibilização mensal de relatórios de execução financeira do Projeto.

O Acordo UNOPS/24.330 no contexto legal, artigo 7º, IX estabelece que cabe ao UNOPS disponibilizar mensalmente relatórios de execução financeira do projeto, contudo, após verificação no repositório eletrônico da documentação do Projeto, constatou-se a inexistência de relatórios com a periodicidade requerida.

Em relação às providências adotadas após a realização dos trabalhos, a DIGAP informou que os relatórios mensais de execução financeira vêm sendo disponibilizados dentro do prazo estabelecido no Acordo. O UNOPS, por sua vez, reconheceu a necessidade de institucionalizar essa sistemática, de modo a assegurar o cumprimento da obrigação prevista no instrumento de cooperação.

5.2. Plano de Trabalho: não elaboração e aprovação pelos respectivos comitês.

Conforme disposto na seção 4 (Estrutura lógica), o Plano de Trabalho deveria ser entregue até o terceiro mês subsequente (julho/2024) à assinatura do Acordo, contudo sua disponibilização ocorreu em novembro de 2024.

Verificou-se a inexistência de documentação de que a elaboração do Plano de Trabalho foi realizada pelo Comitê Operacional, em desacordo com o disposto na Portaria FNDE 458/2028, alterada pela Portaria FNDE 616/2025, a qual estabelece que essa prerrogativa é desse Comitê.

Ademais, o Acordo UNOPS estabelece, em sua seção 8 – Mecanismos de Gestão e Execução do Projeto, que o Plano de Trabalho deve ser submetido à apreciação e aprovação formal do Comitê Executivo, instância responsável por questões estratégicas do projeto.

Não obstante, verifica-se que o referido Plano foi encaminhado, por meio do Ofício nº 29007/2024/DIGAP-FNDE, ao UNOPS apenas com a assinatura do Coordenador Executivo do Projeto, aprovando o documento sem evidências da chancela dos demais membros do Comitê Executivo, em desconformidade com o rito previsto no Documento de Projeto e na Portaria FNDE 458/2024, de maio de 2024, alterada pela Portaria FNDE 616/2025.

Adicionalmente, constata-se que o status de aprovação do Plano de Trabalho está registrado como “documento base – versão final”, não havendo evidências formais de sua validação definitiva ou registro de status como “aprovado”, fragilizando a governança e a rastreabilidade do processo de deliberação das ações do Projeto.

Posteriormente à realização dos trabalhos de auditoria, a Unidade Auditada informou

que um novo Plano de Trabalho foi submetido à revisão no âmbito do Comitê Operacional e aprovado formalmente pelo Comitê Executivo, cuja deliberação encontra-se registrada em ata, em observância ao fluxo de governança previsto para o Projeto. As providências adotadas representam avanço na formalização do processo decisório, conferindo maior rastreabilidade às deliberações e maior aderência às competências atribuídas às instâncias de governança.

5.3. Ausência de publicação no DOU dos extratos dos contratos dos consultores (risco já mitigado pelo gestor).

Conforme o Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004, os projetos de cooperação técnica que utilizem serviços de consultoria devem observar, além da aprovação do Documento de Projeto e de seu ato de publicação, a divulgação no Diário Oficial da União do extrato dos contratos de consultoria celebrados com pessoas físicas, conforme §10 do art. 4º, nos seguintes termos:

Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.

[...]

§ 10. O órgão ou a entidade executora nacional providenciará a publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato de consultoria até vinte e cinco dias a contar de sua assinatura.

No âmbito constitucional, o princípio da publicidade - previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal - orienta a Administração Pública à transparência ativa de seus atos, favorecendo o controle social e a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade das contratações. Nesse sentido, a publicação tempestiva de extratos contratuais no Diário Oficial constitui requisito formal para assegurar a ampla divulgação dos atos administrativos e a rastreabilidade das decisões.

Após manifestação da unidade auditada (anexo I), a equipe de auditoria verificou que a Unidade Auditada adotou medidas tempestivas para sanear a impropriedade apontada. Constatou-se a publicação, no Diário Oficial da União (DOU) de 31 de outubro de 2025 (Seção 3, pág. 41), de Termo de Convalidação de Ato Administrativo, emitido pela Presidência do FNDE.

Por meio do referido instrumento, a Gestão reconheceu a falha na publicidade dos atos pretéritos, citando explicitamente a *"inexistência da publicação dos extratos dos contratos assinados oriundos dos processos seletivos realizados para atuação de consultoria ao Projeto UNOPS, no período exigido"*. Dessa forma, promoveu a convalidação retroativa das contratações, conferindo-lhes a eficácia legal necessária e cumprindo o princípio da publicidade, ainda que *a posteriori*.

