



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