

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNAI - COORDENAÇÃO REGIONAL NORDESTE II

Exercício: 2014

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201503459

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503459, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Funai - COORDENAÇÃO REGIONAL NORDESTE II, localizada em Fortaleza/CE.

1. Introdução

A proposta deste trabalho é subsidiar a avaliação sobre a gestão da Funai - Coordenação Regional Nordeste II para compor o Processo Anual de Contas de 2014, bem como a qualidade das peças disponibilizadas pela Unidade.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 18 a 29 de maio de 2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames, entretanto, devido a dificuldades apresentadas pelas unidades da Funai, inclusive pela Sede da Funai em Brasília, na elaboração e apresentação das peças complementares aos Relatórios de Gestão das unidades, o trabalho sofreu consecutivas prorrogações, que visaram possibilitar aos gestores o cumprimento pleno de suas obrigações, o que, no entanto, não redundou em melhoria da situação detectada inicialmente na Coordenação Regional Nordeste II, relativa às dificuldades apresentadas na elaboração do Relatório de Gestão e peças complementares.



Vale registrar que a versão do Relatório de Gestão utilizada pela equipe de auditoria em suas análises é a datado em 30/04/2015, e a versão das peças complementares são aquelas que foram registradas no sistema e-contas do Tribunal de Contas da União em 15/06/2015, data final concedida pelo Tribunal para inserção de novas versões das peças complementares do processo.

Entretanto, em verificação posterior, foi identificada nova versão do Relatório de Gestão, cujo upload no sistema e-contas está datado em 03/07/2015, data posterior à conclusão dos trabalhos de campo da equipe de auditoria. A nova versão não foi utilizada durante o trabalho de auditoria, uma vez que não houve comunicação formal do TCU à CGU sobre a possibilidade de inserção de nova versão do Relatório de Gestão no Sistema, após a data prevista na DN TCU nº 134/2014, apesar disso, em análise posterior, não foram verificadas alterações de conteúdo que justificassem revisão das análises efetuadas pela CGU.

Destaque-se também que, antes da inserção da nova versão do Relatório de Gestão, já havia sido encaminhada a Solicitação de Auditoria Final sobre os fatos apurados, datada de 02/07/2015.

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 21 de outubro de 2014, entre a Controladoria-Geral da União (CGU) – Coordenação Geral da Área de Justiça e de Segurança Pública e a Secretaria de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (SECEX/MT), foram efetuadas as seguintes análises:

1. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;
2. Avaliação dos Resultados quantitativos e qualitativos da gestão, no que tange à abordagem sobre mecanismos de envolvimento do Comitê Regional e da Coordenação Regional e Técnica, no planejamento e no processo decisório, contemplando o nível de:
 - a) centralização das decisões sobre a atribuição de metas físicas, orçamentárias e financeiras;
 - b) participação do gestor das unidades da Funai Planejamento Estratégico; e
 - c) autonomia do gestor da unidade da Funai na tomada de decisões no âmbito local.
3. Avaliação da gestão de pessoas, relativa à folha de pagamento com a finalidade de identificar inconsistências cadastrais e/ou pagamentos que se revelam incompatíveis com o ordenamento legal;
4. Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ, no que se refere ao registro/atualização no SPIUnet dos bens de uso especial, à estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio e aos controles administrativos correlatos;
5. Verificação do atendimento das recomendações da CGU e determinações do TCU nas quais conste expressa a manifestação da CGU sobre seu atendimento e respectivos controles administrativos correlatos;
6. Renda do Patrimônio Indígena com projetos identificados inicialmente nas CR de Fortaleza e de Palmas, que constam da DN TCU 140/2014.

A avaliação da gestão de pessoas, relativa à folha de pagamento com a finalidade de identificar inconsistências cadastrais e/ou pagamentos que se revelam incompatíveis com o ordenamento legal, apesar de previsto na Ata da Reunião foi, posteriormente, retirado do escopo da auditoria das unidades regionais, uma vez que a gestão da folha

está a cargo da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas, da Diretoria de Administração e Gestão, vinculada à Funai Sede, e as análises sobre o tema ocorrerão nas contas daquela unidade. Não obstante a alteração, o procedimento foi mantido para registro de informações que, no decurso do trabalho realizado, se fizeram necessárias para elucidação de outros pontos deste relatório de auditoria.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

Os trabalhos de auditoria levados a efeito, fundamentados nos procedimentos de auditoria estabelecidos na Ordem de Serviço, resultaram na identificação de impropriedades na gestão, cujos impactos analisamos a seguir.

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, considerou-se o registro das seguintes questões de auditoria:

- (i) resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o Exercício 2014 pela Coordenação Regional Nordeste II da Funai do Ceará – CRN-II;
- (ii) resultados quanto aos questionamentos apresentados aos gestores sobre sua participação na construção do Planejamento Estratégico e Orçamentários da CR e da Funai e qual a autonomia do Coordenador Regional nas atividades administrativas, no atendimento aos indígenas da região, mediação de conflitos, assistência técnica às tribos, criação de grupos de trabalhos, pedidos de reforço policial, entre outras, e
- (iii) resultados da Avaliação dos Resultados da Gestão aplicados à Renda do Patrimônio Indígena.

Considerou-se inicialmente as alegações apresentadas pelo gestor, no Relatório de Gestão, sobre as principais dificuldades enfrentadas para a realização dos objetivos, que foram:

- “[...]”
- *demora no desembolso orçamentário e financeiro pela FUNAI/SEDE no que diz respeito ao cronograma físico-financeiro previsto no nosso planejamento referente as ações previstas na nossa região de abrangência;*



- *Por conta do pouco espaço de tempo entre a emissão de Notas de Créditos com os recursos previstos já no final do ano, a maioria das atividades foi sistematicamente comprometida;*
- *Os recursos ora descentralizados pela Unidade Central, não traduziram em seu efeito as atividades que foram previstas;*
- *Contingenciamento;*
- *falta de recursos humanos na sede da Coordenação Regional por aposentadoria de grande parte da força de trabalho;*
- *mudança abrupta do Coordenador Regional;*
- *a Falta de pregoeiro que prejudicou os processos de licitação para aquisição de bens e serviços;*
- *a Estiagem que assola a circunscrição da Coordenação Regional Nordeste II;*
- *falta de execução do programa de capacitações continuados (Funai SEDE), e*
- *atraso ou a não execução de atividades previstas no planejamento para apoio às comunidades indígenas.”*

A partir das avaliações realizadas, pode-se constatar que algumas das razões apresentadas pelo gestor, foram as mesmas identificadas por esta auditoria para os problemas de execução detectados, em especial, a demora no desembolso orçamentário, o contingenciamento e a falta de recursos humanos.

2.1.1 Das ações de governo executadas pela CRN-II

Da análise dos dados fornecidos pela Coordenação Regional pode-se concluir que, conforme se pode verificar na tabela a seguir, que a atividade de administração corresponde a quase 80% do total das despesas executadas pela unidade, o que corresponde a 04 (quatro) vezes mais recursos dispendidos com a área meio da instituição do que com a atividade finalística da mesma.

Projeto Atividade / Subprojeto Subatividade	Despesas Empenhadas (R\$)	% de participação	Despesas Liquidadas (R\$)	% de participação
ADMINISTRACAO DA UNIDADE - NACIONAL -	1.009.830,35	77,34%	794.870,45	79,96%
FISCALIZACAO E DEMARCAÇÃO DE TERRAS I - NACIONAL -	33.269,23	2,55%	23.761,78	2,39%
PROMOCAO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS - NACIONAL -	258.495,69	19,80%	175.413,44	17,65%
PRESERVACAO CULTURAL DOS POVOS INDIGENAS - NACIONAL -	4.049,00	0,31%	0	0,00%
Totais	1.305.644,27	100,00%	994.045,67	100,00%

É de conhecimento geral dentro do Governo, artigos publicados pelo IPEA e pelo Banco Mundial, que apontam uma das razões para a ineficiência de programas sociais, como sendo decorrente, em parte, da grande proporção de gastos nas atividades-meio em detrimento das atividades-fim. Com isso, gastos elevados com pessoal e com atividades administrativas acabam tomando recursos destinados a atender diretamente aos objetivos finais da instituição, comprometendo desta forma, a consecução de metas e o cumprimento de sua missão institucional.

Faz-se a aplicação dessas referências, a partir do entendimento que os programas sociais ora conduzidos pelo Governo Federal, encontram-se desconcentrados e sob a

responsabilidade de cada órgão e entidade setoriais específicos, caso da Funai ao trabalhar programas sociais voltados para as comunidades indígenas.

Devido ao fato de esse problema não ser de simples solução, uma vez que o aumento da produtividade dos gastos passa, necessariamente, por uma reformulação da política do órgão de da relação econômica dos programas sob sua responsabilidade, coube, nesse momento somente a identificação da situação e de possíveis impactos mensuráveis na execução da única ação de programa finalístico que apresentou relevante execução, que foi a Promoção e Desenvolvimento Social dos Povos Indígenas.

Em uma rápida análise, seguindo a melhor técnica para se identificar ineficiência, efetuou-se o exame da sequência do fluxo de trabalho. Conforme constatação deste relatório pode-se concluir que da dotação aprovada do programa, no valor de R\$ 552.379,55, R\$ 258.495,69 foram empenhados, o que significa tratar-se de 46,8% do orçamento. Do valor empenhado, R\$ 175.413,44 foram liquidados e pagos no Exercício 2014, o que representa 67,85% do valor empenhado. O restante foi lançado em restos a pagar não processados, sem, portanto, comprometimento de despesas futuras.

Da amostra selecionada, de maiores projetos, que corresponderam a 36% do número total (dezenove projetos dos cinquenta planejados), mas representam 70,40% (R\$ 388.886,90) do orçamento, pode-se verificar inicialmente, o baixo percentual de liberação de créditos em relação à pontuação previamente realizada, uma vez que foram identificadas Notas de Crédito para esses projetos do valor de R\$ R\$ 91.940,90, ou seja, 23,64% do valor aprovado para eles.

No estudo caso a caso dos dezenove projetos, concluiu-se que houve as seguintes razões identificáveis para a baixa execução: falhas na elaboração do detalhamento do projeto em dois casos, falhas na execução do projeto em três casos, liberações de crédito inferiores ao orçamento em seis casos, liberações de crédito com atraso dois casos e falta de informações da coordenação regional em seis casos.

Conclui-se, portanto, para a necessidade do órgão desenvolver metodologia que considere, durante o processo de execução dos planos tático operacionais do órgão, mesmo que todas as atividades sejam vinculadas e de valor agregado, o risco da falta de sequenciamento, encadeamento e interdependência das ações, além de controles e garantias para cumprimento de ações prioritárias ou compulsórias, uma vez que ausência desses elementos pode tornar ineficiente o processo global de trabalho.

A falta de ações na demarcação de terras indígenas, por exemplo, contribui para que a política de ordenamento fundiário do Governo Federal e dos Entes Federados não seja totalmente desenvolvida, contribuindo para a perpetuação dos conflitos pela terra e impedindo que os Estados e Municípios cumpram suas obrigações constitucionais em relação aos povos indígenas. A ineficiência no processo de demarcação e homologação da terras não permite que as comunidades tenham acesso a outros programas, como: ICMS ecológico, repasses relacionados à gestão territorial e ambiental de terras indígenas, repasses relacionados à educação escolar indígena, recursos relacionados às políticas habitacionais voltadas às terras indígenas, recursos destinados a ações de etnodesenvolvimento, fomento à produção indígena e assistência técnica agrícola em terras indígenas etc.

Em relação a ações prioritárias e compulsórias, a ausência de controles e garantias identificáveis também se constitui em fragilidade que pode comprometer a efetividade

das ações e afetar a própria imagem institucional do órgão. Haja vista o caso extremo detectado no projeto de vacinação do gado bovino e caprino das reservas indígena da Paraíba que sofreu interrupção, não tendo sido realizada a primeira etapa do processo. O fato de ter ocorrido em um período de transição de gestores da CRN-II da Funai, ocorrido durante o Exercício 2014, apresenta alto risco na gestão, uma vez que se tratava da saúde do rebanho bovino de toda uma região e não somente das reservas indígenas, que poderiam ser afetados como consequência do descumprimento de uma etapa de um projeto da Funai.

Finalmente, alerta-se para o fato de, existirem outros inúmeros instrumentos para a detecção de ineficiência gerencial que podem e devem ser adotados pelo gestor, tais como a identificação das atividades cujos custos administrativos vinculados, sejam desproporcionalmente altos em relação ao seu valor.

Registre-se que uma alta incidência de insumos gastos em atividades-meio indica a presença de instabilidade e, consequentemente, a presença de custos elevados, que puderam ser verificados de duas formas, o processo de trabalho em si demonstrou ser custoso (demorado, difícil, complexo e de baixa efetividade) e também por demandar recursos gerenciais para monitorar, acelerar e coordenar as atividades maiores do que deveriam ser dispendidos, haja vista a necessidade de intervenção da sede e necessidade da Coordenação Regional procurar soluções fora do ambiente da Funai.

2.1.2 Da avaliação de governança

A partir da declaração do gestor, sobre a falta de uma cultura institucional de planejamento internalizada no âmbito da Coordenação Regional, verificou-se o restrito papel de articulador e não de tomador de decisões sobre planeamento e orçamentação, o que conduziu a gestão a uma abordagem bastante limitada sobre a governança dentro da unidade, principalmente, ao serem detectados limitadores de governança, tais como:

- as estruturas de controle interno que estão ainda em fase de estruturação, o que leva ao entendimento de que não estavam em funcionamento efetivo antes de dezembro de 2014, como é o caso da área de pessoal, da contabilidade e controles patrimoniais;
- o planejamento realizado entre a sede da Funai e a Coordenação Regional, com o intuito de serem pactuados os recursos e as ações e projetos finalísticos, apesar de produzirem um plano de trabalho, não é efetivamente cumprido;
- as demandas apresentadas após a pactuação sofrem restrições e são afetadas por demandas emergenciais e/ou sofrem descontinuidade;
- ações de regularização fundiária e de demarcação das Terras Indígenas inexistentes durante o período em análise, o que afetou a execução de outras ações delas decorrentes, ou interdependentes, uma vez que as Coordenações Técnicas Locais, na forma que se estabelecem suas competências regimentais, não possuem autonomia administrativa ou finalística para tomar decisões de realizar as ações de forma independente;
- a ausência de controles nas áreas de pessoal e contábil, alicerçada na centralização dos atos administrativos pela sede, sem que aja compartilhamento de dados e informações dificulta a gestão de conhecimento e a capacidade de prestação de informações e da Prestação de Contas da Unidade; e

- o número reduzido de servidores dificultou sobremaneira a organização interna e do planejamento, impactando diretamente no desenvolvimento de várias atividades, no cumprimento de metas e na execução orçamentária e financeira;

Cabe salientar, conforme a informação prestada e o entendimento construído que, de acordo com a Portaria FUNAI nº 1.746, de 28 de dezembro de 2012, as Coordenações Regionais não participam da definição estratégica das ações da Fundação, contribuindo, entretanto, na consecução das metas e resultados definidos.

As instâncias deliberativas e decisórias, desta forma, são centralizadas na sede da Funai em Brasília, a exemplo do que ocorre com o Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação.

Este cenário restringe de forma significativa a capacidade do gestor na aplicação dos critérios de governança e explica a simples exposição apresentada no Relatório de Gestão, que se atreve a abordagem sobre o ambiente e atividades de controle interno, uma vez que o mesmo não tem autonomia para a implantação de planejamento tático-operacional ou para o desenvolvimento de gestão baseada em risco ou mesmo sobre a gestão da informação da Unidade.

No entanto, o fato de existirem limitações não justificaria a ausência de esforço e de investimento, que seriam esperados da Coordenação Regional, no sentido de replicar em sua esfera de competências, os mesmos dados e informações gerenciados pela sede (compartilhamento).

Vale registrar que, a deficiência em termos de conformidade, identificado em relação ao cumprimento estrito do planejamento operacional, construído para atendimento às demandas mapeadas pela Coordenação Regional, torna inócuo qualquer processo de pactuação, inviabiliza a consecução dos planos de trabalho locais, gera desperdício de esforço da força de trabalho na tentativa de alinhamento dos planos de trabalho ao plano estratégico da Funai sede, o que deve ser entendido como mais um fator restritivo do exercício pleno da governança pela esfera regional.

2.1.3 Da avaliação da Renda do Patrimônio Indígena

Além da gestão direta da Funai tratada neste relatório, a Coordenação Regional da Funai Nordeste II participa do gerenciamento dos recursos da Renda do Patrimônio Indígena, por intermédio da Unidade Gestora Projeto Pitaguary – Ceará – CE nº 194221, atendendo às etnias indígenas dos Estados do Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Os recursos financeiros foram gerados em virtude da implantação e manutenção da linha de transmissão de energia elétrica Teresina II/Sobral II/ Fortaleza III, no trecho que passa pela terra indígena Pitaguary, no Município de Maracanaú/Ce. Na referida terra indígena, habitam as aldeias Monguba, Santo Antônio, Horto e Olho d’Água.

O trabalho de auditoria de Acompanhamento realizado pela Controladoria Geral da União, teve por objetivo testar a implementação do Plano de Aplicação da Renda do Patrimônio Indígena por meio da Coordenação Regional Nordeste II, para suportar a emissão de opinião sobre a gestão desse macroprocesso na Auditoria Anual de Contas 2014 da Funai.

Das recomendações propostas inicialmente pela CGU à Funai/CE, uma em especial se mostrou de difícil implementação, na opinião do gestor, qual seja, a disponibilização de

pessoal específico para responder pela gestão da UG, conforme a manifestação do gestor apresentada, por intermédio do Ofício nº 079/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 08 de abril de 2015, que declarou:

“Reiterando o que já foi dito nos itens 2 e 3, não houve aplicação de recursos, portanto, não houve processos licitatórios para a Renda Indígena em 2014.

Entretanto, destacamos que boa parte dos processos licitatórios para atendimento da Renda Indígena, no ano de 2015, se dará através das licitações também utilizadas com recursos provenientes da União para cumprimento da missão institucional desta Fundação junto aos povos indígenas espalhados pelos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, pois o quadro de pessoal da Coordenação Regional é reduzido e não há a possibilidade de destacamento de servidores para atendimento da Renda Indígena Pitaguary e atendimento da demanda dos outros povos indígenas com recursos da União.”

As assertivas do gestor corroboram as análises realizadas na gestão de pessoas da unidade, que apontam para a vinculação entre a carência de pessoal e a dificuldade na consecução de metas da Funai.

Das análises realizadas pode-se concluir que, não obstante a execução das ações não ter ocorrido no Exercício 2014, e também, pelo fato de não terem sido identificadas ações de execução em 2015, até a conclusão dos trabalhos de campo da auditoria, existem riscos reais para a gestão dos recursos da Renda do Patrimônio Indígena.

Esses riscos são baseados nos conflitos internos na comunidade indígena, na carência de pessoal suficiente na Coordenação Regional, na falta de parcerias institucionais e falta de assistência técnica suficiente para mapeamento de demandas e assessoramento às comunidades indígenas na tomada de decisões sobre a adoção de critérios de racionalização no emprego das verbas do programa, que demandam um monitoramento sistemático nos próximos períodos de execução, em especial, para verificar a eficácia das ações corretivas comprometidas pelos gestores da unidade regional.

Conclui-se, portanto que o programa, em tese, apresenta possibilidades de desenvolvimento sustentável das aldeias indígenas de Monguba, Santo Antônio, Horto e Olho d'Água, bem como a melhoria das condições de vida da população indígena das respectivas aldeias, mas é merecedor de atenção e fortalecimento dos controles técnico-administrativos desenvolvidos e aplicados ao programa.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Verificou-se, para cumprimento do que é requerido pelo Tribunal de Contas, se a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União e se as peças contemplaram os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria TCU nº 90/2014. É possível concluir, das verificações realizadas, que ocorreram dificuldades do gestor, no cumprimento de suas obrigações, que apontam para a necessidade de capacitação e fortalecimento da equipe da Coordenação Regional Nordeste II da Funai, para que possa atender de forma cabal, aos normativos aplicados à Prestação de Contas Anual do órgão.

Em relação ao Relatório, verificou-se, principalmente, a incompletude dos dados relativos à Governança, ambiente de atuação do órgão, cumprimento de leis e relativos à área de gestão do patrimônio. Em relação às peças complementares os gestores demonstraram fragilidade no sentido de não disporem de informações confiáveis sobre as competências exercidas e também foram impactados pela ausência de suporte estratégico da sede da Funai, que não encaminhou os documentos de sua competência de forma apropriada.

2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

Conforme escopo firmado com a SECEX/MT, a avaliação da Gestão de Pessoas contemplou apenas a análise da Folha de Pagamento da unidade, a qual será realizada de forma centralizada nos trabalhos de auditoria da Funai Sede, em Brasília, uma vez que a gestão da folha está a cargo da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas, da Diretoria de Administração e Gestão, vinculada à Funai Sede.

Entretanto, a partir da aplicação dos demais procedimentos de auditoria, e das razões apresentadas pelo gestor, ficou evidenciada a vinculação entre a deficiente distribuição de mão de obra, ausência de processo continuado de capacitação e carência de pessoal especializado, com os demais problemas identificados pela equipe de auditoria, inclusive os relacionados com a incapacidade de cumprimento de metas e execução das ações finalísticas da unidade, o que justifica a necessidade de aprofundamento dos estudos e exames na área de pessoal.