Adicionalmente, identificou-se publicação de extrato referente a nova contratação do Projeto dentro do prazo estabelecido no art. 4º, § 10, do Decreto nº 5.151/2004, indicando a adoção de providências para regularização do procedimento de publicidade das contratações.

Considerando que as medidas adotadas foram suficientes para sanar as irregularidades, considera-se o achado saneado, dispensando-se a proposição de recomendação para este achado.

5.4. Elaboração do Relatório Narrativo Trimestral em desacordo com a competência definida.

A seção 8.6 do Acordo estabelece ao FNDE a competência de elaborar o Relatório Narrativo Trimestral a partir de informações fornecidas pelo UNOPS para subsidiar a elaboração desse Relatório.

Constatou-se, pela análise documental, que o FNDE não vem elaborando o referido Relatório, entretanto o UNOPS vem emitindo relatórios trimestrais no repositório eletrônico do Projeto (2024-Q3 e Q4 e 2025-Q1 e Q2). Destaca-se que o Plano de Trabalho do Projeto, seção 5.2 (cronograma de relatórios) denomina esses relatórios como “Relatório Narrativo Trimestral”.

Diante da ausência de acesso pelo FNDE à fonte primária das informações, conforme relatado no achado 3.1 deste relatório, observa-se uma potencial dificuldade na obtenção de dados pelo FNDE, que demonstra a necessidade de maior articulação e compartilhamento das informações para subsidiar a elaboração desse Relatório.

Destaca-se a importância da geração desse instrumento por parte do FNDE, a partir das informações formuladas pelo UNOPS, em razão do seu papel de agente executor da cooperação técnica recebida, bem como pela validação dessas informações, com a finalidade de garantir que são apresentadas de forma confiáveis, precisas e completas.

Em 2026, verificou-se que as partes iniciaram tratativas para regularizar e formalizar a

competência relativa à elaboração do Relatório Narrativo Trimestral. Conforme informado pela DIGAP, discute-se a formalização da atribuição do UNOPS para a elaboração do relatório, cabendo ao FNDE sua análise, validação e solicitação de ajustes e esclarecimentos, quando necessários. As tratativas em curso visam conferir maior clareza à distribuição de responsabilidades e ao fluxo de validação das informações.

RECOMENDAÇÕES

À DIGAP/FNDE:

1. Propor, por ocasião da revisão do *Prodoc*, alteração na sistemática de desembolsos de recursos (item 6.1 do Acordo) visando vincular as próximas transferências a marcos físicos-financeiros (licitações de obras concluídas) em complemento ao gatilho temporal no âmbito do Resultado 2.

Achado nº 2.1

Situação: Não atendida

2. Promover a atualização do Plano de Trabalho, dos insumos previstos originalmente no orçamento do Resultado 2, considerando o número de 62 escolas aptas para integrar o Projeto UNOPS bem como os status das obras (demolição completa, continuidade, não iniciada e construção nova).

Achado nº 2.3

Situação: Atendida

Providências adotadas: A Unidade Auditada apresentou o Plano de Trabalho atualizado, no qual foram incorporadas as informações objeto da recomendação, necessárias à definição das obras a serem contempladas pelo Projeto. Após análise da documentação apresentada, verificou-se o atendimento da recomendação.

3. Propor ao UNOPS a inclusão nos relatórios trimestrais da memória de cálculo quanto à despesa de alocação de sistemas internos desse Organismo, debitada mensalmente ao Projeto, bem como esclarecimentos quanto ao valor adicional debitado no mês de maio de 2025.

Achado nº 2.2

Situação: Não atendida

4. Solicitar à ABC/MRE manifestação quanto à elegibilidade do gasto previsto no orçamento do Projeto, relativo com a alocação de sistemas internos do UNOPS em face do disposto no “Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral” (ABC/MRE, 2024), correlacionado com o art. 11 do contexto legal do Acordo.

Achado nº 2.2

Situação: Não atendida

5. Diligenciar junto ao UNOPS a adoção de controles de segurança da informação no SharePoint, especialmente para garantir que os documentos sejam inseridos com a devida assinatura do responsável pelo conteúdo, assegurando autenticidade, integridade e rastreabilidade das informações.

