



2791713

08620.008637/2020-19



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO E RISCO

RELATÓRIO DE AUDITORIA RA-018

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, teve por finalidade a realização de auditoria de conformidade, cujo objeto é validar os controles internos da gestão definidos pela Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação nos procedimentos de regularização fundiária, analisando exclusivamente as fases do processo de identificação e delimitação de terras indígenas.

2. LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-------|--|
| Audin | Auditoria Interna |
| AR | Aviso(s) de Recebimento |
| CGid | Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| Codan | Coordenação de Delimitação e Análise |
| Coim | Coordenação de Informação e Monitoramento |
| Corem | Coordenação de Orientação aos Estudos Multidisciplinares |
| DPT | Diretoria de Proteção Territorial |
| DF | Distrito Federal |
| GT | Grupo Técnico |
| GTs | Grupos Técnicos |
| ONG | Organização Não Governamental |
| RCID | Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação |
| RCIDs | Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação |
| RS | Rio Grande do Sul |
| SA | Solicitação de Auditoria |
| SII | Sistema Indigenista de Informações |
| PA | Pará |
| UF | Unidade(s) da Federação |

3. OBJETIVO

Esta auditoria teve como objetivo validar os controles internos de gestão implementados pela CGid, que permitam garantir aos povos indígenas o direito à terra por meio da demarcação e regularização fundiária.

4. ESCOPO

O escopo deste trabalho de auditoria está previsto no item 01 da matriz de risco do Plano Anual de Auditoria Interna 2020 (2197401) e restringiu-se à unidade que detêm as ações e/ou correlação com as temáticas supracitadas, bem como responsabilidade regimental, e visa à aplicação dos controles internos da gestão definidos pela CGid nos procedimentos do processo de identificação e delimitação de Terras Indígenas, no exercício de 2020.

Para definição do escopo da presente auditoria utilizou-se processos de demarcação em andamento, no qual foi apresentada tabela contendo 120 terras consideradas em estudo, em fase de identificação e delimitação, os quais foram constituídos Grupos Técnicos (Vide item 13 da Informação Técnica nº 73/2020/COREM/CGID/DPT-FUNAI, 2125264).

A partir dos 120 Grupos Técnicos foi elaborado o recorte espacial do objeto de análise – Grupos Técnicos – baseou-se na distribuição/concentração por região (Amazônia Legal, Centro Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul), juntamente com o perfil do Coordenador (a) do GT: servidor (a) da Funai; servidor (a) federal de outra instituição ou colaborador (a) externo.

O escopo do trabalho compreendeu a avaliação de 24 Grupos Técnicos com a finalidade de realizar estudos e levantamentos necessários à identificação e delimitação das Terras Indígenas, conforme descrito a seguir:

Quadro I – Terras Indígenas e Grupos Técnicos

| Nº | Terra Indígena | Coordenador do GT servidor da Funai | Região |
|----|-------------------------|--|----------------|
| 1 | Borari de Alter do Chão | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 2 | Igarapé Paiol | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 3 | Jeju | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 4 | Kaxarari | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 5 | Krahó-Kanela (reserva) | X | AMAZÔNIA LEGAL |
| 6 | Norotsurã | | AMAZÔNIA LEGAL |

| | | | |
|----|---------------------------|--------------------|----------------|
| 7 | Rio Cautário | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 8 | Roro-Walu/Jatobá | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 9 | Sawré Juybu | X | AMAZÔNIA LEGAL |
| 10 | Tapirapé Karajá | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 11 | Uaçá | X | AMAZÔNIA LEGAL |
| 12 | Vila Real | | AMAZÔNIA LEGAL |
| 13 | Indígena Iguatemipeguá II | | CENTRO OESTE |
| 14 | Lalima | X | CENTRO OESTE |
| 15 | Fulni-ô | | NORDESTE |
| 16 | Jeripancó | X | NORDESTE |
| 17 | Mata Medonha | X (SAIU DO QUADRO) | NORDESTE |
| 18 | Mundo Novo/Viração | | NORDESTE |
| 19 | Parati Mirim | | SUDESTE |
| 20 | Pyhau | X | SUDESTE |
| 21 | Araçaí | X | SUL |
| 22 | Kaingang de Iraí | | SUL |
| 23 | Mbiguaçu | X | SUL |
| 24 | Petim/Arasaty | | SUL |

Fonte: Audin

O OFÍCIO Nº 7/2020/AUDIN/FUNAI (2530952) inicializa o Processo nº 08620.008637/2020-19, referente ao trabalho de auditoria realizado no período de 06/10/2020 a 22/01/2021.

As verificações nos processos demarcatórios e Grupos Técnicos ocorreram no período de 23/10/2020 a 22/11/2020, conforme disponibilização de acesso externo.

Registra-se, ainda, que a unidade auditada solicitou dilação de prazo (Despacho DPT 2715204) para manifestação sobre o Relatório Preliminar de Auditoria RA-018 (2666740), que foi concedido até 04/01/2021, em decorrência do exposto a finalização do presente relatório ocorreu no mês de janeiro de 2021.

A metodologia adotada e os procedimentos de auditoria utilizados pela Audin estão em conformidade com as técnicas definidas no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

5. ACHADOS DE AUDITORIA

5.1. Informação: Instrumentos utilizados pela CGid nos processos de áreas em estudo

Os instrumentos de controle interno da gestão do trabalho da CGid são: Roteiro Básico de Qualificação; Planos de Estudos, Relatórios de Atividades, dentre outros documentos.

Segundo informações da CGID (DESPACHO - CGID/2020 – 2096160), o roteiro básico de qualificação é composto por 18 perguntas, as quais tratam dos tópicos a seguir:

- 1) Tipo de reivindicação (identificação, reestudo de limites ou restrição de uso – para o caso de índios isolados, constituição de reserva indígena);
- 2) Quem apresentou a reivindicação? (o próprio grupo indígena, unidade local da Funai, ONG, Ministério Público Federal etc.);
- 3) Etnia(s);
- 4) Dados populacionais (número de pessoas e/ou famílias que reivindicam a área, idade, sexo, taxa de mortalidade etc.);
- 5) Localização da área reivindicada (município/UF e descrição do trajeto para acessar a área);
- 6) Descrição geográfica da área reivindicada (nome de rios, serras, igarapés, lagos, morros, fazendas, áreas urbanas etc.);
- 7) Coordenadas geográficas (Datum Sirgas 2000 para Shape e WGS 84 para Google Earth), é suficiente um ponto da(s) aldeia(s) e das principais áreas de ocupação;
- 8) Caracterizar a ocupação presente na área e descrever, se possível, as relações entre a comunidade que apresentou a reivindicação e outras comunidades indígenas. (O grupo veio de onde? Ainda frequenta a área de origem? Qual o ano de início da ocupação atual? Cite os principais fatos e documentos referentes à ocupação e às movimentações/migrações do grupo);
- 9) Situação fundiária da área reivindicada (se houver, citar títulos de propriedade, informações sobre área desapropriada, doação, cessão, permissão de uso, reintegração de posse.), se possível, descrever as atividades produtivas desenvolvidas pelos não-índios e nomes de imóveis incidentes;
- 10) Caracterização ambiental da área reivindicada (qual é o bioma? A área está preservada ou degradada? Quais são as principais atividades econômicas desenvolvidas no seu entorno?);
- 11) O grupo é contemplado por ações de promoção social? (descrever resumidamente o tipo de atendimento, se houver): a) Funasa (DSEI); b) Governo federal (Carteira Indígena, aposentadoria, Territórios da Cidadania, Bolsa-Família e outros benefícios sociais); c) Governo Estadual; d) Governo Municipal; e) Ministério Público; e f) Outros.
- 12) Citar, quando houver, as Organizações Não-Governamentais que atuam junto ao grupo e as ações desenvolvidas;
- 13) Descrever a situação de conflito/vulnerabilidade do grupo, quando for o caso (informações sobre segurança alimentar, principais doenças, violência gerada por conflito com garimpeiros, madeireiros, extrativistas, narcotraficantes etc.);
- 14) A área reivindicada está em situação de sobreposição? (citar os nomes e as datas de criação, se possível): a) Com Assentamento do INCRA (Projetos de Assentamento Estaduais e Federais); b) Com Unidade de Conservação (nome, categoria (uso sustentável ou proteção integral) e esfera (federal, estadual ou municipal) e c) Com Território Quilombola.
- 15) A área reivindicada localiza-se em faixa de fronteira internacional?
- 16) A área reivindicada sofre impacto de grandes empreendimentos em âmbito federal ou estadual? (se for o caso, descrever resumidamente o tipo de empreendimento e os impactos);
- 17) Nome do representante do grupo e contato; e

18) Fontes de pesquisas úteis e observações (outras informações sobre o grupo e sobre a reivindicação consideradas relevantes).

