



1159920

08620.017203/2018-87



MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS  
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO  
AUDITORIA INTERNA

## RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 004

### 1. INTRODUÇÃO

O relatório refere-se à auditoria de conformidade, cujo escopo foi avaliar o comprometimento da alta administração às temáticas de Gestão de Riscos, Integridade, Governança e Controles Internos da Gestão, de acordo com o Memorando nº 75/2018/AUDIN-FUNAI (1005085).

Esta Auditoria foi realizada no período de 18/12/2018 a 12/03/2019, no âmbito da Presidência da Funai e da Diretoria de Administração de Gestão - DAGES, em razão das competências regimentais quanto às temáticas citadas.

### 2. OBJETIVO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Funai, com observância às normas de auditoria, com o escopo de avaliar o comprometimento da alta administração nas temáticas de Gestão de Riscos, Integridade, Governança e Controles Internos avaliando o cumprimento da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que trata da Gestão de Riscos e Governança; do Decreto nº 9.203/2017 relativo ao Programa de Integridade; da Governança a partir da atuação das estruturas regimentais, previstas na Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017; e do aprimoramento aos controles internos da gestão.

### 3. RESULTADO DOS TRABALHOS

A partir dos trabalhos de auditoria realizou-se exames quanto aos seguintes elementos:

- Atendimento ao Decreto nº 9.203/2017, no que se refere à Política de Integridade;
- Atuação da alta gestão no Programa de Integridade;
- Designação e atuação da Comissão de Ética;
- Atendimento à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, quanto à efetiva implementação da Política de Gestão de Riscos;
- Atuação da alta gestão na implementação da Política de Gestão de Riscos; e
- Atuação das estruturas de Governança, previstas na Portaria nº 666/PRES/2017.

### 4. ACHADOS DE AUDITORIA

#### 4.1. Da Política de Integridade

##### 4.1.1. Atendimento ao Decreto nº 9.203/2017

## 4.1.2. **Atuação da alta gestão no Programa de Integridade da Funai**

### 4.1.2.1. **Informação**

No que tange à Política de Integridade foram analisados o processo 08620.007493/2018-51 e o Memorando nº 4/2019/SEINF/DIAT-COGAB-DAGES/DAGES-FUNAI (1039811), com a manifestação da Diretoria de Administração e Gestão – DAGES.

A Política de Integridade encontra-se prescrita no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que em seu art. 19 dispõe:

“Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.”

Conforme consta da 10ª Memória de Reunião (0873427), a temática de integridade passou a ser pauta fixa da Diretoria Colegiada – Dircol, portanto, verifica-se o atendimento ao inciso I do Decreto citado.

Acerca da Diretoria citada, cumpre informar, que se encontra regulamentada no art. 7º da Portaria nº 666/PRES, que trata do regimento interno da Fundação, sendo composta pelo Presidente da Funai e pelos Diretores de Administração e Gestão - DAGES, de Proteção Territorial - DPT, e de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável - DPDS.

Em cumprimento ao inciso II do citado normativo, verifica-se a publicação da Portaria nº 720, de 17 de maio de 2018, na qual foi designada a Coordenação-Geral de Gestão Estratégica - CGGE, como unidade responsável por coordenar a estruturação e o monitoramento do Programa de Integridade no âmbito da Funai, bem como descreveu-se suas competências no processo de implementação da política de integridade.

O Plano de Trabalho (0649040), que trata da implementação da Política de Integridade, foi operacionalizado pelo Comitê de Elaboração e Implementação do Programa de Integridade, instituído pela Portaria nº 1083/PRES, de 16 de agosto de 2018, cuja composição envolve os servidores da Presidência, Diretoria de Administração e Gestão, Diretoria de Proteção Territorial, Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável, Corregedoria, Ouvidoria, Coordenação-Geral de Gestão Estratégica, Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas.

Em cumprimento ao inciso III, consta das memórias de reunião, acostadas ao anexo nº 1036137, que na elaboração do Plano de Integridade adotou-se a metodologia de gestão de riscos da Funai, a partir da qual foram identificados 14 eventos de risco de integridade, classificados como de médio, alto e extremo risco à organização. O Plano de Integridade da Fundação Nacional do Índio foi publicado mediante a Portaria nº 1486/PRES, de 26 de novembro de 2018 (0950384).