Achado nº 3.1

Situação: Atendida

Providências adotadas: A Unidade Auditada informou que, nas agendas operacionais com o UNOPS, reiterou a necessidade de observância dos requisitos de autenticidade e integridade dos documentos disponibilizados no SharePoint. Informou, ainda, que a plataforma utilizada para compartilhamento das informações do Projeto dispõe de mecanismos de controle de versões, registro da data e do responsável pela inserção dos arquivos, bem como de controle de permissões de acesso, administrado pelo FNDE. Adicionalmente, foram reforçados junto ao UNOPS os procedimentos relacionados à autenticidade, à integridade e à rastreabilidade da documentação compartilhada.

6. Instituir pontos de controles periódicos junto à ABC/MRE, considerando a competência dessa Agência como partícipe do Projeto prevista no Contexto Legal do Acordo, art. 6º, I.

Achado nº 3.3

Situação: Atendida

Providências adotadas: A Unidade Auditada informou que encaminhou à ABC/MRE o Ofício SEI nº 5237263 e que a Assessoria de Cooperação Internacional vem realizando interlocuções com aquela Agência para acompanhamento da execução do Projeto e da Revisão Substantiva. Informou, ainda, que as Agendas Tripartites previstas no Acordo vêm sendo realizadas conforme o cronograma pactuado, constituindo mecanismo periódico de acompanhamento e controle junto à ABC/MRE, oportunidade em que são apresentados o andamento da execução do Projeto, os principais resultados alcançados e os desafios identificados. Complementarmente, o UNOPS manifestou

concordância quanto à importância da realização de interlocuções periódicas com a ABC/MRE, colocando-se à disposição para a realização de novas agendas. Considerando as medidas implementadas e a utilização das Agendas Tripartites como mecanismo periódico de acompanhamento, a recomendação é considerada atendida.

7. Propor ao UNOPS o aprimoramento da gestão de riscos nos relatórios assegurando a descrição detalhada da causa, eventos de riscos, consequências e mitigação no âmbito dos resultados do Projeto.

Achado nº 3.5

Situação: Atendida

Providências adotadas: Unidade Auditada informou que o aprimoramento da gestão de riscos foi incorporado ao Plano de Contingência do Projeto (SEI nº 5577624), elaborado pelo UNOPS e validado no âmbito da aprovação do Plano de Trabalho de 2026. O documento passou a contemplar a identificação das causas e dos eventos de risco, a avaliação da probabilidade e do impacto, a definição de medidas preventivas e corretivas, a indicação dos responsáveis, dos prazos e dos mecanismos de monitoramento. Informou, ainda, que os relatórios trimestrais passaram a apresentar, no item "Riscos e Desafios", os principais riscos relacionados à execução das atividades previstas.

8. Instituir rotinas de revisão e validação, instituindo mecanismos de *feedback* (devolutivas) dos relatórios elaborados pelo UNOPS, a fim de assegurar a fidedignidade, a precisão e a clareza das informações que subsidiam a alimentação do SIGAP/ABC pelo FNDE, bem como incluir a disponibilização do *feedback* no *sharepoint*.

Achados nº 4.1 e 4.2

Situação: Não atendida

9. Requerer, em face da atribuição prevista ao UNOPS no artigo 7º, a disponibilização mensal de relatórios de execução financeira.

Achado nº 5.1

Situação: Atendida

Providências adotadas: A Unidade Auditada informou que os relatórios mensais de execução financeira vêm sendo disponibilizados regularmente pelo UNOPS, dentro do prazo estabelecido no artigo 7º do Contexto Legal do Acordo.

10. Assegurar que o próximo Plano de Trabalho do Projeto seja elaborado pelo Comitê Operacional e submetido à apreciação e aprovação formal do Comitê Executivo, em conformidade com o disposto no art. 8º da Portaria FNDE 616/2025 e na seção 8 do Acordo, respectivamente, garantindo a formalização e a validação institucional do documento.

Achado nº 5.2

Situação: Atendida

Providências adotadas: A Unidade Auditada informou que a atualização do Plano de Trabalho foi acompanhada e revisada pelos membros do Comitê Operacional e submetida à aprovação do Comitê Executivo, em conformidade com a governança estabelecida para o Projeto. Como evidência, encaminhou o Plano de Trabalho aprovado (SEI nº 5577582) e a ata da reunião do Comitê Executivo que registra sua aprovação (SEI nº 5585143). Após análise da documentação apresentada, verificou-se a implementação da medida recomendada, razão pela qual a recomendação é considerada atendida.

11. Elaborar o Relatório Narrativo Trimestral, considerando a competência estabelecida na seção 8.6 do Acordo, a partir das informações fornecidas pelo UNOPS, salvo se houver alteração formal dessa atribuição durante a revisão do instrumento.