O preenchimento das questões tornou-se obrigatório a partir de outubro de 2019 para acolhimento do pedido de reivindicação (vide item I da Informação Técnica nº 55/2020/CGID/DPT-FUNAI, 2233778). A CGid informa que tem realizado diálogos no âmbito da DPT, no sentido da formalização do Roteiro Básico de Reivindicação por meio de Instrução Normativa, contendo os requisitos mínimos.

Conforme manifestação da CGid (Informação Técnica 63 - 2099276), para as ações voltadas ao monitoramento dos GTs os instrumentos de controle pré-definidos são os seguintes:

1. **Plano de Estudo** - documento que reúne dados básicos da demanda e dos processos administrativos relacionados, principalmente o processo de reivindicação, com vistas a facilitar a tarefa dos técnicos da CGid quando solicitadas informações mais detalhadas, direcionar o trabalho de pesquisa desde seu estágio inicial, bem como auxiliar o Serviço de Apoio Técnico Operacional a partir do fornecimento de cronogramas e outras previsões logísticas. Foram definidos a partir de 2017 (vide item IV da Informação Técnica nº 55/2020/CGID/DPT-FUNAI, 2233778), os seguintes modelos:

- o **Anexo I - Plano de Estudos (GT em estágio inicial)** (2104339), consiste em procedimentos em que os GTs se encontram em formação ou com Portarias já publicadas, mas que ainda não realizaram etapa de campo inicial;
- o **Anexo II - Plano de Estudos (GT em curso)** (2104341), consiste em procedimentos em que os GTs já realizaram etapas de campo e que estão sendo retomados, com nova etapa de campo.

Cabe destacar que o Plano de Estudo deverá ser elaborado e entregue antes de cada etapa de campo.

2. **Relatório de Atividades** - documento que tem por objetivo facilitar o acompanhamento das ações originalmente previstas, registrar eventuais ocorrências no âmbito dos levantamentos de campo, permitir que se antevêja quais orientações técnicas precisam ser reforçadas, fundamentar as solicitações de novas etapas de campo e justificar quaisquer alterações nos cronogramas.

O Relatório de Atividade, que deverá ser elaborado em curto período após o retorno das equipes de campo, no intuito de realizar acompanhamento das ações desenvolvidas pelos GTs, conforme exposto no Anexo IV - IT nº 20/2020/COREM/CGID/DPT-FUNAI (2104849).

Ocorre que, após as etapas de campo é realizada a redação e a entrega de versão preliminar do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) pelo GT à CGID.

3. **Outros documentos** – Também são considerados outros documentos para acompanhar os GTs, exemplo, informações técnicas que resumem o histórico administrativo dos processos; ofícios e subsídios para elaboração de resposta ao Ministério Público Federal ou à Procuradoria Federal Especializada que detalham o estágio dos estudos; comunicações oficiais entre a CGid e o GT, desde as que planejam novas ações; e, memórias de reunião que registram acordos e entendimentos de natureza variada.

5.2. Informação: Roteiro Básico de Qualificação

Questões de Auditoria

As Coordenações Regionais (e a Sede, quando for o caso) estão preenchendo o roteiro básico de qualificação com informações suficientes?

Qual o procedimento para validar os pontos de controle dos Roteiros Básicos de Qualificação?

A fim de verificar o estabelecido para iniciar o processo de áreas em estudo, foram analisados os seguintes aspectos:

- (i) preenchimento suficiente do Roteiro Básico de Qualificação; e
- (ii) procedimento de avaliação do Roteiro Básico de Qualificação.

O primeiro estágio da qualificação da reivindicação é o preenchimento do Roteiro Básico de Qualificação, elaborado por meio das Coordenações Regionais (e a Sede, quando for o caso), que elenca informações, tais como, tipo de reivindicação, etnia, dados populacionais, localização da área reivindicada, descrição geográfica da área reivindicada, coordenadas geográficas e caracterização da ocupação presente na área e descrever, se possível, as relações entre a comunidade que apresentou a reivindicação e outras comunidades indígenas, contendo 18 perguntas.

O roteiro é instrumento que permite caracterizar o procedimento administrativo adequado de regularização fundiária:

- identificação ou revisão de uma terra tradicionalmente ocupada, conforme artigo 231 da Constituição Federal e Decreto n.º 1775/96; e
- eleição de área para aquisição ou com vistas à desapropriação, para constituição de reserva indígena, conforme estabelecido no Estatuto do Índio Lei 6001/73.

O Roteiro Básico de Qualificação é um instrumento para orientar a sistematização das informações sobre reivindicações por demarcação de terras indígenas, de modo a subsidiar oportunamente a constituição de um Grupo Técnico multidisciplinar. Trata-se de um formulário a qual se encontram elencados 18 quesitos sobre a área reivindicada.

Os mecanismos de controle para a presença e preenchimento obrigatórios de Roteiros Básicos de Qualificação são utilizados pela CGid desde outubro/2019 (item 5.3 do Relatório de Auditoria RA-011 -2266508).

Ante o exposto, para verificar os procedimentos estabelecidos para validação do Roteiro Básico de Qualificação solicitou-se relação dos processos de áreas em estudo iniciados a partir de outubro de 2019.

A CGid apresentou, por meio da Informação Técnica 190 - 2549262, duas áreas reivindicadas: Comunidade Mbyá-Guarani Ka'á Mirin Ypaúm, Palmares do Sul/RS (Processo SEI nº 08620.009409/2019-14) e Aldeia Tekohaw, Brasília/DF (Processo SEI nº 08620.006797/2020-15).

O pedido de providências para reconhecimento do território da Comunidade Mbyá-Guarani Ka'á Mirin Ypaúm foi emitido pelo Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Rio Grande do Sul. A CGid solicitou elaboração do Roteiro Básico de Qualificação à Coordenação-Regional Litoral-Sul – CR-LIS, ressaltando, entretanto, que “(...) para o preenchimento do roteiro básico de qualificação, faz-se necessária incursão em campo, atividade que ficará impossibilitada diante da atual conjuntura da pandemia causada pela COVID-19” (Despacho CGID - 2516892).

Com relação à Aldeia Tekohaw, o pedido foi realizado a partir da Defensoria Pública da União visando realização de estudo antropológico do local.

Foram designados dois servidores da Coim para preenchimento do Roteiro Básico de Qualificação. No entanto, a restrição decorrente da pandemia causada pela COVID-19 inviabilizou tais estudos (DESPACHO - COIM/2020 - 2489630).

Dessa forma, tendo em vista que as áreas reivindicadas a partir de outubro de 2019 não dispõem de Roteiro Básico de Qualificação, restou-se prejudicada a análise dos pedidos supracitados, impossibilitando responder às questões de auditoria formuladas. Assim, não foi possível verificar o preenchimento e os pontos de controle analisados no âmbito da CGid.

No tocante à avaliação do escopo de 23 Terras Indígenas e uma Reserva Indígena (2554842) observamos a presença de dois Roteiros Básicos de Qualificação nos processos aos quais nos foi atribuído acesso externo. Vejamos:

Quadro II – Data da 1ª Portaria do GT e Roteiro Básico de Qualificação

| Nº | Terra Indígena | Data da 1ª Portaria do GT publicada no DOU | Roteiro Básico de Qualificação |
|----|-------------------------|--|--------------------------------|
| 1 | Borari de Alter do Chão | 09/07/2008 | NÃO |
| 2 | Igarapé Paiol | 22/06/2004 | NÃO |
| 3 | Jeju | 08/08/2013 | NÃO |

| | | | |
|----|---------------------------------|------------|-----|
| 4 | Kaxarari | 17/04/2012 | NÃO |
| 5 | Krahó-Kanela (reserva indígena) | 27/06/2019 | SIM |
| 6 | Norotsurã | 24/06/2003 | NÃO |
| 7 | Rio Cautário | 25/03/2013 | SIM |
| 8 | Roro-Walu/Jatobá | 26/09/2006 | NÃO |
| 9 | Sawré Juybu | 16/11/2007 | NÃO |
| 10 | Tapirapé Karajá | 04/07/2007 | NÃO |
| 11 | Uaçá | 10/06/2008 | NÃO |
| 12 | Vila Real | 02/07/2003 | NÃO |
| 13 | Indígena Iguatemipeguá II | 14/07/2008 | NÃO |
| 14 | Lalima | 19/02/2009 | NÃO |
| 15 | Fulni-ô | 12/08/2008 | NÃO |
| 16 | Jeripancó | 20/04/2011 | NÃO |
| 17 | Mata Medonha | 13/05/2011 | NÃO |
| 18 | Mundo Novo/Viração | 18/08/2009 | NÃO |
| 19 | Parati Mirim | 06/03/2008 | NÃO |
| 20 | Pyhau | 12/08/2011 | NÃO |
| 21 | Araçai | 12/06/2008 | NÃO |
| 22 | Kaingang de Irai | 06/07/2009 | NÃO |
| 23 | Mbiguaçu | 24/07/2012 | NÃO |
| 24 | Petim/Arasaty | 18/08/2009 | NÃO |

Fonte: Audin

Depreende-se da tabela supracitada e da análise dos processos aos quais nos foi dado acesso que, 8,33% do escopo, apresentaram Roteiro Básico de Qualificação. São elas:

- Reserva Indígena Krahó-Kanela, conforme Memo nº 708/SEGAT/DIT/GAB/CRP/2016 (0099129) e Memo nº 715/SEGAT/DIT/GAB/CRP/2016 (0100223).
- Terra Indígena Rio Cautário, dos povos Wajaru, Kujubim e Djeromitxi, conforme Informação Técnica nº. 19/CGID/2012, fl. 55, volume I, processo 08620.005545/2014-21.

