



09519261

08620.002511/2025-37



MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS
FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE CONSULTORIA RA-044**RELATÓRIO DE CONSULTORIA**

Coordenação Regional de Roraima, em conjunto com a Frente de Proteção Etnoambiental Yanomami Ye'kuana.

Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai

2025

Auditoria Interna - Audin

Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai

RESUMO

Embora não estivesse prevista no Plano Anual de Auditoria Interna 2025 (7883616), a presente consultoria foi solicitada pela Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável - DPDS, por meio do Ofício DPDS 336 (8264707), para auxiliar na otimização da governança e gestão das contratações firmadas com a finalidade de apoiar as ações da Funai na Terra Indígena Yanomami, especificamente as formalizadas pela Coordenação Regional de Roraima, considerando o valor destinado.

A partir desse pleito, a unidade de auditoria interna, em conjunto com a Alta Direção, pactuou as atividades, o escopo e as expectativas do trabalho, o que resultou na alteração do planejamento do exercício de 2025.

A Auditoria Interna (Audin) considerou a alta materialidade dos contratos da amostra analisada, bem como a criticidade e relevância de uma ação voltada a apoiar a Coordenação Regional da Funai, que diariamente operacionaliza a execução de seus contratos e a implementação de políticas públicas.

O objeto da consultoria compreende os processos de licitações e contratações oriundas dos recursos de créditos extraordinários para cumprimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 709, abrangendo tanto a fase de planejamento quanto a de gestão contratual, no exercício de 2023 e 2024.

O objetivo geral é apoiar a otimização dos processos de contratação pública da Coordenação Regional de Roraima, com foco específico na governança, nos controles internos e na gestão dos riscos.

Para tanto, foram objeto desta consultoria 10 contratos celebrados pela CR-Roraima, totalizando o valor global de R\$ 332.148.021,81.

Após os exames realizados, foram identificados pontos fortes e oportunidades de melhoria nas ferramentas de governança e controle, bem como os principais riscos relacionados ao metaprocessos das contratações públicas realizadas no âmbito da Coordenação Regional de Roraima.

Oportunidades de Melhoria:

- Organização e Gestão Documental;
- Segregação de funções;
- Preenchimento de Checklists;
- Formalização de Fluxos;
- Elaboração das Memória de Cálculo;
- Capacitação e Conscientização;
- Preenchimento de Documentos;
- Atendimento às Recomendações da PFE;
- Instauração de Processos Sancionatórios.

Pontos Fortes Identificados:

- Utilização de ferramentas padronizadas;
- Aprovações e autorizações formais.

Lista de Siglas

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
Audin	Auditoria Interna
CFPE	Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental
CGGP	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
CR	Coordenação Regional
CRS	Coordenação Regional de Suporte
CR-RR	Coordenação Regional Roraima
CTL	Coordenação Técnica Local
Dages	Diretoria de Administração e Gestão
DIT	Divisão Técnica
DPDS	Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável
DPU	Defensoria Pública da União
DFD	Documento de Formalização da Demanda
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
ETP	Estudo Técnico Preliminar
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GM/MS	Gabinete do Ministro / Ministério da Saúde
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
IN	Instrução Normativa
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
PB	Projeto Básico
PCA	Plano de Contratações Anual

PFE	Procuradoria Federal Especializada
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
RAC	Relatório de Acompanhamento de Contrato
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFC/CGU	Secretaria Federal de Controle / Controladoria-Geral da União
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRT 2ª Região	Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. RESULTADOS DOS EXAMES
2.1. Entrevistas
2.2. Oficinas de facilitação e construção do Mapa de Risco do Metaprocesso de contratações
3. ANÁLISE DOCUMENTAL
3.1. O processo de contratações na CR Roraima apresenta padronização documental na maioria dos casos, necessitando de ajustes pontuais, sobretudo na fase de execução contratual.
3.2. A divisão de atribuições permite parcialmente a segregação de funções necessária.
3.3. As instâncias autorizativas são acionadas em conformidade com o valor da contratação.
3.4. Os documentos de relevância são devidamente aprovados pela autoridade máxima da CR-RR.
3.5. Embora utilize os checklists fornecidos pela AGU, o preenchimento nem sempre é total e adequado.
3.6. Parte dos servidores envolvidos está capacitado, mas há uma parcela que ainda não se capacitou ou não se sente apta para as funções que executa.
3.7. Processos analisados pela PFE, com a CR-RR aderindo à maioria das recomendações emitidas pelo órgão de assessoria jurídica.
3.8. As pesquisas de preços seguem a instrução normativa, mas são passíveis de aprimoramento.
3.9. Embora não haja um plano de fiscalização formal, os processos são acompanhados por seus respectivos fiscais.
3.10. Observa-se a adoção inconstante e não uniforme de instrumentos auxiliares da fiscalização contratual.
3.11. As equipes de gestão e fiscalização de contratos são designadas por portarias, mas com pequenos atrasos em relação ao início da vigência dos contratos.
3.12. Ausência de informação sobre processos sancionatórios
3.13. Apesar de se observar um fluxo padrão seguido na prática para pagamento, não há um procedimento (passo-a-passo) formalmente estabelecido e de aplicabilidade geral.
3.14. Boas Práticas da Administração para Contratações.
4. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO/MELHORIAS
5. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

Examinou-se no presente trabalho de consultoria os processos referentes às licitações e contratações oriundas dos recursos de créditos extraordinários para cumprimento da [ADPF 709](#), abrangendo tanto a fase do planejamento quanto a da gestão contratual, no exercício de 2023 e 2024, no âmbito da Coordenação Regional de Roraima, em conjunto com a Frente de Proteção Etnoambiental Yanomami Ye'kuana.

A origem deste trabalho decorre de solicitação da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS) à Auditoria Interna (Audin), para auxiliar na otimização da governança e gestão das contratações firmadas com a finalidade de apoiar as ações da Funai na Terra Indígena Yanomami, especificamente as formalizadas pela Coordenação Regional de Roraima, considerando o valor destinado.

O objetivo geral é apoiar a otimização dos processos de contratação pública da Coordenação Regional de Roraima, com foco específico na governança, nos controles internos e na gestão dos riscos.

A consultoria de assessoramento busca realizar um diagnóstico da governança e ferramentas de controles das contratações da CR-Roraima. O escopo da presente consultoria se concentra nos contratos utilizados na amostra:

Quadro 1. Contratos CR-RR I

Item	Contrato	Objeto	Contratação	Execução/Fiscalização	Pagamento	Valor Global em R\$
1	00172/2020 Max Royal Comercio E Serviços LTDA	Contratação de empresa especializada para aquisição de gêneros alimentícios, gás glp, material de copa e cozinha, limpeza e higienização para atender a CR-Roraima	08749.000024/2020-89 08749.000517/2021-08 (prorrogações)	08749.000024/2020-89 08749.000064/2022-92 08749.000026/2021-59 08749.001275/2024-12 08749.000074/2025-71	08749.000024/2020-89 08749.002170/2023-91 08749.001074/2024-15 08749.000034/2025-29	3.692.879,83
2	00173/2023 A. A. D. De Melo Medeiros	Contratação de aquisição de gêneros alimentícios, material de copa e cozinha, higiene e limpezas para a	08749.000527/2023-05	08749.000527/2023-05	08749.000527/2023-05	5.378.210,15

		CR-RR e CFPEYY				
3	00206/2023 Goldi Serviços E Administração LTDA	Contratação dos serviços de gerenciamento de frota e abastecimento para a CR-RR e CFPEYY	08749.000353/2023-72	08749.002063/2023-63	08749.000029/2025-16	2.519.975,00
4	00252/2023 Prime Consultoria E Assessoria Empresarial LTDA	Contratação dos serviços de controle de abastecimento e fornecimento de lubrificantes para a CR-RR e CFPEYY	08749.000353/2023-72	08749.002064/2023-16	08749.000627/2024-12 08749.000028/2025-71	1.279.270,88
5	00313/2024 Versátil Empreendimentos Ltda	Contratação de aquisição de gêneros alimentícios, material de copa e cozinha, higiene e limpeza para a CR-RR, CFPEYY e CTLs	08749.001153/2024-18	08749.000106/2025-38	08749.000107/2025-82	9.634.152,63
6	00105/2024 A. R. T. Taxi Aéreo LTDA	Contratação de serviços comuns de locação de aeronave para a execução das ações do planejamento estratégico do órgão em cumprimento a missão institucional	08620.001213/2024-49 08749.001129/2024-89	08749.001511/2024-92 08749.001296/2024-20	08749.001511/2024-92 08749.000061/2025-00	41.131.820,52
7	00106/2024 Voare Taxi Aéreo LTDA	Contratação de serviços comuns de locação de aeronave para a execução das ações do planejamento estratégico do órgão em cumprimento a missão institucional	08620.001213/2024-49 08749.001129/2024-89	08749.001511/2024-92 08749.001366/2024-40 08749.001367/2024-94	08749.001511/2024-92 08749.000062/2025-46	48.440.350,40
8	00107/2024 Rima - Rio Madeira Aviação LTDA	Contratação de serviços comuns de locação de aeronave para a execução das ações do planejamento estratégico do órgão em cumprimento a missão institucional	08620.001213/2024-49 08749.001129/2024-89	08749.001511/2024-92 08749.001370/2024-16	08749.001511/2024-92 08749.000058/2025-88	73.034.352,00
9	00108/2024 Ambipar Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comercio E Serviços S/A	Contratação de serviços comuns de locação de aeronave para a execução das ações do planejamento estratégico do órgão em cumprimento a missão institucional	08620.001213/2024-49 08749.001129/2024-89	08749.001511/2024-92 08749.001365/2024-03	08749.001511/2024-92 08749.000060/2025-57	93.875.090,40
10	00110/2024 Henrimar Taxi Aéreo LTDA	Contratação de serviços comuns de locação de aeronave para a execução das	08620.001213/2024-49 08749.001129/2024-89	08749.001511/2024-92	08749.001511/2024-92 08749.000059/2025-22	53.161.920,00

	ações do planejamento estratégico do órgão em cumprimento a missão institucional				
Total					332.148.021,81

Fonte: Plano amostral dos contratos em execução no âmbito da CR-RR

O serviço de consultoria é uma atividade de auditoria interna governamental, que consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados, fornecidos à alta administração, com a finalidade de respaldar as operações da unidade. Tem como intuito agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos, de forma condizente com seus valores, estratégias e objetivos, sem que o auditor interno governamental assuma qualquer responsabilidade que seja da administração, conforme consta no Manual de Orientação Técnica (MOT) da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela [Instrução Normativa \(IN\) SFC/CGU nº 8, de 2017](#).

Os trabalhos foram divididos em quatro etapas: busca de um diagnóstico da unidade; levantamento dos controles utilizados, suas efetividades e os riscos associados aos procedimentos de contratação pública; elaboração de um mapa de riscos para o metaprocessos das contratações; e levantamento de boas práticas e propostas de melhorias.

Em virtude das características do trabalho de consultoria, não se realizaram verificações adicionais em campo, por exemplo, análise da existência e da condição dos veículos e equipamentos que compõem a frota da CR-RR. Do mesmo modo, não foi avaliada a adequação da utilização da frota, tampouco o consumo de combustível e os serviços de manutenção pela instituição.

Cabe ainda consignar que o fato de algumas contratações de serviços de locação de aeronaves analisadas terem sido derivadas de processo instruído na Funai-Sede (08620.001213/2024-49), contendo documentos assinados pelo atual Auditor Chefe, que à época ocupava a função de Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, não importa em desrespeito ao [inciso III do art. 21 da Portaria Funai nº 840/2023](#), que impõe quarentena funcional aos auditores internos, pois trata-se de trabalho de consultoria, e não de auditoria de avaliação.

A partir do objetivo do trabalho e da avaliação dos riscos inerentes, foram formuladas as questões e subquestões de auditoria presentes na Matriz de Planejamento:

Quadro 2. Questões de Consultoria RA-044/2025

Questões	Subquestões
1. Quais as ferramentas de governança e controle adotadas pela Coordenação Regional de Roraima para as contratações realizadas?	1.1. A unidade utiliza documentos padronizados?
	1.2. A segregação das funções é respeitada?
	1.3. Conforme o valor das contratações, as instâncias autorizativas são acionadas?
	1.4. A autoridade da unidade aprova todos os documentos de relevância?
	1.5. São adotados checklists ou outras ferramentas de verificação?
2. Quais os principais riscos relacionados ao metaprocessos das contratações públicas no âmbito da Coordenação Regional de Roraima?	2.1. Os servidores envolvidos estão capacitados?
	2.2. Os processos são analisados pela PFE?
	2.3. A unidade adotou providências para atender às recomendações da PFE?
	2.4. As pesquisas de preços seguem a respectiva instrução normativa?
	2.5. Existe plano de fiscalização para as contratações de serviço?
	2.6. São adotados checklists ou outras ferramentas para auxiliar na fiscalização?
	2.7. A designação da equipe responsável pela gestão e fiscalização do contrato foi tempestivamente efetivada por meio de portaria?
	2.8. São abertos processos sancionatórios quando verificadas infrações contratuais?
	2.9. Existe fluxo definido para o procedimento de pagamento?
3. Quais padrões de controle podem ser desenvolvidos para tratamento dos riscos identificados?	3.1. Quais os principais gargalos identificados na unidade?
	3.2. Existem boas práticas disponibilizadas pelo governo federal?
	3.3. É possível a indicação de alguns modelos para qualificação do controle?
4. Quais são as opções para aumentar a eficiência e a segurança das contratações no âmbito da Coordenação Regional de Roraima?	4.1. Quais os principais gargalos identificados na unidade?
	4.2. Existem boas práticas disponibilizadas pelo governo federal?
	4.3. É possível a implementação ou melhoria do fluxo existente e de checklists?