Achado nº 5.5

Situação: Não Atendida

CONCLUSÃO

O projeto apresentou avanços iniciais na execução dos Resultados 1, 2 e 3, previstos no Acordo, embora em ritmos distintos e com limitações relevantes. O Resultado 2 teve sua implementação priorizada, por ser de maior complexidade e duração, tendo sido concluídos os diagnósticos técnico e social das comunidades indígenas e quilombolas e iniciadas a execução de quatro obras no Estado do Pará. No tocante ao Resultado 1, verificou-se o início das ações voltadas ao fortalecimento institucional do FNDE, com a validação da nova metodologia de processos e o diagnóstico do PAR, ainda em fase de coleta de dados. Por fim, o Resultado 3, voltado à assistência técnica do Projeto, teve suas atividades consolidadas nos relatórios trimestrais (Q3 e Q4 e Q1 e Q2 de 2025), elaborados pelo UNOPS.

Com relação à execução orçamentária e financeira do Projeto, foi verificado baixa utilização dos recursos, menos de 3% do montante repassado pelo FNDE, tendência de insuficiência de orçamento na rubrica alocação de sistemas internos do UNOPS e a readequação do orçamento e do Plano de Trabalho ao atual cenário, o que pode ensejar em revisão do Acordo.

Quanto à análise da governança do Projeto constatou-se fragilidades que comprometem a transparência, a confiabilidade dos dados e a efetividade da gestão, especialmente no tocante a disponibilização de informações, elaboração de relatórios gerenciais, cumprimento do princípio da publicidade e gerenciamento de riscos. Ademais, é oportuno maior participação e interação da ABC/MRE no processo de monitoramento do Projeto.

Também foram identificadas inconsistências nos relatórios trimestrais e descumprimentos parciais das disposições previstas no Acordo de Cooperação e demais normativos do Projeto.

Por outro lado, registraram-se boas práticas, como o condicionamento da liberação da segunda parcela de recursos e a instituição de instâncias formais de governança, a exemplo do Comitê Operacional e da Equipe de Projeto.

Dessa forma, em 2025, constatou-se a existência de um expressivo volume de recursos imobilizados em conta, fragilidades nos mecanismos de governança do Projeto, baixa transparência nas informações de natureza financeira e risco potencial de não conclusão das metas previstas para 2028, em razão do atraso na execução das obras vinculadas ao Resultado 2.

Os achados apresentados neste relatório refletem a situação observada durante o período abrangido pelos trabalhos de auditoria e evidenciam oportunidades de aprimoramento da execução, da governança e do acompanhamento do Projeto. As medidas adotadas posteriormente pelas partes demonstram evolução no tratamento de parte das questões identificadas, sem prejuízo da necessidade de continuidade do monitoramento da implementação das ações propostas, especialmente quanto ao avanço da execução física das obras, ao aperfeiçoamento da sistemática de desembolsos e à consolidação das melhorias de governança.

ANEXOS

I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AVALIADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício_in nº 5226903/2025/DIGAP/FNDE, de 1/12/2025, a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP) apresentou suas manifestações sobre o conteúdo do Relatório Preliminar encaminhado por esta Audit/FNDE, as quais passam a ser analisadas nos tópicos subsequentes.

Achado nº 2.1. Baixa execução financeira do Projeto decorrente dos desafios da fase inicial de implementação

Manifestação da unidade auditada

“[...] a vinculação dos próximos desembolsos a marcos físico-financeiros comprováveis já integra o conjunto de ajustes em análise no âmbito do projeto. Essa possibilidade foi consolidada pela equipe de monitoramento e discutida na reunião tripartite realizada em 24/06/2025, conforme ata disponível no SharePoint (20250624 Reunião Tripartite ABC, FNDE e UNOPS.pdf). O FNDE solicitou ao UNOPS o detalhamento dos marcos possíveis e do respectivo mecanismo de comprovação, por meio do Ofício nº 12134/2025/Asesp/Gabin-FNDE. Ressalta-se que essa alteração, fundamental para aprimorar a lógica de desembolsos e fortalecer o gerenciamento dos recursos, foi sugerida no texto da Revisão Substantiva do Acordo (SEI nº 4694621) e atualmente encontra-se em análise pelo UNOPS.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da DIGAP/FNDE está alinhada ao Achado nº 2.1, todavia as ações mencionadas permanecem em fase de discussão e ainda não resultaram em medidas efetivamente implementadas. As referências à Revisão Substantiva apenas reforçam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e comprovação de marcos, sem evidências de mudanças já incorporadas à execução do Projeto.

Diante disso, mantém-se integralmente o Achado nº 2.1, até que sejam adotadas medidas concretas que aprimorem a eficiência na utilização dos recursos financeiros.