O ideal seria que a Coordenação Regional fizesse gestão junto à sede da Funai, para que, com a finalidade de possibilitar aos gestores locais o atendimento pleno do item 7.1 da DN TCU nº 134/2014, que se providenciassem ações para: demonstração de conclusões de eventuais estudos realizados para avaliar a distribuição do pessoal no âmbito da unidade jurisdicionada, especialmente no contexto da execução da sua atividade-fim; qualificação da força de trabalho; custos associados à manutenção dos recursos humanos; riscos identificados na gestão de pessoas da unidade jurisdicionada e as providências adotadas para mitigá-los e sobre a adoção de indicadores gerenciais sobre a gestão de pessoas.

2.4 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- (i) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar o patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ?
- (ii) Os registros contábeis relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ estão corretos?
- (iii) Os controles administrativos apresentam qualidade suficiente para a referida gestão?

Para avaliação quanto à estrutura de pessoal e tecnológica existente na Coordenação Regional Nordeste II para gerenciar seu patrimônio imobiliário, inicialmente foi verificado seu Organograma, conforme definição contida na Portaria/Presidência/Funai nº 1.773, de 27 de dezembro de 2012 (Regimento Interno), objetivando identificar a existência de setor específico responsável pela gestão do Patrimônio Imobiliário. Foi observado que, de acordo com o art. 205, inciso II do referido Regimento, transscrito a seguir, não existe setor específico responsável pela gestão do Patrimônio Imobiliário na Coordenação, ou seja, essa seria uma das atividades de competência do setor “Serviço de Apoio Administrativo – SEAD”:

“Art. 205. Ao Serviço de Apoio Administrativo – SEAD compete:

I - executar as atividades de apoio administrativo;

II - programar e executar as atividades relativas às áreas de administração, material e patrimônio, transporte e manutenção, documentação, obras e serviços, informática e telecomunicações;

III - orientar e acompanhar as atividades inerentes à gestão de pessoas; em consonância com as diretrizes emanadas da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da FUNAI;

IV - controlar e executar as atividades inerentes às áreas de protocolo, arquivo, recebimento e expedição de documentos e publicação dos atos administrativos; e

V - realizar as atividades de concessão de diárias e passagens e monitorar a apresentação das respectivas prestações de contas, no âmbito da Coordenação Regional.” (Original sem grifo)

A partir daí, por meio de indagação escrita, entrevista, análise de registros e documentos, verificou-se a existência de apenas um servidor, lotado no SEAD, da Coordenação Regional Nordeste II, que seria o responsável pelas atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário da Unidade.

Importa informar que foram identificadas falhas na elaboração do Relatório de Gestão, no que se refere às informações relativas aos Bens Imóveis da Unidade, conforme mencionado em item específico deste relatório.

Quanto aos registros contábeis relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da Unidade, foi realizada uma análise dos registros constantes no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi pertinentes aos saldos das Contas Contábeis pertencentes ao subgrupo Bens Imóveis. Ademais, foi realizada uma análise comparativa entre os registros do Siafi, as informações do Inventário de Bens Imóveis da Unidade, os registros no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet e as informações constantes do Relatório de Gestão da Unidade.

O resultado das análises realizadas evidenciou a existência de falhas e improvidades que foram objeto de registro em itens específicos deste relatório, quais sejam:

- Elaboração do Inventário de Bens Imóveis da Unidade de forma incompleta e com descumprimento ao princípio de Segregação de Função;

- Registros no Siafi e SPIUnet, pertinentes aos Bens Imóveis sob responsabilidade da Unidade, sem adequado acompanhamento.

No que pertinente aos controles internos administrativos referentes ao Patrimônio Imobiliário da Unidade, a partir das avaliações realizadas, foram identificadas situações indesejadas/impropriedades que evidenciam a ausência de controles internos adequados no que se refere aos Bens Imóveis da Unidade, em desacordo com o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle - SFC nº 1, de 6 de abril de 2001.

Sobre o assunto, menciona-se as seguintes situações indesejadas verificadas, que podem ser indicadas como causa das falhas/impropriedades detectadas na gestão do patrimônio imobiliário da Unidade:

- existência de apenas um servidor, lotado no SEAD, da Coordenação Regional Nordeste II, responsável pelas atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário da Unidade, sem ter recebido capacitação/qualificação adequada;
- a documentação relativa aos bens imóveis não se encontra armazenada e organizada em arquivo e local próprios;
- a Unidade não dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todos os bens imóveis, com a situação atualizada de cada um. Também não existem rotinas com o objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontram os imóveis sob a responsabilidade da UJ, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções;
- ausência de manuais de normas e procedimentos que estabeleçam as atividades de gestão do patrimônio imobiliário. Ademais, não existem rotinas/procedimentos de supervisão das atividades relacionadas aos processos de trabalhos da gestão do patrimônio imobiliário na UJ;
- falta de acompanhamento adequado dos registros relativos aos bens imóveis nos Sistemas Siafi e SPIUnet;
- não há acompanhamento permanente das alterações na legislação pertinente aos bens imóveis.

Ressalte-se, ainda, que foi verificada a ausência de segregação de função na elaboração do Inventário de Bens Imóveis no âmbito da Coordenação Regional do Nordeste II/CE, uma vez que a Comissão Inventariante, constituída pela Portaria nº 170/DAGES, de 26 de novembro de 2014, teve como presidente o próprio servidor responsável pelas atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário da Unidade. Importa informar que a referida Portaria foi elaborada pela Diretora de Administração e Gestão Substituta da Fundação Nacional do Índio – Funai, conforme publicação no Boletim de Serviço da Funai em 28 de novembro de 2014.

A inobservância ao princípio da segregação de função, identificada na elaboração do Inventário de Bens Imóveis, além de afrontar os princípios da legitimidade e da razoabilidade, contraria o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle - SFC nº 1, de 6 de abril de 2001, e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Diante do exposto, conclui-se que a gestão do patrimônio imobiliário carece de aperfeiçoamento e melhoria, inclusive quanto ao dimensionamento do quantitativo de servidores ideal para executar as atividades a ela inerentes, bem quanto à

qualificação/treinamento necessários ao pessoal envolvido, principalmente no que se refere aos Sistemas Siafi e SPIUnet. Ademais, a ausência de controles internos adequados, observada no que se refere aos Bens Imóveis da Unidade, pode influenciar negativamente no atingimento dos objetivos traçados para a Unidade, além de expor os gestores a riscos de responsabilização na gestão dos recursos públicos.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Trata-se de procedimento de auditoria que visa aferir e informar o atendimento aos Acórdãos e Decisões efetuadas pelo TCU e suas consequências na gestão da Unidade.

A metodologia adotada pela equipe de auditoria consistiu na verificação das informações constantes no item 8.1 do Relatório de Gestão e no sitio do Tribunal de Contas da União (<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>), referente aos Acórdãos e Decisões emitidas pela TCU à Coordenação Regional Nordeste II da FUNAI, no período de 2011 a 2014, onde existissem determinações expressas para o acompanhamento pela Controladoria-Geral da União.

A partir dos levantamentos realizados, não foram identificadas quaisquer determinações do TCU à unidade ou ao controle interno, mediante os documentos disponibilizados e consultas aos sistemas corporativos.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Não foram efetuadas recomendações pela CGU durante o exercício, uma vez que os trabalhos realizados no decorrer do ano, não foram encaminhados em suas formas definitivas durante o Exercício 2014.

No entanto, em relação a pendências de anos anteriores, verificou-se que continuavam no status de “monitorando” as recomendações formuladas no Relatório 201103087, que foram reiteradas pelo Tribunal de Contas da União no Processo TC-027.804/2011-, o qual tratou do julgamento das contas do Exercício 2010, o que demonstrou a ausência de controles da unidade auditada sobre as recomendações formuladas pela CGU.

Destaca-se dentre as pendências de atendimento às recomendações formuladas à época, a questão relativa à habilitação e servidor na utilização do Sistema Spiunet e o fortalecimento dos controles internos na gestão patrimonial da unidade, item reincidente na análise das contas em 2014, o que demonstra que os gestores responsáveis no período de 2011 a 2014 não adotaram providência no sentido de alterar a situação identificada. Após a notificação em campo, os gestores atuais demonstraram ter iniciado os procedimentos para melhoria dos processos de trabalho.

Associada a essas recomendações na gestão patrimonial, ainda ficou pendente o atendimento à questão sobre o aprimoramento da sistemática de delegação de funções e a definição formal das atribuições dos servidores (art. 6º do Decreto 7.056/2009). Verificou-se novamente, que somente no ano corrente, durante a execução desta auditoria, os dirigentes atuais iniciaram mobilização para redefinição de atribuição das áreas e elaboração de documentação interna de definição de funções.

3. Conclusão

A partir dos objetivos traçados para o trabalho de auditoria, que englobaram a avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada; a avaliação dos Resultados quantitativos e qualitativos da gestão e aspectos específicos de governança; a avaliação da gestão do patrimônio imobiliário; a verificação do atendimento das recomendações da CGU e determinações do TCU e informações sobre a execução da Renda do Patrimônio Indígena pôde-se averiguar que, não obstante os resultados alcançados pela Coordenação Regional, os mesmos foram parciais, descontinuados e limitados, em face das necessidades e possibilidades de atuação do órgão, haja vista que:

- a gestão da Renda do Patrimônio Indígena encontra-se com a execução paralisada, em grande parte, devido aos desafios de uma gestão compartilhada com as demais atividades da Funai que perduram desde sua implementação, o que foi agravado, durante o Exercício 2014, pela intervenção do Ministério Público Federal ao recomendar a suspensão dos investimentos no Plano;
- as limitações ao exercício pleno da governança no âmbito da Coordenação Regional, imposto pela centralização nos processos de trabalho, conduzidos pela sede da Funai, conduz a uma situação de descolamento entre o que se estabelece como competência no Regimento Interno para a unidade e o papel primordialmente operacional por ela desempenhado;
- os problemas de distribuição de pessoal, associada à deficiências na qualificação, capacitação, quantidade insuficiente de servidores e a falta de estudos apropriados na área de gestão de pessoal tem impacto na consecução de metas da unidade;
- a falta de observância das recomendações dos órgãos de controle anteriormente formuladas, e
- a gestão de patrimônio impactada pelo quantitativo de pessoal para desempenhar todas as atividade previstas e desenvolver os meios de controle adequados.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

A servidora listada a seguir que não teve sua assinatura apostada neste relatório não estava presente, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuou efetivamente como membro da equipe responsável pela ação de controle.

Fortaleza/CE, 28 de agosto de 2015.

Achados da Auditoria - nº 201503459

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão da Renda do Patrimônio Indígena

Fato

Trata-se de procedimento de registro dos resultados da Avaliação dos Resultados da Gestão - ARG sobre a Renda do Patrimônio Indígena na esfera de atuação da Coordenação Regional da Funai Nordeste II, localizada em Fortaleza/CE.

O trabalho de auditoria foi realizado em Fortaleza - CE, no período de 26 de março de 2015 a 26 de abril de 2015, com o objetivo de testar a implementação do Plano de Aplicação da Renda do Patrimônio Indígena por meio da Coordenação Regional Nordeste II, emitindo opinião sobre a gestão desse macroprocesso na Auditoria Anual de Contas 2014 da Funai.

Para tanto, a avaliação da aplicação dos recursos da Renda do Patrimônio Indígena foi estruturada para a formação de opinião crítica sobre a gestão, no que tange à aderência às normas, à participação dos índios na construção do plano de aplicação, à conformidade nos processos de contratação, à prestação de contas dos recursos aplicados e à eficácia na execução do plano de aplicação.

Cabe entender, inicialmente, que os itens que constituem o Patrimônio Indígena estão previstos no Título IV, “Dos Bens e Renda do Patrimônio Indígena”, da Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), que estabelece:

Art. 42. Cabe ao órgão de assistência a gestão do Patrimônio Indígena, propiciando-se, porém, a participação dos silvícolas e dos grupos tribais na administração dos próprios bens, sendo-lhes totalmente confiado o encargo, quando demonstrem capacidade efetiva para o seu exercício.

Parágrafo único. O arrolamento dos bens do Patrimônio Indígena será permanentemente atualizado, procedendo-se à fiscalização rigorosa de sua gestão, mediante controle interno e externo, a fim de tornar efetiva a responsabilidade dos seus administradores.

Art. 43. A renda indígena é a resultante da aplicação de bens e utilidades integrantes do Patrimônio Indígena, sob a responsabilidade do órgão de assistência ao índio.

§ 1º A renda indígena será preferencialmente reaplicada em atividades rentáveis ou utilizada em programas de assistência ao índio.

§ 2º A reaplicação prevista no parágrafo anterior reverterá principalmente em benefício da comunidade que produziu os primeiros resultados econômicos.



Art. 44. As riquezas do solo, nas áreas indígenas, somente pelos silvícolas podem ser exploradas, cabendo-lhes com exclusividade o exercício da garimpagem, faiscação e cata das áreas referidas.

Art. 45. A exploração das riquezas do subsolo nas áreas pertencentes aos índios, ou do domínio da União, mas na posse de comunidades indígenas, far-se-á nos termos da legislação vigente, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º O Ministério do Interior, através do órgão competente de assistência aos índios, representará os interesses da União, como proprietária do solo, mas a participação no resultado da exploração, as indenizações e a renda devida pela ocupação do terreno, reverterá em benefício dos índios e constituirão fontes de renda indígena.

Cabe, portanto, à Fundação Nacional do Índio – Funai, instituída pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, a competência de gerenciar o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização. A aplicação dos bens integrantes desse patrimônio pode resultar em rendas que devem ser administradas com o objetivo de emancipação econômica das tribos, acréscimo do patrimônio rentável e custeio dos serviços de assistência ao índio.

Para tal, dentro da estrutura de gestão financeira do Governo Federal, foram criadas unidades gestoras próprias para o gerenciamento dos recursos da Renda do Patrimônio Indígena, que existem paralelamente à estrutura formal da Fundação Nacional do Índio.

O Regimento Interno da Funai, instituído pela Portaria nº 1.733/PRES, de 27 de dezembro de 2012, prevê que as Coordenações Regionais em parceria com as Coordenações Gerais da Funai e as comunidades indígenas devam formular o plano de aplicação dos recursos da Renda do Patrimônio Indígena, propondo projetos ou programas para o desenvolvimento das comunidades beneficiárias. O mencionado plano é distinto do orçamento geral da fundação e precisa ser aprovado pela Diretoria Colegiada da Funai, bem como ser submetido à aprovação do Ministro da Justiça.

A Coordenação Regional da Funai Nordeste II participa do gerenciamento dos recursos da Renda, por intermédio da Unidade Gestora Projeto Pitaguary – Ceará – CE nº 194221, atendendo às etnias indígenas dos Estados do Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. A Coordenação acompanha o Plano de Aplicação da “Comunidade Indígena Pitaguary”, decorrente do Contrato nº 098/2005, celebrado entre a Comunidade Indígena Pitaguary e o STN – Sistema de Transmissão Nordeste S.A, em virtude da implantação e manutenção da linha de transmissão de energia elétrica Teresina II/Sobral II/ Fortaleza III, no trecho que passa pela terra indígena Pitaguary, no Município de Maracanaú/Ce. Na referida terra indígena, habitam as aldeias Monguba, Santo Antônio, Horto e Olho d’Água.

O Plano de Aplicação da Renda dos Pitaguary, decorrente do Contrato nº 098/2005, programou a quantia de R\$ 468.404,07 em investimentos para o exercício de 2014, levando-se em consideração a existência de quatro aldeias que compõem a etnia, sendo R\$ 117.101,01 destinados às ações de cada comunidade. No entanto, a aplicação dos recursos da Renda Indígena da comunidade sofreu suspensão no decorrer do exercício de 2014, em virtude de recomendações expedidas pelo Ministério Público Federal (MPF) na tentativa de solucionar discordâncias existentes entre as lideranças dos indígenas Pitaguary. Conforme informações presentes no Procedimento Administrativo MPF nº 1.15.000.001083/2012-18, foram necessárias ações de mediação para a construção de diálogo e consenso na gestão dos recursos relativos a projetos que são beneficiários os indígenas da etnia.

Em que pese a Coordenação Regional da Funai Nordeste II informar, por meio do Ofício nº 079/SEAD/GAB/CRN-II, de 08 de abril de 2015, que não houve aplicação dos recursos em 2014, verificou-se, durante o exercício, o pagamento de despesas correntes no âmbito do Projeto Pitaguary, que totalizaram R\$ 6.942,52, limitando-se ao pagamento de faturas de energia elétrica e serviços de gerenciamento de frotas de veículos.

Apesar do montante de recursos destinados ao Projeto Pitaguary anualmente, verifica-se que a Funai vem enfrentando dificuldades para executar a totalidade das ações constantes nos planos de trabalho. Em consulta ao sistema Siafi, observa-se que a Unidade Gestora do Projeto Pitaguary teve o exercício de 2014 encerrado com uma disponibilidade financeira de R\$ 462.792,91, valor considerável diante dos depósitos anuais realizados, o que evidencia uma baixa aplicação de recursos nos últimos exercícios.

Verificou-se ainda que o Contrato nº 098/2005, prevê a constituição do Conselho Gestor do Programa Pitaguary, responsável pela discussão e aprovação dos recursos repassados pelo STN – Sistema de Transmissão Nordeste S.A. No entanto, nas versões dos documentos analisados pela auditoria, nem o Contrato nem a Portaria que constitui os membros do referido conselho refletem as mudanças ocorridas a partir das recomendações formuladas pelo MPF, relativa à instância (pessoa jurídica) de representação das aldeias que compõem o Povo Pitaguary.

Em uma etapa preliminar, exploratória, dos trabalhos de auditoria, foram identificados os seguintes pontos críticos no processo de trabalho da Funai, especificamente, na gestão da Renda do Patrimônio Indígena, referente à execução do Plano de Aplicação construído com colaboração da Coordenação Regional, quais sejam:

- a) **repasse financeiro da indenização prevista no contrato nº 098/2005:** se o repasse não for realizado, a execução do Plano de Aplicação fica comprometida, prejudicando o alcance dos resultados propostos no planejamento.
- b) **formulação do planejamento** - se o planejamento das atividades não for realizado com a participação legítima dos indígenas e os projetos/programas propostos não se adequarem à sustentabilidade, à emancipação econômica das tribos e ao acréscimo do patrimônio rentável, não serão alcançados os objetivos legais para a administração da renda do patrimônio indígena, nem atendidos os anseios da comunidade beneficiária dos recursos.
- c) **obtenção de cotação de preços para as aquisições dos projetos** – Em razão dos diferenciados projetos propostos pela comunidade indígena para o desenvolvimento da comunidade, da escassez de servidores capacitados e diante do deslocamento necessário à comunidade indígena para a cotação de preços, pode haver dificuldade na formulação dos orçamentos que fundamentam com exatidão o planejamento.
- d) **processo de aquisição dos bens e serviços previstos no Plano de Aplicação** - Se os processos licitatórios conduzidos pela Unidade não forem devidamente instruídos, poderão ocorrer inconformidades legais aplicáveis às licitações públicas, comprometendo os princípios que regem a aplicação dos recursos públicos;
- e) **controles dos bens adquiridos** - Se os controles dos bens adquiridos pela Unidade não forem instituídos para acompanhar os bens adquiridos com recursos da renda indígena, não será possível verificar os produtos que já foram disponibilizados para

os projetos da comunidade, como também a manutenção conferida aos referidos bens, e

- f) **sistemática de fiscalização e avaliação** - Se a Unidade não programar medidas de acompanhamento para verificar o cumprimento das atividades previstas no Plano de Aplicação da Renda Indígena, ou mesmo não monitorar as metas propostas e a coerência das atividades com os preceitos legais, poderá haver prejuízo à adequada utilização dos recursos disponíveis.

A partir da detecção dos aspectos relevantes e pontos críticos do processo, foram estabelecidas questões estratégicas, abordadas pela equipe de auditoria, no atendimento aos seguintes questionamentos:

a) **repasse da indenização**

- O repasse dos recursos para implantação dos programas/projetos voltados à Comunidade Indígena Pitaguary está ocorrendo em conformidade com a cláusula terceira do Contrato nº 098/2005?

b) **formulação do planejamento**

- São realizadas reuniões com a comunidade indígena para priorizar as ações que farão parte do Plano de Aplicação da Renda do Patrimônio Indígena em cada exercício?
- Os indígenas são legitimamente representados nas reuniões de priorização das atividades?
- Existe registro formal das discussões realizadas?
- A Funai assegura o apoio técnico para elaboração e acompanhamento dos projetos selecionados pela comunidade indígena?

c) **cotação de Preços/Processo de aquisição de bens e serviços**

- Os processos licitatórios operacionalizados pela Unidade são devidamente instruídos?
- A Unidade emprega a adequada modalidade de licitação para os processos de compra de bens e serviços?
- Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação são corretamente fundamentados pela Unidade?
- As aquisições de bens e serviços listados no Plano de Aplicação da Renda Indígena estão referenciadas por cotação de preços válida?

d) **controle dos bens adquiridos**

- A FUNAI atesta as condições do objeto da licitação, quando do recebimento dos bens adquiridos com recursos da Renda Indígena?
- A Funai mantém controle formal dos bens entregues à comunidade?

e) **sistema de fiscalização e avaliação**

- As ações previstas no Plano de Aplicação estão sendo executadas?
- Os programas/projetos propostos no Plano de Aplicação são fiscalizados pela Unidade?
- Os recursos oriundos do Contrato nº 098/2005 são utilizados nos objetivos estabelecidos no Plano de Aplicação?



- As despesas realizadas com os recursos do Contrato nº 098/2005 são objeto de prestação de contas junto ao órgão de controle interno da Funai e à comunidade indígena?
- A Funai realiza avaliação sobre o alcance dos objetivos previstos no Plano de Aplicação da Renda Indígena?

Em face da recomendação do Ministério Público Federal para suspender os repasses voltados à aplicação da Renda do Patrimônio Indígena durante o exercício de 2014, algumas questões estratégicas não puderam ser respondidas durante o trabalho de auditoria. As questões que foram avaliadas estão apresentadas nas linhas seguintes.