Fonte: elaboração Audin

Em consequência, a equipe de consultoria desenvolveu os procedimentos mais adequados aos riscos priorizados, aplicando as técnicas de exame documental e entrevista in loco com os servidores envolvidos nas fases de planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual. Ressalta-se que nenhuma limitação foi imposta à realização dos trabalhos.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Entrevistas

Foram realizadas entrevistas na sede da unidade em Boa Vista/RR, no período de 26 a 27/06/2025, a partir de roteiro semiestruturado contendo 13 questões, com os servidores da unidade.

As entrevistas com sete servidores envolvidos nas contratações públicas buscaram avaliar a regularidade, eficiência e transparência dos processos licitatórios na CR.

Os resultados sinalizam o seguinte:

1. Capacitação dos Servidores

A maioria dos entrevistados não realizou cursos específicos sobre licitações e contratos, o que evidencia uma lacuna significativa na formação técnica dos servidores envolvidos nos processos licitatórios. Em paralelo a isso, há uma forte demanda por capacitações, especialmente presenciais, demonstrando o interesse dos servidores em se qualificar para melhor desempenho de suas funções. Destaca-se que apenas um servidor relatou ter participado de mais de 10 capacitações, incluindo presenciais, o que representa uma exceção positiva no grupo entrevistado.

2. Estrutura de Recursos Humanos

Todos os entrevistados apontam a insuficiência de servidores para a instrução dos processos licitatórios, o que compromete a eficiência e a regularidade das contratações. A necessidade média de servidores adicionais varia, conforme indicação dos entrevistados, de 1 a 6 por setor, evidenciando uma sobrecarga de trabalho nas unidades. Além disso, muitos servidores acumulam funções, o que impacta negativamente na qualidade e celeridade dos processos.

3. Planejamento das Licitações

O Plano de Contratações Anual (PCA) é inexistente ou, nas poucas vezes em que construído, não é acompanhado, o que demonstra a ausência de planejamento estruturado nas contratações. As licitações são realizadas de forma reativa, conforme demanda e urgência, sem uma estratégia prévia definida. Algumas unidades pertencentes à CR tentam iniciar o planejamento, mas não conseguem concluí-lo, o que reforça a necessidade de apoio técnico e organizacional.

4. Equipes de Planejamento

A formalização de equipes de planejamento ocorre de forma parcial: algumas unidades da CR possuem equipe definida, outras não.

Em muitos casos, a pregoeira acumula funções e orienta o planejamento, o que pode comprometer a imparcialidade e a eficiência do processo. Há uso de modelos da AGU, adaptados conforme a necessidade, o que demonstra esforço para padronização, ainda que limitado.

5. Modalidade Licitatória

Os entrevistados apontaram que os principais critérios utilizados para definição do modelo da contratação são o valor estimado, a urgência e o tipo de demanda. A modalidade mais comum é o pregão e a dispensa de licitação, especialmente em situações emergenciais, são recorrentes.

6. Fluxo de Instrução

Há divergência sobre o fluxo ideal e as responsabilidades na instrução dos processos licitatórios, o que evidencia falta de padronização. Documentos como DFD, ETP, TR, Pesquisa de Preços, Edital e Mapa de Riscos são mencionados, mas nem sempre utilizados corretamente. Alguns entrevistados demonstram desconhecimento sobre o fluxo, o que reforça a necessidade de capacitação e definição clara de etapas.

7. Pesquisa de Preços

As fontes utilizadas para pesquisa de preços incluem Compras.gov.br, PNCP, mercado local e sites especializados. A Funai não possui uma metodologia oficial padronizada, embora alguns setores utilizem planilhas usadas na sede para análise crítica dos preços. Há consenso entre os entrevistados sobre a importância da padronização da pesquisa de preços para garantir maior transparência e eficiência.

8. Gestão de Riscos

Não há uma política formal de gestão de riscos nas contratações, o que compromete a prevenção de falhas e a qualificação dos processos. Os mapas de riscos são elaborados, mas pouco utilizados na prática, sendo preenchidos apenas para cumprir etapas formais. Os entrevistados reconhecem o potencial do mapa de riscos para qualificar a seleção de fornecedores e a execução contratual.

9. Fiscalização dos Contratos

Há designação parcial de fiscais, mas sem estrutura adequada para o acompanhamento efetivo dos contratos. A fiscalização é prejudicada pela escassez de servidores, sendo comum o acúmulo de funções entre fiscais e gestores. Essa sobrecarga compromete a efetividade da fiscalização e a aplicação de medidas corretivas quando necessário.

10. Falhas na Execução Contratual

As falhas na execução contratual não são formalizadas, dificultando a aplicação de sanções e o controle dos processos. Há pouca documentação e acompanhamento das falhas, o que compromete a transparência e a responsabilização dos contratados. Soluções improvisadas, como contatos informais por telefone, são utilizadas para resolver problemas urgentes.

11. Controles Internos

Alguns setores utilizam checklists da AGU como mecanismos de controle interno, o que contribui para a padronização. Apesar disso, a gestão contratual carece de supervisão efetiva, especialmente na fase de execução dos contratos. Há confusão sobre responsabilidades e documentos necessários, o que reforça a necessidade de maior clareza e organização.

12. Principais Desafios

Os principais desafios apontados pelos entrevistados incluem a falta de servidores, ausência de planejamento, carência de capacitação e fluxo interno indefinido. Também foi mencionada a dificuldade na transferência de conhecimento entre os servidores, o que compromete a continuidade e a qualidade dos processos.

13. Sugestões de Melhoria

Entre as sugestões de melhoria estão o reforço de pessoal, com contratação de mais servidores, e a capacitação contínua, preferencialmente presencial. Os entrevistados também sugerem a padronização de documentos e fluxos, planejamento prévio estruturado e separação dos contratos por tipo (CR-RR e CFPE-YY). O fortalecimento das unidades descentralizadas é apontado como essencial para garantir maior eficiência e transparência nas contratações.

2.2. Oficinas de facilitação e construção do Mapa de Risco do Metaproceto de contratações.

Nos dias 01 e 02 de julho de 2025, foram realizadas oficinas de facilitação com o objetivo de construir o Mapa de Risco do Metaproceto de Contratações. A ação envolveu servidores da unidade CR-RR, da CFPE-YY e das CTLs vinculadas, configurando uma atividade colaborativa voltada à identificação dos principais riscos nas fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

Imagem 1. Oficina levantamento de Risco do Metaproceto de Contratações



Fonte: Equipe da consultoria

Durante as oficinas, os servidores foram organizados em grupos para identificar riscos em cada uma das três fases do metaproceto. Como resultado, foram identificados 11 riscos relevantes. Posteriormente, a equipe de consultoria realizou um levantamento adicional, com base em pesquisas de boas práticas adotadas por entes públicos das três esferas, o que resultou no total de 38 riscos incorporados ao Mapa.

O Mapa de Risco, apresentado no Anexo I (09524698), é fruto da identificação colaborativa realizada pela equipe da CR-RR, com contribuições dos servidores da Audin. Ele contempla os principais riscos inerentes ao macroprocesso de contratações, permitindo a elaboração de ações preventivas e de contingência para cada risco identificado.

Ao adotar o Mapa de Risco como instrumento de governança, a CR-RR demonstra seu compromisso com a legalidade, eficiência e integridade nas contratações públicas.

Ressalta-se que a gestão de riscos é um processo contínuo e dinâmico. O mapa proposto não representa um fim em si mesmo, mas sim o início de um processo de trabalho que exige o comprometimento de todos os colaboradores da CR-RR. Assim, é essencial manter a disposição para ajustar e aprimorar as estratégias, conforme a evolução dos cenários e o surgimento de novas demandas.

3. ANÁLISE DOCUMENTAL

3.1. O processo de contratações na CR Roraima apresenta padronização documental na maioria dos casos, necessitando de ajustes pontuais, sobretudo na fase de execução contratual.

Alinhar procedimentos e documentos a padrões delineados confere maior previsibilidade e segurança jurídica a qualquer processo de trabalho – o que ganha especial relevância no caso das contratações públicas, considerando os interesses envolvidos e a imprescindibilidade dessa atividade de suporte.

Ademais, há o ganho de eficiência e celeridade, uma vez que modelos e padrões definidos e consolidados contribuem para uma otimização do tempo e do custo despendidos nos respectivos processos licitatórios.

Nessa seara, é sabido que hodiernamente as entidades públicas e todas as suas unidades contam com vasto lastro balizador: além da legislação aplicável, que detalha o que deve conter em cada documento, servindo como norte para o desenvolvimento de modelos e fluxos (principalmente, [Lei nº 14.133/2021](#), [Decreto nº 11.246/2022](#), [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021](#) e [Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021](#)), há também o suporte oferecido pelo Guia de Padronização dos Procedimentos de Contratação AGU.

Além do didático Guia, a AGU também disponibiliza diversos [modelos](#) em sua página na internet – suas atualizações são frequentes e costumemente publicizadas pela Equipe de Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral Federal da AGU. A última ocorreu em abril do corrente ano, conforme [Ofício Circular nº 00001/2025/COORD/ELIC/PGF/AGU \(8890823\)](#), internalizado na Funai por meio do Dages Comunica nº 50, de 01/08/2025, endereçado ao e-mail funcional de todos os servidores da Instituição.

Outrossim, em vários casos os documentos já devem ser produzidos dentro de sistemas próprios, no Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br), bastando aos gestores preencherem os campos de individualização, o que facilita a uniformização e correção, pois direciona e limita a margem de subjetividade na confecção desses itens. Por exemplo, o Documento de Formalização da Demanda (DFD) precisa ser feito no "Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)"; o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve ser construído no sistema "ETP Digital", de uso obrigatório pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG); o Relatório de Pesquisa de Preços já é disponibilizado pelo próprio Compras.gov.br, após a respectiva busca; e Termos de Referência (TR) deverão ser elaborados no "Sistema TR Digital".

Adicionalmente, constata-se que alguns artefatos importantes se encontram igualmente parametrizados no SEI/Funai, podendo ser utilizados por qualquer unidade da Instituição: Atestado de Capacidade Técnica, Formulário Indicação Gestor/Fiscal de Contrato, Instituição de Equipe de Planejamento de Contratação, Relatório de Acompanhamento de Contrato (RAC), Ateste, Nota de Empenho, dentre outros.

Dessa feita, do ponto de vista teórico, nota-se que há base legal e orientativa para o emprego de documentos padronizados e para a adoção de fluxos de trabalho. Para os principais documentos inerentes a contratações, já existem modelos prefixados, divulgados e de fácil acesso, bastando à unidade utilizá-los em seu labor cotidiano.

Dito isso, passa-se ao resultado da análise do desenvolvimento dos trabalhos objeto da RA-044 na unidade auditada, sob o enfoque prático. Para tanto, a Audin estudou os processos em que se deram as dez contratações selecionadas como amostra, bem como as suas respectivas rotinas de fiscalização e procedimentos de pagamento.

Concluiu-se que, de um modo geral, há padronização documental, com aderência aos modelos fornecidos pela AGU e construção de artefatos dentro dos sistemas governamentais, bastando apenas alguns ajustes pontuais.

Inicia-se o arrolamento dessas zonas passíveis de melhoria por aquelas pertencentes à fase de contratação propriamente dita:

Documento de Formalização de Demanda (DFD).

-Processo [08749.000353/2023-72](#) (Goldi e Prime): o extrato do documento produzido no sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC não foi acostado aos autos.

Termo de Referência (TR).

-Processo [08749.000353/2023-72](#) (Goldi e Prime), Processo [08620.001213/2024-49](#) (Processo instruído pela Funai/Sede - e usado nas contratações RIMA, A.R.T., Voare, Ambipar e Henrimar) e Processo [08749.000527/2023-05](#) (A.A.D. de Melo Medeiros): não houve a classificação dos termos de referência, de acordo com a Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

Estudo Técnico Preliminar (ETP).

-Processo [08620.001213/2024-49](#) (Processo instruído pela Funai/Sede - e usado nas contratações RIMA, A.R.T., Voare, Ambipar e Henrimar): o ETP [6403385](#) foi baixado do sistema no SEI sem qualquer assinatura/validação. Apenas após foram providenciadas as respectivas assinaturas (ETP [6493110](#)). Todavia, o ETP atualizado ([6585619](#)) não foi assinado pelo Presidente da Equipe, apesar de o nome dele estar arrolado no documento.

Mapa de Formação de Preços e Análise Crítica

-Processo [08749.000353/2023-72](#) (Goldi e Prime): o Mapa de Formação de Preços e Análise Crítica ([5121949](#)) não contém memória de cálculo do valor estimado, conforme preconiza o [art. 3º, VII da IN SEGES/ME nº 65/2021](#).

Quanto à execução, apesar de não ter sido localizado qualquer Plano, evoca-se a existência do documento parametrizado, já citado, denominado "RAC - Relatório de Acompanhamento de Contrato", que acaba funcionando como uma espécie de check list. Não obstante, ele não está presente em todos os processos. Destaca-se, por exemplo, o caso da contratação com a empresa Goldi, em que não há documento padronizado de manifestação geral do fiscal, como o RAC - ele só assina junto nas requisições e nos atestos.