Achado nº 2.2. Custos com a utilização de sistemas internos do UNOPS - Resultado 3 - Produto P3.1.

Manifestação da unidade auditada

“[...] registra-se que a DIGAP já solicitou ao UNOPS esclarecimentos sobre a composição da linha de custo apontada por este controle interno, tanto em reuniões quanto por meio de comunicação formal. A análise crítica do Relatório Trimestral (SEI nº 5043666) evidenciou a necessidade de detalhamento adicional por parte do UNOPS. As respostas formais do UNOPS não foram recebidas até o presente momento.

[...], a solicitação de manifestação da ABC acerca da elegibilidade do gasto foi encaminhada a essa Agência através do Ofício SEI nº 5183755, juntamente com outros questionamentos pertinentes.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da DIGAP/FNDE é congruente com o Achado nº 2.2, porém como ainda não houve posicionamento do UNOPS sobre a composição das despesas, bem como a análise da ABC sobre a elegibilidade dos gastos permanece pendente, não é possível avançar na revisão do entendimento.

Achado nº 2.3. Necessidade de atualização do Plano de Trabalho no âmbito do Resultado 2

Manifestação da unidade auditada

“[...] registra-se que o orçamento originalmente previsto para o projeto, incluindo o Resultado 2, possui caráter estimativo, conforme previsto no próprio Acordo (1. Identificação do Projeto, item 1.4, custo estimado). Ademais, o instrumento expressamente admite que “as informações coletadas na fase de diagnóstico poderão levar à necessidade de ajustes no escopo, cronograma e orçamento do projeto” (4. Estrutura Lógica, Resultado 2, P2.1). Dessa forma, a diferença entre o número inicialmente projetado e o número atualmente identificado de unidades aptas não configura descompasso orçamentário, mas decorre do processo natural de diagnóstico aprofundado realizado durante as missões de campo.

Nesse sentido, a DIGAP entende que a atualização do Plano de Trabalho deve ter como finalidade maximizar o potencial do Acordo, com vistas à garantia de que as escolas já identificadas como aptas disponham de recursos suficientes para conclusão regular das obras. Trata-se, portanto, de revisão para aperfeiçoamento e expansão, não de redimensionamento

restritivo.

Ademais, as missões de campo evidenciaram dificuldades adicionais relacionadas à logística dos territórios atendidos, às condições climáticas adversas e à valorização de insumos e serviços no mercado, de modo que os valores inicialmente previstos não se mostram suficientes para viabilizar a execução das 120 obras originalmente estimadas, quando considerada a situação real de cada unidade escolar e suas respectivas condições logísticas. Esses elementos reforçam a necessidade de ajustar o orçamento e o Plano de Trabalho, de forma a compatibilizar a programação físico-financeira com o cenário efetivamente encontrado em campo. Registra-se, portanto, que o Plano de Trabalho será oportunamente ajustado, de maneira a contemplar todas as alterações decorrentes da revisão do Projeto, tão logo aprovadas.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da DIGAP/FNDE é compatível com o Achado nº 2.3, ao reconhecer que o diagnóstico de campo pode exigir ajustes no escopo, cronograma e orçamento do Resultado 2. Contudo, não apresenta medidas para atualizar o Plano de trabalho de forma efetiva. A atualização formal do Plano de Trabalho permanece necessária, dada a divergência entre as premissas iniciais e a realidade observada, havendo apenas indicação de que o documento será ajustado futuramente.

Diante disso, mantém-se integralmente o achado nº 2.3, permanecendo essencial o acompanhamento da efetiva atualização do Plano de Trabalho.

Achado nº 3.1. Fragilidade na disponibilização das informações do projeto

Manifestação da unidade auditada

“[...], cumpre informar que o processo SEI nº 23034.030321/2023-41, bem como seus processos relacionados, reúne todos os documentos relevantes produzidos pelo UNOPS e pelo FNDE, além de todas as comunicações oficiais realizadas até o presente momento. Tal organização visa atender à responsabilidade de guarda dos documentos originais referentes às atividades e ações desenvolvidas no âmbito do projeto, conforme disposto no Título XI, Artigo 15.

O SharePoint foi criado com o objetivo de atender ao disposto no Art. 13 da Portaria nº 458, de 29 de maio de 2024, a qual estabelece que “em até 60 (sessenta) dias deverá ser criado um instrumento de acompanhamento e de comunicação com a finalidade de fomentar a

prática de decisões padronizadas”. Desde então, tem desempenhado papel fundamental como ferramenta de compartilhamento de informações e documentos do projeto.