Verificou-se que o repasse da compensação financeira pela utilização da terra da comunidade indígena foi realizado de acordo com a previsão do Contrato nº 98/2005. O referido repasse ocorreu em 30 de janeiro de 2014 e, de acordo com o Registro de Arrecadação nº 2014RA000009, foi no valor de R\$ 120.527,76.

Quanto às reuniões de priorização de atividades para compor o Plano de Aplicação da Renda Indígena, os indígenas foram representados pelas suas lideranças, conforme registro da ata de reunião realizada no dia 28 de janeiro de 2014, na Aldeia Indígena Olho D'Água, a qual deliberou sobre o recurso anual da Renda Indígena a ser aplicado no exercício de 2014. O referido documento informa que estavam presentes o Coordenador Regional da Funai e lideranças das aldeias indígenas do Povo Pitaguary. Em anexo à ata, também há o registro de assinaturas dos indígenas que aprovaram as discussões acerca das ações do Plano de Aplicação.

Ainda quanto às reuniões, verificou-se que a mencionada ata de reunião contemplou as discussões e propostas de encaminhamento, evidenciando o montante de recursos destinados à aplicação da Renda Indígena durante o exercício de 2014, bem como as ações discutidas e priorizadas para o desenvolvimento de cada comunidade.

Observou-se que a Funai assegura de forma precária o apoio técnico para elaboração e acompanhamento dos projetos selecionados pela comunidade indígena. Segundo informações prestadas pela Unidade, por meio do Ofício nº 079/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 08 de abril de 2015, a Coordenação Regional conta com quadro reduzido de servidores, havendo dificuldade de compatibilizar a execução das ações do Plano de Aplicação da Renda Pitaguary com o cumprimento das atividades administrativas para atender a missão institucional da Funai junto aos povos indígenas localizados nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba.

Na tentativa de minimizar os efeitos da limitada capacidade operacional da Unidade, a Coordenação informa que tem buscado parcerias com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Ematerce) e a Prefeitura Municipal de Maracanaú, não apenas para a elaboração de projetos, mas também para desenvolver ações que sejam voltadas à vocação social e econômica de cada aldeia do Povo Pitaguary. Entretanto, as ações adotadas para a formalização de parcerias com as instituições públicas não restaram evidenciadas por documentos.

Apesar de não ter ocorrido aquisição de novos bens com recursos da Renda Indígena Pitaguary no exercício de 2014, verificou-se que a Funai mantém inventário patrimonial dos bens entregues à comunidade, conforme se observou no processo nº 08087-

000154/2014-12. Todavia, é importante destacar a fragilidade no procedimento adotado, pois, conforme consta na introdução do relatório do referido inventário, a conferência dos bens patrimoniais pertencentes à Renda Indígena foi realizada com base no inventário de 2013, sem deslocamento dos servidores para a conferência do patrimônio. Com efeito, não há garantia efetiva da atual existência e condições de conservação dos bens, tendo em vista que não foram inspecionados por ocasião da atualização do inventário. A Unidade informa ainda no relatório que não houve movimentação, alienação ou baixa de bens móveis no decorrer do ano de 2014.

No que diz respeito à prestação de contas das despesas realizadas no exercício, as informações sobre a Renda do Patrimônio Indígena em 2014 foram agregadas no documento denominado Relatório de Gestão e encaminhadas à Funai - Sede, através do Ofício nº198/GAB/CRN II/2015, de 10 de março de 2015. O documento expõe as situações que comprometeram a execução do Plano de Aplicação no decorrer do ano de 2014, avaliando a conformidade entre os resultados obtidos e os objetivos planejados.

Após a finalização das análises e aplicação dos testes necessários, verificou-se que, não obstante a execução das ações não ter ocorrido no Exercício 2014 e da existência de riscos, a partir da solução de continuidade gerada da suspensão das aplicações de recursos recomendada pelo Ministério Público, além dos riscos inerentes aos conflitos internos na comunidade indígena, que dificultaram o consenso em relação ao planejamento das ações, o programa, em tese, apresentava reais possibilidades de desenvolvimento sustentável das aldeias indígenas de Monguba, Santo Antônio, Horto e Olho d'Água, bem como a melhoria das condições de vida da população indígena das respectivas aldeias.

Desta forma, não obstante a falta de execução que impossibilitou a avaliação de resultados, questões relevantes foram detectadas, que poderiam ser obstáculos ao atingimento das metas propostas e que merecem ser objeto de ações preventivas por parte dos gestores, quais sejam:

- conflitos internos na comunidade indígena, e
- reduzido quadro de servidores na Coordenação Regional da FUNAI Nordeste II.

Após o término dos trabalhos, conclui-se que, para que a unidade fizesse cumprir adequadamente a sua missão institucional, o ideal seria que a Funai/CE:

- designasse equipe específica de servidores para atuar na Renda do Patrimônio Indígena, promovendo as ações necessárias para a execução do Plano de Aplicação aprovado anualmente, e ainda, promovendo se preciso for, o entendimento entre a comunidade indígena, e
- estabelecesse formalmente, quando necessário, parcerias com instituições públicas, necessárias à implantação das atividades previstas no Plano de Ação.

Fato é que a gestão dos recursos da Renda do Patrimônio Indígena, no âmbito da Coordenação Regional, durante muito tempo, ficou comprometida, uma vez que dependeu da ação de uma única servidora, conforme informações prestadas pela Unidade.

Considera-se de suma importância, portanto, que essa questão tenha encaminhamento urgente junto à sede da Funai, para que, no Exercício 2015 não se perpetuem as limitações observadas na gestão da Renda do Patrimônio Indígena em especial quanto à ausência de segregação de funções e ao estabelecimento de reais capacidades de monitoramento, fiscalização, orientação técnica e gestão de processos referentes à renda, uma vez que a Coordenação não conta com equipe específica para isso, tendo de recorrer aos servidores que já operam a execução dos recursos próprios da Coordenação, diminuindo desta forma, os riscos de incidência de atos administrativos impróprios.

Em relação às demais fragilidades constatadas, considera-se que as providências mencionadas pelo gestor, por intermédio do Ofício nº 84/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 27 de abril de 2015, que estariam sendo implantadas durante o Exercício 2015, teoricamente, atenderiam em grande parte, às expectativas de mitigação das fragilidades mapeadas.

As providências que o gestor mencionou estarem sendo tomadas foram:

- 1) levantamento das demandas realizadas nas comunidades como o apoio da Assistência Técnica da Funai;
- 2) atualização da portaria de constituição do Conselho Gestor do Projeto prevista para 2015;
- 3) a pactuação com as comunidades indígenas envolvidas (Santo Antônio, Horto, Olho D'água e Monguba) que logo após aprovação do Plano de Aplicação, este será apresentado em reunião aos interessados, informando a todos as finalidade de cada recurso,
- 4) a pactuação do reestabelecimento do Conselho Gestor da Renda Indígena (os indígenas integrantes do Conselho serão escolhidos pela comunidade em assembleia) e
- 5) as prestações de contas serão apresentadas mensalmente, em reuniões comunitárias.

Restou, portanto, constatada a necessidade de monitoramento da forma como tais soluções serão conduzidas, além da necessidade de avaliação futura, do progresso dos controles desenvolvidos e o impacto destes nas condições gerais de gestão da unidade, assim entendido, após o término do exercício em curso e da maturação do processo de ajustes.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Estruturas de Governança da Unidade Jurisdicionada

Fato

Trata-se de procedimento para registro dos resultados obtidos pela auditoria na análise de questões de governança, em especial ao que foi priorizado pela CGU, no que tange à:

- a) participação do gestor na construção do Planejamento Estratégico e Orçamento da CR e da Funai, bem como na definição de metas físicas, orçamentárias e financeiras para a CR, e

b) autonomia do Coordenador Regional nas atividade administrativas, no atendimento aos indígenas da região, mediação de conflitos, assistência técnica às tribos, criação de grupos de trabalhos, pedido de reforço policial, entre outras.

Vale salientar que, a amplitude de informações requeridas aos gestores, pelo Tribunal de Contas da União, por intermédio da DN-TCU nº 134/2013, contempla a descrição das estruturas de governança da unidade jurisdicionada, tais como conselho de administração, conselho fiscal, comitê de auditoria, unidade de auditoria interna ou de controle interno, comitês de apoio à governança (de gestão de TI, de gestão de pessoas etc.), sistema de correição etc., identificando as normas de instituição e de regência de cada instância e descrevendo de maneira sucinta as atribuições e as formas de atuação.

Desta forma, a informação contemplada no Relatório de Gestão da Funai/CE ateve-se a estes aspectos requeridos pelo TCU, limitando-se ao tema controle interno, não abordando a participação do comitê regional como instância de Controle e Governança, em observância às competências regimentais apresentadas no documento Regimento Interno do Comitê Regional.

A partir desta análise preliminar, foi requerida por Solicitação de Auditoria: manifestação dos gestores, de forma a complementar o Relatório de Gestão, acerca das questões acima especificadas; a ausência de dados sobre o Comitê Regional na estrutura de governança da unidade, além da solicitação de disponibilização do Regimento do Comitê Regional.

O gestor manifestou-se a respeito das questões apresentadas, por intermédio do Ofício nº 136/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 22 de maio de 2015, da seguinte forma:

“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015003459, enumeramos as seguintes informações.”

“1.1. a) Primeiramente é importante frisar que não há uma cultura institucional de planejamento na Fundação Nacional do Índio, que se generaliza por todas as suas unidades, denominadas Coordenações Regionais.”

“A concepção de planejamento seja estratégico ou operacional nesta autarquia indigenista é recente e encontra certa resistência dentro de sua estrutura tanto por parte de servidores, que ao longo dos anos têm realizado as ações a partir de demandas emergenciais, quanto por parte dos indígenas que querem suas demandas atendidas de pronto.”

“Outro ponto relevante diz respeito à definição das diretrizes para o planejamento das ações. Estas diretrizes são estabelecidas pela Unidade Sede da FUNAI, em Brasília, restando à Coordenação Regional a tarefa de realizar o levantamento de demandas junto às comunidades indígenas para construção de seu planejamento, sempre em consonância com as diretrizes pré-estabelecidas.”

“É necessário compreender que as diversas ações planejadas pela Regional são agrupadas em consonância com as metas já definidas pela Unidade Sede, por meio de suas Diretorias e Coordenações Gerais.”

“A participação do Gestor da unidade na construção do planejamento é de articulação entre as Coordenações Gerais e os serviços (setores) que executam as atividades-fim e os que executam as atividades-meio para a consolidação do

planejamento estratégico; além, de juntamente com a Divisão Técnica, propiciar espaços e condições para elaboração do planejamento da unidade regional.”

“Para um melhor entendimento é bom esclarecer que cada serviço (setor) que atua na atividade-fim é responsável por conduzir o levantamento de demandas afetas a sua atuação. Este conjunto de demandas devem subsidiar o planejamento.”

*“A Coordenação Regional Nordeste II possui basicamente dois eixos principais de atuação na área finalística: a **gestão ambiental e territorial e a promoção dos direitos sociais.**”*

*“A gestão ambiental e territorial está sob a responsabilidade do **SEGAT – Serviço de Gestão Ambiental** que realiza ações de fiscalização e monitoramento, gestão ambiental e etnodesenvolvimento; já a promoção dos direitos sociais é desenvolvida pelo **NPC – Núcleo de Promoção da Cidadania**, diretamente vinculado à Divisão Técnica – DIT.”*

“Como se pode verificar a participação do Gestor no processo de construção do planejamento é o de conduzir o processo, criando instrumentos de participação nas discussões com os atores internos da unidade, as Coordenações Gerais, na sede, e de articulação com as comunidades indígenas, buscando maior participação destas no processo de planejamento. Não há, pelo menos na atual gestão, concentração nas tomadas de decisão no que concerne ao planejamento e estabelecimento de metas físicas.”

*“Com respeito ao **recurso orçamentário** da Unidade Regional, este é estimado a partir das ações definidas no planejamento. O orçamento é inicialmente estimativo, tendo como parâmetro a execução orçamentária do exercício anterior e as novas demandas apresentadas pelas comunidades indígenas. Em alguns casos, sobretudo em situações de contingenciamento de recursos, há uma definição pela Funai Sede de ações prioritárias categorizadas como atividades adiáveis e inadiáveis e é a partir desse critério que os recursos para as atividades-fim são descentralizados.”*

“As deliberações sobre os recursos orçamentário e financeiro são prerrogativa exclusiva da Unidade Sede em Brasília. Os recursos orçamentários quando descentralizados para a Coordenação Regional já são previamente vinculados à ação não havendo possibilidade de alteração unilateral por parte do Gestor. Apenas quando a ação não é realizada há a possibilidade de reprogramação de recursos orçamentário para outra ação da mesma natureza.”

“A atual gestão assumiu a Coordenação Regional Nordeste II em Junho de 2014, e o que se percebeu é que não houve por parte da gestão anterior a instituição de processos organizacionais como: planejamento, controles de processos, gestão dos recursos orçamentários. O que houve foi um ajuntamento de atividades distribuídas por setor e por Coordenação Técnica Local. A cada uma destas atividades foi atribuído um valor estimativo. É relevante frisar que havia uma dificuldade, que apesar de minimizada com a chegada de 02 (dois) servidores permanece, de recursos humanos qualificados e capacitados para desempenhar funções estratégicas. Em junho de 2014, a Divisão Técnica/DIT e

o Serviço de Gestão Ambiental e Territorial/SEGAT estavam sem chefia; e havia apenas uma pessoa trabalhando em cada um destes setores. A falta de servidores dificultou sobremaneira a organização interna e do planejamento, impactando diretamente no desenvolvimento de várias atividades, o cumprimento de metas e a execução orçamentária e financeira.”

“A atual gestão tem procurado discutir internamente a importância do planejamento estratégico e operacional para o bom andamento das ações da Coordenação Regional. Para isso tem debatido com os setores a realização de Oficinas de Planejamento Organizacional para discutir o papel da Coordenação Regional como um todo e o papel e atuação de cada setor da unidade regional e das Coordenações Técnicas Locais para o cumprimento de seu papel institucional. O objetivo destas oficinas é de construir com os setores a partir das orientações da Funai/Sede a missão, a visão de futuro, as competências, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos tanto da Coordenação Regional quanto de cada setor em específico. É relevante considerar que este processo de reorganização interna demanda tempo, no entanto é extremamente necessário para cumprimento da missão institucional da Fundação Nacional do Índio.”

“No caso de comprovação do planejamento de 2014, temos dificuldades em apresentar a documentação, uma vez que o planejamento foi efetuado pela gestão anterior e a busca desta documentação levaria um maior tempo para encontrarmos e disponibilizarmos à CGU.”

“Sobre o tema do planejamento institucional (estratégico e operacional) da Funai, destacamos que, em 28 de dezembro de 2012, foi publicada a Portaria FUNAI nº 1.746, instituindo, para a condução da sistemática de planejamento, monitoramento e avaliação, as seguintes instâncias: Câmara de Gestão Estratégica – CGE, Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – CPMA, Redes Locais de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – RPMA, cujas competências e composições estão estabelecidas na referida Portaria.”

“Conforme disposto na Portaria, as Coordenações Regionais não participam da definição estratégica das ações da Fundação, contribuindo, entretanto, na consecução das metas e resultados definidos. As instâncias deliberativas e decisórias sobre o tema estão centralizadas na sede da Funai em Brasília, a exemplo do que ocorre com o Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, composto pelas Coordenações Gerais e Presidência.”

“A esse Comitê compete, dentre outras, monitorar a execução do conjunto de iniciativas, ações, projetos e atividades e avaliar os resultados alcançados; atuar de forma proativa na gestão de restrições que possam influenciar a execução das ações e propor correção de rumos a fim de contribuir para obtenção dos resultados desejados; validar as informações de análise situacional dos objetivos estratégicos, metas, iniciativas e indicadores do PPA; debater e propor as necessidades de revisão de ações do PPA; definir, monitorar e avaliar o cumprimento das metas para fins de avaliação de desempenho institucional; prover a Câmara de Gestão Estratégica de informações sobre planejamento, monitoramento e avaliação do desempenho das iniciativas, ações, projetos e atividades, metas institucionais e indicadores.”

“Conforme consta, ainda, no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Funai, realizado pela CGU, e disponível no endereço: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/jan01/AUDITORIA.pdf>:

“Os procedimentos e as instruções operacionais em relação ao monitoramento dos resultados quantitativos e qualitativos dos objetivos e ações sobre responsabilidade da FUNAI são disponibilizados aos servidores a partir de orientações estabelecidas pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da Diretoria de Administração e Gestão, unidade responsável pelo monitoramento global dos resultados e metas das ações da FUNAI estabelecidas no âmbito do planejamento institucional, e também por meio da publicação sistemática em Boletim de Serviço de portaria específica acerca dos ciclos de avaliação e desempenho institucional, com periodicidade semestral”.

“Como se trata de sistematização recente na cultura institucional da Fundação Nacional do Índio, aguarda-se da CGGE/Dages informações e orientações específicas acerca das metas físicas, orçamentárias e financeiras para a unidade regional Nordeste II.”

“Destacamos, ainda, que anualmente tem ocorrido reuniões de planejamento entre a sede da Funai e as Coordenações Regionais com o intuito de serem pactuados os recursos e as ações e projetos finalísticos, sendo encaminhados projetos específicos acerca das ações pactuadas posteriormente pela CR às CG’s respectivas para fins de análise, aprovação e descentralização de recursos.”

“1.1. b) O Regimento Interno da Fundação Nacional do Índio, conforme Portaria nº 1.733/PRES, 27 de dezembro de 2012, estabeleceu, seguindo o Decreto nº 7.778/2012, as competências das diversas unidades da Funai, discriminando o papel das Diretorias e suas Coordenações Gerais e das Coordenações Regionais.’

“Acerca das CRs, consta no Regimento Interno as seguintes atribuições:”

Art. 202. Às Coordenações Regionais – CR compete:

I - supervisionar técnica e administrativamente as coordenações técnicas locais, exceto aquelas que estejam sob subordinação das Frentes de Proteção Etnoambiental, e de outros mecanismos de gestão localizados em suas áreas de jurisdição, e representar política e socialmente o Presidente da FUNAI na região;

II - coordenar e monitorar a implementação de ações relacionadas à administração orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoas, realizadas pelas Frentes de Proteção Etnoambiental;

III - coordenar, implementar e monitorar as ações de proteção territorial e promoção dos direitos socioculturais dos povos indígenas;

IV - implementar ações de promoção ao desenvolvimento sustentável dos povos indígenas e de etnodesenvolvimento econômico;

V - implementar ações de promoção e proteção social;

VI - preservar e promover a cultura indígena;

VII - apoiar a implementação de políticas para a proteção territorial dos povos indígenas isolados e de recente contato;

VIII - apoiar o monitoramento territorial nas terras indígenas;

IX - apoiar as ações de regularização fundiária de terras indígenas sob a sua jurisdição, em todas as etapas do processo;

X - implementar ações de preservação do meio ambiente;

XI - implementar ações de administração de pessoal, material, patrimônio, finanças, contabilidade e serviços gerais.

XII - monitorar e apoiar as políticas de educação e saúde para os povos indígenas.

XIII - elaborar os planos de trabalho regional; e

XIV - promover o funcionamento do Comitê Regional em sua área de atuação.