Urge, todavia, ressaltar o caso do processo [08749.001511/2024-92](#): ele ostenta documentação pertinente aos pagamentos ligados a vários contratos diferentes (RIMA, A.R.T., Voare), dificultando a observância do fluxo e, conseqüentemente, o controle.

Em outro sentido, há o caso dos processos [08749.000527/2023-05](#) (A.A.D. de Melo Medeiros) e [08749.000024/2020-89](#) (Max Royal), em que a contratação e a execução estão todas concentradas em um único feito - o que também torna a marcha excessivamente longa (com mais de uma centena de pastas no SEI), confusa e prejudicial à fiscalização oportuna.

Em todas as etapas, visualizou-se o emprego de arquivos zipados no SEI, o que não é recomendado pelo Guia de Padronização dos Procedimentos de Contratação AGU.

Verificou-se, igualmente, que os processos relativos à fiscalização e ao pagamento costumam simplesmente ser iniciados, sem qualquer documento inaugural sinalizando as suas respectivas finalidades - o que causa dificuldade de compreensão. Não se deve perder de vista que a regra é que os processos sejam públicos e que as instruções sejam passíveis de entendimento por qualquer interessado, não só pelos servidores envolvidos naquela situação.

Cumprir ainda consignar que não foi possível avaliar documentos relativos à fiscalização e ao pagamento da contratação efetivada com a empresa Henrimar, porque um processo indicado pela CR estava vazio (08749.000034/2025-29).

Como causas para os focos de fragilidade aqui versados, é possível apontar a inexistência de fluxos efetivamente construídos contemplando todas as etapas de contratação e execução contratual e a não absorção total, pela unidade, das exigências normativas e das rotinas já predelineadas. Ademais, carece haver uma maior conscientização do corpo de servidores envolvidos quanto à necessidade de aprimorar a organização processual, focando no sentido público e transparente que esses autos precisam ter.

A título de consequência, pode-se enumerar maior risco de prejuízo à eficiência, celeridade, transparência e, sobretudo, à fiscalização oportuna que esses feitos devem ostentar. Adiciona-se ainda a maior suscetibilidade à ocorrência de eventuais suspensões da execução contratual, por ausência de pagamento tempestivo ou outras causas, gerando impactos negativos na concretização de atividades-fim da unidade, como se observou nos autos [08749.001129/2024-89](#) - situação que será mais bem explorada no tópico temático, pertinente à fiscalização.

Diante do exposto, as seguintes práticas são recomendáveis para melhorar o aqui discorrido:

- Para a fase de contratação, intensificar a utilização do Guia de Padronização dos Procedimentos de Contratação AGU e dos modelos disponibilizados pela AGU, gerando-se, em complementação, instrumento de internalização e apoio, focado nas peculiaridades estruturais e organizacionais das unidades descentralizadas da Funai.
- Para a fase de execução, seguir o [Manual Operacional de Gestão e Fiscalização](#) e construir e utilizar o Instrumento de Medição de Resultados - IMR com indicadores específicos para cada tipo de objeto.
- Primar pela abertura de processos distintos para cada fase e empresa contratada; instituir documentos de inauguração, contemplando a destinação de cada feito; sempre que possível, evitar o emprego de documentos zipados no SEI; zelar pelo caráter público dos processos, utilizando documentos com restrição de acesso apenas em casos legalmente previstos.

3.2. **A divisão de atribuições permite parcialmente a segregação de funções necessária.**

Na presente consultoria, um dos elementos analisados foi o respeito à segregação de funções durante o processo de compras públicas nos dez contratos selecionados para análise da Coordenação Regional de Roraima. Buscou-se saber se tal princípio estava sendo seguido ou não nos referidos procedimentos.

A segregação de funções pode ser definida como sendo a atribuição de diferentes funções a diferentes pessoas com o objetivo de separar autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, de modo a evitar que alguém possa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções, garantindo-se desse modo a lisura do processo de compras públicas^[1].

Na legislação federal, tal tema é disciplinado no [Art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021](#) e no [Art. 14 do Decreto 11.246/2022](#). A separação dessas atividades tem o objetivo de mitigar os riscos ou irregularidades que possam ocorrer no curso da licitação uma vez que a centralização, ou seja, o desempenho dessas funções por um mesmo agente ou pelo mesmo grupo de agentes, pode facilitar a ocorrência de equívocos ou mesmo de fraudes que poderiam ser evitados caso fossem estabelecidos procedimentos estabelecendo a separação das atividades entre vários agentes ou equipes, conforme o disposto no [Art. 7º § 1º, da Lei 14.133/2021](#), nos seguintes termos:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. (grifo nosso)

No âmbito dos processos analisados, observou-se que tal princípio foi obedecido nos processos referentes à contratação de serviços aéreos, mas não nos processos referentes à compra de combustíveis e de bens de consumo.

Nos processos SEI [08620.001213/2024-49](#) e [08749.001129/2024-89](#), que trata da contratação de aeronaves para utilização na área de atuação da CR Roraima, foram contratadas para a prestação do serviço as Empresas RIMA - Rio Madeira Aviação Ltda (107/2024), A.R.T. Táxi Aéreo Ltda (105/2024), Henrimar Táxi Aéreo (110/2024), Voare Táxi Aéreo (106/2024) e Ambipar Flyone Serviço Aéreo Especializado Comércio e Serviços S/A (108/2024).

Os contratos são decorrentes do Pregão Eletrônico nº 90001/2024 (SRP), Informação Técnica 11 ([6668867](#)), assim sendo, cada empresa ganhou na disputa de itens específicos. Portanto, a fase de seleção do fornecedor é única para todos. A fase de planejamento e seleção do fornecedor foi realizada pela Funai Sede, com o auxílio de uma servidora da CR-RR, pregoeira dessa Coordenação Regional, na condição de integrante da equipe de planejamento, mas ela não participa das fases de fiscalização e do pagamento. Por exemplo, ela assinou o Termo de Referência ([8663904](#)) na fase de contratação.

Nos processos de contratação das empresas aéreas, os documentos referentes à contratação foram assinados por servidores lotados na sede da Funai, enquanto aqueles referentes à fiscalização e pagamento foram assinados por servidores lotados na Coordenação Regional de Roraima. Como exemplo disso, podemos citar o Mapa de Formação de Preços ([6373542](#)), a Análise Crítica de Preços ([6344428](#)) e o Estudo Técnico Preliminar ([6585619](#)). A única servidora da CR Roraima durante a fase de contratação é a pregoeira dessa unidade

Já nos processos referentes à fiscalização e pagamento dos contratos, vemos que os documentos referentes a essa etapa são assinados pelos servidores da CR Roraima, podemos citar como exemplos Relatórios de Acompanhamento de Contrato ([7126023](#), [7128179](#), [7246650](#), etc), Atestos de Notas Fiscais ([7133237](#), [7130412](#), [7246685](#)) e Instruções de Pagamento ([7130612](#), [7144203](#), [7246694](#), etc), sendo que os servidores responsáveis pela fiscalização não são aqueles responsáveis pelo pagamento. Como exemplo dessa situação, podemos citar o pagamento da Nota fiscal nº 2.317 referente à Rima – Rio Madeira Aviação Ltda: Nota Fiscal ([7100813](#)), Relatório de Acompanhamento de Contrato ([7128179](#)), Atesto ([7130412](#)) e Instrução de Pagamento ([7130612](#)). Comportamento similar é observado nos processos das outras empresas.

Logo, há uma clara segregação de função entre aqueles responsáveis pela contratação das empresas dos responsáveis pela fiscalização e pagamento desses contratos.

Entretanto, A segregação de funções não é observada nos processos referentes a compras de combustíveis e de material de consumo. Tanto no contrato referente a controle de abastecimento de veículos, Goldi Serviços e Administração Ltda (206/2023), Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda (252/2023) presentes no processo SEI [08749.000353/2023-72](#), como nos processos da Versátil Empreendimentos (313/2024), A.A.D. de Melo Medeiros (173/2023) e Max Royal Comércio e Serviços Ltda (172/2020). Estes outros contratos encontram-se nos processos [08749.000353/2023-72](#) (Goldi Serviços e Administração Ltda, 206/2023), [08749.000353/2023-72](#) (Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda, 252/2023), [08749.001153/2024-18](#) (Versátil Empreendimentos Ltda, 313/2024), [08749.000527/2023-05](#) (A.A.D. de Melo Medeiros, 173/2023) e [08749.000024/2020-89](#) (Max Royal Comércio e Serviços Ltda, 172/2020). As funções desempenhadas pelos servidores, todos da CR Roraima ([8874561](#)), da Frente de Proteção Etnoambiental Yanomami ([8874606](#)), da CTL Uiramutã ([6600426](#)) ou da CTL Amajari III ([6600426](#)).

Em relação a esses processos, observou-se que a segregação de funções não foi respeitada, pois, ao analisar-se os documentos presentes nos autos, observar-se que não houve a segregação de funções entre os servidores da CR Roraima, em especial no referente à pregoeira da unidade.

Nos autos do processo [08749.000024/2020-89](#), a pregoeira da CR Roraima assina o termo de Referência de nº SEI [2035910](#), a Nota Técnica nº 05/2020 ([2037190](#)), mas sem assinar como pregoeira, o Despacho ([2105265](#)) foi assinado como pregoeira, além de juntar as Consultas de Preço ([1972586](#), [1977349](#)).

No processo [08749.000353/2023-72](#), a mesma servidora juntou a Consulta de Preços ([5122246](#)).

Nos autos do processo [08749.001153/2024-18](#), a pregoeira da CR Roraima assinou a Minuta de Edital ([7337398](#)) e o Edital nº 90002 ([7338839](#)). Ela fez a Consulta Parametrizada de Fornecedores ([7047957](#)). Ela juntos nos autos Relatório de Julgamento ([7669976](#)), Consultas de Preços ([7074832](#), [7076196](#), [7074853](#)), Instrumento Padronização dos Procedimentos de Contratação AGU ([7001718](#)), Guia Nacional de Contratações Sustentáveis AGU - 6ª ed. ([7001741](#)), Plano de Contratação Anual PNCP 2024 (194009-4/2024) ([7002483](#)), Documento Itens padronizados - PNCP ([7003205](#)), Consulta Parametriza de Fornecedores - SICAF ([7047957](#)), Relatório de Pesquisa de Preços nº 14/2024 - Compras.gov.br ([7016876](#)) e Planilha de formação de Preços ([7074865](#)).

Já no processo [08749.000527/2023-05](#), a pregoeira da CR Roraima juntou Guia Nacional de Contratações Sustentáveis - 5ª ed. ([5130029](#)), Consulta de Preços - PAINEL DE PREÇOS ([5152153](#)), Contrato nº 172/2020 e Termos Aditivos ([5154717](#)), Consulta de Preços - MERCADO LIVRE ([5154858](#)) e Consulta de Preços - FORNECEDOR LOCAL ([5163120](#)).

Em relação aos outros servidores, os que eram responsáveis pela fiscalização não foram os mesmos responsáveis pelo pagamento dos contratos. Como exemplo, podemos citar o processo SEI [08749.000527/2023-05](#) da A.A.D. no qual os pagamentos são autorizados pela Coordenadora Regional ([6130215](#), [6132312](#), [6133428](#), entre outros), cujas notas fiscais foram anteriormente atestadas pelos fiscais ([6121323](#), [6132196](#), [6132753](#), entre outros). Tal comportamento é observador nos outros processos de compra referidos acima.

Deve-se observar que o processo 08749.000024/2020-89 ainda foi regido pela [Lei nº 8.666/1991](#), enquanto os demais foram regidos pela [Lei nº 14.133/2021](#).

A partir dos dados extraídos dos processos analisados, não é possível observar que nos processos de compras da CR Roraima houve o respeito do princípio da segregação de funções. Portanto, conclui-se que a CR Roraima seguiu a segregação de funções nos processos analisados apenas nos processos referentes à contratação de serviços aéreos, mas não nos relacionados à compra de combustíveis e de bens de consumo.

Como possíveis causas corroborando com o identificado nas entrevistas há servidores com baixa capacitação para realizar tais atribuições; por consequências, poderão ocorrer atos ilegais ou irregulares, que podem constituir erro ou fraude.

A segregação de funções é uma das bases da boa governança nas contratações públicas, atuando como um mecanismo essencial de controle interno para a prevenção de erros, conflitos de interesse e desvios. Seu objetivo primordial é evitar que um único agente público ou setor acumule funções incompatíveis ou suscetíveis a riscos, de modo que a atuação de um fiscalize e complementa a do outro. Este princípio foi formalmente reforçado pela Nova Lei de Licitações e Contratos, que exige a designação de agentes distintos para as fases mais críticas do processo.

Para aplicar efetivamente este princípio, as organizações devem mapear todo o ciclo da contratação, desde a identificação da necessidade até o pagamento. É crucial garantir que as responsabilidades de requisição e planejamento, condução da licitação, fiscalização do contrato e pagamento sejam distribuídas entre diferentes servidores ou unidades. Por exemplo, a equipe que elabora o Termo de Referência não deve ser a mesma que atua como pregoeiro ou agente de contratação, e o fiscal do contrato não deve ser o responsável por processar a despesa.

A materialização dessa boa prática se dá por meio da criação de uma *Matriz de Responsabilidade* clara e formal, que define quem faz o quê, em qual momento do processo e sob qual autoridade. Em estruturas administrativas menores, onde a separação total pode ser inviável devido ao baixo número de pessoal, a administração deve priorizar a segregação das funções mais sensíveis e justificar formalmente as acumulações inevitáveis, focando sempre na interdependência e na conferência mútua entre as áreas.