O FNDE realizou agenda, em 28/10/2025, junto à ABC/MRE e com a presença desta Auditoria, para solicitar diretrizes formais sobre os padrões mínimos de instrução processual aplicáveis aos projetos de cooperação técnica executados por organismos internacionais, de modo a assegurar uniformidade, integridade documental e aderência às orientações do órgão supervisor. Na ocasião, ficou acordado que o FNDE formalizaria os pontos sensíveis para retorno oficial, o que foi realizado por meio do Ofício SEI nº 5183755.

Essas medidas serão integradas à revisão substantiva do Acordo, permitindo alinhar responsabilidades, padronizar procedimentos e consolidar um fluxo de documentação mais robusto e aderente às exigências internas de controle.

[...], a DIGAP registra sua discordância quanto à necessidade dos acessos solicitados, uma vez que não foi possível identificar regramento ou normativo que respalde solicitações dessa natureza. Entende-se que a medida não é prudente para as atividades da Diretoria, por se tratar de atribuições de gestão interna do UNOPS. Contudo, o tema será devidamente comunicado à ABC/MRE, por meio do Ofício SEI nº 5183755, para orientações complementares no âmbito da cooperação técnica internacional. A depender da resposta da ABC, a solicitação será feita formalmente ao UNOPS.”

Análise da Equipe de Auditoria

A equipe de auditoria recomendou o aprimoramento da ferramenta de compartilhamento (*SharePoint*) e o acesso aos sistemas internos do organismo internacional visando assegurar ao FNDE a consulta à fonte primária de dados.

Em análise às justificativas apresentadas, quanto ao acesso aos sistemas, acolhe-se a manifestação da Unidade. Todavia, mantém-se o alerta de que a restrição ao acesso direto pode ensejar assimetria informacional e dependência excessiva.

Por outro lado, no que tange à plataforma *SharePoint*, entende-se necessário que a Unidade diligencie junto ao UNOPS a implementação de controles de confiabilidade e autenticidade documental, garantindo que os documentos inseridos estejam devidamente assinados pela autoridade competente. Diante dessa fragilidade, mantêm-se o Achado.

Achado nº 3.3. Necessidade de maior interação com a ABC/MRE

Manifestação da unidade auditada

“[...] o estreitamento da atuação da ABC foi proposto na agenda de 28/10/2025, realizada com a participação dessa Agência, e reforçado no Ofício SEI nº 5183755, com o objetivo de fortalecer sua participação e aproximar as instituições envolvidas. A partir desse diálogo já estabelecido, o FNDE atuará na ampliação da cooperação, instituindo pontos de controle periódicos, conforme necessidades específicas e indicações da ABC, à medida que o projeto avance, garantindo alinhamento institucional e supervisão efetiva do Acordo.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da Unidade Auditada reporta iniciativas de aproximação institucional, citando a realização de agenda técnica em 28/10/2025 e a emissão do Ofício SEI nº 5183755 como evidências de articulação com a ABC. Embora tais medidas sinalizem um esforço inicial de alinhamento, elas ainda não configuram um fluxo de trabalho consolidado.

Considerando que, no âmbito da reunião do Comitê Executivo, realizada em 24/06/2025, foi reiterada a necessidade de estabelecimento de pontos formais de controle com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), ratifica-se o achado, condicionando-se o efetivo atendimento da recomendação à implementação de uma sistemática institucionalizada, formal e contínua de coordenação e acompanhamento junto à Agência.

Achado nº 3.4. Limitação à publicidade dos processos seletivos para contratação de consultorias (risco mitigado pelo gestor)

Manifestação da unidade auditada

“[...] registra-se que os processos seletivos do UNOPS são divulgados publicamente no site jobs.unops.org, plataforma na qual todas as candidaturas são recebidas. Conforme a política institucional da organização, todos os processos seletivos são públicos, transparentes e abertos para candidaturas globais.

Adicionalmente, as vagas também são publicadas no LinkedIn e amplamente compartilhadas pela equipe de Recursos Humanos do UNOPS, ampliando o alcance das divulgações.

Desde novembro de 2025, o UNOPS adotou a plataforma <https://careers.unops.org/> para gestão das candidaturas. Todas as vagas do UNOPS Brasil vinculadas ao Acordo de Cooperação com o FNDE são publicadas nessa plataforma e abertas ao público para inscrição.

Adicionalmente, passou-se a realizar as publicações no site do FNDE desde 21/11 (https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/selecao-de-consultores/editais-2025/consultores_editais_2025).

Consta no Ofício SEI nº 5183755 questionamento sobre eventual obrigatoriedade de o FNDE complementar a divulgação das vagas publicadas pelo UNOPS no portal institucional, permanecendo esta Diretoria no aguardo de orientação formal da ABC/MRE quanto ao procedimento adequado.”