Dentre os processos analisados, foi constatado um caso de encaminhamento à Coordenação Regional de Belém (PA) de Roteiro Básico de Qualificação de Reivindicações para preenchimento, constante no Memorando nº 382/CGID/2011, fls. 230 (0031635) do processo 08620.038441/2014-01, referente à Terra Indígena Jeju, direcionado à Associação Indígena Tembê de Santa Maria do Pará (AITESAMPA) c/c ao Coordenador Regional de Belém (PA).

Cabe registrar que para constituição de GTs, faz-se necessário como requisito preenchimento do Roteiro Básico de Qualificação.

5.3. Informação: Plano de Estudos e Relatório de Atividades

Questões de Auditoria

A unidade monitora os GTs, procede à análise dos Planos de Estudos, dos Relatórios de Atividades, bem como de quaisquer outros documentos?

Quem aprova o Plano de Estudo?

O Plano de Estudo é um documento que reúne dados básicos da demanda, com vistas a subsidiar a CGid quando solicitadas informações mais detalhadas, que direciona o trabalho de pesquisa desde seu estágio inicial, bem como auxilia na elaboração de cronogramas.

O Relatório de Atividades é um documento que tem por objetivo facilitar o acompanhamento das ações previstas no Plano de Estudo, com vistas a registrar eventuais ocorrências no âmbito dos levantamentos de campo, fundamentar as solicitações de etapas de campo e justificar quaisquer alterações nos cronogramas.

Cabe à Corem (Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017 - Art. 187, III) a análise dos Planos de Estudos/Relatórios de Atividades dos Grupos Técnicos.

Segundo a CGid, o Plano de Estudos e o Relatório de Atividades são dois instrumentos de controle em processo de consolidação, com vistas a aprimorar o planejamento e o acompanhamento dos estudos conduzidos pelos GTs constituídos, conforme dispõe o Art. 2º do Decreto 1.775/1996, procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas (Informação Técnica 165, 2559145). Os referidos instrumentos também são utilizados nos GTs para constituição de Reserva Indígena.

O Plano de Estudos e o Relatório de Atividades devem compor os processos dos Grupos Técnicos constituídos e/ou alterados a partir do marco temporal estabelecido, quais sejam:

Quadro III - Relação dos GTs que deveriam conter Plano de Estudos e Relatórios de Atividades

| Nº | Terra Indígena | Portaria | Data Portaria | Data publicação no DOU |
|----|---------------------------------|----------|---------------|------------------------|
| 5 | Krahó-Kanela (reserva indígena) | 861 | 25/06/2019 | 27/06/2019 |
| 7 | Rio Cautário | 842 | 23/07/2020 | 28/07/2020 |

Fonte: Audin

Ao analisar o escopo, verificou-se que a Terra Indígena Rio Cautário possui Plano de Estudo, inserto no Cronograma - 2020 - GT- Rio Cautário (2231196). Em relação aos estudos para constituição da Reserva Indígena Krahó-Kanela não foi identificado Plano de Estudo. Ressalta-se ainda, que não foram localizados seus respectivos Relatórios de Atividades.

Em 04 de janeiro de 2021, a CGid encaminhou DESPACHO - COREM/CGID/2020 (2726274) emitindo justificativa ao apontamento anteriormente citado:

Ressalta-se que os procedimentos de constituição de reservas indígenas não têm normativa estabelecida e não são regulados pelo Decreto nº 1.775/1996. Não havendo normativa que regulamente o procedimento de constituição, as demandas seguem trâmites próprios, ainda que por vezes tenham por modelo o procedimento de identificação e delimitação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas, não são exigidos os mesmos trâmites dos estudos de identificação e delimitação de terras indígenas.

Sobre a ausência de Plano de Estudo e Relatório de Atividade do procedimento de Reserva Indígena Krahó-Kanela, cabe reforçar o já exarado na Informação Técnica 165 (2559145), de que trata-se de um instrumento adotado recentemente por esta Coordenação Geral e que a sua ausência no processo não implica em descumprimento da norma da Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017, já que esta não prevê a obrigatoriedade do instrumento de plano de estudo, apenas conferindo a atribuição de análise-lo ao rol de competências da COREM/CGID.

Desta forma, restou evidenciado que no caso da Reserva Indígena Krahô-Kanela, a ausência de Plano de Estudo, dado que a portaria que constituiu o Grupo Técnico data de junho de 2019.

De se concluir, portanto, que o Plano de Estudos é importante ferramenta de planejamento dos trabalhos de campo, contemplando a sistematização de informações mínimas das ações dos GTs, cronogramas e etapas de execução. Assim, permitem monitoramento, avaliação, aperfeiçoamento dos resultados, e de controle, além de transparência das atividades desempenhadas.

5.4. **Informação: Registro de reivindicação fundiária no Sistema Indigenista de Informações**

Questão de Auditoria

A Coordenação de Informação e Monitoramento está procedendo aos registros das reivindicações fundiárias indígenas no SII?

A CGid informou que o SII é um banco de dados que disponibiliza informações de acervos documentais acerca de terras indígenas, aldeias e povos indígenas (item 5.8 do Relatório de Auditoria RA-011,2266508).

Segundo o Regimento Interno da Funai, cabe à Coim coordenar o registro e a sistematização das reivindicações fundiárias indígenas (art. 185, I).

O SII pode ser utilizado de duas formas acessando o link: http://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao/visao_terras_indigenas.wsp no ambiente público ou acessando o ambiente interno clicando na opção login, assim pode ser consultado a situação das terras indígenas.

Da análise inicial, foi constatado no escopo analisado dos 24 processos de áreas em estudo que apenas a Reserva Indígena Krahô-Kanela possuía informações do registro no SII no processo, conforme documentos: Memorando nº 74/2019/CGID/DPT-FUNAI (1426331) e Memorando nº 100/2019/CGID/DPT-FUNAI (1560040).

Em relação às demais Terras Indígenas em estudo, a Solicitação de Auditoria SA 004/018 (2616716) demandou informações sobre registro no SII.

Em resposta, a CGid informou que todas as terras indígenas listadas na relação (2554842) encontram-se registradas no Sistema Indigenista de Informações - SII, sendo que as terras indígenas denominadas na relação como Sawré Juybu e Indígena Iguatemipeguá II estão registradas, respectivamente, como Sawré Jaybu e Iguatemipeguá II (Despacho - COREM/CGID/2020, 2634616).

No entanto, ao consultar o referido sistema no ambiente público, localizamos 23 terras das terras indígenas em análise, exceto Jeripancó.

A CGid apresentou evidência de acordo com DESPACHO - COREM/CGID/2020 (2726274), que Jeripancó encontra-se devidamente registrada no SII, contudo, sua visualização é permitida no âmbito restrito.

5.5. **Informação: Grupos Técnicos**

5.5.1. **Dos critérios para a composição e escolha dos profissionais**

Questão de Auditoria

Os critérios para a composição e escolha dos profissionais dos Grupos Técnicos estão sendo adotados?

Conforme art. 2º, caput e § 1º, do Decreto 1.775/1996, para a execução de trabalhos e estudos de demarcação de terras indígenas é necessária a coordenação de Antropólogo de qualificação reconhecida, que deverá designar grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pela Funai.

A CGid pontuou que o Coordenador do Grupo Técnico é um profissional formado em Antropologia, que preferencialmente possua mestrado *strictu sensu* e experiência com o povo indígena envolvido, sobretudo por pesquisa na Plataforma Lattes. Cabe ressaltar que esse é um entendimento recente, que vem sendo adotado nos últimos três anos. (Informação Técnica nº 55/2020/CGID/DPT-FUNAI, 2233778).

No universo de 24 processos de áreas em estudo, foram identificados que todos foram coordenados por antropólogos.