No que se refere exclusivamente às ações finalísticas da unidade descentralizada, ou seja, as ações indigenistas, há, nas Coordenações Regionais, o Serviço de Gestão Ambiental e Territorial que possui, conforme previsto no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

Art. 204. Ao Serviço de Gestão Ambiental e Territorial – SEGAT compete competir:

I - realizar diagnósticos regionais de gestão territorial e ambiental das terras indígenas jurisdicionadas à Coordenação Regional, em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas das Coordenações Gerais da FUNAI responsáveis por essas temáticas;

II - elaborar os planos de trabalho das ações de monitoramento territorial, gestão ambiental, etnodesenvolvimento econômico, em articulação com as Coordenações Técnicas Locais, e em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas das Coordenações Gerais da FUNAI responsáveis por essas temáticas;

III - apoiar, acompanhar e executar as ações de monitoramento territorial, gestão ambiental, etnodesenvolvimento econômico, em articulação com as Coordenações Técnicas Locais, e em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas das Coordenações Gerais da FUNAI responsáveis por essas temáticas;

IV - elaborar relatórios de execução das atividades de monitoramento territorial, gestão ambiental e etnodesenvolvimento econômico em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas das Coordenações Gerais da FUNAI responsáveis por essas temáticas;

V - promover a articulação e a interface das ações voltadas ao monitoramento territorial, etnodesenvolvimento econômico e gestão ambiental das terras indígenas;

VI - executar ações de qualificação de reivindicações por demarcações de terras indígenas, em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas da Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação – CGID;

VII - apoiar e acompanhar a execução das ações de regularização fundiária de terras indígenas sob a sua jurisdição da Coordenação Regional, sob a coordenação da Diretoria de Proteção Territorial;

VIII - acompanhar os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem terras indígenas, em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas da Coordenação-Geral de Gestão Ambiental – CGGAM;

IX - apoiar e acompanhar as ações voltadas à proteção territorial dos grupos indígenas isolados em articulação com as Frentes de Proteção Etnoambiental, em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas da Coordenação-Geral de Políticas para Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato – CGIIRC; e

X - *formular ações voltadas à educação para sustentabilidade das terras indígenas, em articulação com as Coordenações Técnicas Locais, e em consonância com as diretrizes e orientações técnicas emanadas da Coordenação Geral de Promoção da Cidadania, Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento e Coordenação-Geral de Gestão Ambiental.*”

“*Logo, conforme definido no Regimento Interno, a CR executa diretamente inúmeras ações finalísticas, de garantia e proteção dos direitos dos povos indígenas, desde as ações voltadas ao monitoramento e fiscalização territorial, quanto as de acessibilidade aos direitos sociais e previdenciários.*’

“*Entretanto, algumas ações são de apoio às atividades definidas como de competência exclusiva da Sede da Fundação, como é o caso das ações de regularização fundiária e de demarcação das Terras Indígenas. Nessas hipóteses, a Coordenação Regional e as Coordenações Técnicas Locais não possuem autonomia administrativa ou finalística para realizar.*’

“*Considerando, entretanto, que as ações de competência exclusiva da Sede são exceção, iremos lista-las a seguir, a título exemplificativo:*

- a) regularização fundiária, constituição de grupos de trabalho para fins de demarcação e outros atos tendentes a essa finalidade – competência da Diretoria de Proteção Territorial - DPT;*
- b) atuação junto a povos isolados e de recente contato – atuação da DPT;*
- c) anuênci a processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que impactam povos e terras indígenas – atuação da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável - DPDS;*
- d) anuênci à construções em Terras Indígenas de interesse dos povos indígenas – atuação da DPDS com a Presidência da Funai;*
- e) elaboração de atestado administrativo de imóveis possivelmente incidentes em Terra Indígena – competência da DPT;*
- f) anuênci a ingresso em Terra Indígena para fins de pesquisa e matéria jornalística – competência da Presidência da Funai.*’

“*Ainda que, em tais casos, a competência seja exclusiva da instância central da Funai, em Brasília, compete à Coordenação Regional subsidiar eventual decisão, via manifestação técnica, encaminhamento de relatórios e outros atos que forem demandados pelas Coordenações Gerais, Diretorias e Presidência.*’

“*No que diz respeito à atuação administrativa, a Sede da Funai centraliza os atos acerca da folha de pagamento e da vida funcional dos servidores, cabendo às unidades regionais apenas o encaminhamento das demandas, controle de frequência, dentre outros.*’

“*Além disso, a Sede é responsável por definir o orçamento anual da unidade descentralizada, sendo que a assinatura de contratos, realização de processos de licitação e acompanhamento da execução dessas pactuações é papel das CRs.*”

Verifica-se que, o texto apresentado é bastante elucidativo sobre os limites de competências e governabilidade da Coordenação Regional NE-II – Funai/CE e merecem anotação os seguintes itens de informação:

1. não há cultura institucional de planejamento internalizada em todas as áreas e esferas de atuação da estrutura organizacional da Fundação Nacional do Índio;
2. ações da Coordenação pautadas em demandas emergenciais, e não no planejamento, uma vez que, da parte dos indígenas eles querem que suas demandas sejam prontamente atendidas;
3. caberia à Coordenação apenas um papel de identificador das demandas;
4. a Coordenação tem papel de articulação e não de tomada de decisões sobre planejamento e orçamentação;
5. as deliberações sobre os recursos orçamentário e financeiro são prerrogativa exclusiva da Unidade Sede em Brasília.
6. a competência da Coordenação, de estruturar processos organizacionais de controle interno dentro da esfera de sua governança não estava sendo desempenhado, cabendo à gestão atual a estruturação da unidade;
7. a falta de servidores dificultou sobremaneira a organização interna e do planejamento, impactando diretamente no desenvolvimento de várias atividades, o cumprimento de metas e a execução orçamentária e financeira;
8. de acordo com a Portaria FUNAI nº 1.746, de 28 de dezembro de 2012, as Coordenações Regionais não participam da definição estratégica das ações da Fundação, contribuindo, entretanto, na consecução das metas e resultados definidos;
9. as instâncias deliberativas e decisórias sobre o planejamento estratégico estão centralizadas na sede da Funai em Brasília, a exemplo do que ocorre com o Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, composto pelas Coordenações Gerais e Presidência;
10. anualmente ocorrem reuniões de planejamento entre a sede da Funai e as Coordenações Regionais com o intuito de serem pactuados os recursos e as ações e projetos finalísticos;
11. no entanto, mesmo após a pactuação, os projetos individuais tem que ser encaminhados posteriormente pela Coordenações Regionais às Coordenações Gerias respectivas para fins de análise, aprovação e descentralização de recursos;
12. a CR executa diretamente inúmeras ações finalísticas, de garantia e proteção dos direitos dos povos indígenas, entretanto, mesmo que minoria, continuam a existir ações de competência exclusiva da Sede da Fundação, como é o caso das ações de regularização fundiária e de demarcação das Terras Indígenas. Nessas hipóteses, a Coordenação Regional e as Coordenações Técnicas Locais não possuem autonomia administrativa ou finalística para realizar as ações;
13. a Sede da Funai centraliza os atos acerca da folha de pagamento e da vida funcional dos servidores, cabendo às unidades regionais apenas o encaminhamento das demandas, controle de frequência, dentre outros, e
14. a Sede é responsável por definir o orçamento anual da unidade descentralizada, sendo que a assinatura de contratos, realização de processos de licitação e acompanhamento da execução dessas pactuações é papel das CR(s).

Finalmente, pode-se afirmar que, quando o Regimento da Fundação estabelece as competências das Coordenações Regionais, deixa transparecer a ideia de que existiria a disposição para dotá-las de plena capacidade gerencial, em todas as esferas de atuação,

na prática, entretanto, isso se mostra bem longe da realidade, ao se verificar a existência de inúmeras limitações à execução do processo de tomada de decisões.

Senão vejamos: comparando-se as competências regimentais com a declaração dos gestores temos que:

Competências	Competências declaradas pelo gestor
supervisionar técnica e administrativamente as coordenações técnicas locais	Além das próprias limitações à supervisão impostas pelo regimento, existe carência de recursos para supervisão técnica.
coordenar e monitorar a implementação de ações relacionadas à administração orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoas	Não há participação na elaboração dos orçamentos, a gestão financeira e patrimonial se dá de forma restrita, por conta da dependência em 2014 (falta de senhas de acesso a sistemas) e a gestão de pessoas não abrange a gestão da folha, mas somente do controle de frequência.
coordenar, implementar e monitorar as ações de proteção territorial e promoção dos direitos socioculturais dos povos indígenas	A principal dificuldade para o cumprimento do que foi planejado no Plano Anual de Trabalho (PAT/2014) foi o contingenciamento de recursos orçamentários, agravada pelo número insuficiente de servidores para atuarem na execução das atividades planejadas, sejam administrativas, de promoção e proteção social, de Mobilização Social ou de Promoção do Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas.
implementar ações de promoção ao desenvolvimento sustentável dos povos indígenas e de etnodesenvolvimento econômico	
implementar ações de promoção e proteção social e preservar e promover a cultura indígena	

A falta de insumos (humanos e materiais), associada à carência de orientação normativa por parte da sede, deficiências na articulação interna entre as áreas e outros elementos essenciais à boa gestão, fazem com que, mesmo as ações de competência direta da unidade estejam sendo dificilmente implementadas.

Adicionalmente, as ações de competência exclusiva da sede, que estão diretamente relacionadas com a possibilidade de implementação de ações em outras áreas, quando não são implementadas, geram impacto significativo na execução das atividades de competência das regionais, haja vista que, vários projetos da Coordenação Geral de Monitoramento Territorial – CGMT, por exemplo, não puderam ser levados a termo devido ao fato das áreas indígenas carecerem de regularização fundiária, o que restringe totalmente as atividades de proteção territorial que foram propostas pelas comunidades nos Estados do Piauí e no Rio Grande do Norte.

Em face do todo exposto, pode-se concluir que a atuação da Coordenação Regional se encontra aquém de suas competências regimentais e aponta para o desempenho de um papel estritamente operacional.

Ainda assim, este papel encontra-se impactado pela centralização no processo decisório, pela carência de recursos humanos e materiais e pela falta ou demora nas ações de competência direta da sede da Fundação que são, em alguns casos, condicionantes das operações a cargo da coordenação regional.

1.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Inconformidade do Rol de Responsáveis

Fato

Trata-se da identificação dos integrantes do Rol dos Responsáveis. Foi realizada a identificação das atribuições de cada um no Regimento Interno/Estatuto da UJ bem como o levantamento das atribuições relacionadas ao Art. 6º da DN 140/2014 e Art. 10 da IN TCU nº 63/2010.

Devido ao fato de terem sido detectadas incompletude e incorreções no documento, foi emitida Nota de Auditoria, solicitando que a UJ tomasse as devidas providências para substituição da peça junto ao Tribunal de Contas da União e encaminhamento do rol ajustado à CGU.

Os erros detectados foram da seguinte natureza: o documento não estava em conformidade com a descrição das naturezas de responsabilidades previstas no Art. 10º da IN TCU nº 63/2010; os períodos informados de exercício das responsabilidades, os atos de nomeação e exoneração, bem assim os endereços dos responsáveis, divergiam dos registrados no sistema SIAFI/CONAGENTE; e finalmente, os períodos da ocorrência de substituições também não se encontravam explicitados no documento.

A Funai acordou com o TCU, inicialmente, que o prazo para inserção das peças complementares das unidades da Funai no E-contas do TCU ficaria estendido para 29/05/2015, posteriormente, o Tribunal autorizou nova prorrogação até o dia 15/06/2015.

Até o final do prazo estabelecido pelo TCU para substituição da peça no sistema e-contas, nenhuma providência neste sentido foi apresentada à equipe de auditoria, ficando desta forma, obrigada a desconstituir o documento apresentado e considerar a estrutura de competências prevista na IN TCU nº 63/2010, da seguinte forma:

Quadro 1: Rol de Responsabilidade identificado pela auditoria

Competência	CPF	Período de Exercício da função
Dirigente máximo da unidade jurisdicionada	***.509.274-**	01/01/2014 a 05/06/2014
	***.256.872-**	05/06/2014 a 31/12/2014
Dirigente máximo substituto	***.913.908-**	01/01/2014 a 05/06/2014
	***.501.637-**	14/08/2014 a 31/12/2014
Membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada	***.519.294-**	01/01/2014 a 27/01/2014
	***.153.044-**	25/06/2014 a 31/12/2014
Membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.	Não há	Não há

Após a apresentação dos fatos, o gestor, por intermédio do Ofício nº 176/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 09 de julho de 2015, encaminhou as seguintes informações:

“Conforme apresentado pela CGU, entendemos que a estrutura disposta na S.A. se adequa melhor ao solicitado no art. 10 da IN TCU nº 63/2010.”

Em face da concordância apresentada pelo gestor, procedeu-se a análise dos fatos, levando-se em consideração a estrutura de competências identificadas pela auditoria junto aos gestores da unidade.

1.2 Programação dos Objetivos e Metas

1.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Ações da Coordenação Regional NE-II

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Coordenação Regional da Funai no Ceará - Nordeste II. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 100 % do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo:

Quadro 1: Programas e Ações da CR Nordeste II

Programa descrição	Ação	Finalidade	Forma de implementação	Representatividade
	Ação 20UF – Fiscalização e Demarcação de Terras Indígenas, Localização e Proteção de Índios Isolados e de Recente Contato	Fiscalização e monitoramento territorial, delimitação e demarcação e regularização de terras indígenas, localização e proteção de povos isolados e promoção dos direitos dos povos indígenas de recente contato.	Direta	2,55%
Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Ação 2384 – Promoção e Desenvolvimento Social dos Povos Indígenas	Promoção e autonomia produtiva das Comunidades Indígenas orientando-se pela noção de Etnodesenvolvimento, manutenção da gestão ambiental e territorial das terras indígenas, acesso a políticas de proteção e promoção social e promoção de políticas de educação específicas.	Descentralizada	19,80%

	Ação 8635 – Preservação Cultural dos Povos Indígenas	Promoção e realização de atividades que contribuam para a valorização do patrimônio cultural dos povos indígenas, à preservação e divulgação das expressões culturais por meio de projetos elaborados em conjunto com as comunidades indígenas.	Descentralizada	0,31%
Programa 2112 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça	Ação 2000 – Administração da Unidade	Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas,	Direta	77,34%

Fonte: MP

Quadro 2: Projetos/Atividades da CR Nordeste II

Projeto Atividade / Subprojeto Subatividade		Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Desp Executada por Insc. em RP Não-Proc
20000001	ADMINISTRACAO DA UNIDADE - NACIONAL -	1.009.830,35	794.870,45	214.959,90
20UF0001	FISCALIZACAO E DEMARCACAO DE TERRAS I - NACIONAL -	33.269,23	23.761,78	9.507,45
23840001	PROMOCAO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS - NACIONAL -	258.495,69	175.413,44	83.082,25
86350001	PRESERVACAO CULTURAL DOS POVOS INDIGE - NACIONAL -	4.049,00	0	4.049,00
		1.305.644,27	994.045,67	311.598,60

Fonte Siafi Gerencial – Execução de despesas

Verifica-se, portanto que, para atendimento ao Tribunal de Contas, a ação de administração da Unidade foi a mais representativa para ser avaliada pela auditoria, considerando-se o contexto geral da execução da unidade, no entanto, devido ao fato de somente terem sido acordadas, entre CGU e TCU, ações de auditoria na área de gestão Patrimonial, os critérios utilizados na auditoria, contemplaram não somente a materialidade, relevância e criticidades das ações, mas também a vinculação finalística à missão das Unidades Jurisdicionada. Optou-se, desta forma, por ampliar a avaliação para abranger a ação finalística de maior materialidade e relevância.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Ação 2000 - Administração da Coordenação Regional NE-II

Fato

Em consonância ao escopo firmado entre a CGU e o TCU, a ação que será objeto de avaliação neste relatório é a 2000 – Administração da Unidade, ela está inserida no contexto do Programa de Governo 2112 – Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça e tem por finalidade constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas de seu próprio programa.

A forma de execução se dá por meio de implementação direta pela UG, mediante despesas que compreendem, por exemplo: serviços administrativos ou de apoio; manutenção e uso de frota veicular; manutenção e conservação de bens imóveis próprios da União, cedidos ou alugados; despesas com tecnologia de informação e comunicações, sob a ótica "meio", que incluem o desenvolvimento de sistemas de informações, aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos e administrativos de apoio, desde que voltados à administração geral de cada Órgão; capacitação de servidores em temas e ferramentas de uso geral; despesas com viagens e locomoção, incluindo aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins; realização de estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc.; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas; demais atividades-meio necessárias à gestão e à administração da unidade.

Para avaliação da Ação 2000 foram efetuadas análises no que tange à gestão de patrimônio com objetivo de verificar o seguinte:

1. Existência de estrutura tecnológica e de pessoal para gerenciar o patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ;
2. Regularidade e completude dos registros contábeis atinentes à área patrimonial;
3. Existência de controles internos para gestão patrimonial.

As conclusões das análises realizadas estão relatadas em pontos específicos deste relatório de auditoria.

1.2.1.3 INFORMAÇÃO

Ação 2384 - Promoção e Desenvolvimento Social

Fato

Trata-se das informações relativas à Ação 2384 - Promoção e Desenvolvimento Social dos Povos Indígenas – que tem por finalidades: a promoção e autonomia produtiva das Comunidades Indígenas orientando-se pela noção de Etnodesenvolvimento, a manutenção da gestão ambiental e territorial das terras indígenas, o acesso a políticas de proteção e promoção social e a promoção de políticas de educação específicas para os povos indígenas.

Para avaliação da Ação foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 37,6% do total das despesas de custeio e 9,62% do total das despesas de investimento. Os exames realizados foram voltados para a verificação do fluxo de elaboração de projetos pelas Coordenações Técnicas Locais - CTL, sua aprovação dentro do plano de trabalho da unidade, a homologação dos mesmos pela sede da Funai, a liberação de créditos para a execução dos projetos, o acompanhamento realizado pela Coordenação Regional do Ceará e a concludente apreciação dos relatórios de prestação de contas pelos responsáveis pela CTL. Contemplou os seguintes critérios:

- Enquadramento dos projetos aos objetivos estratégicos da entidade;
- Aderência dos projetos ao modelo de formulário pré-aprovado;
- Oportunidade na aprovação e liberação de créditos para a execução dos projetos;
- Execução e acompanhamento dos projetos, e
- Prestação de contas – relatoria.

Inicialmente fez-se o levantamento do fluxo do planejamento e pontuação de metas (projetos e atividades) promovido entre a regional e a sede da Funai, para o período 2014/2015.

Identificou-se que o processo de trabalho iniciou-se em novembro de 2013, com a realização de reuniões (entre os dias 16 a 18 de novembro de 2013) com a finalidade de ser elaborada uma matriz de consolidação de informações. Posteriormente, foram realizadas reuniões em Sobradinho/DF para avaliação da execução do Exercício 2013 e pontuação para o período 2014/2015 (durante os dias de 10 a 14 de março de 2014), momento em que as Coordenações regionais foram orientadas quanto às restrições orçamentárias, foram pactuados os projetos atividades para o período e foi definida uma metodologia para a elaboração de Planos de Trabalho pelas regionais de forma participativa. Tudo isso foi repassado para as áreas da Coordenação Nordeste II ainda dentro do mesmo mês (dias 26 a 28 de março de 2014).

Novas matrizes de informação foram construídas a partir das orientações recebidas e os ajustes ao orçamento foram realizados para submissão do pactuado ao Comitê Regional, com posterior envio à Funai/DF do Plano aprovado.

Dentro da Ação 2384 - Promoção e Desenvolvimento Social dos Povos Indígenas, verificou-se que foram propostos e aprovados no Plano de Trabalho da unidade, cinquenta projetos, nos valores orçamentários totais de R\$ 566.317,48 (custeio) e de R\$ 131.044,00 (investimento).

Em relação à execução da ação, relatada no Relatório de Gestão e que está em conformidade com a fonte Siafi 2014, temos uma dotação inicial de R\$ 518.726,00, que sofreu acréscimos e alcançou o valor final de R\$ 552.379,55, dos quais foram executados:

<i>Projeto Atividade / Subprojeto Subatividade</i>	<i>Despesas Empenhadas</i>	<i>Despesas Liquidadas</i>	<i>Desp Executada por Insc. em RP Não-Proc</i>
23840001 Promoção e Desenvolvimento Social dos Povos Indígenas - NACIONAL -	258.495,69	175.413,44	83.082,25
Total de despesas da unidade	1.305.644,27		

Em termos de metas físicas, o valor orçamentário correspondia a cerca de cinquenta projetos que foram identificados pela equipe de auditoria.

Da amostra realizada, foram selecionados dezessete projetos de custeio no valor orçamentário de R\$ 341.286,90, um projeto de investimento no valor de R\$ 12.600,00 e um projeto com as duas fontes no valor de R\$ 35.000,00 (R\$ 30.000,00 custeio e R\$ 5.000,00 investimento), totalizando R\$ 388.886,90, ou 70,40% do total do orçamento aprovado dos projetos contemplados no plano de trabalho, distribuídos pelas Coordenações Técnicas Locais – CTL, conforme tabela a seguir:

CTL	Coordenação	Projeto	Valor orçado	Crédito liberado
Baía da Traição/PB	CGETNO – Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento	Apoio às comunidades indígenas com sementes, combustíveis e outros insumos.	77.980,00	10.753,50
Baía da Traição/PB	CGETNO	Aquisição de vacinas e contração de serviços – febre aftosa 2ª etapa	14.950,00	7.610,00
Baía da Traição/PB	CGPC – Coordenação Geral de Promoção à Cidadania	Auxílio financeiro aos universitários indígenas potiguaras	18.024,00	0
Baía da Traição/PB	CGPC – Coordenação Geral de Promoção à Cidadania	Realização da VI oficina educação escolar indígena	20.136,90	0
Baía da Traição/PB	CGPC – Coordenação Geral de Promoção à Cidadania	Etapa consolidação cadastro de indígenas Potiguara	10.000,00	
Baía da Traição/PB	CGGAM – Coordenação Geral de Gestão Ambiental	Apoio ao projeto de recuperação de área degradada – mangue	3.000,00	1.791,00
João Pessoa/PB	CGETNO	Apoio a atividade de pesca marítima – Barra do Gramame e Vitória	9.196,00	9.196,00
Itarema	CGETNO	Instalação da feira agroecológica em Acaraú/CE.	12.000,00	13.000,00
	CGPC – Coordenação Geral de Promoção à Cidadania	Garantir apoio aos povos indígenas mobilização social – Assembléia Tremenbé	8.000,00	8.000,00
Piripiri	CGPC	Seminário sobre direitos indígenas	25.000,00	0
	CGPDS – Coordenação Geral de Promoção aos Direitos Sociais	Oficina sobre Saúde Indígena	8.000,00	0
		Intercâmbio de indígenas Piripiri/PI – Poranga/CE	10.000,00	6.595,00
	CGCAM	Diagnóstico regional localização e levantamento de informações das comunidades.	20.000,00	4.340,00
Natal/RN	CGETNO	Apoio às comunidades dos Eleotérios do Caju e Sagi/Trabanda.	5.000,00	4.841,70
Natal/RN	CGETNO	Apoio a atividades de pesca nas comunidades Sagi/Trabanda e Caboclos de Açu	12.600,00	12.600,00
Natal/RN	CGETNO	Levantamento da cadeira da castanha de caju -	30.000,00	5.213,70

		comunidades Mendonça do Amarelão, Potiguara da Paraíba, Tremenbé e TI Córrego João Pereira.		
Crateús/CE	CGETNO	Continuidade das ações do consórcio milho, feijão e mandioca.	45.000,00	0
	CGPC	Assembleia Regional de Crateús	25.000,00	8.000,00
	CGPDS	Garantir acesso indígena a direitos sociais e previdenciários	35.000,00	
TOTAIS			388.886,90	91.940,90

O primeiro elemento que se sobressaiu no levantamento inicial de dados foi o baixo percentual de liberação de créditos para os projetos elaborados, uma vez que, havendo pactuação e prévia aprovação do orçamento da Coordenação Regional, pela Sede em Brasília, esperar-se-ia um maior percentual de consecução das metas e objetivos planejados localmente. Dos R\$ 388.886,90 da previsão orçamentária, R\$ 91.940,90 foram liberados para execução. Buscou-se, a partir deste ponto, identificar as razões para que somente 23,64% dos créditos fossem autorizados para liberação pela Sede da Funai.