Constata-se o comprometimento da alta administração em todo o processo de trabalho, haja vista a temática ser pauta fixa nas reuniões da Dircol, bem como o envolvimento dos servidores de diversas unidades da Fundação no processo de elaboração do Plano de Integridade.

Destaca-se, a ampla divulgação do processo aos servidores da Funai, mediante o envio de 11 e-mails didáticos, proporcionando conhecimento quanto a temática e transparência no processo de trabalho.

Ademais, constata-se que a Política de Integridade desta Fundação obtém resultados significativos para a gestão, como exemplo, a designação da Comissão de Ética e o mapeamento de processos de denúncias no âmbito da Fundação, ora em curso.

Assim, a considerar o cumprimento dos incisos do normativo e os resultados obtidos até a presente data, indica-se a Política de Integridade da Funai como boa prática de gestão.

### 4.1.3. **Da Comissão de Ética**

#### 4.1.3.1. **Informação**

Do Anexo I do Plano de Integridade (0950384), consta o risco nº R6 relativo à ausência de designação da Comissão de Ética na Funai no exercício de 2018, sendo considerado evento de risco extremo para a integridade da Fundação.

Em cumprimento ao Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, ao Decreto nº 6.029, 1º de fevereiro de 2007, e o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta deverão criar Comissão de Ética com a competência de orientar e aconselhar sobre a Ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, cabendo-lhe conhecer concretamente a imputação ou o procedimento suscetível de censura.

Nesse sentido, a designação da Comissão de Ética foi publicada em dezembro de 2018, por intermédio da Portaria nº 1.611/PRES.

Considerando as competências da Comissão de Ética, precipuamente, aquelas relacionadas ao nepotismo, ao conflito de interesses e às condutas éticas dos servidores, a ausência da estrutura de ética fragiliza os mecanismos de controle de gestão, promovendo elevada exposição aos riscos.

Contudo, a designação da Comissão não é ato suficiente para cumprimento dos normativos e mitigação do risco exposto no Plano de Integridade, haja vista a necessidade de uma efetiva atuação a fim de prevenir, detectar, remediar e censurar possíveis desvios éticos no âmbito da Fundação.

A Comissão de Ética não se manifestou quanto à Solicitação de Auditoria nº 04/004/2019 (1141916). Contudo, tendo em vista a recente nomeação dos membros da Comissão de Ética, a atuação da Comissão será objeto de próxima avaliação, no âmbito do monitoramento do grau de maturidade de Gestão de Riscos da Funai.

## 4.2. **Da Gestão de Riscos e Governança**

### 4.2.1. **Atendimento à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016**

### 4.2.2. **Atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controles**

#### 4.2.2.1. **Constatação - Delongamento na implementação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos**

A fim de avaliar a implementação da Gestão de Riscos, e atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controles foram analisados o processo SEI nº 08001.005915/2018-41 e a Informação Técnica nº 3/2019/COPLAN/CGGE/DAGES-FUNAI (1049872).

Dos autos vislumbra-se que a implementação da Política da Gestão de Riscos pela Funai compreendeu os seguinte produtos:

- Instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC, mediante a Portaria nº 1.059, de 13 de agosto de 2018 (0886610), composto pelo Presidente, Diretor de Administração e Gestão; Diretor de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável; e Diretor de Proteção Territorial.
- Adoção da política e metodologia da Gestão de Riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública para gerenciamento dos riscos, compreendendo as seguintes etapas: análise do ambiente e fixação dos objetivos; identificação dos riscos do processo priorizado; avaliação dos riscos; tratamento dos riscos; e comunicação das informações.
- Priorização do processo de trabalho “Componente Indígena no Licenciamento Ambiental”, pelo então Presidente da Funai, para execução do projeto-piloto da Gestão de Riscos, conforme indicado no Ofício nº 376/2018/Pres-FUNAI (0779082).

Em referencia ao processo-piloto de implementação da Gestão de Riscos, foram realizadas 15 reuniões, no período de agosto a dezembro de 2018, das quais foram elaborados: Diagrama de Escopo e Interface do Processo-DEIP (0910114); Análise SWOT (0910222) ou Matriz de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças; planilha de análise dos riscos (0910255); e planilha de avaliação dos riscos (0921769).