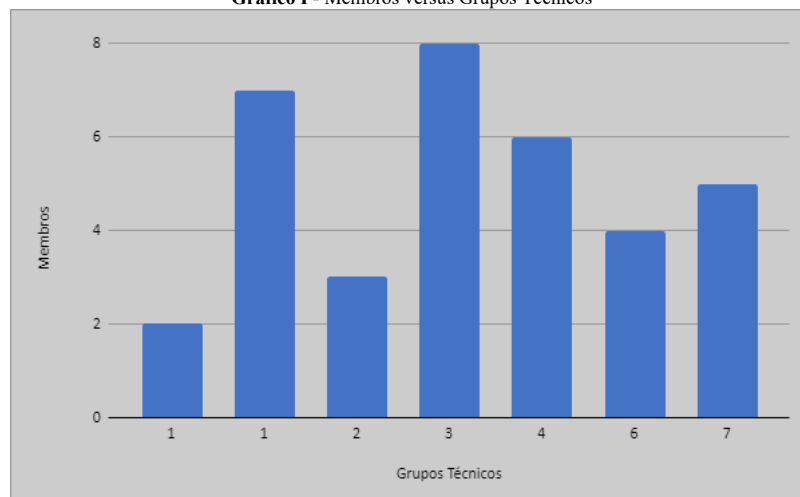
Cabe ressaltar que a partir de 2017, CGid adota os novos critérios de escolha dos membros dos GTs, a exemplo das Terras Indígenas Krahô-Kanela e Jeju que contêm detalhamento para composição dos seus respectivos GTs, ressaltando-se que os documentos são recentes para recomposição dos grupos, processos: 08620.004506/2017-59 e 08620.038441/2014-01, respectivamente.

5.5.2. **Da composição e situação dos GTs iniciais**

Na configuração inicial dos Grupos Técnicos foram verificados os seguintes dados acerca da quantidade de integrantes, da quantidade de terras indígenas envolvidas nos estudos, da quantidade de alterações sofridas pelos GTs e pela quantidade de Unidades da Federação abrangidas pelos estudos de demarcação. Vejamos:

a) no tocante à quantidade de integrantes, sete GTs possuíam cinco membros; seis GTs possuíam quatro membros; quatro GTs possuíam seis membros; três GTs possuíam oito membros; dois GTs possuíam três membros; um GT possuía sete membros e um GT possuía dois membros.

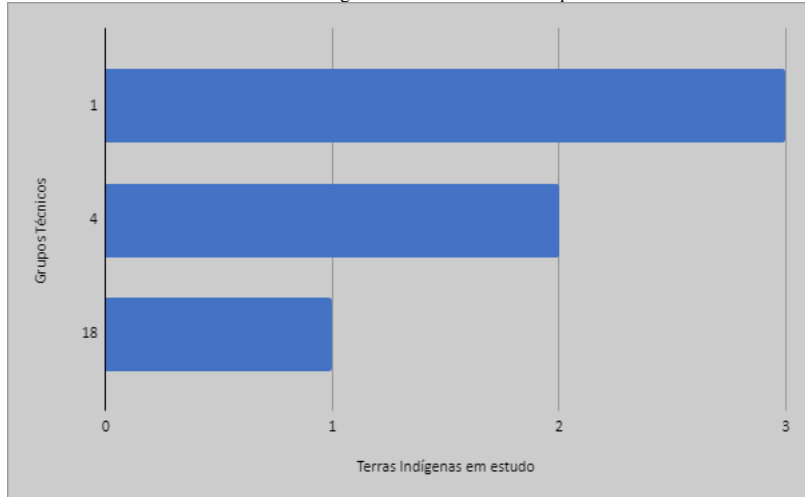
Gráfico I - Membros versus Grupos Técnicos



Fonte: Audin

b) no tocante à quantidade de terras indígenas em estudo, 18 GTs se dedicaram a estudar e analisar uma terra indígena; quatro GTs se dedicaram a estudar e analisar duas terras indígenas e dois GTs se dedicaram a estudar e analisar três terras indígenas.

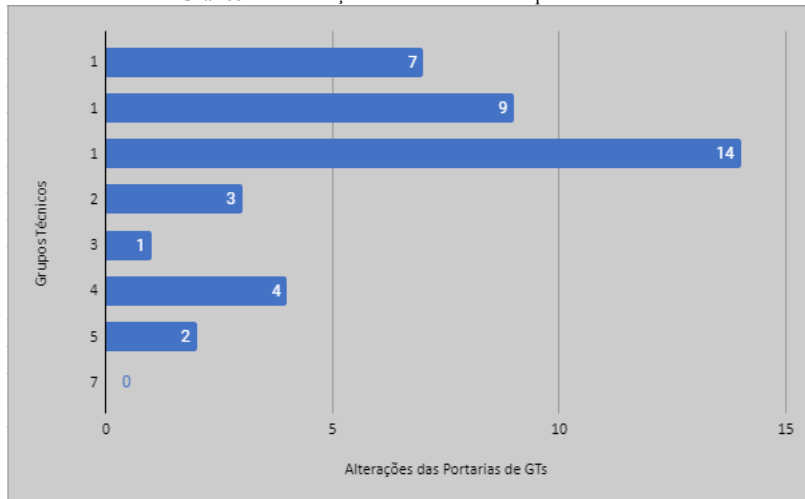
Gráfico II - Terras Indígenas em estudo versus Grupos Técnicos



Fonte: Audin

c) no tocante à quantidade de alterações dos GTs verificou-se que sete GTs não apresentaram alterações; cinco GTs apresentaram duas alterações; quatro GTs apresentaram quatro alterações; três GTs apresentaram uma alteração; dois GTs apresentaram três alterações; um GT apresentou sete alterações; e um GT apresentou nove alterações e um GT apresentou mais de 10 alterações.

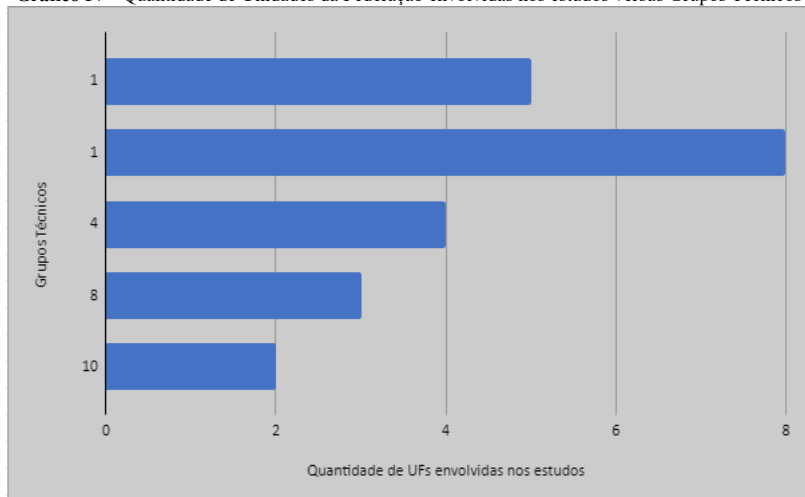
Gráfico III - Alterações dos GTs versus Grupos Técnicos



Fonte: Audin

d) em relação à quantidade de Unidades da Federação - UF (no presente relatório estados e municípios), abrangidas pelos estudos de demarcação foram verificados que 10 GTs compreendiam estudos que envolviam duas UF; oito GTs compreendiam estudos que envolviam três UF; quatro GTs compreendiam estudos que envolviam quatro UF; um GT compreendia estudos em cinco UF e um GT compreendia estudos em oito UF.

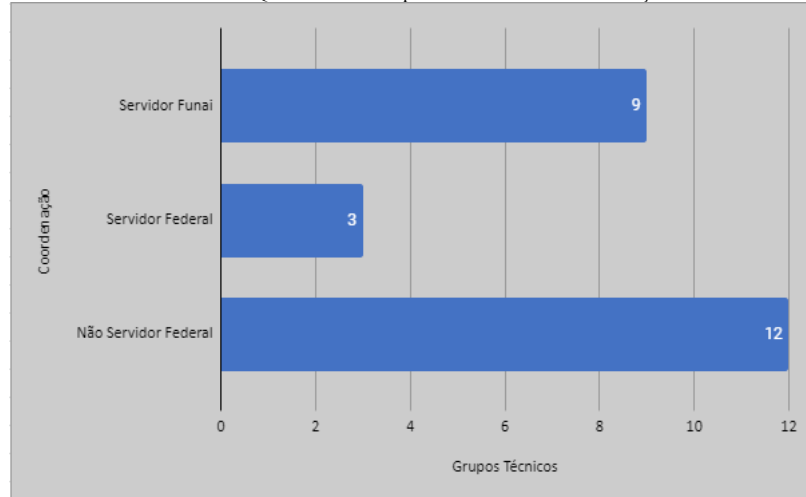
Gráfico IV - Quantidade de Unidades da Federação envolvidas nos estudos versus Grupos Técnicos



Fonte: Audin

e) em relação à condição do Antropólogo-Coordenador: 12 eram coordenados por não-servidores federais; nove eram coordenados por servidores da Funai e três eram coordenados por servidores federais de outros órgãos da Administração Pública Federal.