Análise da Equipe de Auditoria

Quanto a este achado, esta auditoria recomendou promover a publicação dos editais dos processos seletivos de consultoria, em atendimento ao disposto no Art. 5º, Dec. nº 5.151/2024. A manifestação da DIGAP/FNDE apresenta evidências suficientes da adoção de medidas corretivas, consubstanciadas na regularização das publicações dos processos seletivos no portal institucional. Tal ação mitiga o risco de restrição à publicidade e amplia a transparência dos certames.

Diante da efetividade da medida implementada, a recomendação foi suprimida deste relatório.

Achado nº 3.5. Necessidade de aprimoramento no gerenciamento de riscos do Projeto

Manifestação da unidade auditada

“[...], constata-se que o gerenciamento dos riscos previstos no texto do Acordo vem sendo aprofundado a cada relatório trimestral, no qual são identificados e detalhados riscos específicos à medida que o projeto avança. Esses riscos poderão ser incorporados, conforme sua relevância, à Revisão Substantiva do Acordo e à atualização do Plano de Trabalho, de modo a conferir maior consistência à matriz de riscos e manter o projeto alinhado às melhores práticas de gestão e governança, sem prejuízo de ressaltar que tais riscos já vêm sendo monitorados e tratados no curso das atividades.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da DIGAP/FNDE não elide as fragilidades apontadas no Achado nº 3.5. O tratamento de riscos restrito a relatórios trimestrais e a mera intenção de ajustes futuros não atendem aos requisitos de formalização e sistematização preconizados na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

A ausência de matriz de riscos, critérios de priorização e indicadores denota uma gestão de riscos incipiente e reativa. Nesse sentido, impõe-se a necessidade de aprimorar o monitoramento do Resultado 2, estruturando seus riscos conforme: (a) a descrição do evento, (b) suas relações causais, (c) seus respectivos efeitos e (d) mitigação, bem como expandir a metodologia para contemplar os riscos inerentes aos Resultados 1 e 3.

Diante da inexistência de controles estruturados, ratifica-se integralmente o achado nº 3.5, permanecendo a baixa da recomendação condicionada à efetiva implementação de aprimoramentos na gestão de riscos.

Achado nº 4.1. Imprecisão nos valores dos rendimentos financeiros informados nos relatórios trimestrais do Projeto.

Achado nº 4.2. Divergências na apuração do saldo, posição em 30/06/2025, apresentado no Relatório Trimestral no Q2/2025.

Manifestação da unidade auditada

“[...], assinala-se que esta Diretoria já vem realizando análise crítica dos relatórios trimestrais do UNOPS, conforme demonstrado no Ofício SEI nº 4802329 (relatório janeiro–março) e no Ofício SEI nº 5043666 (relatório abril–junho), os quais apresentam questionamentos detalhados sobre rendimentos, valores comprometidos, taxa de administração e saldos. Dessa forma, entende-se que a revisão crítica sistemática dos relatórios trimestrais constitui o instrumento adequado para subsidiar a elaboração do Relatório Narrativo Trimestral.”

Análise da Equipe de Auditoria

Acolhem-se os argumentos apresentados pela DIGAP/FNDE. Contudo, permanece necessária a adoção de controles mais robustos e de procedimentos claros de validação, de forma a assegurar a confiabilidade das informações financeiras e prevenir divergências como as apontadas nos Achados.

Por oportuno, orienta-se a disponibilização da referida análise na plataforma SharePoint, visando assegurar a rastreabilidade e a acessibilidade da informação institucional.

Achado nº 5.1. Ausência de disponibilização mensal de relatórios de execução financeira do Projeto.

Manifestação da unidade auditada

“[...] , ressalta-se que a elaboração de relatórios mensais de execução financeira já foi solicitada ao UNOPS por meio do Ofício SEI nº 4802329, com referência expressa ao art. 7º, inciso IX, do Contexto Legal do Acordo. Adicionalmente, junto ao Relatório Trimestral, o UNOPS apresenta uma tabela em que constam todas as despesas mensais (arquivo nomeado como 24330 SIGAP FNDE), disponíveis no Sharepoint.”

Análise da Equipe de Auditoria

A DIGAP/FNDE informou ter solicitado ao UNOPS os relatórios mensais, entretanto, como ainda não foram disponibilizados, permanece a situação apontada no Achado nº 5.1. A tabela anexada aos relatórios trimestrais não substitui o relatório de execução financeira de periodicidade mensal previsto no Acordo.