Da Memória de reunião nº 15/2018 (1012835), a equipe gestora do processo de licenciamento ambiental da Funai relatou as dificuldades e aprendizados dos trabalhos, conforme segue:

- Dificuldades: falta de engajamento dos diversos níveis de gerenciamento - Alta Direção; dificuldade com a imposição de metodologias; sobrecarga de trabalho; mudanças na estrutura; incerteza da continuidade do trabalho desenvolvido.
- Aprendizados: instrumento de controle/apoio e capacitação da equipe; o processo de identificar os riscos é elemento de capacitação (tomar consciência do que se faz); aplicação prática dos riscos identificados; organização dos processos de trabalho da unidade gestora.

O projeto-piloto não foi finalizado, restando pendentes as fases de Tratamento de Riscos e Comunicação das Informações.

No que tange à atribuição do CGRC, quanto aos controles internos da gestão, exarados nos incisos II, VII, VIII, IX e XI da Portaria nº 1.059/2018, evidencia-se a situação da Funai em relação as inconsistências apontadas pelos Órgãos de Controle Externo, Interno e Auditoria Interna:

Do Tribunal de Contas da União - TCU, a partir da planilha de monitoramento desta Auditoria Interna (1160890), verifica-se que foram expedidos 22 Acórdãos, correspondendo a 45 determinações, deste total 8 determinações foram baixadas pelo TCU, com status de atendida ou perda de objeto, totalizando 17,78%.

A Funai manifestou-se acerca de 30 determinações, as quais permanecem em análise ou monitoramento pelo Órgão de Controle, ou seja 66,67%, das determinações encontram-se implementadas ou em adoção de providências pela Funai. As determinações remanescentes, 15,55%, estão em providências pela Funai e em monitoramento pela Auditoria Interna.

Da Controladoria-Geral da União - CGU, verifica-se que em 19 de junho de 2018, conforme planilha, acostada as fls. 45 do Relatório de Avaliação da CGU (1160925), a Funai apresentava 260 recomendações em monitoramento.

Consoante a Planilha – Indicadores da CGU (1160896), em 8 de fevereiro de 2019, do total de 260 recomendações a CGU considerou 52 como atendidas, totalizando 24,41%. Dessas 208 recomendações remanescentes, 5 encontram-se com o status de implementada, ou seja, a Funai adotou as providências para seu atendimento, contudo, aguarda-se análise pelo Órgão de Controle, conforme consta da Planilha – Indicadores da CGU supracitada.

Importante esclarecer, o aumento da quantidade de recomendações da DAGES, em virtude da transferência das recomendações direcionadas, originariamente, às Coordenações Regionais para a Diretoria, haja vista o caráter estruturante dos apontamentos.

Ressalta-se, ainda, que 44,66% das recomendações pendentes de atendimento referem-se à Gestão Patrimonial da Sede e das Coordenações Regionais, demonstrando fragilidade nos controles internos da gestão instituídos quanto ao tema. O assunto em voga é objeto de outra Auditoria de Conformidade desta AUDIN.

Das recomendações da Auditoria Interna, conforme Planilha – Indicadores da Auditoria Interna (1160901), a Fundação detêm 64 recomendações em sua totalidade encaminhadas, mediante o SEI, para a DAGES.

## **Causa**

Baixa atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controles para institucionalização da Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em manifestação à Solicitação de Auditoria nº 02/004/2019 (1041780), a DAGES encaminhou a Informação Técnica nº 3/2019/COPLAN/CGGE/DAGES-FUNAI (1049872), a qual relata que resta pendente o relatório final do projeto-piloto, com o plano de implementação de controle dos riscos, constante da etapa Tratamento dos Riscos.

Menciona, ainda, que em virtude das alterações nas competências da Fundação, realizadas mediante a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (1049049) e do Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019 (1049064) não é possível indicar a previsão de finalização do referido projeto.

### **Análise da Auditoria Interna**

A avaliação da inclusão da Gestão de Riscos no planejamento estratégico foi objeto de auditoria da Controladoria Geral da União - CGU, em face do Relatório de Avaliação do Exercício de 2017, que resultou na seguinte recomendação: "Instituir Comitê de Governança, Riscos e Controles, nos moldes estabelecidos pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, com a responsabilidade para aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos de comunicação e institucionalização da gestão de riscos e controles internos no âmbito da Funai."

Com a publicação da Portaria nº 1.059, de 13 de agosto de 2018, a recomendação foi atendida.