Gráfico V - Quantidade de Grupos Técnicos versus Coordenação



Fonte: Audin

5.5.3. Da situação atual dos GTs da amostra analisada

Em relação à situação atual dos GTs, verifica-se que devido ao estado de calamidade decorrente da pandemia de COVID-19, como medida para prevenir a expansão da doença, foram suspensas todas as atividades que impliquem em entrada nas terras indígenas, devendo ser restritas aos serviços essenciais (Portaria nº 419/PRES, de 17/03/2020, 2645505). Logo, todos os Grupos Técnicos encontram-se com seus trabalhos sobrestados.

A Solicitação de Auditoria SA 005/018 (2645306) requisitou informações sobre quais Grupos Técnicos dos 120 listados na Informação Técnica 55 (2233778) encontravam-se em trabalho de campo até a referida suspensão.

A CGid respondeu que

(...) primeiramente observa-se que os procedimentos listados no item III da Informação Técnica 55 (2233778) referem-se àqueles que possuem Portaria de constituição de Grupo Técnico especializado, conforme estabelece o § 1º do Art. 2º do Decreto 1.775/1996, mas cujos estudos não foram concluídos, não possuindo Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação consolidado e aprovado pelas instâncias internas, culminando, em caso de aprovação, em publicação do resumo dos estudos pelo titular do órgão, conforme estabelece o § 7º do Art. 2º do Decreto 1.775/1996. Estes procedimentos são considerados de terras em estudo.

Posto isto, conforme consolidado no planejamento 2020 da CGID (1884112), no momento da expedição da Portaria nº 419/PRES (2645505), de 17 de março de 2020, os GTs listados na tabela abaixo tinham previsão de realização de etapa de trabalho de campo neste exercício de 2020.

Destes, dois deles são GTs com Portaria de constituição publicada e tinham previsão de etapa de campo inicial, mas que ainda não realizaram trabalho de campo até o momento, conforme indicado na coluna da direita. Os demais são GTs que, para a conclusão do Relatório, necessitam de outra etapa de campo complementar.

(...)

Logo, apesar desta previsão em planejamento, nenhum GT de terra indígena em fase de estudo encontrava-se em campo em 17/03/2020, data da Portaria nº 419/PRES (2645505). Grifo Nosso

Despacho COREM/CGID (2649705)

Quanto aos demais quatro Grupos Técnicos que não apresentaram RCID, foi solicitado por meio da Solicitação de Auditoria SA 005/018 (2645306) tanto a apresentação do RCID quanto o documento de análise no âmbito da CGid.

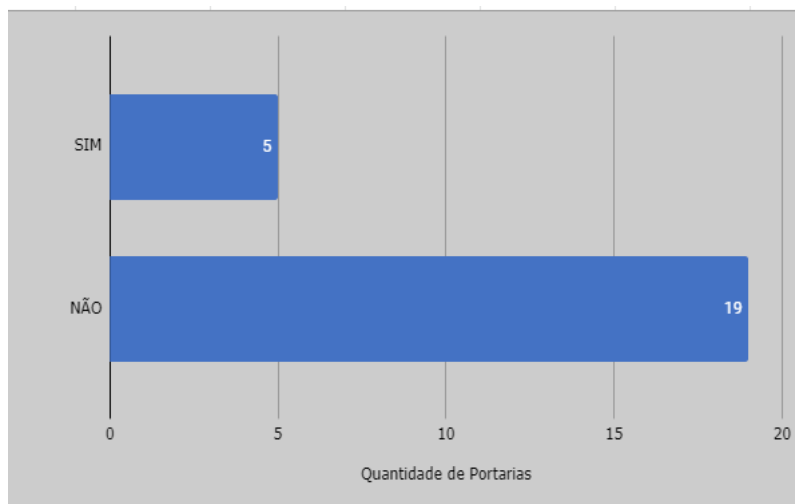
A CGid se manifestou no Despacho COREM/CGID (2649705) informando que os Grupos Técnicos das Terras Indígenas Jeju, Kaxarari e Sawré Juybu ainda não apresentaram versões consolidadas de RCID para apreciação técnica.

Em razão do recorte feito pelo escopo, constante na Relação Grupos Técnicos (2554842), atualmente oito dos 24 Grupos Técnicos são coordenados por servidores da Funai. Constatou-se, ademais, que em relação aos Grupos Técnicos iniciais:

- os processos relativos às Terras Indígenas Lalima, Jeripancó, Pyhau, Araçai e Mbiguaçu, bem com a reserva indígena Krahó-Kanela, mantiveram Coordenadores-Antropólogos servidores da Funai.
- os processos relativos às Terras Indígenas Sawré Juybu e Uaçá, que atualmente encontram-se sob coordenação de Antropólogos servidores da Funai, eram coordenadas inicialmente por não-servidores federais.

A partir das portarias dos Grupos Técnicos verificou-se que cinco indicam ações do Ministério Público.

Gráfico VI - Portarias de Grupos Técnicos que indicam atuação do Ministério Público

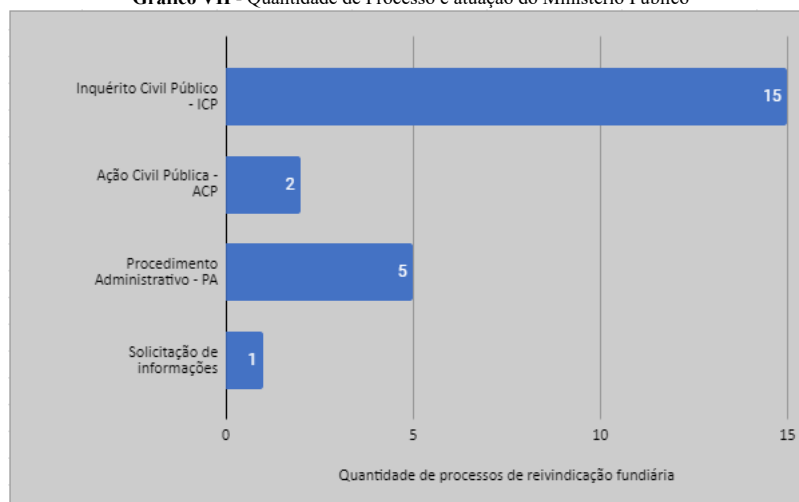


Fonte: Audin

Por fim, do escopo em análise, observou-se atuação do Ministério Público Federal, conforme segue:

- c) 15 processos possuem Inquérito Civil Público - ICP;
- d) 02 processos possuem Ação Civil Pública - ACP; e
- e) 05 processos possuem Procedimento Administrativo - PA; e
- f) 01 processo solicitação de informações;

Gráfico VII - Quantidade de Processo e atuação do Ministério Público



Fonte: Audin

5.5.4. Considerações sobre as portarias dos GTs

Questões de Auditoria

A portaria do GT foi publicada estabelecendo prazo para conclusão do RCID?

Do escopo apresentado, ao analisar tais pontos, verificou-se que:

- a) nas portarias de constituição dos GTs bem como suas alterações, das 23 terras indígenas em estudo, foram identificadas a menção de que a entrega dos RCIDs ocorreriam a contar do retorno de campo. No entanto, não há definição nas referidas portarias sobre quando ocorrerá o retorno de campo.
- b) não foram identificadas nas portarias dos GTs a definição de um período para a manutenção dos GTs até a análise pela CGId.
- c) não há um prazo definido para que a CGId avalie o RCID, assim que é apresentado pelos GTs.

Quanto aos itens sobre as portarias dos GTs e prazos, apresentou as seguintes informações:

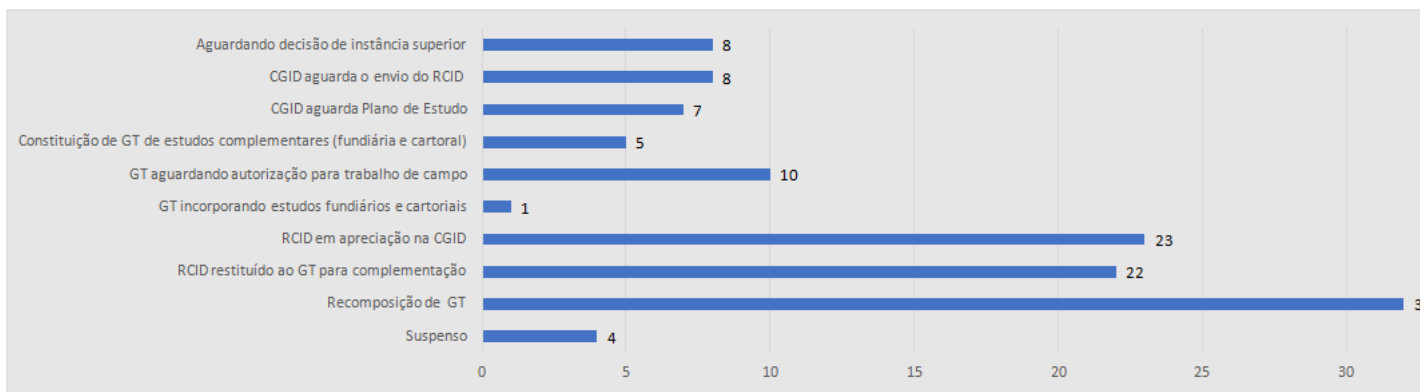
(...) questões relativas a prazo de retorno de campo, período para a manutenção dos GTs e prazo para avaliação dos RCIDs. Acerca deste ponto, destaca-se que não há no quadro funcional da Funai servidores em número suficiente para a realização dos estudos, que quando são identificados servidores aptos para a realização das atividades relativas ao estudos, com frequência não há liberação por parte das chefias, ou disponibilidade para dedicar às atividades do GT, sob o argumento de comprometimento do desempenho das unidades de origem.