3.3. **As instâncias autorizativas são acionadas em conformidade com o valor da contratação.**

Primeiramente, convém esclarecer quais são as instâncias autorizativas que devem ser acionadas nas contratações de acordo com o montante envolvido. Na Funai a celebração e a prorrogação de contratos administrativos eram regulamentadas pela [Portaria Funai nº 1.119/2020](#) (até maio de 2024) e, a partir de então, pela [Portaria Funai nº 991/2024](#).

Em relação aos valores a serem contratados, a subdelegação é proibida para contratos de R\$ 10.000.000,00 ou mais. Já para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00, a competência é delegada ao Diretor de Administração e Gestão. Para os contratos de até R\$ 1.000.000,00, a competência é subdelegada ao Diretor do Museu do Índio e aos Coordenadores Regionais, mediante prévia declaração de previsão orçamentária.

Contemplando a amostra, confere-se o valor e as respectivas autorizações para a formalização das contratações como segue:

Quadro 3. Autorizações em função do valor dos Contratos CR-RR

Item	Processo	Contrato	Valor em R\$	Autorização	Instância autorizativa
1	08749.000024/2020-89	00172/2020 -Max Royal Comercio E Serviços LTDA	3.692.879,83	Despacho DAGES (2186842)	Diretoria de Administração e Gestão
2	08749.000527/2023-05	00173/2023 -A. A. D. De Melo Medeiros	5.378.210,15	Despacho CGOF/DAGES (5179933)	Diretoria de Administração e Gestão
3	08749.000353/2023-72	00206/2023 - Goldi Serviços E Administração LTDA	2.519.975,00	Despacho CGOF/DAGES (5148705)	Diretoria de Administração e Gestão
4	08749.000353/2023-72	00252/2023 - Prime Consultoria E Assessoria Empresarial LTDA	1.279.270,88	Despacho CGOF/DAGES (5148705)	Diretoria de Administração e Gestão
5	08749.001153/2024-18	00313/2024 - Versátil Empreendimentos Ltda	9.634.152,63	Despacho DAGES (8087457)	Diretoria de Administração e Gestão

6	08620.001213/2024-49	00105/2024 - A. R. T. Taxi Aéreo LTDA	41.131.820,52	Despacho PRES (6771035)	Presidência
7	08620.001213/2024-49	00106/2024 - Voare Taxi Aéreo LTDA	48.440.350,40	Despacho PRES (6771035)	Presidência
8	08620.001213/2024-49	00107/2024 - Rima - Rio Madeira Aviação LTDA	73.034.352,00	Despacho PRES (6771035)	Presidência
9	08620.001213/2024-49	00108/2024 - Ambipar Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comercio E Serviços S/A	93.875.090,40	Despacho PRES (6771035)	Presidência
10	08620.001213/2024-49	00110/2024 - Henrimar Taxi Aéreo LTDA	53.161.920,00	Despacho PRES (6771035)	Presidência

Fonte: elaboração Audin

De acordo com a análise, observa-se que as instâncias autorizativas foram acionadas em conformidade com as normas estabelecidas. A unidade cumpre a exigência de obter a aprovação necessária para a formalização das contratações.

Destarte, para aprimorar o fluxo processual, cabe notar que a autorização necessária não é materializada em um documento único. Em alguns casos, ela se encontra dispersa em documentos inseridos no corpo do processo, o que dificulta a rápida localização e a rastreabilidade da decisão.

A criação de um documento padronizado, que seguiria o modelo dos demais documentos obrigatórios das fases de planejamento e seleção de fornecedores, organizaria o fluxo, traria mais transparência e celeridade, visto que a autorização da autoridade competente é condição indispensável para a formalização da contratação.

Nesse sentido, propõe-se a parametrização no sistema SEI de um documento intitulado *Autorização para a formalização da Contratação*. Este documento seria embasado no [Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019](#), e conteria as informações necessárias para a assinatura da devida autoridade competente.

3.4. Os documentos de relevância são devidamente aprovados pela autoridade máxima da CR-RR.

O macroprocesso de contratações públicas é dividido em três etapas: planejamento, seleção do fornecedor e execução. Nas três fases, há documentos relevantes submetidos e aprovados pela autoridade competente no âmbito de sua unidade.

No âmbito das Coordenadorias Regionais da Funai, o Coordenador Regional é o responsável por implementar as ações de administração de pessoal, material, patrimônio, finanças, contabilidade e serviços gerais. A competência de planejar e conduzir os processos de contratações concentra-se no Serviço de Apoio Administrativo (SEAD), conforme o Anexo I da [Portaria nº 666/PRES/2017](#) (Regimento Interno da Funai).

Além disso, cabe ressaltar que a Funai passa por um processo de reestruturação organizacional, em conformidade com o [Decreto nº 12.581, de 6 de agosto de 2025](#). Contudo, a presente análise considera a estrutura anterior, que estava em vigor quando os dez contratos da amostra foram celebrados.

Após a análise dos 10 contratos da amostra, verificou-se que cinco deles (RIMA, A.R.T., Voare, Ambipar e Henrimar) são originários de procedimentos licitatórios conduzidos pela sede da Funai. Dessa forma, não houve aprovação de documentos por meio do Coordenador Regional nas fases de Planejamento e Seleção do Fornecedor.

No caso dos contratos com as empresas Goldi e Prime, o procedimento licitatório foi único, e elas foram as vencedoras de diferentes itens. Por essa razão, os documentos de aprovação nas fases de Planejamento e Seleção do Fornecedor são os mesmos para ambos os contratos.

A instrução processual das contratações no âmbito da Coordenação Regional é conduzida pelo SEAD, juntamente com as equipes de planejamento das contratações, agente de contratação e equipe de apoio, pregoeiro, gestores e fiscais.

Na fase de planejamento, são elaborados, por exemplo, o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Edital de Licitações, entre outros documentos necessários, a depender do tipo de contratação, visto que pode ocorrer uma compra direta.

Tais documentos, após a elaboração pelas equipes competentes, são encaminhados para a apreciação do titular da Coordenação Regional, que os submete para análise de conformidade jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto à Funai.

Conforme a amostra, verifica-se a anuência da autoridade competente na fase de planejamento dos principais documentos elaborados, por meio dos documentos a seguir discriminados:

Quadro 4. Documentos de Anuência

Item	Processo	Contrato	Documento de Anuência	Responsável
1	08749.000024/2020-89	00172/2020 - Max Royal Comercio E Serviços LTDA	Ofício 8 (1983272) -	Coordenador(a) Regional
2	08749.000527/2023-05	00173/2023 - A. A. D. De Melo Medeiros	Ofício 166 (5175392)	Coordenador(a) Regional
3	08749.000353/2023-72	00206/2023 - Goldi Serviços E Administração LTDA	Ofício 147 (5129546)	Coordenador(a) Regional
4	08749.000353/2023-72	00252/2023 - Prime Consultoria E Assessoria Empresarial LTDA		
5	08749.001153/2024-18	00313/2024 - Versátil Empreendimentos Ltda	Despacho GAB/CR-RR/FUNAI/2024 (7101125)	Coordenador(a) Regional
6	08620.001213/2024-49	00105/2024 - A. R. T. Taxi Aéreo LTDA	Despacho DAGES (6426542)	Diretor(a) de Administração e Gestão
7	08620.001213/2024-49	00106/2024 - Voare Taxi Aéreo LTDA		
8	08620.001213/2024-49	00107/2024 - Rima - Rio Madeira Aviação LTDA		
9	08620.001213/2024-49	00108/2024 - Ambipar Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comercio E Serviços S/A		
10	08620.001213/2024-49	00110/2024 - Henrimar Taxi Aéreo LTDA		

Fonte: elaboração Audin

A fase de seleção, que inclui a homologação, também é de responsabilidade do Coordenador Regional. A análise dos procedimentos licitatórios da amostra mostrou que essa etapa foi realizada de forma adequada.

A terceira e última fase, a execução, se inicia com a celebração do contrato. Os contratos da amostra foram devidamente assinados pelo Coordenador Regional e, na sua execução, ele tem aprovado as requisições de serviço e as instruções de pagamento sem ressalvas no procedimento.

3.5. Embora utilize os checklists fornecidos pela AGU, o preenchimento nem sempre é total e adequado.

Checklists são documentos, em formato de lista, que têm o condão de apoiar e materializar a averiguação da adequação legal e da suficiência da instrução processual.

Nesse passo, o [Art. 36 da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017](#) preconiza que, ainda na fase da contratação, antes do envio do processo para a análise jurídica, deve ser realizada uma "avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo", com a juntada da respectiva lista de verificação nos autos.

Assim, visando nortear esse procedimento de conferência em toda a administração pública, a própria AGU fornece [checklists](#) previamente estruturados, constantemente atualizados e de fácil acesso para todos os agentes envolvidos, atendendo diversos tipos de demandas.

O Guia de Padronização dos Procedimentos de Contratação AGU orienta como deve ser o preenchimento desse artefato:

Ao preencher a Lista de Verificação, a simples aposição de “SIM”, “NÃO” ou “NÃO SE APLICA” não é suficiente, devendo ser indicadas as folhas ou o sequencial do sistema em que se encontra o documento que comprova o preenchimento do respectivo requisito, de modo a permitir a localização do documento no processo. Caso se aponha “NÃO” em algum dos itens da Lista de Verificação, é necessário que se justifique, no caso concreto, por qual razão tal providência ainda não foi atendida ou então se esta será realizada após prolação de parecer jurídico pelo órgão consultivo da AGU.

Dito isso, ao analisar os processos de contratação compreendidos na amostra deste trabalho, observou-se que a totalidade deles empregou os aludidos checklists da AGU, acostando-os aos autos.

Não obstante, em alguns casos verificou-se que essas listas não foram integralmente preenchidas de acordo com o recomendado pela AGU em seu Guia: em vários itens não é indicado o documento SEI onde se encontra o atendimento da exigência; além disso, alguns não atendimentos de requisitos não foram expressamente justificados. Foram

os casos do Checklist Goldi e Prime ([5128735](#)), do Checklist Versátil ([7101102](#)) e do Checklist A.A.D. ([5174724](#)).

Assim, para essa fase inicial de planejamento, escolha e contratação, vislumbra-se uma adesão cotidiana aos checklists desenvolvidos pela AGU. Faz-se necessária tão somente uma maior conscientização do corpo de servidores quanto à importância do seu completo e correto preenchimento - até mesmo como medida facilitadora e seguradora do seu próprio trabalho.

Complementarmente aos esses checklists AGU, registre-se que foram construídas Notas Técnicas nos autos de duas contratações, versando sobre a presença dos artefatos requeridos à instrução processual da fase de planejamento da contratação: Nota Técnica 18 ([7101119](#)) - Versátil e Nota Técnica 1 ([6416499](#)) - RIMA, A.R.T., Voare, Ambipar e Henrimar.

Como causa para o foco de fragilidade aqui versado, questões inerentes à conscientização do quadro de pessoal acerca da importância do adequado emprego de instrumentos como checklists.

A título de consequência, pode-se enumerar menor celeridade e fluidez no trabalho, maior insegurança para a aferição da conformidade da instrução processual, aumento na possibilidade de ocorrência de erros ou lapsos e diminuição na capacidade de pronta identificação de pontos e documentos importantes.

Diante do exposto, a seguinte prática é recomendável para melhorar o aqui discorrido:

- Realizar ações de qualificação e orientação quanto à importância do emprego adequado de ferramentas de conferência, como checklists, com atenção ao seu total preenchimento.

3.6. **Parte dos servidores envolvidos está capacitado, mas há uma parcela que ainda não se capacitou ou não se sente apta para as funções que executa.**

Com o objetivo de avaliar a regularidade e conformidade dos processos licitatórios e identificar oportunidades de melhoria, foram realizadas entrevistas com alguns servidores que atuam na área. Entre várias questões, abordou-se sobre a capacitação dos envolvidos.

As entrevistas revelaram que muitos servidores expressaram insegurança sobre sua própria competência para atuar. Dos sete entrevistados, apenas dois relataram ter feito cursos, e somente três se sentem verdadeiramente capacitados para suas funções. No entanto, todos expressaram grande interesse em participar de novas capacitações, evidenciando uma busca por mais conhecimento e segurança.

Para uma compreensão mais completa referente a capacitações dos servidores envolvidos, também foi solicitada à CGGP um levantamento dos cursos realizados em 2024, dentro da temática licitações e contratos ora integrantes do PDP - Solicitação de Auditoria SA 003 - RA 044 - CGGP ([8794886](#)), Nota Técnica 22 ([8933987](#)).

Identificou-se que 13 servidores da CR RR, de diversas áreas, participaram de um mesmo curso presencial sobre o tema. Na FCPE YY, um servidor fez 16 capacitações (15 a distância e uma presencial) e outro participou de um único curso - Nota Técnica 22 ([8933987](#))

A análise da capacitação dos servidores deve se basear em dois aspectos principais: as capacitações formais concluídas e o nível de confiança e conhecimento percebido pelos próprios profissionais. A menção a 13 servidores que participaram de um curso sobre o tema, além das capacitações adicionais mencionadas, indica uma variedade de experiências, mas também ressalta a necessidade de um aprofundamento na formação. O que se pode observar é que, em que pese uma parte dos servidores terem realizado cursos, ainda há uma parcela que ainda não se capacitou ou não se sente capacitado para as funções no processo de contratações. Para além do conhecimento teórico, os servidores não se sentem seguros na aplicação prática.