No que tange à institucionalização da Gestão de Riscos, mediante a implantação do projeto-piloto, constatou-se, a partir, do acompanhamento dos servidores desta Auditoria Interna nas reuniões, da análise processual e da Informação Técnica nº 3/2019/COPLAN/CGGE/DAGES-FUNAI (1049872), que o projeto não foi finalizado, restando pendentes as etapas de tratamento dos riscos e comunicação das informações.

De acordo com o art. 17 da IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016, os Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal teriam até 12 meses para se adequar ao normativo, ou seja, até abril de 2017, especificando ao menos: princípios e objetivos organizacionais; diretrizes; e competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos.

A esse respeito, considerando a política e sistemática adotadas para o gerenciamento de riscos desta Fundação, entende-se que o art. 17 supracitado foi atendido, com prazo expirado. Porém, alerta-se para a ausência de aplicação da política de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada.

Da manifestação da Unidade, relativa ao projeto-piloto, cumpre informar que a significativa alteração ocorrida na estrutura e competências da Funai não pode ser fator impeditivo para aplicação da Política de Gestão de Riscos, haja vista a necessidade da institucionalização da Política em toda a Fundação, prioritariamente, nos processos estratégicos, considerados de maior impacto para a gestão, e naqueles considerados, pela segunda linha de defesa, mais sensíveis a consecução dos objetivos da Funai.

No que se refere à segunda linha de defesa da organização, transcreve-se o art. 6º da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, in verbis:

"Além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos. Assim, comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e compliance, por exemplo, podem se constituir em instâncias de supervisão de controles internos."

Assim, considerando a Portaria nº 1.059/2018, que trata da instituição do CGRC já citado, compete ao CGRC, enquanto segunda camada de defesa, a institucionalização da Gestão de Riscos e aprimoramento dos controles internos da Gestão.

Nesse aspecto, salienta-se para as inconsistências apontadas pelos Órgãos de Controle, haja vista a competência desses na avaliação dos controles internos da gestão. Das planilhas relacionadas, da análise dos processos de monitoramento, indica-se que o maior passivo refere-se ao atendimento às recomendações da CGU, sendo atenuado, pelo fato de mais de 80% das recomendações serem anteriores ao exercício de 2017.

A ausência de institucionalização da gestão de riscos e do aprimoramento dos controles internos da gestão impacta a consecução dos objetivos da Funai, expondo a organização aos riscos legais, de integridade, imagem e operacionais.

Conforme análise das memórias de reunião, acostadas aos documentos SEI nº 0908979 e 0968930, do Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC, e considerando o Despacho – CGGE/DAGES/2019 (1037098), ocorreram duas reuniões, sendo a primeira, realizada em 1º

de novembro de 2018, de apresentação do projeto-piloto à alta gestão; e a segunda, realizada em 3 de dezembro de 2018, na qual foi definido o apetite a risco do projeto-piloto.

Assim, constatou-se baixa ou insuficiente atuação do CGRC, em cumprimento as competências dispostas na Portaria n° 1.059/2018, ocasionando a ausência de institucionalização da Política de Gestão de Riscos e do aprimoramento dos controles internos da gestão.

Pelo exposto, constata-se pendente a institucionalização da gestão de riscos, de forma sistemática e estruturada, prioritariamente, nos processos estratégicos e naqueles considerados sensíveis pela alta administração.

### **Recomendação**

Institucionalizar a Política de Gestão de Riscos da Funai, priorizando os processos definidos no Planejamento Estratégico 2018/2019, implementando os controles internos da gestão, de acordo com o inciso XI da Portaria n° 1.059/2018.

## **4.3. Das Estruturas de Governança – Órgãos Colegiados**

### **4.3.1. Designação e atuação da Diretoria Colegiada - Dircol**

#### **4.3.1.1. Informação**

Segundo estabelece o Estatuto da Funai, publicado pelo Decreto n° 9.010, de 23 de março de 2017, alterado pelo Decreto n° 9.425, de 27 de junho de 2018, e o art. 5° da Portaria n° 666/PRES, de 17 de julho de 2017, que aprova o Regimento Interno da Funai compõem a estrutura da Fundação como órgãos colegiados: Diretoria Colegiada; Comitês Regionais; e Conselho Fiscal.

No que tange à Dircol, o art. 7° do regimento interno versa que será composta pelo Presidente da Funai, que a presidirá, e por três diretores, sendo suas reuniões ordinárias e extraordinárias convocadas pelo Presidente.