Desde 2012 a Funai não dispõe de mecanismo de contratação de profissionais externos para compor e coordenar os GTs e no caso de não haver disponibilidade de servidores do quadro, recorre-se a profissionais externos que tenham interesse e disponibilidade para trabalhar na condição de voluntários, como colaboradores eventuais. Nesta modalidade não há remuneração pelo trabalho realizado, sendo apenas indenizadas as despesas em diárias e disponibilizada a logística para o trabalho. Observa-se que com este tipo de vínculo não há a possibilidade de exigir dos profissionais dedicação exclusiva ou prioritária. Essa realidade impacta especialmente a definição de prazos e a determinação de mecanismo efetivos para que a Funai possa exigir dos profissionais o cumprimento de prazos.

(DESPACHO - COREM/CGID/2020 (2726274))

O gráfico a seguir estabelece a situação das 120 áreas em estudo:

Gráfico VIII - Áreas em estudo - situação atual



Fonte: Audin

5.6. Informação: Notificação dos entes federados

Questão de Auditoria

Os entes federados estão sendo notificados no prazo estabelecido pelo normativo vigente?

Após a publicação que constituiu o Grupo Técnico especializado, a Funai tem o prazo de cinco dias para intimar os entes federados cujos territórios se localizam nas áreas em estudo para identificação e delimitação de terras indígenas, via postal com aviso de recebimento (Art. 1º da Portaria MJ nº 2.498/2011).

No escopo analisado dos 23 processos de áreas em estudo identificou-se que oito processos, 34,78% do total, possuem Ofícios de Intimação dos entes. Vejamos:

Quadro IV – Relação dos Ofícios de Intimação dos entes federados encaminhados

| Nº | Terra Indígena | Ofícios de Intimação dos entes federados localizados | Data de publicação do GT no DOU | Data do Ofício | Aviso / Confirmação de Recebimento |
|----|---------------------------------|--|---------------------------------|----------------|------------------------------------|
| 1 | Borari de Alter do Chão | - | - | - | - |
| 2 | Igarapé Paiol | - | - | - | - |
| 3 | Jeju | X | 08/08/2013 | 19/08/2013 | NÃO |
| 4 | Kaxarari | X | 17/04/2012 | 20/04/2012 | SIM |
| 5 | Krahó-Kanela (reserva indígena) | Não se aplica | - | - | - |
| 6 | Norotsurã | - | - | - | - |
| 7 | Rio Cautário | X | 25/03/2013 | 03/04/2013 | NÃO |
| 8 | Roro-Walu/Jatobá | X | 22/09/2006 | 04/09/2014 | SIM |
| 9 | Sawré Juybu | - | - | - | - |
| 10 | Tapirapé Karajá | X | 04/07/2007 | 06/06/2016 | SIM |
| 11 | Uaçá | - | - | - | - |
| 12 | Vila Real | - | - | - | - |
| 13 | Indígena Iguatemiaguá II | - | - | - | - |
| 14 | Lalima | X | 19/02/2009 | 18/04/2018 | NÃO |
| 15 | Fulni-ô | - | - | - | - |
| 16 | Jeripancó | - | - | - | - |
| 17 | Mata Medonha | - | - | - | - |
| 18 | Mundo Novo/Viração | - | - | - | - |
| 19 | Parati Mirim | X | 06/03/2008 | 02/03/2017 | SIM |
| 20 | Pyhau | - | - | - | - |
| 21 | Araçaí | - | - | - | - |
| 22 | Kaingang de Iraí | - | - | - | - |
| 23 | Mbiguaçu | X | 24/07/2012 | 05/03/2014 | SIM |
| 24 | Petim/Arasaty | - | - | - | - |

Fonte: Audin

Tendo em vista os dados da tabela supracitada, constata-se os seguintes elementos:

- apenas a Terra Indígena Kaxarari atendeu aos requisitos da norma do Art. 1º da Portaria MJ nº 2.498/2011;
- as demais Terras Indígenas (Jeju, Rio Cautário, Roro-Walu/Jatobá, Tapirapé Karajá, Lalima, Parati Mirim e Mbiguaçu) não atenderam ao prazo de cinco dias para intimação dos entes federados envolvidos.

Ressalte-se que não foram identificados Avisos de Recebimento - AR referentes aos Ofícios encaminhados das Terras Indígenas Jeju, Rio Cautário e Lalima.

No que tange à notificação dos entes federados, apresentou as seguintes informações:

Quanto à notificação dos entes federados, apontada no item 5.4 do relatório, é importante salientar que nos casos em que os entes federados não foram notificados 5 dias após a publicação da designação do GT, procura-se corrigir a ausência de intimação, oficiando-se os entes por ocasião da realização do levantamento fundiário das ocupações não indígenas, etapa integrante dos estudos de identificação e delimitação. Ademais, a Portaria MJ nº 2.498 de 31/10/2011, no Art. 4º, prevê que "a falta

de intimação nos termos dos arts. 1º a 2º desta Portaria será suprida nas hipóteses de participação do ente federado no procedimento de identificação e delimitação por meio da designação formal de técnicos, oferecimento de contestação ou prática de qualquer outro ato processual".

(DESPACHO - COREM/CGID/2020 (2726274))

Ante o exposto, e haja vista as medidas adotadas para sanar a lacuna apontada, não elimina a possibilidade de constatações dos entes federados.

5.7. Informação: Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID)

5.7.1. Da análise dos RCIDs apresentados

Questão de Auditoria

A unidade está realizando a apreciação técnica do RCID preliminar, sobre os requisitos estabelecidos em conformidade com os normativos vigentes?

O RCID encontra-se previsto no Art 2º, §6º, Decreto nº 1.775/96, que o define como o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Técnico, caracterizando a terra indígena a ser demarcada.

Conforme art. 1º da Portaria do Ministério da Justiça nº 14, de 09/01/1996, o RCID é composto por VII partes.

No âmbito da Funai, cabe à Corem realizar uma apreciação técnica dos RCIDs apresentados pelos Grupos Técnicos (Art. 187, IV, da Portaria 666/2017).

Segue abaixo a situação encontrada nos processos de terras indígenas em relação aos RCIDs e respectivas análises técnicas:

Quadro V – Relação RCID x análise

| Nº | Terra Indígena | RCID não assinado | Data do RCID | Tipo de documento de análise | Data da análise | Resultado da análise | Diferença em dias |
|----|---------------------------|--|--------------|------------------------------|-----------------|----------------------|-------------------|
| 1 | Borari de Alter do Chão | X | 31/12/2009 | Informação Técnica | 04/06/2019 | Incompleto | 3442 |
| 2 | Igarapé Paiol | X | 31/12/2004 | - | - | - | - |
| 3 | Jeju | Não foi entregue RCID | - | - | - | - | - |
| 4 | Kaxarari | Não foi entregue RCID | - | - | - | - | - |
| 5 | Krahó-Kanela (reserva) | Não se aplica | - | - | - | - | - |
| 6 | Norotsurã | X | 30/06/2005 | - | - | - | - |
| 7 | Rio Cautário | - | 19/08/2016 | Apreciação Técnica | 30/09/2016 | Incompleto | 42 |
| 8 | Roro-Walu/Jatobá | X | 31/12/2013 | Apreciação Técnica | 07/02/2014 | Incompleto | 38 |
| 9 | Sawré Juybu | Não foi entregue RCID | - | - | - | - | - |
| 10 | Tapirapé Karajá | X | 18/12/2013 | - | - | - | - |
| 11 | Uaçá | - | 31/12/2008 | - | - | - | - |
| 12 | Vila Real | - | 31/08/2004 | Parecer | 27/04/2006 | Incompleto | 604 |
| 13 | Indígena Iguatemipegua II | X | 31/03/2012 | Informação Técnica | 20/09/2018 | Incompleto | 2364 |
| 14 | Lalima | X | 28/02/2019 | - | - | - | - |
| 15 | Fulni-ô | - | 30/07/2010 | Parecer Técnico | 30/09/2010 | Incompleto | 62 |
| 16 | Jeripancó | - | 30/06/2011 | - | - | - | - |
| 17 | Mata Medonha | - | 30/05/2012 | - | - | - | - |
| 18 | Mundo Novo/Viração | X | 31/07/2010 | Apreciação Técnica | 31/07/2013 | Incompleto | 1096 |
| 19 | Parati Mirim | X | 31/05/2009 | Apreciação Técnica | 25/04/2014 | Incompleto | 1790 |
| 20 | Pyhau | X | 31/12/2013 | - | - | - | - |
| 21 | Araçaí | X | 31/07/2017 | - | - | - | - |
| 22 | Kaingang de Irai | - | 28/02/2010 | Análise Técnica | 09/11/2012 | Incompleto | 985 |
| 23 | Mbiguaçu | Não possui RCID, mas sim capítulos juntados aos autos pelo coordenador do GT | - | Informação Técnica | 06/06/2018 | Incompleto | - |
| 24 | Petim/Arasaty | X | 30/06/2011 | Apreciação Técnica | 21/12/2012 | Incompleto | 540 |

Fonte: Audin

Com relação ao tempo médio da entrega do RCID até apreciação técnica têm-se os seguintes dados aproximados: 10963 dias, que corresponde a 36 meses ou três anos.