Identificou-se, assim, as principais questões:

1. Capacidade para as funções: uma parte dos servidores fez curso e se sente capacitado para a função que exerce;
2. Falta de proficiência: alguns servidores fizeram cursos, mas não se sentem aptos para aplicar o conhecimento. Isso sugere que a qualidade da capacitação ou a absorção do aprendizado pode não ter sido eficaz.
3. Falta de capacitação formal: uma parcela dos servidores ainda não participou de cursos na área, e não se sente capacitado;
4. Pretensão de capacitação: Muitos servidores gostariam de se capacitar.

Inferi-se que é essencial focar em dois pilares: a capacitação formal e a confiança dos profissionais. A capacitação precisa ser mais do que apenas um curso. Algumas ações poderão ser efetivas, como:

- mapeamento detalhado das competências necessárias para cada etapa do processo licitatório. Isso ajudaria a definir exatamente o que cada servidor, seja da área de planejamento, da seleção de fornecedor ou de fiscalização de contratos, precisa saber.
- Variedade de Métodos de Aprendizagem: Explorar outras formas de capacitação, como mentoria (servidores mais experientes ajudando os novatos), workshops práticos e seminários internos onde os próprios servidores compartilham o que aprenderam;
- Capacitações sob Medida: Em vez de cursos genéricos, a unidade pode buscar ou desenvolver treinamentos que se alinhem diretamente com as funções referentes.
- Plataforma de Conhecimento: Implementação de uma ferramenta (como uma intranet ou um drive compartilhado) para organizar e disponibilizar materiais de treinamento, manuais, boas práticas e lições aprendidas.

Plataformas como o [Portal de Compras Públicas](#), a [Escola Nacional de Administração Pública-ENAP](#), e outras instituições especializadas em setor público podem ser excelentes fontes para a oferta de cursos mais direcionados e eficazes.

Da mesma forma, existem muitos materiais de consulta que fornecem orientações:

- [Manual Operacional de Gestão e Fiscalização Contratual - Contratos Gov.br](#)
- [Portal de Compras do Governo Federal - Manuais](#)
- [Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência - TCU](#)
- [Manual de gestão e fiscalização de contratos - STJ](#)
- [Manual de Planejamento, Gestão e Fiscalização de Contratos - TRF 3ª Região](#)
- [Manual de Gestão e fiscalização de Contratos Administrativos - TRT 2ª Região](#)
- [Inventário de Riscos e Controles nas Contratações Públicas - SCGE-PF](#)

3.7. **Processos analisados pela PFE, com a CR-RR aderindo à maioria das recomendações emitidas pelo órgão de assessoria jurídica.**

Os processos da amostra foram submetidos à análise jurídica da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à Funai. Essa análise está em conformidade com o [Art. 53 da Lei nº 14.133/2021](#), que exige a remessa do processo licitatório ao órgão de assessoramento jurídico da Administração ao final da fase preparatória, garantindo o controle prévio de legalidade da contratação.

Embora a lei dispense essa análise em alguns casos (Art. 53, §4º), essa exceção não se aplica ao escopo atual, que trata de contratos de alta materialidade.

Adicionalmente, os agentes envolvidos contam com o apoio desses órgãos de assessoramento jurídico, conforme o Art. 8º, §3º da mesma lei. Além disso, o Art. 19, IV, prevê que os órgãos da Administração, com o auxílio do assessoramento jurídico, podem instituir modelos de minutas de editais, termos de referência, contratos padronizados, entre outros.

Portanto, a PFE tem a atribuição de auxiliar as unidades da Funai em eventuais ajustes nos instrumentos de contratação, inclusive com o apoio da unidade de controle interno.

A Coordenação Regional de Roraima (CR-RR) adere à maioria das recomendações emitidas pela Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à Funai. Nos casos em que não é possível ou desejável seguir uma recomendação, as justificativas são apresentadas em um expediente próprio e validadas pela autoridade da unidade.

Quadro 5. Consolidações do cumprimento às recomendações da PFE

Contrato	Parecer SEI nº	Item do Parecer	Documento CR SEI nº	Cumprimento (SIM/NÃO/NÃO SE APLICA)
Contrato 252/2023 - Prime (5648990) e Contrato 206/2023 - Goldi (5484441)	Parecer PARECER n. 00227-2023-ADM-GERAL-PFE-FUNAI-PGF-AGU (5230470)	39	Nota Técnica 13 (5290424)	NÃO
		53		NÃO
		66		NÃO SE APLICA
Contrato 173 – A.A.D. (5364045)	Parecer PARECER n. 00222-2023/ADM-GERAL/PFE-FUNAI/PGF/AGU (5206991)	3.2	Nota Técnica 10 (5207433)	SIM
		5.4		SIM
		5.5		SIM
		6.9		SIM

		7.3		NÃO
		8.1		SIM
		8.6		SIM
		8.7		SIM
		9.1		NÃO SE APLICA
		9.7		NÃO SE APLICA
		11.1		SIM
		12.1		SIM
		14.2		SIM
		15.1		SIM
		15.2		SIM
		15.3		SIM
		16.2		SIM
		16.3		SIM
		16.4		SIM
		17.3		SIM
		17.4		SIM
		19.1		SIM
		22.3		NÃO
		24.4		SIM
		24.5		SIM
		26.1		SIM
		26.2		SIM
		26.3		SIM
		26.4		SIM
		27.2		SIM
		28.1		SIM
		29.3		SIM
		29.5		SIM
		29.6		SIM
		30.1		SIM
Contrato 313 - Versátil (7930520)	Parecer n. 01090/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU (7197809)	14	Nota Técnica 5 (2037190)	SIM
		15		SIM
		17		SIM
		44		SIM
		68		SIM
		74		SIM
Contrato 172 – Max (2230076)	Parecer n. 00004/2020/PFE/FUN/RR/PFFUNASARR/PGF/AGU (1999018)	20	Nota Técnica 5 (2037190)	NÃO
		35		SIM
		43		SIM

Fonte: Elaborado pela Audin

No entanto, foi verificado que alguns apontamentos da PFE-Funai, embora justificados pela CR-RR, não são totalmente atendidos. A conformidade com essas recomendações é crucial para a continuidade e a regularidade do processo licitatório.

Registra-se os apontamentos/recomendações relativos aos itens 39 e 53 do Parecer PARECER n. 00227-2023-ADM-GERAL-PFE-FUNAI-PGF-AGU (5230470), itens 7.3 e 22.3 do Parecer PARECER n. 00222-2023/ADM-GERAL/PFE-FUNAI/PGF/AGU (5206991) e item 35 do Parecer n. 00004/2020/PFE/FUN/RR/PFFUNASARR/PGF/AGU (1999018), quais sejam:

Quadro 6. Registro de apontamentos/recomendações

Item do Parecer	Apontamentos/Recomendações	Documento CR SEI n°	Justificativas CR-RR
39	Ademais, o Tribunal de Contas da União recomenda seja observado o Acórdão nº2354/2017 - Plenário, quanto aos contratos firmados com empresas credenciadoras de oficinas automotivas, cujos objetos envolvam gerenciamento de frota de veículos que abrangem manutenção corretiva e preventiva, senão vejamos: (...) 9.3.3. realização, na fase de planejamento dos certames, de pesquisas de preços levando em conta não só valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas.”	Nota Técnica 13 (5290424)	O mapa de formação de preços (5266526) muito embora não tenha considerado os valores dos credenciados fora do sistema, supri a recomendação em questão, pois a unidade não possui efetivo de servidores para o atendimento das demandas da logística das contratações, bem como se faz necessário celeridade no cumprimento da fase externa, pois a unidade encontra-se atendendo a logística de execução da ações do período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência de desassistência à população Yanomami, declarada por meio da Portaria GM/MS Nº 28, de 20 de janeiro de 2023, e do Decreto nº 11.405, de 30 de janeiro de 2023, referente as medidas para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami. Ademais, foram suprimidas do Estudo Técnico Preliminar (5290407) qualquer referência a apresentação de rede credenciada para aceitação de proposta.
53	A despeito das justificativas apresentadas - Item 6 do Estudo Técnico Preliminar SEI 5123368, recomenda-se a juntada de manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada na estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos congêneres (ex.: consumo de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas etc.), já que nas		A Planilha de Execução Orçamentária sob o número SEI 5114926 atende o requerido na presente recomendação.

	informações contidas no instrumento não constaram esses detalhamentos.		
7.3	Recomenda-se à Coordenação Regional da Funai relacionar a justificativa da contratação apresentada, que faz referência à “manutenção de equipes das Bases de Proteção” e à “recepção de autoridades”, em relação ao Plano estratégico e ações corretivas que tenham sido realizadas, com base na PORTARIA Nº 1025/PRES-FUNAI/2020	Nota Técnica 10 (5207433)	O requisito encontra-se devidamente satisfeito no item 10 do Estudo Técnico Preliminar (5164484).
22.3	Recomenda-se à Coordenação Regional da Funai observar o disposto no art. 167, I e II, da Constituição Federal , que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.		O termo aditivo em comento foi somente uma fonte a ser consultada para compor a formação de preços do futuro certame, não sendo objeto de avaliação pela procuradoria no presente processo.
35	Como a aquisição pretendida dar-se-á através de preços previamente registrados, a legislação de regência, na estimativa do dispêndio, vai mais além, não se contentando apenas com uma simples pesquisa de mercado que contemple inclusive os preços praticados no âmbito da Administração Pública. Exige, sim, uma ampla pesquisa de mercado.	Nota Técnica 5 (2037190)	O demonstrativo do procedimento quanto ao quantitativo estimado fora obtido mediante planejamento de cada setor, não sendo possível apresentá-los na íntegra no Termo de Referência, desta feita optou-se por manter a forma objetiva da quantidade estimada.

Fonte: Elaborado pela Audin

Embora o percentual de recomendações não atendidas seja baixo, as justificativas apresentadas carecem, por vezes, de coerência com o apontamento proposto e não apresentam adequado embasamento técnico. Uma das possíveis causas é a dificuldade dos servidores em compreender e implementar os ajustes sugeridos, o que é agravado por recomendações que não indicam ações objetivas e práticas.

Essa situação pode levar à morosidade no andamento dos processos, com prejuízos à prestação de serviços e o risco de que as licitações prossigam com vícios de legalidade.

Segundo relatos de servidores colhidos in loco pela equipe da Audin na CR-RR, a alta rotatividade de procuradores é um fator agravante. Essa rotatividade impede o aprofundamento do conhecimento sobre a realidade da Funai, dificultando a formulação de orientações mais viáveis e elucidativas.

Uma boa prática sugerida é aprimorar a qualidade das manifestações/justificativas apresentadas para cada uma das recomendações jurídicas. Isso inclui: clareza na redação, fundamentação técnica coerente e referência explícita aos pontos jurídicos questionados e aos documentos correlatos.

3.8. As pesquisas de preços seguem a instrução normativa, mas são passíveis de aprimoramento.

A Administração, ao estimar o valor a ser contratado, deve pesquisar os valores praticados pelo mercado, utilizando-se de fontes como: preços de bancos de dados públicos, contratações similares realizadas pela Administração Pública e pesquisa direta com fornecedores, por exemplo.

A análise dos processos relativos ao procedimento de contratações permitiu confirmar que as pesquisas de preços são realizadas em conformidade parcial com o [Art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021](#). Além disso, no documento de análise crítica da pesquisa de preços, os parâmetros mínimos estabelecidos no [Art. 3º da SEGES/ME nº 65/2021](#) são observados, quais sejam:

- descrição do objeto a ser contratado;
- identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- caracterização das fontes consultadas;
- série de preços coletados;
- método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

O arquivo ([5122246](#)), que contém a consulta de preços da administração pública e que resultou na contratação das empresas Goldi e Prime, foi incluído na árvore SEI do processo [08749.000353/2023-72](#) como arquivo zipado, a título de exemplo.

Na instrução processual antes da remessa à Procuradoria Federal Especializada junto à Funai, conforme recomendado no Instrumento de Padronização da AGU, não é recomendável incluir no SEI arquivos zipados ou em Excel, os quais não podem ser baixados em PDF e inviabilizam que os membros da Advocacia Geral da União façam download integral do processo eletrônico para a adequada análise de todos os documentos.