A primeira razão identificada para a baixa liberação de créditos foi o processo de contingenciamento trimestral adotado pelo órgão, que torna a execução muito mais complexa em face do pequeno período de tempo para execução das aquisições e ações vinculadas aos projetos. A metodologia de contingenciamento consiste em restringir a utilização dos créditos aprovados.

Dentre os casos analisados, existem aqueles nos quais foram detectadas dificuldades de execução e que evidenciaram a necessidade de detecção das razões para o ocorrido, conforme verifica-se a seguir:

1. Na CTL de Baía da Traição
 - a. Projeto apoio às comunidades indígenas com sementes – R\$ 73.980,00 – a Coordenação Geral em Brasília (CGETNO) não liberou o crédito – projeto não atendia o detalhamento exigido – dificuldades do coordenador técnico na elaboração do projeto. O projeto original foi modificado para atendimento por outra Coordenação, a CGGAM aprovou o projeto na área de conservação e proteção ambiental para aquisição de mudas. O crédito foi liberado em 10/10/2014 no valor de R\$ 10.753,50, para cobrir despesas com diárias, aquisição de insumos e combustível. Houve problemas de execução, uma vez que as naturezas de despesas não foram totalmente contempladas na liberação, causando a impossibilidade de contratação de apoio técnico especializado e tiveram que recorrer aos indígenas para efetuar o plantio;
 - b. Projeto de aquisição de vacinas e contratação de serviços para apoiar a vacinação do rebanho bovino e bubalino – febre aftosa (2ª etapa) – R\$ 14.950,00 – o valor na verdade corresponde ao das duas etapas do processo de vacinação, no entanto, a primeira fase não foi realizada, gerando a urgência na execução da segunda fase, em face dos prazos exígues para comercialização das vacinas e a obrigatoriedade do projeto ser cumprido. O pedido de liberação do crédito foi realizado em outubro, a liberação do crédito se deu no dia 25/12/2014 (NC007722), no valor de R\$ 7.010,00, suficientes para pagamento das vacinas e do agente vacinador, mas

insuficientes para pagamento do imposto sobre serviços incidente sobre a contratação. Vale registrar que a liberação do crédito se deu a cinco dias do término do prazo para comercialização das vacinas, conforme cronograma de vacinação anti-aftosa para o Estado da Paraíba. O pedido para liberação de crédito com o objetivo de pagamento dos encargos patronais deu-se somente em 24 de março de 2015, por intermédio do Memo nº 182/GAB/SEGAT/CRN-II/2015.

- c. Projeto Auxílio financeiro aos universitários indígenas potiguara - R\$ 18.024,00 - informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional.
 - d. Projeto VI oficina sobre os fundamentos legais da educação escolar indígena – R\$ 20.136,90 - informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional.
 - e. Projeto etapa de consolidação de cadastro de indígenas potiguara – R\$ 10.000,00 - informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional.
 - f. Projeto de apoio a recuperação de área degradada do mangue – R\$ 3.000,00 – crédito liberado em 08/07/2014, no valor de R\$ 1791,00.
2. Na CTL de João Pessoa
- a. Projeto de apoio a atividade de pesca marítima – Barra do Gramame e Vitória – R\$ 9.196,00 – crédito liberado em 05/08/2014 (NC004560) – os insumos foram adquiridos.
3. Na CTL de Itarema
- a. Projeto da feira agroecológica em Acaraú-CE, para apoio às famílias da aldeia Queimadas. – R\$ 12.000,00 – crédito liberado em 05 de agosto de 2014, no valor de R\$ 13.070,00 (NC004549) – o projeto apresentou problemas nas especificações dos itens para aquisição o que gerou atraso e posterior cancelamento.
 - b. Projeto de mobilização social - Assembleia Tremembé – R\$ 8.000,00 – crédito liberado, com atraso, em 12/02/2014, sendo que o evento ocorreria nos dias 19 a 22/02/2014 – execução comprometida.
4. Na CTL de Piripiri
- a. Projeto Seminário sobre Direitos Indígenas – R\$ 25.000,00 – informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional.
 - b. Projeto Oficina sobre saúde indígena – R\$ 8.000,00 - informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional.
 - c. Projeto Intercâmbio de indígenas Piripiri/PI-Poranga/CE – R\$ 10.000,00 - informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional.
 - d. Projeto Diagnóstico Regional comunidades – R\$ 20.000,00 – crédito liberado em 30/05/2014, no valor de R\$ 4.340,00 foi executado. A segunda parcela foi liberada em 08/10/2014, no valor de R\$ 15.831,00 – não houve execução devido ao atraso na liberação da segunda parcela e descontinuidade do projeto iniciado. Existe a necessidade de celebração de Termos de Cooperação com a Universidade do Piauí que não foi realizado, terra indígena não regularizada, com riscos de especulação imobiliária em área de sítio arqueológico ainda não certificado. Na área de Queimada Nova foi identificado o interesse de terceiros na construção de um parque eólico.
5. Na CTL de Natal
- a. Projeto apoio às comunidades dos Eleotérios do Catu e Sagi/Trabanda para utilização de trator adquirido em 2012 – R\$ 5.000,00 – crédito liberado em 05/08/2014, no valor de R\$ 4.841,70.
 - b. Projeto de apoio à atividade de pesca - aquisição de 02 canoas – R\$ 12.000,00 – a aquisição não foi realizada diretamente pela CR Nordeste II,

- foi realizado por intermédio de processo de compras da Regional de Colider/MT.
- c. Projeto Levantamento da cadeia da castanha do caju com indígenas na comunidade Mendonça do Amarelão – R\$ 30.000,00 – crédito liberado em 22 de outubro de 2014, no valor de R\$ 5.213,70.
6. Na CTL de Crateús
- a. Projeto de Continuidade das ações do consórcio milho, feijão e mandioca – informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional – não foram identificadas descentralizações de crédito para o plano interno correlato;
 - b. Projeto da Assembleia Regional de Crateús - informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional – não foram identificadas descentralizações de crédito para o plano interno correlato, e
 - c. Projeto para garantir acesso indígena a direitos sociais e previdenciários - informações não disponibilizadas pela Coordenação Regional - não foram identificadas descentralizações de crédito para o plano interno correlato no Estado do Ceará, somente para ação similar no Rio Grande do Norte.

A partir do estudo dos casos, os principais problemas detectados como razões para a baixa consecução de metas da Coordenação Regional foram:

- descontinuidade do processo de gestão, com substituição do coordenador regional e chefias o que acarretou demora na elaboração de projetos, fornecimento de orientações às Coordenações Técnicas Locais e necessidade de considerável tempo para que a nova gestão conhecesse os processos e as necessidades da região para dar continuidade às ações planejadas pela gestão anterior;
- dificuldades dos Coordenadores Técnicos Locais - CTL na elaboração dos projetos com o detalhamento exigido pelos formulários utilizados pela Funai;
- dificuldades dos CTL nas especificações dos insumos a serem adquiridos, que geraram dificuldades na realização dos processos de compras e contratações;
- atraso na liberação dos créditos orçamentários, com comprometimento da execução em face dos prazos para contingenciamento trimestral;
- liberação parcial de crédito inferior ao do percentual de 30% do contingenciamento trimestral;
- não liberação de créditos para projetos previamente aprovados.

Dentre todos os casos, chamou a atenção a não realização da primeira fase do processo de vacinação da febre aftosa do rebanho das reservas indígenas na Paraíba, que deveria ter ocorrido em maio de 2014, segundo o calendário oficial do Ministério da Agricultura, principalmente por ser de caráter obrigatório e ter ocorrido em um momento muito significativo para o estado, quando obteve o reconhecimento de ser área livre da febre aftosa.

Apesar da baixa materialidade da atividade, o risco inerente é desproporcional ao investimento dispendido, o que conduziu à necessidade do registro da ocorrência, considerando-se que:

- de acordo com a Funai, o rebanho atual de proprietade de criadores indígenas na Paraíba é de 1.700 animais. Foram previstos recursos nas duas etapas no montante de R\$ 14.950,00;
- os estados da Paraíba e do Piauí foram reconhecidos como áreas de risco médio, muito recentemente, no ano de 2010;

- em 2014, a Paraíba foi reconhecida internacionalmente como zona livre de febre aftosa, em Paris, durante conferência da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE);
- o reconhecimento internacional possibilitou o Estado a exportar seus produtos de origem animal para qualquer país da América Latina, Europa e Ásia;
- para a manutenção do status, seria necessário que os produtores continuassem vacinando o rebanho, pois o reconhecimento consiste em zona livre, com vacinação;
- o documento do Ministério da Agricultura, denominado “orientações para fiscalização do comércio de vacinas contra a febre aftosa para controle e avaliação das etapas de vacinação”, estabelece que, para a febre aftosa, a vacinação, além de compulsória, seria do tipo sistemático e massivo;
- a estratégia de vacinação definida pelo Ministério da Agricultura e empregada no estado da Paraíba é a vacinação semestral de todo o rebanho bovino e bubalino, mesma estratégia adotada na grande maioria das unidades federativas;
- as normas de controle estabelecem a obrigatoriedade da vacinação durante as etapas definidas, sendo que qualquer vacinação fora do calendário oficial somente pode ser realizada com autorização do serviço veterinário oficial;
- Após cada etapa de vacinação, que dura, em média, 30 dias, o proprietário dos animais deve registrá-la nas unidades locais de atenção veterinária, estando sujeitos a multas e ao impedimento para comercialização dos animais se não cumprirem a etapa;

Uma das principais consequências da ocorrência da febre aftosa que poderia ser causada pela descontinuidade do processo de vacinação, além da questão sanitária e de saúde animal e humana, é, sem dúvida, econômica. Devido ao alto poder de difusão do vírus e aos impactos econômicos provocados pela doença, os países e áreas livres de febre aftosa estabelecem fortes barreiras à entrada de animais susceptíveis e seus produtos oriundos de regiões com febre aftosa. Assim, basta apenas um foco desta doença (uma propriedade atingida) para haver restrição ao mercado internacional, e até mesmo ao mercado nacional, já que animais e produtos de origem animal ficam proibidos de serem comercializados para países livres ou áreas livres de febre aftosa.

É, portanto, devido ao impacto potencial gerado pelo não cumprimento das etapas de vacinação, que se considera a vacinação necessária, uma vez que existe movimentação (trânsito ou comércio) de animais na região.

Desta forma, foi verificado alto risco de gestão vivenciado pela Coordenação Regional da Funai em Fortaleza/CE, ao descumprir com a etapa compulsória de vacinação na execução do Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa - PNEFA, durante a fase de mudança na gestão ocorrida na Coordenação Regional, que impactou a consecução de metas e que apresentou risco potencial de comprometimento dos avanços alcançados na região em Programa de suma importância.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do Relatório de Gestão e peças complementares apresentadas

Fato

O procedimento de auditoria teve por objetivo a avaliação da conformidade das peças, no que se refere ao disposto no Artigo 13 da IN TCU nº 63/2010, com o intuito de averiguar se a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência e se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014.

Em face de terem sido detectadas algumas inconsistências no Relatório de Gestão e em face da não previsão de o mesmo ser substituído, já que a publicação pelo TCU gerou efeitos externos (o relatório passou a ser de uso público e irrestrito), entende-se que a responsabilidade pela qualidade da declaração da gestão é dos dirigentes responsáveis pela UJ.

A partir do entendimento apresentado no parágrafo anterior, adotou-se o procedimento de registrar como constatação todos os casos em que as incorreções detectadas no Relatório de Gestão induzem a conclusões equivocadas sobre os atos de gestão da Unidade Jurisdicionada, nos demais casos, foram listados no presente registro de informação.

Desta forma, verificou-se que na peça apresentada o gestor deixou de contemplar, ou apresentou de forma incompleta, as seguintes informações:

<i>Peca</i>	<i>Item/Normativo</i>	<i>Informação não apresentado ou incompleta</i>
Relatório de Gestão - Governabilidade	Item 2, Subitem 2.1 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O Gestor abordou o tema controle interno, mas não abordou a participação do Comitê Regional como instância de Controle e Governança, não obstante seu caráter preeminente, consultivo.
Relatório de Gestão – Atendimento à Lei de Acessibilidade	Item 3, Subitem 3.6 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O Gestor não detalhou o que foi possível atender dos ditames da Lei 10.098/2000 e do Decreto 5.296/2004, apenas justificou o fato de o imóvel ser alugado. Ademais, não apresentou informações relativas aos outros imóveis onde funcionam as CTL's Baía da Traição, João Pessoa, Piripiri, Natal, Crateús e Itarema.
Relatório de Gestão – Ambiente de Atuação	Item 4, Subitem 4.1 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O Gestor falou do ambiente de atuação, mas restringiu-se a relatar o número de comunidades e aldeias indígenas sob sua jurisdição, não detalhando os elementos solicitados pela DN, em particular os afetos aos produtos e serviços ofertados às comunidades, as ameaças e oportunidades na atuação e descrição de riscos.
Relatório de Gestão – Ações de Governo	Item 5, Subitem 5.2 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº	O gestor expôs um quadro de ações de responsabilidade da UJ,

<i>Peca</i>	<i>Item/Normativo</i>	<i>Informação não apresentado ou incompleta</i>
	134	porém não falou sobre impacto, sobre as iniciativas de responsabilidade da Unidade, nem falou sobre os fatores intervenientes e condicionantes – restrições e parâmetros de atuação.
Relatório de Gestão – Política de Contratação de mão de obra	Item 7, Subitem 7.2 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O gestor informou sobre a mão de obra de apoio, porém não falou da política de contratação, que é implementada pela Sede.
Relatório de Gestão – Gestão do Patrimônio Imobiliário	Item 8, Subitem 8.2 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O gestor abordou o tópico sobre gestão de Patrimônio Imobiliário, mas não contemplou a totalidade das informações exigidas na DN TCU Nº 134/2013, bem como não seguiu as orientações dispostas na Portaria TCU nº 90/2014, para elaboração dos conteúdos do Relatório de Gestão, conforme item específico deste Relatório.
Relatório de Gestão – Gestão de Tecnologia da Informação	Item 9, Subitem 9.1 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O gestor abordou o tema gestão da tecnologia, mas somente abriu o item não relatou nenhuma informação sobre a gestão ou sistemas e eventuais necessidades.
Relatório de Gestão – Cumprimento da Lei 8.730/93	Item 11, Subitem 11.3 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O gestor informou sobre o cumprimento das obrigações previstas na Lei 8.730/93, porém, na planilha consta que, dos cinco comissionados, nenhum cumpriu a obrigação e que a situação do cumprimento das obrigações seria apresentada após a avaliação do Relatório de Gestão. Este assunto está tratado em item específico deste relatório.
Relatório de Gestão	Item 12, Subitem 12.1 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU Nº 134	O gestor abordou o tema sobre informações contábeis, porém declara não ter sido orientado pela sede da Funai sobre a aplicação dos dispositivos previstos na NBC T 16.9 e NBC T 16.10, publicadas pelas Resoluções CFC nº 1.136/2008 e 1.137/2008. Ressalte-se que não detalhou as contas contábeis pendentes de regularização apontadas pelo Conselho Fiscal.
Relatório de Gestão	Item 13, Subitem 13.1 do ANEXO II à Decisão Normativa-TCU nº 134	O gestor falou do contingenciamento financeiro e da transição na gestão como fatores que contribuíram para as limitações apresentadas no relatório, porém não detalhou de forma apropriada as circunstâncias que antecederam



<i>Peça</i>	<i>Item/Normativo</i>	<i>Informação não apresentado ou incompleta</i>
		a substituição dos gestores da unidade e os problemas orçamentários decorrentes da gestão dos seus antecessores.
Parecer da Auditoria Interna	Item 1 do ANEXO III à Decisão Normativa TCU nº 140	Apesar da apresentação da peça, devido ao fato de não terem sido realizadas ações da Auditoria Interna na UJ em análise, ficou comprometida a emissão de opinião sobre controles internos em geral. Além disso, a opinião final emitida pelos auditores foi sobre as peças complementares que integram a Prestação de Contas Anual da Sede da Fundação e não sobre o Relatório de Peças complementares da UJ – Coordenação Regional do Nordeste II.
Rol de Responsáveis	Artigo 13 da IN TCU nº 63/2010	Apesar da apresentação da peça, a mesma encontra-se em desconformidade com a descrição das naturezas de responsabilidades previstas no Art. 1º da IN TCU nº 63/2010. Além disso, verificaram-se divergências nos dados constantes no rol e os dados registrados no sistema SIAFI/CONAGENTE, o que gerou a necessidade de Nota de Auditoria NA 201503459-01 para que o gestor providenciasse a substituição da peça junto ao TCU.

Ressalta-se que os tópicos sobre gestão do Patrimônio Imobiliário, sobre o Rol dos Responsáveis, sobre o Parecer de Auditoria e sobre o cumprimento das obrigações previstas na Lei 8.730/93, foram tratados em constatações específicas deste relatório.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Relato indevido sobre o descumprimento da Lei 8.730 no Relatório de Gestão da unidade.

Fato

A partir da análise do conteúdo obrigatório do Relatório de Gestão da Coordenação Nordeste II da FUNAI, nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014, constatou-se que, sobre o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/93, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e renda, o relato apresentado menciona o fato de todos os comissionados terem descumprido com a obrigação.

Cabe registrar que, por intermédio da IN TCU nº 67/2011 o TCU exerceu sua prerrogativa de regulamentar a forma de apresentação da Declaração de Rendimentos e Bens.

Por intermédio do Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 29 de maio de 2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Após contato com a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoa (COGP) da FUNAI sede em Brasília, fomos informados que a declaração de autorização de acesso aos bens e renda dos servidores fica concentrado na própria sede em Brasília, à disposição das autoridades-pertinentes. Portanto, houve um equívoco de interpretação quanto ao cumprimento da obrigação em questão, uma vez que o documento não constava nesta Coordenação Regional, pois fica arquivado na sede em Brasília. Segundo a COGP, todos servidores quando são nomeados e tomam posse tanto de cargo efetivo, quanto de cargo comissionado ou função gratificada, assinam tal documento que é arquivado na FUNAI sede, em Brasília.”

Após a apresentação dos fatos, o gestor ainda acrescentou, por intermédio do Ofício nº 176/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 09 de julho de 2015, as seguintes informações:

“a documentação de posse/exercício é encaminhada à Funai sede, em Brasília, não tendo sido possível encontrar a documentação nesta Unidade. Esta Coordenação Regional, a partir de tais constatações está buscando atualizar o assento funcional dos servidores desta Unidade, com cópia da documentação relatada, a fim de manter o controle da documentação.”

Não obstante a justificativa apresentada e compreendendo a competência regimental da Coordenação Geral de Pessoas da unidade sede da Funai, entende-se que a faculdade exercida pela Coordenação Regional e a necessidade de prestar contas individualizadas ao Tribunal de Contas, não os permite abdicar dos necessários controles sobre documentos e informações na área de pessoal, o que, no caso, não foi demonstrado.

Considera-se a simples declaração do descumprimento da Lei, uma forma de depor contra a gestão da unidade, agravado pelo fato de, na análise crítica apresentada para o problema, o gestor limitou-se a declarar que o mesmo seria tratado a partir da análise do Relatório de Gestão, dando a entender, que aguardaria um posicionamento avaliativo das instâncias de controle ou da Gestão Superior da Entidade para solucionar o problema.

Considerando-se que existe a obrigação legal, advinda do fato de ter havido uma mudança na administração da unidade, com a exoneração dos antigos gestores e a nomeação dos novos que ora respondem pela apresentação do Relatório de Gestão, existe a clara necessidade de que, fatos como esse, que aparentemente possam ser considerados triviais, não sejam objeto de simplismo, mas sim de maior zelo no trato da informação.

Mesmo em face de uma possível dúvida na concatenação da informação a ser prestada, não caberia a falta de ação no sentido de buscar, antecipadamente, orientação para solucionar o problema, o que evitaria o tipo de relato efetuado.

Desta feita, devido ao fato de os controles sobre gestão de pessoas estarem centralizados na sede da Funai, mas também considerando a incapacidade de prestar informações completas e coerentes demonstrada pela Coordenação Regional, não obstante as competências regimentais, conclui-se pela necessidade de fortalecimento dos controles internos locais da área de pessoal e que se faça gestão junto ao órgão sede para replicar ou criar ambiente virtual, no sítio eletrônico da Unidade, no qual possa haver compartilhamento de dados e informações da área de pessoal, que possibilite aos gestores locais a capacidade plena de prestação de contas deles requerida.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Apresentação de Parecer de Auditoria sem o conteúdo essencial para emissão de opinião.

Fato

A partir da análise do conteúdo do Parecer da Auditoria Interna, verificou-se que o mesmo não contempla os elementos essenciais à emissão de opinião objetiva e qualificada sobre a gestão da Coordenação Regional da Funai - Nordeste – II em Fortaleza/CE.

O parecer da Auditoria Interna não contemplou a totalidade dos elementos formais exigidos no Anexo III da DN TCU nº 140/2014, apresentando as seguintes omissões:

- a) não faz menção a trabalhos realizados pela Auditoria Interna na Coordenação Regional e a recomendações formuladas pela auditoria interna;
- b) não apresenta avaliação objetiva da capacidade de os controles internos da Unidade evitarem ou corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos, inerentes aos processos relevantes da unidade;
- c) da mesma forma que o item anterior, o parecer descreve os resultados do plano de trabalho de auditoria interna somente em relação a questões de planejamento geral, não trazendo nenhum elemento sobre o planejamento de ações voltados para a Coordenação Regional, e
- d) o parecer carece da opinião do auditor interno sobre a confiabilidade dos registros contábeis e da estratégia adotada pela auditoria interna para a detecção de eventuais inconsistências.