No escopo examinado dos 23 processos de áreas em estudo identificou-se que em três processos não foram localizados RCIDs: Terras Indígenas Jeju, Kaxarari e Sawré Juybu.

Quanto à situação anteriormente destacada, a Solicitação de Auditoria SA 005/018 (2645306) requereu a apresentação dos respectivos RCIDs bem como dos documentos de análise no âmbito da CGid.

Em resposta, a CGid se manifestou informando que os Grupos Técnicos das Terras Indígenas Jeju, Kaxarari e Sawré Juybu ainda não apresentaram versões consolidadas de RCID para apreciação técnica (Despacho COREM/CGID, 2649705).

Quanto ao processo da Terra Indígena Mbiguaçu, não foram identificados nos autos a presença de RCID e/ou Apreciação Técnica. Contudo, da leitura de outros documentos dos autos, verificou-se no Memorando nº 29/2018/COREM/CGID/DPT-FUNAI, 0655061, do Processo SEI nº 08620.009352/2018-

72, a menção da existência de ambos os documentos. Após questionamento constante na Solicitação de Auditoria SA 004/018 (2616716), a CGid esclareceu no Despacho COREM/CGID (2634616) que:

Conforme consta na Informação Técnica 2 (0985893), no processo nº 08620.009352/2018-72, **não houve o envio de um Relatório Circunstanciado Preliminar da TI Mbiguaçu, mas sim capítulos juntados aos autos pelo coordenador do GT, servidor da FUNAI lotado na CR Litoral Sul, para demonstração da progressão dos trabalhos.**

A Informação Técnica 62 (0630922) é de acesso público, sem restrição no SEI.

De todo modo, segue aqui anexada (2637979). (Grifo nosso)

Constatou-se, ainda, que os documentos empregados para análise dos RCIDs não apresentam uniformidade quanto a sua nomenclatura.

Com relação aos processos que não possuem análise pela CGid, foram solicitadas, por meio da Solicitação de Auditoria SA 004/018 (2616716), informações atualizadas.

Em resposta, a CGid apresenta os seguintes dados, por meio do Despacho - COREM/CGID/2020 (2634616):

- a) quanto às Terras Indígenas Norotsurã, Roro-Walu/Jatobá, Tapirapé Karajá e Lalima, não houve apreciação técnica dos RCIDs apresentados;
- b) quanto à Terra Indígena Vila Real, a apreciação técnica não foi localizada, ainda que a Informação nº 08/CGID (Volume Digitalizado de Processo Vol I (1066692, fls. 179) informe que a versão não foi aprovada;
- c) quanto às Terras Indígenas Jeripancó e Araçaí, foi informado que a apreciação técnica está em andamento, com previsão de conclusão neste ano de 2020.
- d) quanto à Terra Indígena Mata Medonha, o RCID apresentado não é uma versão preliminar de RCID, mas um Relatório Etnoambiental, o qual não teve apreciação técnica.
- e) quanto às Terras Indígenas Igarapé Paiol, Uaçá e Pyhau, as apreciações técnicas encontram-se apenas na rede da CGid e não foram incluídas no SEI por não terem sido localizadas suas respectivas versões assinadas.

5.7.2. Da entrega e aprovação dos RCIDs apresentados

Questões de Auditoria

A versão final do RCID observou os requisitos constantes nos normativos vigentes?

A CGid aprovou o RCID final?

No que tange à entrega do RCID final, regimentalmente cabe à Codan analisar os RCIDs de terras indígenas e de constituição de reservas indígenas (Art. 189, I da Portaria 666/2017).

Conforme art 2º, §7º, do Decreto nº 1.775/96, uma vez aprovado o relatório pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, este fará publicar, no prazo de quinze dias contados da data que o receber, resumo do mesmo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, devendo a publicação ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel.

No escopo analisado, vide Tabela V, identificou-se que os processos encontram-se com RCIDs incompletos e com pedidos de adequações, pendentes, portanto, de aprovação pela CGid. Nos processos em que há análise técnica, em que foram identificados pedidos para adequação, não há evidências da devolução aos GTs respectivos e entrega de RCIDs finais.

5.8. Informação: Estudos da Terra Indígena Krahó-Kanela como Reserva Indígena

Do escopo apresentado de 24 Terras Indígenas que apresentam estudos para identificação e delimitação, aos quais foram constituídos Grupos Técnicos, foi identificado que os estudos relativos à Terra Indígena Krahó-Kanela têm como fim a constituição de Reserva Indígena (Despacho COREM/CGID, 2649705).

A base legal que orienta a caracterização do procedimento administrativo encontra-se exposta nos artigos 17, 26 e 27 da Lei n. 6.001/73, de 19 de dezembro de 1973, que estão elencados a seguir:

Art. 17. Reputam-se terras indígenas:

I - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os artigos 4º, IV, e 198, da Constituição (Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969).

II - as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título;

III - as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas

Art. 26. A União poderá estabelecer, em qualquer parte do território nacional, áreas destinadas à posse e ocupação pelos índios, onde possam viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e utilização das riquezas naturais e dos bens nelas existentes, respeitadas as restrições legais.

Parágrafo único. As áreas reservadas na forma deste artigo não se confundem com as de posse imemorial das tribos indígenas, podendo organizar-se sob uma das seguintes modalidades:

- a) reserva indígena;
- b) parque indígena;
- c) colônia agrícola indígena.

Art. 27. Reserva indígena é uma área destinada a servidor de habitat a grupo indígena, com os meios suficientes à sua subsistência. (Grifos nossos)

Ainda, segundo a CGid, no Despacho COREM/CGID (2649705), nos estudos de constituição de reserva indígena, não é necessária a elaboração de RCID. No entanto, em razão de haver constituição de Grupo Técnico, deverá ser apresentado ao final dos trabalhos um Relatório.

5.9. Informação: Aplicação da metodologia de ranqueamento de Reivindicações Fundiárias

A CGid apresentou o Relatório - Ranqueamento de Reivindicações Fundiárias (2074576), que consiste em uma proposta de método de classificação de demandas de reivindicações fundiárias.

Esta metodologia visa elencar as reivindicações a serem atendidas de forma prioritárias e apresentam critérios de priorização e critérios de vulnerabilidade. Vejamos:

- Situação conflituosa instalada;
- Situação potencialmente conflituosa;
- Danos ambientais;
- Ocorrência de garimpos;
- Impactos decorrentes de grandes empreendimentos (previstos ou já instalados);
- Inacessibilidade a políticas públicas;
- Disputa e/ou inacessibilidade a recursos naturais; e
- Riscos decorrentes da precariedade habitacional.

O referido Relatório apresenta um modelo matemático que faz as comparações entre estes critérios, de forma a apresentar os graus de importância.

Procura também, em seu tópico “DA CONSOLIDAÇÃO DOS CRITÉRIOS E DE SEUS RESPECTIVOS PESOS” descrever não só o que caracteriza a ocorrência de cada critério de vulnerabilidade, mas de tentar explicitar os conceitos, que servirão de base para balizar as comparações.

Baseia-se na elaboração de um sistema informatizado voltado à rotina interna da CGid, seja por meio de compra ou de desenvolvimento de um software que permita uma melhor organização e classificação das reivindicações, bem como o suporte para capacitação.

Acerca da situação atual do ranqueamento dos pedidos de áreas reivindicadas, elaboramos a Solicitação de Auditoria nº SA 001/018/2020 (2549262) para esclarecimento pela CGid, que em resposta elaborou a Informação Técnica 190 (2549262). Vejamos:

“Foi produzido o Relatório - Ranqueamento de Reivindicações Fundiárias (1954116), no âmbito do processo 08620.001136/2020-01, cujo objetivo é registrar as atividades que culminaram em uma proposta de método para ranquear as reivindicações fundiárias indígenas. Trata-se, portanto, do produto do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria nº 68, de 13 de janeiro de 2020 (SEI 1927151). Estão sendo providenciados outros desdobramentos e retorno quanto ao que foi produzido no referido Relatório.