Verifica-se que foram elaboradas justificativas para apontamentos da PFE sobre as pesquisas de preços dos procedimentos licitatórios que originaram os contratos a seguir:

Quadro 7. Justificativas para apontamentos da PFE sobre as pesquisas de preços

Item	Contrato	Parecer PFE e Documento técnico	Item correspondente	Justificativa da Unidade
1	00172/2020 Max Royal Comercio E Serviços LTDA	Parecer n. 00004/2020/PFE/FUN/RR/PFFUNASARR/PGF/AGU (1999018) - item 35 Nota Técnica 5 (2037190)	35. Como a aquisição pretendida dar-se-á através de preços previamente registrados, a legislação de regência, na estimativa do dispêndio, vai mais além, não se contentando apenas com uma simples pesquisa de mercado que contemple inclusive os preços praticados no âmbito da Administração Pública. Exige, sim, uma ampla pesquisa de mercado.	Item 35: a pesquisa de mercado balizou-se em pesquisas realizadas no mercado local e Paineis de Preços, consoante aos pressupostos estabelecidos na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 03, de 20/04/2017 .
2	00173/2023 A. A. D. De Melo Medeiros	Parecer PARECER n. 00222/2023-ADM-GERAL/PFE-FUNAI/PGF/AGU (5206991) - itens 17.3 e 17.4 Nota Técnica 10 (5207433)	17.3-De acordo com o art. 23 da Lei 14.133/2021 , o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a	Itens 17.3, 17.4: o Mapa de Formação de Preços e Análise Crítica (5145220) apresenta o perfeito cumprimento da norma legal.

			serem contratadas, observadas a local de execução do objeto.	
			17.4-Para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado deve ser definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros legais (art. 23, §1º, da Lei 14.133/2021), adotados de forma combinada ou não (...)	
3	00206/2023 Goldi Serviços E Administração LTDA			O mapa de formação de preços (5266526) muito embora não tenha considerado os valores dos credenciados fora do sistema, supri a recomendação em questão, pois a unidade não possui efetivo de servidores para o atendimento das demandas da logística das contratações, bem como se faz necessário celeridade no cumprimento da fase externa, pois a unidade encontra-se atendendo a logística de execução da ações do período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência de desassistência à população Yanomami, declarada por meio da Portaria GM/MS Nº 28, de 20 de janeiro de 2023 , e do Decreto nº 11.405, de 30 de janeiro de 2023 , referente as medidas para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami. Ademais, foram suprimidas do Estudo Técnico Preliminar (5290407) qualquer referência a apresentação de rede credenciada para aceitação de proposta.
4	00252/2023 Prime Consultoria E Assessoria Empresarial LTDA	Parecer n. 00227-2023-ADM-GERAL-PFE-FUNAI-PGF-AGU (5230470) - item 39 Nota Técnica 13 (5290424)	39. Ademais, o Tribunal de Contas da União recomenda seja observado o Acórdão nº2354/2017 - Plenário, quanto aos contratos firmados com empresas credenciadoras de oficinas automotivas, cujos objetos envolvam gerenciamento de frota de veículos que abrangem manutenção corretiva e preventiva, senão vejamos: (...) realização, na fase de planejamento dos certames, de pesquisas de preços levando em conta não só valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas."	

Fonte: Elaborado pela Audin

Cabe ressaltar que a pesquisa deve seguir a [IN SEGES nº 65/2021](#), priorizando os dois primeiros parâmetros citados no art. 5º, sendo fundamental a formalização por meio do documento consubstanciado previsto no art. 3º.

Além disso, recomenda-se atender aos apontamentos da unidade jurídica. Embora o gestor tenha discricionariedade, a justificativa de quadro reduzido de servidores não pode ser usada para o não cumprimento de um requisito legal.

Entre as possíveis causas das inconsistências observadas, destacam-se a escassez de recursos humanos especializados nas unidades descentralizadas e a elaboração inadequada dos processos, com falhas no fluxo interno durante a fase de planejamento da contratação.

Como possíveis consequências, identificam-se fragilidades na execução das ações, desperdício de recursos públicos e o risco de responsabilização dos agentes envolvidos.

Sugere-se, como medida de aprimoramento, a elaboração padronizada da planilha de preços e da memória de cálculo do valor estimado da contratação.

3.9. Embora não haja um plano de fiscalização formal, os processos são acompanhados por seus respectivos fiscais.

A fiscalização de contratos na Administração Pública é um processo indispensável para assegurar a execução correta e vantajosa dos serviços. As diretrizes para essa atividade estão estabelecidas na [Lei nº 14.133/2021](#) e em normativos complementares, como as Instruções Normativas da Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES).

Segundo a [Lei nº 14.133/2021, art. 25](#), o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Já o [Manual Operacional de Gestão e Fiscalização Contratual Gov.br](#), orienta:

4. Metodologia de fiscalização:

Uma vez iniciada a etapa de entrega dos bens, o início da obra ou da prestação do serviço contratado, a equipe de fiscalização inicia, também, seu trabalho de acompanhamento da execução. As metodologias, previamente definidas em edital e no contrato deverão ser exploradas para a averiguação dos requisitos de qualidade, quantidade, tempo e modo de execução, assinalando o cumprimento das obrigações contratuais.

Deverão ser observados, caso haja previsão contratual, quais os instrumentos a serem utilizados, o modelo de gestão do contrato, critérios de medição de pagamentos, a lista de verificação para os recebimentos provisório e definitivo.

Caso se trate de serviços de maior complexidade, ou que envolva a disponibilização de mão de obra, recomenda-se a realização de uma reunião inicial entre a equipe de fiscalização e o preposto da empresa contratada, para formalização dos mecanismos que serão observados. O plano de fiscalização a ser debatido deverá conter informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros. Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata e, preferencialmente, devem estar presentes o gestor, os fiscais ou equipe responsável pela fiscalização do contrato, o preposto da empresa e, se for o caso, o servidor ou a equipe de planejamento da contratação.

Nos processos contratuais analisados, observou-se que três Termos de Referência previam a possibilidade de agendar uma reunião com a contratada para apresentar o Plano de Fiscalização. Apesar disso, não foi encontrado nenhum registro documental da realização dessa reunião ou de um documento formalmente intitulado Plano de Fiscalização, nos processos dos contratos firmados decorrentes das licitações realizadas.

Em contrapartida, no processo [08620.001213/2024-49](#), referente à contratação de fretamento de aeronave, a CGRL elaborou o Manual de Gestão e Fiscalização - locação de aeronave ([6677551](#)), visando auxiliar na etapa da execução contratual. Já no processo [08749.001153/2024-18](#), localizou-se Ofício Circular 2 ([8132685](#)) - que informa às unidades procedimentos de execução e fiscalização.

A [Lei nº 14.133/2021](#) e a [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021](#) não definem expressamente o "Plano de Fiscalização" como um "documento formal" de modelo pré-definido.

No entanto, a legislação exige que o fiscal de contratos documente e formalize o acompanhamento do contrato. Isso significa que, independentemente do formato, as ações do fiscal precisam ser registradas de forma clara, organizada e rastreável. O "Plano de Fiscalização" é, na prática, o conjunto de orientações e registros que guiam e comprovam a atuação do fiscal. O plano pode ser composto por:

- Orientações para a fiscalização: As instruções específicas sobre como a fiscalização deve ser executada. Isso pode incluir a periodicidade das vistorias, os pontos-chave a serem verificados, e as responsabilidades de cada fiscal (se houver mais de um).
- Checklists: Ferramentas essenciais para garantir que todos os pontos importantes sejam verificados. O checklist ajuda o fiscal a ser sistemático e a não esquecer de nenhum item crucial.
- Registros de medição e aprovação: Os documentos que comprovam a execução das medições, a aprovação dos serviços ou a entrega dos produtos, e o ateste da nota fiscal.
- Relatórios: Os relatórios periódicos que resumem as atividades de fiscalização, identificam problemas, e propõem soluções. Eles são a principal forma de comunicação entre o fiscal e o gestor do contrato.
- Comunicações formais: Notificações, ofícios e e-mails enviados à empresa contratada, que documentam solicitações de correção, aplicação de penalidades, ou outras interações relevantes.

O ponto crucial é que todas essas ferramentas e ações precisam ser formalizadas e registradas, constituindo um "documento" no sentido mais amplo do termo, ou seja, um conjunto de evidências que comprovem a diligência da fiscalização.

3.10. **Observa-se a adoção inconstante e não uniforme de instrumentos auxiliares da fiscalização contratual.**

Checklists são importantes ferramentas de apoio aos servidores na tarefa de fiscalização de contratos, para garantir o atendimento dos requisitos legais e técnicos avançados, o uso adequado dos recursos públicos, a qualidade dos serviços e a prevenção de riscos e fraudes. Eles têm o condão de auxiliar e formalizar, via lista de verificação e acompanhamento sistematizado, o monitoramento do cumprimento das obrigações entabuladas, bem como facilitam a percepção e a documentação das ocorrências, o registro de eventuais inconsistências e a avaliação da satisfação dos usuários.

Nesse prumo, observou-se que, especificamente para a fiscalização, entendida em seu sentido macro, a CR não possui um denominado checklist, de aplicabilidade geral. Todavia, da análise das dez contratações selecionadas como amostra para o presente trabalho, notou-se que, apesar de não existir uma uniformidade, em alguns casos documentos de natureza análoga foram utilizados para o propósito fiscalizatório, cumprindo tal papel.

No contrato firmado com a Prime, o chamado "Relatório Fiscal Administrativo" foi produzido periodicamente ([6442538](#), [6452530](#), [6597500](#)), percorrendo itens que englobavam regularidade fiscal, emissão de notas fiscais, autorização adequada e respectivos atestos. Era, pois, documento mais voltado ao escopo do pagamento, englobado dentro das atividades fiscalizatórias - como mencionado na subquestão própria.

Já no caso das avenças pactuadas com Versátil, RIMA, A.R.T., Voare e Ambipar, notou-se o emprego do documento denominado "RAC - Relatório de Acompanhamento de Contrato" ([8239285](#), [8384460](#), [8694675](#), [7304924](#), [7521675](#), [7535514](#), [7369840](#), [7540986](#)), que continha tópicos contempladores de mais nuances do exercício da fiscalização, como quantidade, qualidade e o cumprimento do acordado entre as partes, de um modo geral:

1. Os materiais foram fornecidos nas quantidades estabelecidas na respectiva requisição, em perfeitas condições, conforme especificações, prazo e local constantes no Termo de Referência, em conformidade com a proposta apresentada pela empresa no Pregão Eletrônico nº 90002/2024, acompanhados da respectiva nota fiscal.
2. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da [Lei nº 14.133/2021](#).
3. A empresa apresentou as certidões negativas e comprovantes de regularidade fiscal.
4. O fornecimento dos materiais foi precedido de autorização pela Coordenação Regional e Divisão Técnica.
5. As notas fiscais encontram-se devidamente atestadas pelo gestor/fiscal do contrato.

Ao longo da execução contratual com a Max Royal, valeu-se de documento com a mesma estrutura do RAC, porém intitulado "Relatório de Acompanhamento de Contrato" ([6145471](#), [7812552](#)).

Quanto aos contratos de locação de aeronaves, firmados com as empresas RIMA, A.R.T., Voare, Ambipar e Henrimar, destaca-se o emprego do Manual Gestão/Fiscalização Contratos de Locação Aeronaves ([7023210](#)), documento orientativo produzido pela sede que, à despeito de não ser uma lista de conferência, servia para nortear os trabalhos da equipe de fiscalização. Complementarmente, utilizava-se o Instrumento de Medição de Resultados - IMR ([6405944](#)), que apresentava critérios de avaliação da qualidade dos serviços, identificando indicadores, metas, mecanismos de cálculo, forma de acompanhamento e adequações de pagamento por eventual não atendimento das metas estabelecidas.

Acerca do contrato pactuado com a A.A.D., não foram localizados checklists ou qualquer ferramenta auxiliar na fiscalização.

Por derradeiro, chama a atenção situação observada na fiscalização da contratação firmada com a empresa Goldi, para o serviço de controle de abastecimento de combustíveis e fornecimento de lubrificantes. O Ofício Circular 12 ([6055189](#)), ao traçar diretrizes sobre a execução do avençado, prevê:

- c) **Os cartões são todos coringa** na numeração COR 0000 e deverão ser requisitados no SEAD quando da necessidade de abastecimento mediante apresentação de requisição devidamente assinada pelos responsáveis; Grifo nosso

Tal procedimento não se apresenta como boa prática, na medida em que diminui a transparência das ações e inviabiliza a individualização de cada abastecimento, com a sua adequada ligação a um respectivo veículo, prejudicando, pois, o trabalho dos fiscais e abrindo margem para eventuais irregularidades.

Como exemplo, consigna-se o Extrato de Faturamento N.F. 025677 R\$ 163.089,63 ([8394448](#)), o Extrato de Faturamento N.F. 025835 R\$ 85.692,31 ([8489006](#)), o Extrato de Faturamento N.F. 026044 R\$ 709,20 ([8613064](#)) e o Extrato de Faturamento N.F. R\$ 86.510,73 ([8615116](#)): em nenhum desses documentos informa-se quais os veículos abastecidos nas inúmeras ocasiões; no espaço destinado a tal dado há apenas "COR-0000-CORINGA".

Ademais, registre-se que essa prática vai, inclusive, de encontro ao previsto no próprio Edital 03 ([5290432](#)), que regeu o pregão eletrônico pertinente à contratação em tela e fora reafirmado pelo Contrato 206 ([5484441](#)):

3- DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

I - Controle de Abastecimento e fornecimento de Lubrificantes

(...)

d) disponibilizar e manter funcionando 24 horas por dia e 7 dias da semana, sistema informatizado online, via internet, com vários níveis de acesso a usuários, possibilitando que suas configurações permitam parametrizações e demonstrativos diversos, canais de suporte e atendimento completo, além das seguintes funcionalidades mínimas:

(...)

- relatório de consumo de combustível por veículo, condutor, senha/CPF, **nome do usuário do cartão;**

e) **fornecer cartão individualizado por veículo e condutor**, além de credenciais exclusivas de acesso para usuários do sistema informatizado; Grifo nosso

Nota-se, assim, flagrante dissonância entre o que está sendo executado e o pactuado entre as partes; mais que isso, observa-se que o próprio instrumento que deveria apoiar a fiscalização do contrato - Ofício Circular 12 ([6055189](#)), expressamente admite e abre caminho para tal procedimento equivocado.