Para a consecução do objetivo colimado, verificou-se, em relação ao conteúdo do Parecer.

Quadro 1: Análise de conteúdo do Parecer da Auditoria Interna

ITEM DE ANÁLISE	CONTEÚDO PRESENTE	
	SIM	NÃO
a) demonstração de como a área de auditoria interna está estruturada; como é feita a escolha do titular; qual o posicionamento da unidade de auditoria na estrutura da UJ;	Sim	
b) avaliação da capacidade de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade;		Não
c) descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação, pela UJ, das recomendações da auditoria interna;	Sim	
d) informações sobre a existência ou não de sistemática e de	Sim	

sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna;		
e) informações sobre como se certifica de que a alta gerência toma conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e assume, se for o caso, os riscos pela não implementação de tais recomendações;	Sim	
f) descrição da sistemática de comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna pela alta gerência;	Sim	
g) informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas	Sim(*)	
h) informações sobre a confiabilidade das demonstrações contábeis, demonstrando as eventuais inconsistências verificadas, bem como a estratégia e os procedimentos adotados para a verificação.		Não

(*) O relato sobre a execução do Plano de Trabalho atesta que das 05 atividades previstas todas foram cumpridas, no entanto, nenhuma delas se refere a ações na Coordenação Regional Nordeste –II, o que conduz a um impacto significativo nas condições da Audin manifestar-se sobre a gestão da Unidade.

Se faz necessário circunstanciar a manifestação e atuação da Auditoria Interna da Funai, em face dos graves problemas enfrentados pela unidade da Coordenação Regional Nordeste II, inclusive a abertura de processos administrativos disciplinares envolvendo as autoridades responsáveis pela gestão da Coordenação Regional. Causa espécie a falta de qualquer ação de acompanhamento e avaliação por parte da Auditoria Interna, no período subsequente aos mesmos, durante os Exercícios 2013 e 2014.

Vale registrar que os problemas detectados datam do período entre 2009 a 2013, com os processos administrativos instaurados em 2012, conforme abaixo listados, sem que tenham ocorrido registros de ações de acompanhamento dos fatos pela Auditoria:

- Processo Administrativo Disciplinar nº 08620.053365/2012-93

Fato apurado: Apurar possível irregularidade administrativa na Coordenação Regional da Funai em Fortaleza/CE, principalmente em relação ao pagamento irregular de despesa com combustíveis.

- Processo Administrativo Disciplinar nº 08620.072457/2012-72

Fato apurado: Apurar possíveis irregularidades administrativas na Coordenação Regional da Funai em Fortaleza/CE.

- Processo Administrativo Disciplinar nº 08620.084144/2012-67

Fato apurado: Apurar possível agressão verbal por parte do Coordenador Regional Nordeste II.

Finalmente, a conclusão apresentada no Parecer carece de elementos de aderência à gestão da Coordenação Regional do Nordeste II, uma vez que traz a seguinte opinião conclusiva:

“Pelas peças complementares que integram a Prestação de Contas Anual da Sede da Fundação relativo ao exercício 2014, entendemos que o mesmo encontra-se em condições de ser submetido à apreciação da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União.”

A referência que faz o texto do parecer, sobre as peças complementares ao processo de Prestação de Contas Anual da Sede da Fundação torna-o peça estranha ao processo da Unidade em análise, uma vez que se trata de prestação de contas individualizada da CR Nordeste II.

De forma similar, a opinião de que o processo estaria em condições de ser submetido à apreciação da CGU e do TCU não se configura na opinião qualificada e objetiva sobre controles internos, nem apresenta proposituras à alta administração, que é o que se espera de um parecer da Auditoria Interna de um órgão de Governo, conforme previsto no Capítulo X, Seção I. Item 13, alínea “f” da IN SFC nº 01 de 06/04/2001, uma vez que carece justamente das razões que o tornariam “em condições de ser apreciado”.

Após a apresentação dos fatos, o gestor manifestou-se por intermédio do Ofício nº 176/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 09 de julho de 2015, apresentando as seguintes informações:

“Como já informado, a Auditoria Interna, regimentalmente, encontra-se em Brasília, fugindo da competência desta Coordenação Regional qualquer atuação e ou controle sobre esta.

Não obstante a correta informação prestada pelo gestor local, de que as vinculações e competências da Unidade de Auditoria Interna estarem afetas à unidade sede da estrutura organizacional e regimental da Funai, trata-se da apresentação de documento em processo de prestação de contas individualizado, oriundo da unidade central, que deveria apresentar o mínimo de elementos de aderência e aplicabilidade à gestão em análise.

Desta feita, a análise não recai, nesta oportunidade, sobre a responsabilidade da unidade central em elaborar e encaminhar o Parecer, mas na responsabilidade e na capacidade do gestor local em apresentar a documentação em processo individual em condições de atender aos elementos exigíveis de qualidade das peças do processo.

Conclui-se das análises realizadas, que o Parecer de Auditoria, apesar de estar em grande medida, relativamente aos aspectos formais, aderente aos normativos do TCU, carece de elementos essenciais, quais sejam: a ausência de recomendações formuladas pela Auditoria Interna e seu impacto na gestão; a ausência de prescrição, no plano de trabalho de auditoria interna de itens específicos de acompanhamento da unidade auditada, previstos no planejamento – PAINT 2014 e, principalmente, de aderência aos riscos institucionais previamente conhecidos e que careciam de acompanhamento sistemático por parte da unidade central do órgão. A ausência desses elementos transforma o Parecer emitido em mera peça formal, sem essência e conteúdos exigíveis para sua aceitabilidade e aplicabilidade.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Não apresentação de peças complementares previstas na norma do TCU

Fato

A partir da análise da documentação apresentada pela Coordenação-Geral verificou-se que não foram encaminhadas as seguintes peças complementares

Parecer de colegiado que, por força de lei, regulamento ou regimento esteja obrigado a se pronunciar sobre as contas da Unidade Jurisdicionada. No caso específico, as competências dos órgãos colegiados encontram-se previstas no Regimento Interno da Funai, Capítulo V, Seção I, que estabelece:

Art. 10. À Diretoria Colegiada compete:

[...]

VII - analisar e aprovar relatório anual e prestação de contas com avaliação dos programas e ações na área de atuação da FUNAI;

Deixou-se de apresentar também o relatório do órgão, instância ou área de correição com relato sucinto dos fatos apurados no Exercício 2014 ou em apuração pelas comissões de inquérito em processos administrativos disciplinares instaurados na unidade jurisdicionada no período a que se refere o Relatório de Gestão com o intuito de apurar dano ao Erário, fraudes ou corrupção.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Recomendações da CGU pendentes de atendimento pela UJ

Fato

Trata-se de procedimento para verificar a existência de recomendações pendentes de atendimento pela UJ até o final do exercício em análise, independentemente do exercício em que se originaram, analisando as eventuais justificativas do Gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

O Gestor registrou, no Relatório de Gestão, itens 12.2.1 e 12.2.2, que tratam respectivamente, relativos às recomendações do Órgão de Controle Interno - OCI atendidas durante o Exercício 2014 e a situação das recomendações do OCI que permaneciam pendentes de atendimento. Em ambos os casos, registrou que não haviam ocorrido no Exercício.

De fato, em relação ao primeiro item, o que trata das recomendações atendidas durante o Exercício, o fato não ocorreu.

Em relação aos trabalhos realizados pelo Controle Interno durante o Exercício, apesar de conterem uma série de constatações e recomendações aos gestores, somente foram encaminhados em sua forma definitiva, durante o Exercício 2015, em curso.

Entretanto, quanto ao segundo item, que trata das recomendações pendentes de atendimento de exercícios anteriores a resposta dada pelos gestores foi inapropriada, uma vez que, a partir da entrega do último Relatório Anual de Auditoria encaminhado, que foi o de nº 201109087, sobre a avaliação do Relatório de Gestão 2010, o gestor encaminhou somente o Ofício nº 391/2011, de 05/09/2011, tratando do Plano de Providências da Unidade.

No anexo ao documento, tratou do encaminhamento de manifestação acerca da Recomendação de Auditoria nº033, que rezava sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle internos de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza e não extração dos limites legais estabelecidos para cada modalidade licitatória. A justificativa foi analisada e devidamente acolhida pela Unidade de Controle Interno.



As demais recomendações do relatório ficaram, portanto, em estado de monitoramento, aguardando manifestação do gestor, conforme o seguinte quadro:

<i>Número do Relatório de Auditoria de Contas</i>	<i>Item do Relatório (número e descrição sumária)</i>	<i>Situação Atual das recomendações</i>	<i>Item específico da Parte “achados de auditoria do Relatório”</i>
201109087	4.2. Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ	Monitorando	2.1.1.1 - INFORMAÇÃO: (006)
201109087	4.3. Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ	Monitorando	2.1.2.1 - INFORMAÇÃO: (022)
201109087	4.5. Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ	Monitorando	2.1.4.3 - INFORMAÇÃO: (034)
201109087	4.11. Avaliação de Contratos e Convênios - SIASG/SICONV	Monitorando	2.1.5.1 - INFORMAÇÃO: (031)
201109087	4.13. Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços	Monitorando	2.1.4.1 - INFORMAÇÃO: (015)
201109087	4.14. Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial	Monitorando	2.1.3.1 - INFORMAÇÃO: (024)
201109087	4.15 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação	Monitorando	2.1.2.2 - INFORMAÇÃO: (029)

Apesar das contas de 2010 terem sido julgadas pelo TCU, houve determinação da Egrégia Corte de Contas, à Coordenação Regional da Funai em Fortaleza, para que atendesse às Recomendações formuladas por intermédio do Relatório de Auditoria nº 201109087, de 13 de maio de 2011, conforme pode-se verificar da transcrição do Acordão/TCU nº 2378/2012.

Apesar de não haver determinação expressa à CGU para acompanhamento das recomendações, a partir do entendimento de que haviam de fato pendências no atendimento às recomendações da CGU, que poderiam comprometer análise da gestão do Exercício em foco, foi emitida Solicitação ao Gestor para que encaminhasse esclarecimentos sobre os pontos do Relatório de Auditoria identificados como não atendidos.

Em relação ao item 4.14. Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial – do Relatório de Auditoria 201109087, o tema não foi objeto de reiteração uma vez que houve nova análise realizada neste relatório que apontou para a continuação do problema, e, cujo desenvolvimento do tratamento da informação e consequentes providências adotadas pelos novos gestores encontram-se devidamente relatados em constatação específica neste relatório.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Gestão de pessoas.

Fato

Trata-se de procedimento que visa à avaliação da gestão de pessoas da UJ quanto à observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões, bem como a avaliação da tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios.

Devido ao fato de a Unidade Auditada não ser Unidade de Pagamento - UPAG, não se aplica a análise da gestão da remuneração de Pessoas.

Entretanto, o Gestor apresentou informações no Relatório de Gestão e durante o período da auditoria, que foram consideradas dignas de questionamento, análise e registro nas informações neste relatório, a saber:

1 – No Relatório de Gestão:

“As principais dificuldades para a realização dos objetivos traduzem-se [...] falta de recursos humanos na sede da Coordenação Regional por aposentadoria de grande parte da força de trabalho; mudança abrupta do Coordenador Regional. A Falta de pregoeiro que prejudicou os processos de licitação para aquisição de bens e serviços. [...] Falta de execução do programa de capacitações continuados (Funai SEDE). Atraso ou a não execução de atividades previstas no planejamento para apoio às comunidades indígenas:”

2 - No Ofício nº 136/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 22 de maio de 2015 o gestor encaminhou a seguinte justificativa à Solicitação de Auditoria apresentada:

“A atual gestão assumiu a Coordenação Regional Nordeste II em Junho de 2014, e o que se percebeu é que não houve por parte da gestão anterior a instituição de processos organizacionais como: planejamento, controles de processos, gestão dos recursos orçamentários. O que houve foi um ajuntamento de atividades distribuídas por setor e por Coordenação Técnica Local. A cada uma destas atividades foi atribuído um valor estimativo. É relevante frisar que havia uma dificuldade, que apesar de minimizada com a chegada de 02 (dois) servidores permanentes de recursos humanos qualificados e capacitados para desempenhar funções estratégicas. Em junho de 2014, a Divisão Técnica/DIT e o Serviço de Gestão Ambiental e Territorial/SEGAT estavam sem chefia; e havia apenas uma pessoa trabalhando em cada um destes setores. A falta de servidores dificultou sobremaneira a organização interna e do planejamento, impactando diretamente no desenvolvimento de várias atividades, o cumprimento de metas e a execução orçamentária e financeira.”

[...]

“No que diz respeito à atuação administrativa, a Sede da Funai centraliza os atos acerca da folha de pagamento e da vida funcional dos servidores, cabendo às unidades regionais apenas o encaminhamento das demandas, controle de frequência, dentre outros”



Apesar de não se aplicar ao escopo de auditoria acordado com o TCU, o argumento utilizado pelo gestor para a não consecução de metas, no sentido de haver a carência de pessoal, em especial de pessoal qualificado, demandou a necessidade de levantamento de maiores informações sobre as razões apresentadas, uma vez que têm impacto direto na aplicação dos demais procedimentos de auditoria, principalmente, nos que abordaram a avaliação de resultados, questões de governança e planejamento, além das questões operacionais de execução de ações de governo e controles administrativos, bem como da própria relatoria do Relatório de Gestão Anual.

Para tal, foi solicitado ao gestor que apresentasse informações adicionais, não contempladas no Relatório de Gestão, que abordassem: estudos ou solicitações de estudos encaminhadas à Sede da Funai, sobre avaliação de distribuição de pessoas, capacidade da força de trabalho instalada, vinculação da força de trabalho à consecução da atividade fim do órgão e necessidade de fortalecimento da equipe; dados sobre a qualificação da força de trabalho e capacitação, apresentando, como evidências a distribuição do pessoal por áreas e serviços internos, conforme as competências regimentais da Unidade e as solicitações encaminhadas à sede da Funai.

A essa solicitação o gestor apresentou justificativas, por intermédio o Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 29 de maio de 2015, conforme o que se segue:

“Em referência à gestão de pessoas desta Coordenação Regional, disponibilizamos o memorando nº I95/GAB/CRN-II/2015, de 30 de março de 2015, o qual relata a situação do quadro reduzido de servidores e solicita providências da Presidência da FUNAI.”

Ressalta-se que somente a servidora L. N. N. e o servidor M. B. de C. obtiveram suas remoções até o presente momento.

Desde o ano passado, a Coordenação Regional busca realizar um encontro de Planejamento Estratégico e Operacional voltado para os servidores da Coordenação Regional Nordeste - II, em-Fortaleza/CE, visando sanar os problemas diários que a CR encontra e planejar de forma qualitativa e quantitativa o desenvolvimento das diversas atividades desenvolvidas por todos os setores/núcleos da Coordenação.

Neste sentido, foi agendado do dia 01 ao 03 de junho de 2015 reunião de Planejamento Estratégico e Operacional no Centro de Pastorais (CDPDH) nesta cidade, conforme documento anexo a este ofício.” (Nome dos servidores foi abreviado)

O teor da comunicação apresentada pela Coordenação Regional ao Presidente da Funai, citada no ofício acima transcrito, foi a seguinte:

“Ao mesmo tempo em que cumprimento Vossa Senhoria, venho respeitosamente externar minha preocupação com as atuais condições e, a forma precária com que a Coordenação Regional Nordeste II (CIÍN II) vem .atuando e desenvolvendo suas atividades administrativas e finalísticas.”

“As ações da CR têm sido prejudicadas pelo quadro reduzido de servidores, isso também tem gerado uma sobrecarga de atividades sobre os poucos servidores qualificados lotados na Regional.”

“Atualmente, a CR não possui em seu quadro servidores, responsável pelas licitações; não há responsáveis pelo serviço de patrimônio (o patrimônio é acompanhado por um servidor que atua no Núcleo de Pessoa), acumulando serviços, além disso, este servidor

é constantemente requisitado para atuar como instrutor em cursos realizados pela Funai); o serviço de gestão ambiental e territorial conta com apenas 02 (dois) servidores para-acompanhar e apoia ações em 04 (quatro) estados (Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba), ressalte-se que há uma demanda diária para o SEGAT que não são, atendidas por falta de servidores. Outra necessidade é a lotação de servidor para atuar no almoxarifado, mantendo controle de entrada e saída, recebimento, baixa, etc., do estoque de material adquirido por esta CR o qual tem sido controlado precariamente pelo SEAD e DIT. A consequência disso é uma insatisfação generalizada dás comunidades indígenas e constantes denúncias feitas contra a Coordenação Regional no Ministério Público Federal.”

“Além das questões relatadas, a Coordenação Regional vai arcar com a suspensão de 06 (seis) servidores que terão que cumprir penalidades que variam de 30 (trinta) dias a 4(quatro) meses de afastamento,-o que agravará a situação da CR.”

“O cenário que se desenha no período de cumprimento da suspensão desses servidores é extremamente crítico, tendo em vista que estes desenvolvem atividades fundamentais na Divisão Técnica no SEAD por exemplo. O impacto da suspensão terá certamente desdobramentos diretos nas ações, finalísticas, pois estas dependem das atividades desenvolvidas pelo DIT e pelo SEAD.”

Vale registrar que, na tentativa de solucionar os problemas passados e os que se anunciam para um futuro próximo, a Coordenação solicitou a nomeação e remoção de oito servidores para assumirem as Funções gratificadas disponíveis na Coordenação. Até o término da auditoria, duas solicitações haviam sido atendidas.

Ainda cabe esclarecer que os processos administrativos citados pelo gestor referem-se aos processos gerados a partir de demanda recebida e do trabalho realizado pela Controladoria- Geral da União, objeto do Relatório de Demandas Especiais – RDE Processo nº 00206.001364/2013-23, encaminhado aos gestores em novembro de 2014.

A resposta da Coordenação Regional apresenta o esforço realizado junto à sede da Funai, ocorrida no mês da março do corrente ano, no entanto, não atende a totalidade do que foi solicitado, uma vez que se buscavam informações adicionais sobre a avaliação de distribuição de pessoal, capacidade instalada, vinculação da força de trabalho à consecução da atividade fim da entidade e sobre a qualificação da força de trabalho e capacitação, além do que foi fornecido pelo gestor no Relatório Anual e que permitisse à auditoria perceber as fragilidades por área específica de atuação da Coordenação Regional e possíveis soluções imediatas.

Entretanto, das análises realizadas, foi possível identificar as seguintes questões relevantes, a partir do quadro de distribuição de servidores a seguir transcreto:

UNIDADE DA CRN-II	MUNICÍPIO	SERVIDORES	PRESTADORES DE SERVIÇOS
COORDENAÇÃO REGIONAL NOROESTE II	FORTALEZA/CE	20	10
CTL BAÍA DA TRAIÇÃO	BAÍA DA TRAIÇÃO/PB	16	4
CTL JOÃOPESSOA	JOÃO PESSOA/PB	17	6
CTL PIRIPIRI	PIRIPIRI/PI	1	0
CTL NATAL	NATAL/RN	2	0

CRL CRATEUS	CRATEUS	1	0
CTL RECIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	CAUCAIA/CE	0	0
CTL ITAREMA	ITAREMA	2	1
TOTAIS		59	21

- na distribuição de pessoal por unidades, verificou-se que existe concentração de servidores nas seguintes áreas: fortaleza (vinte servidores e dez prestadores de serviços – PS), Baia da Traição (dezesseis servidores e quatro PS) e João Pessoa (dezessete servidores e seis PS);
- existe concentração de servidores no município de João Pessoa que necessitaria de estudos de adequação às necessidades de atendimento a comunidades indígenas na área, uma vez que se trata de vinte e três profissionais para atendimento de uma aldeia indígena, com aproximadamente 3.000 indivíduos, sem terras homologadas, o que dificulta a implementação de ações administrativas e finalísticas na região;
- a concentração de vinte profissionais no Município de Baia da Traição deve-se à grande representatividade da comunidade indígena, que abrange 32 aldeias, com aproximadamente 8.000 indivíduos, distribuídos em três municípios (Rio Tinto, Marcação e Baia da Traição);
- em Fortaleza a concentração de servidores se dá pela necessidade da atividade administrativa, mas não representa a distribuição ideal de servidores no estado do Ceará, haja vista a precária situação de Crateús;
- em Crateús a situação é crítica, uma vez que, em 2014 um único servidor era responsável por uma área que concentra cerca de 10.000 indivíduos distribuídos por nove municípios (Iporanga, Monsenhor Tabosa, Tamboril, Crateús, Quiterinópolis, Ararendá, Independência e Novo Oriente), em 2015 a situação se agravou com a saída do servidor lotado na região;
- em Caucaia no Ceará não há servidor lotado, apesar da população aproximada de 5.000 índios no município;
- em Itarema existem três profissionais (dois servidores e um PS) que atendem à comunidade que já está estabelecida em terras reconhecidas e homologadas;
- em Natal encontram-se lotados dois servidores, um deles em licença médica, com uma situação complexa de indígenas dispersos pelo estado, sem terras homologadas – seis aldeias com aproximadamente 3.000 indivíduos – as dificuldades mapeadas foram a dificuldade de deslocamentos e supervisão devido à dispersão das comunidades, e
- em Piripiri no Piauí um servidor para lidar com outra situação complexa de aproximadamente 1.200 indígenas distribuídos em aglomerados dispersos, sem aldeias constituídas e sem terras homologadas, a estrutura física na qual funcional a representação estava, no momento da auditoria, sem comunicação (internet e telefone).