Em complementação ao exposto na Informação Técnica 190 (2549262), a CGid informou que tais providências serão elaboradas pela Coordenação de Informação e Monitoramento, para o qual solicitou dilação de prazo (Despacho COREM/CGID, 2649705), posteriormente apresentou o Despacho CGid (2660397):

(...) manifesta-se que estão sendo providenciados outros desdobramentos e retorno quanto ao que foi produzido no Relatório - Ranqueamento de Reivindicações Fundiárias (1954116), no âmbito do processo 08620.001136/2020-01, elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria nº 68, de 13 de janeiro de 2020 (SEI 1927151).

Destaca-se que a supracitada metodologia tem por objetivo tratar o passivo de processos de reivindicações na CGid.

5.10. **Constatação: Fragilidades identificadas dos controles internos da gestão implementados nos processos de áreas em estudo**

Critérios

Os pontos de controle interno da gestão definidos na base normativa, além dos instituídos pela CGid estão sendo adotados nos processos de identificação e delimitação de Terras Indígenas.

De acordo com o inciso V, art. 2º, Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, os controles internos de gestão correspondem ao conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, rotinas, entre outros operacionalizados pela direção e pelo corpo técnico de uma organização a fim de garantir:

a - execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;

b - cumprimento das obrigações de *accountability*;

c - cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e

d - salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidas sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Ainda conforme a Instrução Normativa supracitada a atividade de controle interno deve ser realizada em três linhas ou camadas de defesa, com seus próprios procedimentos e sem sobreposições. Assim a primeira linha de defesa, neste caso em específico a CGid, é a responsável por implementar controles primários durante a execução de atividades e tarefas para implementação da política de Delimitação, Demarcação e Regularização Fundiária de Terras Indígenas, no âmbito de seus processos de trabalho e de suas competências legais.

Cabe à segunda camada, no caso da Funai o Comitê de Governança, Riscos e Controles – CGRC, “assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.” Por fim, à terceira camada, correspondente a esta Audin, é responsável por avaliar e validar a eficácia e eficiência dos controles implantados. Compete, ainda, a supervisão dos controles internos da gestão referentes à segunda linha ou camada de defesa, a qual é executada por instâncias específicas, tais como comitês de risco e controles internos.

Segundo princípios administrativos da legalidade e eficiência, as portarias dos GTs seguem o rito do Decreto nº 1.775/96, que compreende os aspectos gerais de tais portarias, exceto GT de constituição de reserva indígena que não dispõe de instrumento legal estabelecido.

Em relação às suas especificidades, as portarias de GTs contêm os seguintes pontos: a) a designação do objeto de estudo em que especifica a terra indígena/reserva indígena; b) a indicação do coordenador-antropólogo; c) a indicação de demais membros que vão compor o grupo; d) a indicação dos trabalhos que serão realizados; e) a indicação das despesas que serão realizadas; e f) a indicação dos prazos para entrega do produto final.

Conforme Regimento Interno da Funai, aprovado pela Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017, a CGid adota Plano de Estudos e o Relatório de Atividades em seus Grupos Técnicos (vide item IV da Informação Técnica nº 55/2020/CGID/DPT-FUNAI, 2233778).

Os entes federados cujos territórios se localizam nas áreas em estudo para identificação e delimitação de terras indígenas, devem ser intimados, via postal com aviso de recebimento, no prazo de cinco dias, após a publicação que constituiu o Grupo Técnico especializado (Art. 1º da Portaria MJ nº 2.498/2011).

Situação Encontrada

Foram constatados as seguintes fragilidades dos controles internos da gestão dos processos apresentados pela CGid:

- ausência de padronização das portarias de constituição de Grupos Técnicos no item 5.5. deste Relatório;
- ausência de datas específicas definidas nas portarias para entrega dos RCID no item 5.5. deste Relatório;
- demora entre a entrega do RCID e apreciação técnica de devolutiva no item 5.7. deste Relatório;
- dos 20 Grupos Técnicos analisados que apresentaram RCID, nenhum foi aprovado pela CGid (Terra Indígena Krahó-Kanela é caso de constituição de reserva indígena) no item 5.7. deste Relatório;
- indefinição do setor da Funai responsável pela produção e envio dos Ofícios de Intimação aos Entes Federados envolvidos na demarcação de terras indígenas no item 5.6. deste Relatório;
- ausência dos Ofícios de Intimação aos Entes Federados e confirmação de recebimento nos processos no item 5.6. deste Relatório;
- ausência de pontos de controles/normativos para acompanhar os estudos de reservas indígenas no item 5.8. deste Relatório;
- ausência da utilização de metodologia de ranqueamento das reivindicações fundiárias indígenas no item 5.7. deste Relatório;
- documentos empregados para análise dos RCIDs não apresentam uniformidade quanto a sua nomenclatura no item 5.7. deste Relatório.

Causa

Deficiência dos controles internos da gestão implementados nos processos de trabalho analisados pela Audin, que possibilitaram a ocorrência de fragilidades: no monitoramento dos GTs; na elaboração das portarias; na análise dos RCIDs; na intimação dos entes federados.

Consequências

A situação de pendência dos RCIDs analisados perdura, em alguns estudos, por vários anos, em casos que possivelmente não há mais a existência do GT original. Pode ensejar prejuízo aos estudos já realizados, haja vista que será necessária a constituição de novos GTs para análise dos RCIDs que apresentam pendências. Podem ensejar pedidos de informações e/ou providências por parte dos interessados, bem como de entidades como Ministério Público. Pode provocar, ademais, judicialização.

Ausência de informações mínimas das ações do GT compromete seu monitoramento e o resultado do trabalho para o qual foi designado.

Infere-se da situação identificada que há dificuldade para manutenção dos GTs, em função da imprevisibilidade de tempo dos estudos, ensejando constituição de novos grupos e/ou alteração dos membros; indefinição do prazo de apreciação técnica do RCID, consequentemente demanda sem prazo para finalização das complementações necessárias.

6. RECOMENDAÇÕES

6.1. Reavaliação das portarias com objetivo de estabelecer prazos a partir da constituição do GT para envio do plano de estudo, com o intuito de mitigar as situações apresentadas no item 5.5 deste Relatório.

6.2. Revisar os processos de trabalho utilizados pela Cgid para o aprimoramento dos controles internos da gestão, visando mitigar as fragilidades no item 5.10. deste Relatório.

7. CONCLUSÃO

A presente auditoria possui o escopo de avaliar se os controles internos da gestão definidos pela CGid estão sendo adotados nos processos de identificação e delimitação de Terras Indígenas.

Das 120 áreas em estudo, aos quais foram constituídos Grupos Técnicos, foi elaborado o recorte espacial do objeto de análise, que compreendeu a avaliação de 24 áreas em estudo e seus respectivos Grupos Técnicos.

Esta auditoria foi realizada para verificar a conformidade do processo da unidade auditada, havendo análise quanto à conformidade dos controles existentes.

Destaca-se que a CGid vem observando a adoção da obrigatoriedade de preenchimento de Roteiros Básicos de Qualificação desde outubro/2019, mesmo com a restrição decorrente da pandemia causada pela COVID-19. Quanto aos controles de acompanhamento/monitoramento para escolha dos Coordenadores-Antropólogos dos Grupos Técnicos, constatou-se que a CGid vem adotando a procedimentos definidos pela própria Coordenação-Geral: o profissional deverá preferencialmente possuir mestrado *strictu sensu* e experiência com o povo indígena envolvido, sobretudo por pesquisa na Plataforma Lattes.

Cabe à primeira camada de defesa, no caso à CGid adotar providências no sentido de revisar as situações identificadas, em especial quanto à questão da efetiva atuação dos GTs, bem como análise e complemento dos RCDs.

Considerando que o CGRC da Funai corresponde à segunda camada de controle ou linha de defesa do órgão, conforme previsão da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, sugerimos encaminhamento do resultado dos trabalhos desta auditoria para conhecimento e providências cabíveis.

Apesar dos avanços identificados no presente relatório, verifica-se que há necessidade de revisão nos processo de trabalho da unidade. Assim, a CGid deverá apresentar cronograma com as etapas, ações, responsáveis e prazos a esta Audin em até 60 dias, a contar da data do recebimento, para atender as recomendações contidas no item 6 deste Relatório.

Neste sentido, encaminhe-se à consideração superior.

(Assinado Eletronicamente)
Maysa Sena de Carvalho
Coordenadora de Avaliação de Risco

De acordo,

(Assinado Eletronicamente)
Celio de Vasconcelos
Auditor Chefe



Documento assinado eletronicamente por **MAYSA SENA DE CARVALHO, Coordenador(a)**, em 23/01/2021, às 19:09, 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 23/01/2021, às 19:09, 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 **2791713** e o código CRC **E5F3D27F**.