Diante do exposto, considerando as dez contratações avaliadas, conclui-se pela adoção inconstante e não uniforme de instrumentos auxiliares da fiscalização contratual.

Essa deficiência tem como causa fatores ligados à qualificação e à conscientização do quadro de pessoal envolvido, como debatido em tópico anterior. Cabe citar, ademais, a ausência de iniciativa de padronização e orientação, nesse sentido, vinda de órgão central, de abrangência institucional.

Como consequência, pode-se enumerar menor segurança e fluidez no trabalho, aumento da possibilidade de incorrência em erros, lapsos ou irregularidades, bem como maior risco de prejuízos financeiros à administração pública. Adiciona-se ainda a maior suscetibilidade à ocorrência de eventuais suspensões da execução contratual, por diversos tipos de ocorrência, gerando impactos negativos na concretização de atividades-fim da unidade.

Assim, a seguinte prática, já arrolada no item 3.1, é também recomendável para melhorar o aqui discorrido:

- Para a fase de execução, nela incluída a fiscalização em todas as suas nuances, construir artefatos semelhantes ao Manual Gestão/Fiscalização Contratos de Locação Aeronaves ([7023210](#)) e ao Instrumento de Medição de Resultados - IMR ([6405944](#)), porém ajustados a cada contratação.

3.11. **As equipes de gestão e fiscalização de contratos são designadas por portarias, mas com pequenos atrasos em relação ao início da vigência dos contratos.**

Nos termos do [art. 117 da Lei nº 14.133/2021](#), a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no [art. 7º](#) desse mesmo normativo, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

Em complementação, o [Capítulo II do Decreto nº 11.246/20202](#) traz os requisitos para a designação dos gestores e fiscais de contrato, o que deve se dar por ato da autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa indicarem.

Não existe um prazo máximo definido em lei para que a aludida portaria de designação seja publicada após a entabulação do contrato. No entanto, é recomendável que a designação ocorra simultaneamente ou antes do início da vigência do instrumento, especialmente porque a fiscalização é um elemento fundamental para a sua regular execução e deve ocorrer do começo ao fim. Ademais, é importante que a empresa saiba quem é o seu interlocutor desde o princípio. Esse, aliás, foi o entendimento adotado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU no Acórdão 2140/2023, exarado em 18/10/2023, no julgamento do processo 008.482/2023-3.

Tal posicionamento, inclusive, é reafirmado em seção orientativa da página do TCU, denominada "[Providências prévias ao início da execução do contrato](#)":

Antes de iniciar a execução do contrato, a Administração deve garantir que todos os elementos necessários (pessoas, processos, estrutura organizacional, espaço físico, infraestrutura elétrica, tecnologia, autorizações etc.) estejam disponíveis, sob pena de haver atrasos injustificados por parte da Administração. (...)

Uma das providências internas da organização contratante é a designação da equipe de fiscalização.

Dito isso, ao analisar as dez contratações selecionadas como amostra para o presente labor, e levando em conta a data de publicação de cada avença ([art. 94 da Lei nº 14.133/2021](#)), observa-se o seguinte cenário:

Quadro 8. Data publicação Contrato e designação das equipes de gestão e fiscalização

Contrato	Data publicação Contrato	Portaria	Data publicação Portaria	Diferença dias Contrato x Portaria
Contrato 206/2023 - Goldi (5484441)	08/09/2023 (5683797)	Portaria 20 (5728077)	21/09/2023	-13
Contrato 107/2024 - RIMA (6790860)	02/07/2024 (6877598)	Portaria 7 (6985114)	16/07/2024	-14
Contrato 252/2023 - Prime (5648990)	12/09/2023 (5694787)	Portaria 20 (5728077)	21/09/2023	-9
Contrato 313 - Versátil (7930520)	23/01/2025 (8100398)	Portaria 4 (8119049)	27/01/2025	-4
Contrato 105/2024 - A.R.T. (6785161)	02/07/2024 (6877598)	Portaria 7 (6985114)	16/07/2024	-14
Contrato 110/2024 - Henrimar (6792587)	02/07/2024 (6877598)	Portaria 7 (6985114)	16/07/2024	-14
Contrato 106 - Voare (6790799)	02/07/2024 (6877598)	Portaria 7 (6998001)	16/07/2024	-14
Contrato 108 - Ambipar (6792010)	02/07/2024 (6877598)	Portaria 7 (6998001)	16/07/2024	-14
Contrato 173 – A.A.D. (5364045)	26/07/2023 (5494238)	Portaria 13 (5601584)	24/08/2023	-29
Contrato 172 – Max (2230076)	18/07/2020 (2239863)	Portaria 008/2020 (2335256)-na árvore SEI está erroneamente denominada como Portaria 6 Após, veio a Portaria 26/2023 (6055558), que equivocadamente revogou a PORTARIA Nº 009/2020/CR-RR/FUNAI, quando o correto seria revogar a PORTARIA Nº 008/2020/CR-RR/Funai.	28/07/2020 (2336205) - Portaria 008	-10

Fonte: Elaborado pela Audin

Dessa feita, constatou-se a designação, via Portaria, em todos os casos.

Quanto ao prazo, nota-se que, à despeito de as designações não terem ocorrido no tempo ideal, ou seja, de modo anterior ou contemporâneo ao início dos efeitos da contratação, verificou-se que tais se deram, em todas as situações, menos de um mês após a publicação da avença - não representando, portanto, substancial prejuízo à fiscalização e à interlocução que deve haver entre as partes.

Melhor dimensionando, com exceção do Contrato 173 – A.A.D. ([5364045](#)), todas as demais designações ocorreram em interregno inferior a quinze dias.

Nota-se que esse pequeno retardo nas publicações das portarias tem como provável causa a ausência de um fluxo formalizado, pré-definido e bem absorvido pela unidade; além disso, carece um checklist de conferência prévia ao início da execução contratual. Soma-se ainda questões reativas à adequada orientação e conscientização do corpo de servidores.

Como consequências de um atraso na definição dos gestores e fiscais – por menor que ele seja, é possível arrolar o impacto negativo na efetividade da fiscalização, que deve ser plena desde o primeiro dia de vigência contratual, bem como no diálogo e interlocução que precisa operar fluentemente entre as partes, também desde os primórdios da execução.

Destarte, como já supra sinalizado, conclui-se que o delay aqui apontado poderia ser sanado por intermédio da mesma prática já indicada em outros itens deste Relatório:

- Para a fase de execução, nela incluída a fiscalização em todas as suas nuances, construir artefatos semelhantes ao Manual Gestão/Fiscalização Contratos de Locação Aeronaves ([7023210](#)) e ao Instrumento de Medição de Resultados - IMR ([6405944](#)), porém ajustados a cada contratação.

3.12. Ausência de informação sobre processos sancionatórios

A [Lei nº 14.133/2021](#), em seu Título IV, dispõe sobre infrações e sanções administrativas. Por sua vez, o [art. 21. X do Decreto nº 11.246/2002](#) estabelece que compete ao gestor do contrato tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser conduzido pela comissão de que trata a citada [Lei nº 14.133/2021](#), ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.

Faz-se necessária, pois, a instauração, em apartado, de processo administrativo apuratório/sancionatório, visando garantir a observância de todos os princípios elencados no [Art. 2º da Lei nº 9.784/1999](#): legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, contraditório e ampla defesa, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Mais que isso, diante do poder disciplinar da Administração Pública, entende-se que a apuração para a aplicação de sanção, nos casos de infração administrativa, não é um ato discricionário, é um poder-dever. Assim, tendo conhecimento de indícios da existência de uma infração administrativa praticada por servidor ou particular, a Administração tem o dever de instaurar o procedimento adequado à sua apuração e, conforme o caso, realizar a consequente aplicação das penas cabíveis. Nesse sentido orienta o Tribunal de Contas da União:

perante uma suposta ocorrência de falhas, fraude ou outro tipo de infração à licitação ou ao contrato, que poderá ser identificada diretamente pelo pregoeiro, servidor ou comissão responsável pelo recebimento do objeto, fiscal técnico ou unidade gestora do contrato, pelo recebimento de uma denúncia ou reclamação de usuários dos serviços ou por outro meio, é indispensável que haja a abertura de processo administrativo específico para apurar as ocorrências.

Dessa forma, o exame dos fatos deve ser sempre averiguado por intermédio da formalização de um processo administrativo, mesmo que diante de fortes indícios de autoria e materialidade ou mesmo quando se entender pela não ocorrência da infração, pois não cabe ao gestor um juízo pessoal e subjetivo sobre a situação, de modo que venha suprimir a abertura de procedimento. Grifo nosso – [Manual de Sanções](#).

Todavia, à despeito da importância do tema, nenhum processo sancionatório foi analisado ao longo dos trabalhos da presente auditoria – dentre os procedimentos de execução, não foram localizadas notícias sobre tal estirpe de ocorrência.

Assim, apesar da ausência de resposta conclusiva para esta subquestão, faz-se imprescindível repisar o dever de sempre instaurar, em apartado, processo administrativo apuratório/sancionatório, perante indícios de suposta prática de infração administrativa por servidor ou particular, na esteira contratual.

3.13. Apesar de se observar um fluxo padrão seguido na prática para pagamento, não há um procedimento (passo-a-passo) formalmente estabelecido e de aplicabilidade geral.

Estabelecer fluxos confere maior organização, celeridade, previsibilidade e segurança jurídica a qualquer processo de trabalho – atributos que se tornam ainda mais importantes no caso de pagamentos envolvendo contratações públicas.

Tal, como sabido, é etapa delicada, onde equívocos ou lapsos podem acarretar prejuízos financeiros à administração pública, a particulares e, sobretudo, afetar negativamente o exercício de importantes atividades-fim. Cabe citar, como exemplo, ocorrência verificada no processo relativo à empresa Voare, em que os serviços de voo foram momentaneamente paralisados por conta de atraso no pagamento de notas fiscais ([7380317](#)), tendo reflexos no desenvolvimento de missões relevantes da unidade.

Nesse passo, constatou-se a inexistência de um documento que estipule formalmente um passo-a-passo para esse procedimento, regendo as atividades da unidade, de um modo geral.

Não obstante, ao analisar os processos abrangidos pela amostra deste trabalho, notou-se, na prática, um padrão de fluxo seguido, que se inicia com nota fiscal e termina com guia de pagamento.

Ademais, verificou-se documentos orientativos pontuais. Um deles é o Ofício Circular 12 ([6055189](#)), relativo às contratações entabuladas com a Goldi e a Prime. Nele, a CR ilustra brevemente como necessita transcorrer a rotina em questão, pontuando, inclusive, o que deve conter alguns documentos:

Sistema da Empresa GOLDI:

(...)

d) A requisição deverá seguir os moldes já utilizados pela CR-RR e CFPE-YY, contendo número do contrato, dados da empresa, tipo e quantidade de combustível e ou óleo lubrificante, número de empenho e objetivo.

(...)

Sistema da Empresa PRIME:

(...)

c) A abertura da Ordens de Serviço, bem como os trâmites para sua aprovação, deverá seguir os moldes já utilizados pela CR-RR e CFPE-YY;

(...)

e) A requisição seguirá os moldes já utilizados pela CR-RR e CFPE-YY, contendo número do contrato, dados da empresa, serviço a ser realizado, número de empenho.

Como visto, em vários momentos são referenciados os "moldes já utilizados" pela unidade, o que reforça a ideia de rotina para pagamento pré-existente e minimamente absorvida.

O mesmo delinear, porém em um nível mais detalhado, ocorre no item 6 (Fluxo de Pagamento) do Manual de Gestão/Fiscalização de Contratos de Locação de Aeronaves (7023210), relacionado particularmente às contratações dessa estirpe, firmadas com as empresas RIMA, A.R.T., Voare, Ambipar e Henrimar. O aludido instrumento restou circularizado na CR por intermédio do Ofício Circular 11 ([7023219](#)).

Todavia, tal rotina, da forma como está, não se mostra totalmente eficiente para blindar a unidade da ocorrência de problemas, haja vista o já mencionado caso de suspensão de voos da Voare ([7380317](#)) e o do processo da Ambipar, em que foi constatada "a existência de notas fiscais pendentes de pagamento de outras empresas, bem como a falta de anexação de alguns documentos no processo, que já foram enviados aos e-mails respectivos, conforme informado pelas empresas que estão cobrando os atestes" ([7244977](#)).

Em complementação, urge reiterar o já pontuado no item 1.1 quanto à maior necessidade de organização dos processos ligados a pagamento, inaugurando-os com documentos individualizadores das suas finalidades e primando pela autuação de feitos apartados para cada fase, contrato e empresa envolvida, para facilitar o acompanhamento desse fluxo e a adoção de medidas tempestivas.

O desenho oficial de um fluxo de emprego geral pela unidade teria, pois, o condão de trazer melhorias ao processo de trabalho.

Dito isso, essa ausência de fluxo formalmente estabelecido pode ter como causa fatores ligados à qualificação e à conscientização do quadro de pessoal envolvido. Cabe citar, ademais, a ausência de iniciativa de padronização e orientação, nesse sentido, vinda de órgão central, de abrangência institucional.

Como consequência, pode-se enumerar menor segurança e fluidez no trabalho e aumento da possibilidade de incorrência em erros ou lapsos. Adiciona-se ainda a maior suscetibilidade à ocorrência de eventuais suspensões da execução contratual, por ausência de pagamento tempestivo, gerando impactos negativos na concretização de atividades-fim da unidade.