Consoante o processo SEI n° 08620.010542/2018-32, no exercício de 2018, a Diretoria realizou cinco reuniões ordinárias e uma extraordinária. As reuniões realizaram-se nos meses de maio, junho, julho, agosto, novembro e dezembro de 2018.

Dessa forma, observa-se atuação da Dircol, durante o exercício em análise, de forma a cumprir com suas atribuições de governança, dispostas no regimento interno da Funai.

Por oportuno, indica-se que a atuação dos Comitês Regionais não foram objeto desta auditoria de conformidade

### **4.3.2. Designação e atuação do Conselho Fiscal**

#### **4.3.2.1. Constatação - Falta de atuação do Conselho Fiscal**

O Conselho Fiscal encontra-se disciplinado no art. 9° da Portaria n° 666/2017, que versa:

“o Conselho Fiscal será composto por três membros, de notório conhecimento contábil, com mandato de dois anos, vedada a recondução, sendo dois do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dentre os quais um será seu Presidente, e um do Ministério da Fazenda, indicados pelos respectivos Ministros de Estado e nomeados, juntamente com seus suplentes, pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.”

O referido Regimento expressa que as reuniões do Conselho ocorrerão, em caráter ordinário, quatro vezes por ano, e em caráter extraordinário sempre que convocadas pelo Presidente, competindo-o fiscalizar a administração econômica e financeira da Funai e do patrimônio indígena.

Verifica-se que no exercício de 2018, não ocorreu nomeação dos membros do Conselho Fiscal.

### **Causa**

Falta de atuação da Funai para constituição do Conselho Fiscal.

## Manifestação da Unidade Examinada

Não ocorreu manifestação da Unidade Auditada quanto à Solicitação de Auditoria nº 01/004/2018 (1005092).

## Análise da Auditoria Interna

Consoante a IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016, cabe às instâncias específicas, enquanto segunda linha de defesa, tal qual o Conselho Fiscal, a supervisão dos controles internos da gestão instituídos pela primeira linha ou camada de defesa.

Assim, a ausência de designação do Órgão Colegiado descumpra o regimento da Fundação e fragiliza os controles internos da gestão previstos em sua estrutura, haja vista a falta de fiscalização e conformidade quanto à temática econômica e financeira do órgão, que são atribuições do Conselho Fiscal.

Em que pese a competência do Ministro da Justiça e Segurança Pública para a nomeação do referido Conselho, cabe a Funai adotar providências, junto ao Órgão Superior, para instituição do Conselho.

## Recomendação

Adotar providências, junto ao Órgão Superior, para constituição do Conselho Fiscal da Funai.

## 5. CONCLUSÃO

No presente trabalho de auditoria foram validados os indicadores utilizados para aferição do Grau de Maturidade da Funai, acostado ao processo SEI nº 08620.014599/2018-19, sendo avaliado o processo de gestão de riscos, o aprimoramento dos controles internos de gestão e a governança.

Nesse sentido, analisou-se o trabalho realizado pela Funai para atendimento ao Decreto nº 9.203/2017, e a Portaria nº 720/2018, indicando o Plano de Integridade da Fundação como boa prática de gestão.

Constatou-se falta de designação e atuação de instâncias de segunda linha de defesa como o Comitê de Governança, Riscos e Controles, que apesar de sua designação, verificou-se baixa ou insuficiente atuação para institucionalização da Gestão de Riscos. Assim como, a ausência de providências para designação do Conselho Fiscal.

Evidenciou-se o grande passivo de recomendações dos Órgãos de Controle Interno sem manifestação pela Funai, ou sem previsão de providências para atendimento.

Portanto, com vistas a elidir as impropriedades observadas no trabalho de auditoria, foram efetuadas recomendações quanto a institucionalização da Gestão de Riscos, a designação do Conselho Fiscal, e ao atendimento das recomendações de Controle Interno, a fim de mitigar os riscos envolvidos nos processos e contribuir para a melhoria da gestão.

Brasília, 12 de março de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **Laenya Lane Silva Vieira, Coordenador(a)**, em 14/03/2019, às 15:37, 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 **Celio de Vasconcelos, Auditor(a) Chefe**, em 14/03/2019, às 15:39, 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?](http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1159920** e o código CRC **15C14027**.

Referência: Processo nº 08620.017203/2018-87

SEI nº 1159920