Assim, mantém-se o Achado nº 5.1 até que o UNOPS passe a disponibilizar os relatórios mensais de execução financeira.

Achado nº 5.2. Plano de Trabalho: não elaboração e aprovação pelos respectivos comitês.

Manifestação da unidade auditada

“[...] , destaca-se que a elaboração do Plano de Trabalho vigente contou com extensa contribuição e cooperação dos membros do Comitê Operacional, conforme registrado nos documentos SEI nº 4353394, 4355455, 4353482, 4353509, 4401390, 4401410, 4441865, 4472085, 4472178e 4472104.

Ademais, o FNDE ressalta que, conforme previsto no Acordo (4. Estrutura Lógica, 4.1 Relação de atividades, Resultado 2 – P2.1, último parágrafo), o Plano de Trabalho deve ser revisto após a conclusão da etapa de diagnóstico.

Assim, em alinhamento com a Revisão Substantiva, tanto o documento principal do projeto (Prodoc e seu Contexto Legal) quanto o Plano de Trabalho atualizado serão elaborados pelo Comitê Operacional e, posteriormente, submetidos à aprovação do Comitê Executivo — etapa que será rigorosamente observada, conforme as competências estabelecidas na Portaria FNDE nº 616/2025.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da DIGAP/FNDE alinha-se parcialmente à recomendação, indicando que houve subsídios do Comitê na elaboração do Plano de Trabalho. Contudo, tais argumentos

não elidem a impropriedade central do Achado nº 5.2: a ausência de validação formal pelas instâncias de governança, em desconformidade com o Acordo e a Portaria FNDE nº 616/2025.

Considerando que a Unidade Auditada reconheceu a falha no rito decisório e comprometeu-se a regularizar o fluxo na próxima revisão do instrumento, acolhe-se a proposta de encaminhamento.

Entretanto, o achado permanece vigente, condicionando-se a baixa da recomendação à evidência da aprovação formal do novo Plano de Trabalho pelos comitês competentes.

Achado nº 5.3. Ausência de publicação no DOU dos extratos dos contratos dos consultores.

Manifestação da unidade auditada

“[...] verifica-se que a demanda foi solucionada, uma vez que o Termo de Convalidação dos contratos de consultoria foi devidamente assinado pela Diretora e pelo Coordenador Nacional do Projeto e publicado no DOU em 31/10/2025, regularizando os efeitos e objetivando a plena observância do prazo previsto no art. 3º, § 3º, do Decreto nº 5.151/2004 para as publicações subsequentes.”

Análise da Equipe de Auditoria

A Unidade Auditada comprovou a regularização da pendência por meio da publicação do extrato de convalidação no Diário Oficial da União, ocorrida em 31/10/2025. A providência adotada atende integralmente ao disposto no achado e assegura a conformidade com o art. 3º, § 3º, do Decreto nº 5.151/2004. Ressalta-se, contudo, a necessidade de manutenção da publicação tempestiva dos extratos correspondentes, em observância contínua ao regramento aplicável. Diante disso, esta equipe de auditoria acata a manifestação da unidade auditada.

Achado nº 5.4. Elaboração do Relatório Narrativo Trimestral em desacordo com a competência definida

Manifestação da unidade auditada

“[...] observa-se que, conforme o item j do art. 6º do Contexto Legal, cabe ao FNDE propor modificações e ajustes necessários ao bom andamento do Projeto. Nesse sentido, a elaboração dos relatórios trimestrais pelo UNOPS tem se mostrado fundamental, permitindo ao FNDE realizar a revisão crítica das informações e apresentar solicitações de esclarecimentos

ou ajustes sempre que necessário.

A Revisão Substantiva do Acordo formalizará esse fluxo de trabalho, incluindo o formato de apresentação dos relatórios trimestrais e a atualização das demais entregas previstas no instrumento. Registra-se, ainda, que o FNDE reconhece a necessidade de validação das informações apresentadas nos relatórios após a revisão crítica e providenciará a implementação desse mecanismo de imediato.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da DIGAP/FNDE mostra alinhamento parcial com as situações identificadas no Achado nº 5.5, ao reconhecer a importância da revisão crítica dos relatórios trimestrais e a necessidade de validação das informações apresentadas pelo UNOPS. Contudo, permanece o ponto central do achado: a elaboração do Relatório Narrativo Trimestral, embora constitua atribuição expressa do FNDE, vem sendo realizada pelo UNOPS, em desconformidade com a competência atribuída ao FNDE pelo Acordo (item 8.6).

Assim, o achado deve ser mantido até que a revisão do Prodoc seja concluída e o novo fluxo esteja devidamente formalizado.