Apesar de a análise de proporcionalidade realizada ser de cunho quantitativo, não foram identificadas diferenças qualitativas determinantes.

Tanto na demanda apresentada pelas comunidades indígenas, quanto na tipologia e qualidade das ações desenvolvidas pela Funai, bem como nas especificidades técnicas da qualificação profissional da equipe de profissionais da Funai designada para cada localidade, não foram identificados critérios de segmentação, estratificação ou condicionante para investimentos.

O único fator importante identificado para a diferenciação das ações, além da questão da proporção numérica entre profissionais e comunidade indígena, foi o grau de sociabilização das comunidades indígenas, expressa no fato das terras estarem, ou não, homologadas, as aldeias constituídas, ou não, e a dispersão das populações. Mesmo assim, esses fatores não foram considerados preponderantes, uma vez que não são utilizados como critérios de priorização ou pontuação de ações nos planos de aplicação da Funai.

Nesse diapasão, verificou-se que os Estados do Piauí e Rio Grande do Norte são os únicos Estados do País onde nenhuma terra indígena está homologada, as aldeias não estão estruturadas e as comunidades são dispersas. Esses Estados são, justamente, os que apresentam os menores números de agentes da Funai em atuação, apesar das necessidades e demandas serem igualmente mapeadas, e os projetos e ações desenvolvidos pela Funai serem da mesma natureza e qualidade, que nos demais Estados, conforme pode-se verificar no Plano de Ação da Funai para ao Exercício 2014.

Conclui-se que o esforço dispendido pela Coordenação Regional, em remanejar o pessoal lotado na região, visa solucionar o problema administrativo imediato da Sede da Coordenação, uma vez que os impedimentos previstos para alguns servidores que exercem funções importantes, segundo o gestor, comprometerão o desempenho da Unidade.

No entanto, cabe registrar que a ação emergencial, não está gerando acréscimo de força de trabalho, busca solucionar problemas e não tem pretensões de atender às questões estruturantes identificados pelo gestor, nas diversas áreas da gestão.

Alerta-se, finalmente, para ciência dos gestores que, na ausência de estudos mais apropriados sobre processos de trabalho e lotação ideal das unidades, o remanejamento de pessoal, não obstante a discricionariedade dos atos legais praticados pelo gestor, acrescenta um fator de risco à gestão, ao ser implementado de forma empírica, sem que se conheçam os impactos que serão sentidos pelas áreas que estão perdendo pessoal.

4 GESTÃO PATRIMONIAL

4.1 BENS IMOBILIÁRIOS

4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Elaboração do Inventário de Bens Imóveis da Unidade de forma incompleta e com descumprimento ao princípio de Segregação de Função.

Fato

Do exame do Inventário de Bens Imóveis da Unidade referente ao exercício de 2014, verificou-se que o mesmo se apresenta incompleto, haja vista as impropriedades/falhas especificadas a seguir:

a) divergência entre o inventário, que indica apenas dois imóveis sob responsabilidade da Unidade Gestora (Quadro 1), e os registros no Siafi e no SPIUnet (Tabelas 1 e 2, respectivamente), que apresentam um total de seis imóveis sob responsabilidade da Unidade, conforme demonstra-se a seguir:

Quadro 1 – Imóveis Incorporados à Coordenação Regional de Fortaleza, conforme Inventário de Bens Imóveis referente ao exercício de 2014.

Localização	Imóvel- RIP	Regime	Valor Histórico	Data da Avaliação
Baía da Traição –PB		Uso em Serviço Público	128.539,17	21/02/2011
João Pessoa –PB – 205100122500-1		Cessão	151.515,96	02/09/2008

Fonte: Inventário Patrimonial da CRN II –CE e CTL's Subordinadas – Exercício de 2014.

Tabela 1 – Imóveis registrados na Unidade Gestora, conforme Siafi.

Siafi- Imóveis de Uso Especial- 1.4.2.1.1.10.00	Conta Corrente conf. Siafi	Saldo em R\$
Conta Contábil 1.4.2.1.1.10.01 – Imóveis Residencial/Comercial	2051000505000	151.515,96
Total(1)		151.515,96
Conta Contábil-1.4.2.1.1.10.09 – Fazendas, Parques e Reservas	1303000185000 1595000025007 1929000015009 2159000015005 2159000025000	49.774,80 315.038,51 5.829.142,20 15.739.180,43 5.110.393,83
Total(2)		27.043.529,77
Total Geral-Conta Imóveis de Uso Especial= Total(1)+Total(2)		27.195.045,73

Fonte: Siafi-Balancete de Dezembro de 2014.

Tabela 2 – Imóveis sob responsabilidade da Unidade Gestora, conforme SPIUnet.

Município	RIP do Imóvel - SPIUNET	RIP da Utilização	Regime de Utilização	Tipo de Destinação	Valor – R\$
Acarau	1303000175004	1303000185000	Usufruto indígena	Reserva	49.774,80
Itarema	1595000015001	1595000025007	Usufruto indígena	Reserva	315.038,51
Baía da Traição	1929000045005	1929000015009	Usufruto indígena	Reserva	5.829.142,20
Joao Pessoa	2051001225001	2051000505000	Cessao - administracao federal indireta	Casa	151.515,96
Rio Tinto	2159000455005	2159000015005	Usufruto indígena	Reserva	15.739.180,43
Rio Tinto	2159000465000	2159000025000	Usufruto indígena	Reserva	5.110.393,83
Total					27.195.045,73

Fonte: SPIUnet (posição em Janeiro de 2015).

Destaca-se, por pertinente, que, além da incorreção no que se refere à quantidade de imóveis informada no Inventário de Bens Imóveis, verifica-se a inconsistência com relação à informação de imóvel localizado na Baía da Traição – PB, haja vista constar no quadro apresentado no inventário, a informação de “Imóvel foi incorporado à T.I Potiguara”, além de Regime de Utilização: “21-Uso em serviço público”, e valor histórico de R\$ 128.539,17. Entretanto, no SPIUnet, no Município de Baía da Traição, verificou-se apenas o registro do Imóvel (Rip 192900004.500-5), no valor de R\$

5.829.142,20 que seria relativo à Reserva Indígena, com registro correspondente no Siafi, pelo Rip de Utilização 192900001.500-9.

Importa informar que a Unidade não apresentou justificativa para a ausência, no Inventário de Bens Imóveis, dos demais bens imóveis registrados no Siafi e SPIUnet como de responsabilidade da Unidade Gestora. Também não constou, no Relatório Final da Comissão de Inventário Patrimonial, datado de 18/12/2014, menção/esclarecimento sobre a questão. Ademais, o referido relatório não faz menção quanto às divergências com relação aos registros pertinentes ao imóvel localizado na Baía da Traição-PB.

b) existência de saldo no valor de R\$ 5.840,44, no Siafi (Balancete de Dezembro de 2014), na Conta Contábil 1.4.2.1.1.22.33 - Galpões, sendo esta conta, sub-conta da Conta Corrente 1.4.2.1.1.22.00 – Bens Dominiais Não-Registrados no SIAPA. A referida conta contábil não apresenta movimentação no exercício de 2014, o que indica permanência de tempo alongado, sendo que não consta, no Relatório Final da Comissão de Inventário Patrimonial, datado de 18/12/2014, menção/esclarecimento sobre a que se refere.

Sobre o assunto, a Unidade informou por intermédio do Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 29 de maio de 2015, que:

“Quanto à conta contábil 1.4.2.1.1.22.33, não foi possível identificar do que se trata o valor de R\$ 5.840,44. Não há nenhum galpão/armazém ou algo do tipo sob a responsabilidade desta Unidade Administrativa”.

c) existência de saldos nas Contas Contábeis, a seguir especificadas, pertencentes ao subgrupo 14211.00.00 – Bens Imóveis, no Balancete da Unidade relativo ao mês de Dezembro/2014, apesar de não constar, no Relatório Final da Comissão de Inventário Patrimonial, datado de 18/12/2014, menção/esclarecimento sobre a que se referem. Ressalte-se que as contas não tiveram movimentação no exercício de 2014, o que indica permanência de tempo alongado.

Quadro 2 – Contas Contábeis do subgrupo 14211.00.00 – Bens Imóveis

Conta Contábil	Saldo no Balancete de Dez/2014
1.4.2.1.1.91.00 - Obras em Andamento	908.558,48
1.4.2.1.1.92.00 - Instalações	60.804,45
1.4.2.1.1.93.00 – Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	23.781,57

Fonte: Siafi-Balancete de Dezembro de 2014.

Importa informar que a Unidade não apresentou informações/justificativas sobre os referidos saldos.

Diante das impropriedades/falhas detectadas, evidencia-se que o Inventário de Bens Imóveis da Unidade apresenta-se incompleto, caracterizando o descumprimento ao previsto nos arts. 94, 95 e 96 da Lei nº 4.320/1964.

Ademais, verificou-se a ausência de segregação de função na elaboração do Inventário de Bens Imóveis no âmbito da Coordenação Regional do Nordeste II/CE, uma vez que a Comissão Inventariante, constituída pela Portaria nº 170/DAGES, de 26 de novembro de 2014, teve como presidente o próprio servidor responsável pelas atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário da Unidade. Importa informar que a referida



Portaria foi elaborada pela Diretora de Administração e Gestão Substituta da Fundação Nacional do Índio – Funai, conforme publicação no Boletim de Serviço da Funai em 28 de novembro de 2014.

A inobservância ao princípio da segregação de função identificada na elaboração do Inventário de Bens Imóveis, além de afrontar os princípios da legitimidade e da razoabilidade, contraria o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle - SFC nº 1, de 6 de abril de 2001, e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Causa

Ausência de controle adequado no que se refere aos bens imóveis da Unidade, bem como falta de acuidade, por parte da Comissão de Inventário Patrimonial da CRN II-CE, por ocasião da elaboração do Inventário de Bens Imóveis da Unidade. Aliada a essas questões, quantitativo insuficiente de pessoal para desempenhar as atividades de gestão dos bens imóveis da Coordenação, bem como falta de treinamento adequado. Ademais, nomeação, como presidente da Comissão Inventariante, do próprio servidor responsável pelo setor de patrimônio e almoxarifado da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 176/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 09 de julho de 2015, o gestor, apresentou as seguintes manifestações:

“(...) Informamos que a Coordenação Regional Nordeste II não possui contador e/ou técnico em contabilidade com registro junto ao Conselho Regional de Contabilidade, lotado na CR, tendo, portanto, dificuldades na realização plena e perfeita de atividades e análises de cunho contábil. Em sua jurisdição, há somente um técnico em contabilidade que se encontra na cidade de João Pessoa/PB e tem dificuldades em executar as atividades contábeis uma vez que não tem como verificar os processos físicos que se encontram na CR, em Fortaleza/CE. Ressalta-se, ainda, que o servidor alega que necessita de atualização para exercer a função de conformista contábil. Outro ponto importante é que a atual gestão iniciou suas atividades em meados do ano de 2014 e tem dificuldade em responder questões relativas à contratações/aquisições que foram efetivadas em anos anteriores. Quanto aos registros junto ao SPIUnet, destaca-se que o servidor responsável pelo patrimônio desta CR não teve capacitação completa, inclusive para manusear o SPIUNet de forma adequada;(...)”

Quanto ao descumprimento ao princípio de Segregação de Função:

“(...) Mais uma vez é importante frisar que, por falta de pessoal e de qualificação de pessoal, há uma dificuldade na segregação de funções entre servidores, sendo necessário, em determinados momentos, que um mesmo servidor execute várias atividades a fim de não prejudicar totalmente o andamento das atividades desenvolvidas por esta Coordenação Regional; (...)"

Análise do Controle Interno

Em que pesem as alegativas quanto às dificuldades enfrentadas pela Unidade, haja vista a carência de pessoal qualificado para a realização das atividades e análises de cunho contábil e registros junto ao SPIUnet, bem como de dificuldade em responder questões relativas à gestão anterior, não foram apresentadas informações/justificativas que



contestassem e/ou trouxessem novos elementos capazes de alterar o registro das impropriedades/falhas apontadas, impropriedades estas, que evidenciaram que o Inventário de Bens Imóveis da Unidade apresenta-se incompleto, caracterizando o descumprimento ao previsto nos arts. 94, 95 e 96 da Lei nº 4.320/1964.

Ressalte-se, ainda, que, em que pese a alegativa da falta de pessoal, essa não pode ser aceita como justificativa para a ausência de segregação de função, haja vista que a impropriedade afronta os princípios da legitimidade e da razoabilidade, e contraria o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle - SFC nº 1, de 6 de abril de 2001, e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Ademais, em que pese a Portaria de designação da Comissão de Inventário Patrimonial da Coordenação Regional do Nordeste II/CÉ ter sido elaborada pela Diretora de Administração e Gestão Substituta da Fundação Nacional do Índio – Funai, conforme publicação no Boletim de Serviço da Funai em 28 de novembro de 2014, o Coordenador Regional não pode se eximir da responsabilidade de resguardar o Princípio da Segregação de Função.

Recomendações:

Recomendação 1: Averiguar a situação dos imóveis sob responsabilidade da Unidade, por meio do levantamento dos imóveis ocupados pela Unidade, bem como por meio de consulta aos Sistemas Siafi e SPIUnet, mantendo gestão junto à sede da Funai em Brasília, e à Secretaria do Patrimônio da União, conforme se fizer necessário, a fim de obter informações sobre quais providências deve adotar para realizar os registros e/ou ajustes necessários no sentido de promover o adequado registro do bens imóveis sob sua responsabilidade, tanto no SPIUnet, quanto no Siafi, e consequentemente resguardar a consonância desses registros com a situação real dos imóveis.

Recomendação 2: Realizar o inventário de bens imóveis, conforme previsto nos arts. 94, 95 e 96 da Lei nº 4.320/1964 e Manual Siafi.

Recomendação 3: Observar a necessidade de segregação de atividades, quando da nomeação de comissão inventariante, a fim de resguardar, na elaboração do Inventário de Bens da Unidade, o cumprimento dos princípios da legitimidade e da razoabilidade, e o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle - SFC nº 1, de 6 de abril de 2001.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Falhas na elaboração do Relatório de Gestão, no que se refere às informações relativas aos Bens Imóveis da Unidade.

Fato

Verificou-se, no Relatório de Gestão da Unidade, relativo ao exercício de 2014, a ausência de informações exigidas na DN TCU nº 134, de 04 de dezembro de 2013, sendo evidenciado que a Unidade não seguiu as orientações quanto à elaboração de conteúdos do referido relatório, dispostas na Portaria TCU nº 90, de 16 de abril de 2014, além de apresentar informações incompletas quanto aos Bens imóveis sob responsabilidade da Unidade, uma vez que:

- o Quadro A.8.2.1 - “Distribuição Espacial dos Bens Imóveis de Uso Especial de Propriedade da União”, indicado no Relatório de Gestão com numeração 9.2.1, às fls 60 e 61 do referido relatório, apresenta apenas dois imóveis sob responsabilidade da

Unidade Gestora, divergindo, portanto, dos registros no Siafi e no SPIUnet, onde consta um total de seis imóveis sob sua responsabilidade. Ademais, observa-se, nos subtítulos do referido quadro, menção ao “Exercício 2013” e ao “Exercício 2012”, quando o correto seria “Exercício 2014” e “Exercício 2013”;

- no Relatório de Gestão da Unidade, não constou o Quadro A.8.2.2.1 - Imóveis de Propriedade da União sob Responsabilidade da UJ, exceto Imóvel Funcional, contrariando, portanto, as orientações da Portaria TCU nº 90/14;
- na “Análise Crítica” constante no Relatório de Gestão da Unidade relativa à Gestão do Patrimônio Imobiliário, não foram abordados os aspectos especificados na Portaria - TCU nº 90, item 8.2.4, transcritos a seguir:

“(…)

- a estrutura de controle e de gestão do patrimônio existente no âmbito da UJ;
- a qualidade e a completude dos registros das informações dos imóveis no Sistema de Registro dos Imóveis de Uso Especial da União SPIUnet;
- a qualidade dos registros contábeis relativamente aos imóveis.

De forma mais detalhada, a análise deve, ainda, consignar informações sobre:

- a existência de bens imóveis que estejam fora do patrimônio da União em decorrência da existência de algum impedimento para regularização;
- existência de ocupação irregular de imóveis funcionais e sua representatividade frente ao todo;
- outros problemas identificados na gestão dos imóveis funcionais e as providências adotadas.”

Importa informar que no Relatório de Gestão também não foram apresentadas informações sobre os custos de manutenção dos imóveis. Ademais, quanto aos imóveis locados de terceiros não foram apresentadas informações sobre a finalidade de cada imóvel locado, nem quanto aos custos de locação e os de manutenção relacionados a esses imóveis.

Sobre as situações mencionadas acima, a Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 29 de Maio de 2015, as seguintes informações/justificativas:

“(…)

Em relação a não inclusão das demais Terras Indígenas, houve um equívoco na interpretação de que as outras 4 (quatro) terras não indicadas não estariam homologadas. Sendo assim não deveriam constar do Relatório de Gestão. Foi solicitado de dois engenheiros agrônomos desta Coordenação Regional que procedessem com o cálculo de atualização do valor dos terrenos a fim de atualizar os valores constantes do SPIUnet, conforme memos nº 331/GAB/CRN-II/2015 de 15 de maio de 2015 e 334/GAB/CRN-n/2015 de 20 de maio de 2015.

(…)

Houve um equívoco no entendimento no que fora solicitado pelo Tribunal de Contas da União, pois entendeu-se que os bens seriam apenas os imóveis funcionais utilizados no âmbito da Coordenação Regional Nordeste II, e não foram incluídas as Terras Indígenas restantes, o que resultou na omissão do quadro A.8.2.2.1. Quanto a atualização no SPIUnet ela está sendo providenciada neste exercício, pois em 2014 não havia servidor capacitado e com senha para operar o sistema. A senha do SPIUnet só foi obtida, pelo servidor (D.O.L., em maio de 2015. Ressalta-se que o servidor não foi

devidamente capacitado para operar o sistema, tendo sido instruído, por telefone, por servidor da Superintendência de Patrimônio, da União (SPU) no Estado da Paraíba, em março do corrente ano.(Original sem grifo e sem abreviatura de nome)

Quanto à estrutura de controle e de gestão do patrimônio desta Unidade, relatamos que existe “setor” na designação de um servidor lotado no Serviço de Apoio Administrativo (SEAD), da Coordenação Regional Nordeste II. Porém tanto a estrutura quanto o quantitativo de pessoal é insuficiente para atendimento de toda a demanda que o setor requer.

O registro pertinente ao controle do patrimônio tem sido exercido por servidor não capacitado para tal, com dificuldade para manter atualizado tanto o SIADS quanto o SPIUnet.”

No que se refere aos custos de manutenção dos imóveis, a Unidade informou que no exercício de 2014 não foram realizados gastos com manutenção e/ou reformas em nenhum dos imóveis sob sua responsabilidade.

Quanto aos imóveis locados de terceiros, foi apresentado quadro, no qual se observa a existência de quatro imóveis nessa situação, com finalidade e valores de aluguel, conforme a seguir:

Quadro 1- Imóveis locados de terceiros

Imóvel	Número do Contrato	Município/UF	Valor Mensal do Aluguel – R\$
Coordenação Regional Nordeste II	195/2014	Fortaleza-CE	6.000,00
CTL Natal	178/2012	Natal-RN	2.000,00
CTL Crateús	Para Publicação –Proc.nº 08087-000059/2014-19	Crateús-CE	1.000,00
CTL Itarema	121/2014	Itarema-CE	1.500,00

Fonte: Informação retirada de Quadro apresentado no Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015 (Resposta à SA 2015003459, de 20/5/2015).

Importa informar, que no referido quadro, observa-se, ainda, a informação de um imóvel em Piripiri-PI, onde funciona a CTL Piripiri. Conforme quadro, o imóvel seria compartilhado com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, sem pagamento de aluguel.

Entretanto, apesar da solicitação por parte da Equipe de Auditoria, para que a Unidade apresentasse informações/esclarecimentos sobre o local onde funciona a unidade da FUNAI em Piripiri-PI, bem como as documentações pertinentes ao imóvel, haja vista não constar registro nos Sistemas Siafi, SPIUnet e nem menção sobre a existência de imóvel próprio, cedido ou locado em Piripiri-PI no Relatório de Gestão e no Relatório Final da Comissão de Inventário Patrimonial, não houve manifestação da Coordenação.

Por todo o exposto, foram evidenciadas falhas na elaboração do Relatório de Gestão da Unidade, uma vez que não foram observadas as orientações quanto à elaboração de conteúdos do referido relatório, dispostas na Portaria TCU nº 90, de 16 de abril de 2014, além de apresentar informações incompletas quanto aos Bens imóveis sob sua responsabilidade.

4.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Registros no Siafi e SPIUnet, pertinentes aos Bens Imóveis sob responsabilidade da Unidade, sem acompanhamento adequado.

Fato

Verificou-se que não há o acompanhamento adequado dos registros relativos aos bens imóveis nos Sistemas Siafi e SPIUnet, uma vez que foram identificadas as seguintes situações indesejadas/impropriedades:

I - No que se refere ao Siafi, constatou-se:

a) no Balancete da Unidade relativo ao mês de Dezembro/2014, existência de saldos nas Contas Contábeis, a seguir especificadas, pertencentes ao subgrupo 14211.00.00 – Bens Imóveis. Ressalte-se que as contas não tiveram movimentação no exercício de 2014, o que indica permanência de tempo alongado.