Diante do exposto, as seguintes práticas, já arroladas no item 3.1, são também recomendáveis para melhorar o aqui discurrido:

- Para a fase de execução, nela incluída o pagamento, construir artefatos semelhantes ao Manual Gestão/Fiscalização Contratos de Locação Aeronaves ([7023210](#)), porém mais gerais, direcionados a contratações de qualquer natureza, contendo fluxos esquematizados e checklists;
- Primar pela abertura de processos distintos para fiscalização de cada contrato e um processo único para os pagamentos de contrato (pelo menos em cada exercício), constando, em ambos, os principais artefatos da contratação, bem como a clarificação da finalidade do processo;
- Abrir processos na fase de execução por exercício é uma alternativa para lidar com o grande volume de requisições, que poderá ser realizado em processos apartados. A centralização das informações em processos específicos para cada ano fiscal traz clareza, eficiência e transparência para a gestão.

3.14. Boas Práticas da Administração para Contratações.

As boas práticas de contratação na Administração Pública estão centradas na Governança e no Planejamento, pilares essenciais da [Nova Lei de Licitações e Contratos](#) (Lei nº 14.133/2021). O objetivo principal é a seleção da proposta mais vantajosa, considerando o ciclo de vida do objeto, e a promoção da integridade e transparência.

A alta administração deve criar e formalizar um conjunto de mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle para avaliar, direcionar e monitorar as contratações ([Art. 11, Parágrafo Único da Lei nº 14.133/2021](#)). Para tal, é fundamental:

- Instituir um processo de Gestão de Riscos em todas as fases da contratação (do planejamento à gestão do contrato), identificando, avaliando e tratando proativamente os riscos que podem comprometer o resultado esperado.
- Promover e registrar o desenvolvimento profissional e a capacitação dos agentes públicos (fiscais, gestores, pregoeiros, comissões) em temas como a Nova Lei, gestão de riscos e compliance.
- Garantir a segregação de funções, assegurando que as atividades-chave de planejamento, licitação (seleção) e gestão contratual sejam exercidas por agentes distintos, o que evita o conflito de interesses e fortalece o controle interno.

O planejamento é a fase mais importante da contratação. Para otimizá-la, é preciso:

- Elaborar e divulgar anualmente o Plano de Contratações Anual (PCA), consolidando todas as demandas. Isso permite a racionalização de recursos, o ganho de escala e o melhor aproveitamento das licitações.
- Constar no início do processo de contratação o Documento de Formalização da Demanda (DFD), fazendo a relação com o planejamento anual e o Planejamento Estratégico da instituição.
- Realizar Estudos Técnicos Preliminares (ETP) completos para demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação, incluindo a análise de diferentes soluções, a estimativa do valor e a avaliação da melhor alternativa.
- Utilizar instrumentos como o Termo de Referência (TR) e o Projeto Básico (PB) para elaborar documentos que descrevam o objeto de forma clara, precisa e objetiva, evitando cláusulas que restrinjam a competição e focando no resultado a ser entregue, e não apenas nos meios.
- Utilizar o documento de formalização da pesquisa disponibilizado no [Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação](#).

Já na fase de gestão e fiscalização contratual é preciso:

- Designar formalmente o Gestor e o(s) Fiscal(is) (administrativo, técnico e/ou setorial) e cientificá-los de suas responsabilidades, garantindo que possuam a qualificação adequada ao objeto do contrato.
- Utilizar o Instrumento de Medição do Resultado (IMR) para avaliar o desempenho da contratada em serviços contínuos ou de TI, com base em métricas objetivas (indicadores de nível de serviço).
- Garantir a transparência da execução por meio do registro documental completo (atesto, medições, penalidades, ocorrências, fiscalização), assegurando que a liquidação e o pagamento sejam feitos apenas após a efetiva comprovação do serviço ou fornecimento.
- Adotar um fluxo de comunicação formal e ágil para tratar prontamente eventuais problemas com a contratada, buscando a solução consensual de controvérsias quando cabível.

A partir das pesquisas realizadas foi identificado material de apoio para contratações que serão a seguir listados:

- [Caderno de Logística - Pesquisa de Preços \(MGI\)](#)
- [Guia de Gestão de Riscos na Contratações - Governo do Distrito Federal](#)
- [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis - AGU](#)
- [Guia para definição e aplicação de critérios de sustentabilidade nas compras públicas - MGI](#)
- [Instrumento de Medição de Resultados - IMR \(6405944\)](#)
- [Inventário de Riscos e Controles nas Contratações Públicas - SCGE-PE](#)
- [Inventário de Riscos nas Contratações Públicas - Prefeitura de Recife](#)
- [Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação - AGU e MGI](#)
- [Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência - TCU](#)
- [Manual Operacional de Gestão e Fiscalização Contratual - Contratos Gov.br](#)
- [Manual de Orientações e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - MGI](#)
- [Manual de gestão e fiscalização de contratos - STJ](#)

- [Manual Gestão/Fiscalização Contratos de Locação Aeronaves \(7023210\)](#)
- [Manual de Planejamento, Gestão e Fiscalização de Contratos - TRF3](#)
- [Manual de Gestão e fiscalização de Contratos Administrativos - TRT 2ª Região](#)
- [Portal de Compras do Governo Federal - Manuais](#)
- [Matriz de responsabilidade](#)

4. **SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO/MELHORIAS**

Ao longo do presente trabalho de consultoria, ocorreu a reestruturação organizacional da Funai, formalizada pelo [Decreto nº 12.581, de 6 de agosto de 2025](#). Foram criadas sete Coordenações Regionais de Suporte (CRS), com o objetivo de fortalecer a atuação da Fundação nos territórios indígenas.

A estrutura regimental dessas unidades foi detalhada pela [Portaria Funai nº 1.344, de 27 de agosto de 2025](#), que esclarece a finalidade das CRS e seus locais de funcionamento.

Atualmente, estão sendo definidas as competências específicas dessas novas unidades. Inicialmente, parte das atribuições das Coordenações Regionais, especialmente aquelas relacionadas às contratações, será absorvida pelas CRS.

Além disso, decorrente na nova estrutura, a CR-RR foi dividida, sendo criada uma nova unidade denominada Coordenação Regional Roraima I.

Diante de tal cenário, considerando também a natureza das fragilidades constatadas e tratar-se de macroprocesso de suporte, foram realizadas a seguir sugestões de aperfeiçoamento, que poderão ser utilizadas para toda as unidades da Funai que atuam em contratações, contribuindo para o fortalecimento institucional e a padronização de boas práticas.

SUGESTÕES	UNIDADES ENVOLVIDAS
Para a fase de contratação, intensificar a utilização do Guia de Padronização dos Procedimentos de Contratação AGU e dos modelos disponibilizados pela AGU, gerando, em complementação, instrumento de internalização e apoio, focado nas peculiaridades estruturais e organizacionais das unidades descentralizadas da Funai, contendo, inclusive, fluxos e delimitação de atribuições de cada ator envolvido.	CR E CRS
Para a fase de execução, construir Planos de Fiscalização/Acompanhamento e de Instrumentos de Medição de Resultados – IMR, que definam adequadamente metodologia, frequência e métricas de desempenho.	CRS E EQUIPES DE FISCALIZAÇÃO
Otimizar as práticas de instauração, de formalização e de organização do trâmite processual: processos específicos para a fiscalização e para o pagamento, com a devida instrução e clarificação das finalidades.	CR E CRS
Elaborar uma Matriz de Responsabilidade clara e formal, que define quem faz o quê, em qual momento do processo e sob qual autoridade. Em estruturas administrativas menores, onde a separação total pode ser inviável devido ao baixo número de pessoal, a administração deve priorizar a segregação das funções mais sensíveis e justificar formalmente as acumulações inevitáveis, focando sempre na interdependência e na conferência mútua entre as áreas.	CRS
Parametrizar no sistema SEI documento formalizador da autorização para contratar, observando-se o previsto na Decreto nº 10.193/2019 .	CRS
Mapear de forma detalhada as competências necessárias para cada etapa do processo licitatório.	CR E CRS
Elaborar Plano de Capacitação voltado aos servidores atuantes na área, explorando, inclusive, formas alternativas de aprendizagem, como mentoria, workshops práticos e seminários internos.	DAGES
Aprimorar a qualidade das manifestações/justificativas apresentadas para cada uma das recomendações jurídicas. Isso inclui: clareza na redação, fundamentação técnica coerente e referência explícita aos pontos jurídicos questionados e aos documentos correlatos.	CR E CRS

5. **CONCLUSÃO**

A análise detalhada dos processos de contratação da Coordenação Regional de Roraima (CR-RR) revela um cenário que combina pontos positivos em governança e controle com áreas que demandam aprimoramento. A unidade demonstra ter ferramentas e normas disponíveis, utilizando-as em grande parte, mas a aplicação prática exige maior consistência e organização.

Como pontos fortes, destaca-se o alinhamento com as diretrizes e padrões federais: a unidade utiliza modelos da Advocacia-Geral da União (AGU) e sistemas governamentais como o PGC, ETP Digital e Compras.gov.br. A busca por conformidade é evidenciada pela adoção de checklists da AGU em 100% dos processos analisados. Além disso, as instâncias superiores, como a Funai-Sede, e a própria CR-RR são acionadas para aprovação e formalização, com o Coordenador Regional aprovando documentos relevantes nas fases de sua competência, como requisições e instruções de pagamento. A designação de equipes de fiscalização por meio de portaria foi confirmada em todos os casos, e os pequenos atrasos observados não causaram prejuízo substancial à fiscalização.

No entanto, há oportunidades cruciais de melhoria que precisam ser endereçadas, começando pela estrita aderência ao princípio da segregação de funções. É essencial garantir que os servidores envolvidos na fase de contratação sejam diferentes daqueles responsáveis pela fiscalização e pagamento, o que representa um ponto vital de controle interno para diminuir os riscos de conflitos de interesse e irregularidades.

A organização e gestão documental constituem a principal fragilidade. A auditoria constatou a existência de processos longos e confusos, nos quais as fases de contratação e execução de um mesmo contrato estão concentradas, prejudicando a fiscalização oportuna. Outras falhas incluem a ausência de documentos inaugurais em processos de fiscalização e pagamento, o uso de arquivos compactados (zipados) no SEI – o que dificulta a rastreabilidade e a análise por setores como a Procuradoria Federal Especializada (PFE) – e a identificação de documentos importantes sem a devida assinatura do responsável (como o ETP) ou a classificação de sigilo necessária, em desacordo com a Lei de Acesso à Informação.

O preenchimento de documentos também demonstra inconsistência. Embora os checklists da AGU sejam utilizados, seu preenchimento é frequentemente incompleto, com a ausência da indicação do número do documento SEI que comprova o atendimento do requisito ou a falta de justificativas para itens não atendidos. Além disso, em algumas pesquisas de preços, a memória de cálculo do valor estimado não foi anexada, contrariando as orientações da [Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021](#), o que compromete a rastreabilidade e a transparência do processo.

Outra lacuna importante é a ausência de fluxos formalizados. A unidade carece de um documento que defina formalmente um "Plano de Fiscalização" e um fluxo de pagamento padronizado para todas as contratações. A inexistência de um fluxo formal, mesmo havendo uma rotina informal, pode gerar problemas como atrasos nos pagamentos, impactando a continuidade dos serviços essenciais. Essa situação se soma à baixa Capacitação e Conscientização dos servidores, muitos dos quais expressaram insegurança e falta de proficiência, sugerindo que a absorção do conhecimento não tem sido eficaz e que é necessária uma maior valorização da importância do trabalho e do preenchimento correto dos documentos.

Por fim, a unidade apresenta dois riscos relevantes em relação ao controle: a submissão dos processos à PFE nem sempre resulta no atendimento total das recomendações jurídicas, e as justificativas para o não atendimento carecem de embasamento técnico e coerência. Adicionalmente, a não indicação de processos sancionatórios durante a auditoria sugere que a CR-RR pode estar deixando de cumprir o seu poder-dever de apurar e penalizar formalmente as infrações contratuais cometidas pelos fornecedores.

(assinado eletronicamente)

Antônio Sérgio Ferreira Senna
Chefe do Serviço de Planejamento e Acompanhamento de Auditoria

(assinado eletronicamente)

Tatiane Oliveira Urzedo Queiroz
Especialista em Indigenismo

(assinado eletronicamente)

Wellington Lima Silva Júnior
Analista Técnico-Administrativo

(assinado eletronicamente)

Maysa Sena de Carvalho
Coordenadora de Avaliação de Risco

(assinado eletronicamente)

Maria Tereza Stamatto Passarela
Coordenadora de Auditoria Substituta

De Acordo.

(assinado eletronicamente)

Gustavo Henrique Corrêa de Paula Maciel
Auditor Chefe

[1] Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/5888-segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades> Acessado em 19/08/2025



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Henrique Corrêa de Paula Maciel, Auditor(a) Chefe**, em 19/12/2025, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maysa Sena de Carvalho, Coordenador(a)**, em 19/12/2025, às 15:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Tereza Stamatto Passarela, Coordenador(a) substituto(a)**, em 19/12/2025, às 15:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tatiane Oliveira Urzedo Queiroz, Especialista em Indigenismo**, em 19/12/2025, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wellington Lima Silva Junior, Analista Técnico-Administrativo**, em 19/12/2025, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **09519261** e o código CRC **A452FEA8**.

Referência: Processo nº 08620.002511/2025-37

SEI nº 09519261