Quadro 1 – Contas Contábeis do subgrupo 14211.00.00 – Bens Imóveis

Conta Contábil	Saldo no Balancete de Dez/2014
1.4.2.1.1.91.00 - Obras em Andamento	908.558,48
1.4.2.1.1.92.00 - Instalações	60.804,45
1.4.2.1.1.93.00 – Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	23.781,57

Fonte: Siafi-Balancete da UG-Dezembro/2014.

Importa informar que no Manual do Siafi, Macrofunção 020318-Encerramento do Exercício, constam as seguintes orientações/procedimentos que deveriam ser realizados quando da análise das referidas contas, para o encerramento do exercício 2014:

“(...)

6.9.1.6 - A conta 14211.91.00 OBRAS EM ANDAMENTO deverá conter apenas os valores de obras ainda não concluídas até a data do encerramento do exercício.

6.9.1.7 - A conta 14211.92.00 - INSTALACOES deverá conter apenas os valores relativos a materiais, equipamentos e custos de instalações com a característica de complementar indiretamente o imóvel.

6.9.1.8 - A conta 14211.93.00 BENFEITORIAS EM PROPRIEDADES DE TERCEIROS o saldo desta conta deverá representar o valor das benfeitorias deduzidas das amortizações em função da sua vida útil ou do prazo do contrato.

(...)"

A Unidade não apresentou informações/justificativas sobre os registros em questão.

b) existência de saldo no valor de R\$ 5.840,44, no Siafi (Balancete de Dezembro de 2014), na Conta Contábil 1.4.2.1.1.22.33 - Galpões, sem que a Unidade, conforme informação prestada por meio do Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 29 de maio de 2015, saiba identificar/informar a que se refere o registro.

Importa informar que as duas situações retomencionadas também foram abordadas no registro pertinente às falhas no inventário dos Bens Imóveis da Unidade, item específico deste relatório, uma vez que não constou menção destas no Relatório Final da Comissão Inventariante.



II - No que se refere ao SPIUnet:

a) ausência de registro, por parte da Unidade Gestora, dos imóveis locados de terceiros: verificou-se, do exame dos registros no SPIUnet dos imóveis de Uso Especial da União sob responsabilidade da Unidade Gestora-UG, a ausência de registro de imóveis locados de terceiros em nome da UG, embora o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014 (no Quadro 9.3, às fls. 61), aponte a existência de quatro imóveis nesta situação, nos exercícios de 2013 e 2014.

Importa informar que a Unidade apresentou quadro demonstrativo onde foi ratificada a informação da existência do total de quatro imóveis locados de terceiros pela Unidade. Desta forma, ficou evidencia a falta de registro no SPIUnet, por parte da Unidade Gestora, dos imóveis locados de terceiros.

b) permanência de registro no SPIUnet de imóvel com validade de avaliação vencida, desde 2010, e durante todo o exercício de 2014: verificou-se nos registros no SPIUnet, posição de janeiro de 2015, que a avaliação do imóvel RIP nº 2051.00122.500-1, sob a responsabilidade da Unidade Gestora nesse período, encontrava-se com data de avaliação vencida, haja vista que, conforme registro no SPIUnet, a data indicada de validade da avaliação do imóvel de Uso Especial era 02/09/2010. Verificou-se, ainda, que a Validade da Avaliação da Utilização também se encontrava vencida.

Quadro 1- Imóvel sob responsabilidade da UG com data de validade da avaliação vencida.

Município	Situação do Imóvel SPIUnet	Regime de Utilização	Tipo de Destinação	Conta Contábil	Data da Validade da Avaliação do Imóvel de Uso Especial	Data da Validade da Avaliação da Utilização	Valor do Terreno Utilizado – R\$
João Pessoa-PB	Ativo	Cessão - Adm.Fed. Indireta	Casa	142111001	02/09/2010	02/09/2010	151.515,96

Fonte: SPIUnet (posição em janeiro de 2015).

Sobre a situação mencionada acima, a Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 29 de maio de 2015, as seguintes informações/justificativas:

“Em relação ao imóvel de João Pessoa/PB, RIP 2051.00122.500-1, após contato com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU), este imóvel foi devolvido no SPIUnet ao SPU/PB, em maio de 2015 do ano corrente e será a própria SPU/PB quem estará atualizando os dados do imóvel, não nos sendo mais possível realizar qualquer alteração.”

Ademais, a Unidade encaminhou cópia de mensagem datada de 06 de maio de 2015, da Secretaria do Patrimônio da União no Estado da Paraíba, transcrita a seguir:

“(…)

Conforme contato telefônico, solicitamos a transferência no SPIUNET da UG-(Unidade Gestora), do imóvel de RIP utilização nº 2051.00050.500-0, registrado na UG desta Coordenação Regional para UG da União, de nº 170053/Cod.Gestão 00001; visando a atualização da avaliação do imóvel em fase final de Cessão na SPU para regularização do uso pela FUNAI, na Paraíba.

A transferência deve ser feita por servidor cadastrado no SPIUNET, por meio do site (spiunet.spu.planejamento.gov.br); na página inicial clicar em atualização e, posteriormente em transferência de UG. Favor nos informar logo que realizar a operação, pois informaremos assim que fizermos a atualização da avaliação, bem como transferência novamente para UG da FUNAI. (Original sem grifo) (...)"

Diante das informações apresentadas, e verificação de que o imóvel, conforme consultas realizadas em junho de 2015, já não se encontra registrado nos Sistemas SPIUnet e Siafi, como vinculado à Unidade Gestora, entende-se que houve a extinção da responsabilidade da Unidade no que se refere às providências que devem ser adotadas para regularizar a pendência. Entretanto, cabe o registro de que o fato apontado ocorreu desde setembro de 2010, data da validade da avaliação, conforme registro no SPIUnet, perdurando por todo o exercício de 2014, sem que a mesma tivesse tomado providências. Importa informar que a avaliação deveria ser realizada pelo menos a cada dois anos, conforme estipulado na Orientação Normativa da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, que tratava sobre o assunto: ON-GEADE-004, vigente até dois de dezembro de 2014.

Ressalte-se, por pertinente, que houve alteração do prazo de validade das avaliações dos imóveis da União, haja vista a revogação da ON-GEADE-004 pela Instrução Normativa nº 1, de 2 de dezembro de 2014, da Secretaria do Patrimônio da União-SPU, e pela publicação da Portaria Conjunta nº 703, de 10 de dezembro de 2014, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Dessa forma, ficou evidenciada a ausência de controles pela Unidade no que se refere à avaliação dos Bens Imóveis sob sua responsabilidade, não existindo rotinas de acompanhamento dos registros, com verificação do vencimento da data de validade de avaliação dos imóveis.

Por todo o exposto, diante das impropriedades detectadas, evidencia-se a falta de controle adequado no acompanhamento dos registros, nos Sistemas Siafi e SPIUnet, pertinentes aos Bens Imóveis sob responsabilidade da Unidade.

Causa

Ausência de controle/acompanhamento adequado dos registros relativos aos bens imóveis sob responsabilidade da Unidade, nos Sistemas Siafi e SPIUnet, inclusive no que se refere à avaliação desses bens, aliada ao quantitativo insuficiente de pessoal para desempenhar as atividades de gestão dos bens imóveis da Coordenação, bem como falta de treinamento adequado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 176/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 09 de julho de 2015, o gestor, apresentou as seguintes manifestações:

- No que se refere aos registros no Siafi (itens I-a e I-b):

“(...) Idem ao item 2;”

Dessa forma, considera-se, então, a seguinte manifestação:

“(...) Informamos que a Coordenação Regional Nordeste II não possui contador e/ou técnico em contabilidade com registro junto ao Conselho Regional de Contabilidade, lotado na CR, tendo, portanto, dificuldades na realização plena e perfeita de atividades e análises de cunho contábil. Em sua jurisdição, há somente um técnico em contabilidade que se encontra na cidade de João Pessoa/PB e tem dificuldades em executar as atividades contábeis uma vez que não tem como verificar os processos físicos que se encontram na CR, em Fortaleza/CE. Ressalta-se, ainda, que o servidor alega que necessita de atualização para exercer a função de conformista contábil. Outro ponto importante é que a atual gestão iniciou suas atividades em meados do ano de 2014 e tem dificuldade em responder questões relativas à contratações/aquisições que foram efetivadas em anos anteriores. Quanto aos registros junto ao SPIUnet, destaca-se que o servidor responsável pelo patrimônio desta CR não teve capacitação completa, inclusive para manusear o SPIUNet de forma adequada;(...)”

- Quanto à ausência de registro no SPIUnet dos imóveis locados de terceiros (Item II-a):

“(...) Conforme relatado, esta Coordenação forneceu quadro atualizado dos imóveis e está buscando mantê-lo sempre atualizado para futuras solicitações.

- Com relação à permanência de registro no SPIUnet de imóvel com validade de avaliação vencida, desde 2010, e durante todo o exercício de 2014 (Item II-b):

“(...) Conforme já relatado, não há mais a possibilidade de tomar providências quanto o ocorrido pelo fato do imóvel ter sido transferido para a SPU/PB. Ademais, conforme mencionado anteriormente, o servidor responsável pelo patrimônio desta CR não teve capacitação completa, inclusive para manusear o SPIUNet de forma adequada;”

Análise do Controle Interno

Em que pesem as alegativas quanto às dificuldades enfrentadas pela Unidade, haja vista a carência de pessoal qualificado para a realização das atividades e análises de cunho contábil e dos registros junto ao SPIUnet, e de dificuldade em responder questões relativas à gestão anterior, não foram apresentadas informações/justificativas que refutassem e/ou trouxessem novos elementos capazes de alterar o registro das impropriedades/falhas apontadas, impropriedades estas, que evidenciaram a falta de controle adequado no acompanhamento dos registros nos Sistemas Siafi e SPIUnet, relativos aos bens imóveis sob responsabilidade da Unidade.

Sobre a ausência de registro, no SPIUnet, dos imóveis locados de terceiros em nome da UG, a informação prestada não elide a constatação, haja vista não ter sido apresentada comprovação da regularização da pendência.

Ressalte-se que, apesar da transferência do imóvel RIP de utilização nº 2051.00050.500-0, para a Secretaria do Patrimônio da União no Estado da Paraíba-SPU/PB, verifica-se que, o fato apontado ocorreu desde setembro de 2010, data da validade da avaliação, conforme registro no SPIUnet, perdurando por todo o exercício de 2014, sem que a mesma tivesse tomado providências, e que, conforme mensagem retromencionada, de 06 de maio de 2015, após a atualização da avaliação, a SPU/PB efetuaria a transferência do imóvel novamente para a UG da Funai.

Ademais, não foram apresentadas, pela Unidade, medidas com relação à implantação de controles/rotinas de trabalho, que evitem a ocorrência de impropriedade dessa natureza.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar levantamento a fim de identificar a documentação pertinente à origem dos saldos nas Contas Contábeis: 1.4.2.1.1.91.00-Obras em Andamento, no valor de R\$ 908.558,48; 1.4.2.1.1.92.00-Instalações, no valor de R\$ 60.804,45 e 1.4.2.1.1.93.00-Benfeitorias em Propriedades de Terceiros, no valor de R\$ 23.781,57 (Siafi-Balancete Dez/2014), objetivando certificar a pertinência dos registros e, se for o caso, realizar os ajustes que se fizerem necessários. Importa informar que referidas contas, conforme Balancete de Junho/2015-Siafi, apresentam códigos: 1.2.3.2.1.06.01; 1.2.3.2.1.07.00 e 1.2.3.2.1.08.00, respectivamente.

Recomendação 2: Proceder ao levantamento necessário para identificar a documentação pertinente à origem do saldo no valor de R\$ 5.840,44, na Conta Contábil 1.4.2.1.1.22.33 - Galpões (Siafi-Balancete Dez/2014), objetivando certificar a pertinência do registro e, se for o caso, realizar os ajustes que se fizerem necessários. Importa informar que referida conta, conforme Balancete de Junho/2015-Siafi, apresenta código: 1.2.3.2.1.04.09.

Recomendação 3: Adotar providências necessárias para o registro/cadastro dos imóveis locados de terceiros no SPIUnet.

Recomendação 4: Desenvolver rotinas internas que assegurem a tempestiva reavaliação dos imóveis sob responsabilidade da Unidade, atentando para a legislação em vigor sobre o assunto. Por pertinente, destaca-se que atualmente estão em vigor a Instrução Normativa nº 1, de 2 de dezembro de 2014, da Secretaria do Patrimônio da União-SPU (que revogou a ON-GEADE-004 da SPU), e a Portaria Conjunta nº 703, de 10 de dezembro de 2014, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

4.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de controles internos adequados pertinentes aos bens imóveis sob responsabilidade da Unidade.

Fato

Verificou-se a ausência de controles internos adequados no que se refere aos Bens Imóveis da Unidade, uma vez que foram identificadas as seguintes situações indesejadas/impropriedades:

- existência de apenas um servidor, lotado no Serviço de Apoio Administrativo (SEAD), da Coordenação Regional Nordeste II, responsável pelas atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário da Unidade. Ademais, conforme informações prestadas pela Unidade, por meio do Ofício nº 127/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 29 de maio de 2015, o registro pertinente ao controle do patrimônio tem sido exercido por servidor não capacitado para tal, com dificuldade para manter atualizado tanto o SIADS quanto ao SPIUnet. Apesar disso, foi informado que não existe política ou programa de capacitação pertinente à gestão do patrimônio imobiliário da UJ;

- a documentação relativa aos bens imóveis não se encontra armazenada e organizada em arquivo e local próprio;

- a Unidade não dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todos os bens imóveis, com a situação atualizada de cada um. Também não existem rotinas com o objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontram os imóveis sob a responsabilidade da UJ, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções. A ausência desse controle ficou evidenciada nas falhas detectadas no Inventário de Bens Imóveis da Unidade, relativo ao exercício de 2014, bem como nas informações inadequadas/incompletas apresentadas no Relatório de Gestão, situações objeto de registros em itens específicos deste relatório.

Ainda sobre o assunto, importa informar que também não há o acompanhamento adequado dos registros relativos aos bens imóveis nos Sistemas Siafi e SPIUnet, conforme registro em item específico deste relatório;

- não existem manuais de normas e procedimentos que estabeleçam as atividades de gestão do patrimônio imobiliário, nem fluxogramas e/ou mapas de processos que contemplem as atividades pertinentes à gestão/controle do patrimônio imobiliário. Ademais, não existem rotinas/procedimentos de supervisão das atividades relacionadas aos processos de trabalhos da gestão do patrimônio imobiliário na UJ;

- não há rotinas formalmente definidas para verificação do vencimento da data de validade de avaliação dos imóveis, tendo sido evidenciada a permanência de registro no SPIUnet de imóvel com validade de avaliação vencida, desde 2010, e durante todo o exercício de 2014, conforme menção em item específico deste relatório; e

- não há acompanhamento constante das alterações na legislação pertinente aos bens imóveis.

Por todo exposto, evidencia-se a ausência de controles internos adequados no que se refere aos Bens Imóveis da Unidade, em desacordo com o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle - SFC nº 1, de 6 de abril de 2001, e em jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Causa

Ausência de controles internos adequados no que se refere aos Bens Imóveis sob responsabilidade da Unidade, aliado ao quantitativo insuficiente de pessoal para desempenhar as atividades de gestão dos bens imóveis da Coordenação, bem como falta de treinamento adequado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 176/SEAD/GAB/CRN-II/2015, de 09 de julho de 2015, o gestor, apresentou a seguinte manifestação:

“(...) reiteramos que esta Coordenação Regional conta com quadro reduzido de pessoal, com o agravante de falta de capacitação em determinadas áreas específicas, inclusive a área de patrimônio e almoxarifado. Conforme já relatado, não existe manual de normas e procedimentos padronizado e disseminado nas Coordenações Regionais da FUNAI no Brasil e, portanto, há uma grande dificuldade na execução perfeita dos serviços desta natureza nesta CR. Importa salientar que a segregação de funções requer, além de um quadro maior de servidores, qualificação técnica, proporcionada pela instituição. Não é

demais dizer que o programa de qualificação e capacitação de servidores é feito pela Coordenação Geral de Pessoas – CGGP/FUNAI sede, em Brasília;(...)"

Análise do Controle Interno

A Unidade não apresentou informações/justificativas que contestassem e/ou trouxessem novos elementos capazes de alterar o entendimento/abordagem quanto às situações indesejadas/impropriedades apontadas. Verifica-se que foram apresentadas informações que apenas corroboram com a caracterização da ausência de controles internos adequados no que se refere aos Bens Imóveis da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder a organização da documentação pertinente aos imóveis sob responsabilidade da Unidade em arquivo/local próprio, a fim de viabilizar o acompanhamento da situação dos mesmos e os registros nos Sistemas Siafi e SPIUnet de forma tempestiva.

Recomendação 2: Adotar mecanismos de controle interno que permitam o efetivo acompanhamento da situação dos imóveis sob responsabilidade da Unidade, instituindo rotinas de trabalho, formalmente estabelecidas, que definam responsabilidades, periodicidades das atividades de vistoria, de levantamento da situação dos imóveis quanto ao uso e às condições físicas, de verificação da atualização das informações e correções que se fizerem necessárias para garantir o adequado registro dos Bens Imóveis nos Sistemas Siafi e SPIUnet, e, consequentemente, resguardar a consonância desses registros com a situação real dos imóveis, além de viabilizar a realização do Inventário de Bens Imóveis de forma eficaz, assim como a composição das informações constantes no Relatório de Gestão.

Recomendação 3: Após estabelecimento das rotinas de trabalho necessárias para o desempenho das atividades inerentes à área de patrimônio da Unidade, promover a adequação do quantitativo de servidores envolvidos nessas atividades, na Coordenação Regional, em Fortaleza, e nas Coordenações Técnicas Locais, se possível e necessário for, promovendo, ainda, o treinamento que se fizer necessário, para viabilizar a utilização dos Sistemas Siafi e SPIUnet pelos servidores que ficarem responsáveis por estas atividades.

Certificado de Auditoria

Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201503459

Unidade Auditada: FUNAI-COORDENAÇÃO REGIONAL DE FORTALEZA/CE

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Município (UF): Fortaleza (CE)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. A seguinte constatação subsidiou a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

FUNAI-COORDENAÇÃO REGIONAL DE FORTALEZA/CE - 201503459

– Registros no Siafi e SPIUnet, pertinentes aos Bens Imóveis sob responsabilidade da Unidade, sem acompanhamento adequado. (item 4.1.1.3)

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.256.872-**	Cordenador Regional	Regular com Ressalva	Item 4.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201503459
***.509.274-**	Coordenador Regional	Regular com Ressalva	Item 4.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201503459

Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.
---	--	---------------------	--

Fortaleza (CE), 20 de agosto de 2015.



Parecer de Dirigente do Controle Interno

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201503459

Unidade Auditada: FUNAI-Coordenação Regional de Fortaleza-CE

Ministério Supervisor: Ministério da Justiça

Município/UF: Fortaleza/CE

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: José Eduardo Cardozo – Ministro de Estado da Justiça

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, da Unidade acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No escopo do trabalho de Auditoria foram contemplados aspectos de governança, em especial no que tange à participação dos Comitês e Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas no planejamento e no processo decisório quanto às decisões sobre a atribuição de metas físicas, orçamentárias e financeiras; à autonomia na tomada de decisões no âmbito local; bem como a avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ, no que se refere ao registro/atualização no SPIUnet dos bens de uso especial e os controles administrativos correlatos.

3. Em relação à participação da Unidade no planejamento e processo decisório para definição de metas físicas, orçamentárias e financeiras, verificou-se o papel na articulação e não na tomada de decisões, principalmente ao serem detectados limitadores, como, dentre outros, o número reduzido de servidores necessários para estruturação de controles internos, que impacta diretamente no desenvolvimento de várias atividades ligadas ao cumprimento de metas e execução orçamentária e financeira. Com isso, as ações da Coordenação são pautadas geralmente em demandas emergenciais e não no planejamento, com o fito de dar pronto atendimento às demandas indígenas, que geralmente assim o requerem.

4. Quanto à autonomia da Unidade nas atividades administrativas, no atendimento aos indígenas da região e na mediação de conflitos, observa-se que as instâncias deliberativas são centralizadas na sede em Brasília, a exemplo do que ocorre com o Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, criado pela Portaria Funai nº 1.746, de 28/12/2012, composto por membros das Diretorias. O papel do gestor se dá no levantamento de demandas afetas à sua atuação, que subsidiam o planejamento definido segundo as diretrizes dadas pela sede.

5. Em relação à participação do Comitê Regional, esse colegiado, previsto na estrutura regimental, composto por representantes das comunidades indígenas e por servidores da Unidade, inclusive das Coordenações Técnicas Locais, tem por competência colaborar na formulação de políticas públicas de proteção e promoção territorial dos povos indígenas em sua região de atuação, propor ações de articulação com outros órgãos e colaborar na formulação do planejamento anual. Verificou-se a realização de dois Comitês Regionais semestrais: um realizado no Ceará e outro realizado na Paraíba, em que pese a Unidade não trazer resultados dessas reuniões, tampouco demonstrar a efetividade da atuação desse colegiado.

6. Pelo exposto, verifica-se que a estrutura de governança da Fundação Nacional do Índio, na qual a Unidade está inserida, é centralizada na Sede da Entidade. Não foram formuladas recomendações específicas à Unidade sobre o assunto em questão, uma vez que será abordado no âmbito do relatório de auditoria de contas da FUNAI Sede.

7. Quanto à gestão do patrimônio imobiliário, verificou-se fragilidade nos controles internos, como ausência de rotinas de: a) diagnóstico periódico da situação dos imóveis sob a responsabilidade da UJ, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções; b) atualização dos valores dos imóveis; c) registros nos Sistemas Siafi e SPIUnet; d) acompanhamento das alterações na legislação pertinente. Ressalte-se, ainda, que foi verificada ausência de segregação de função na elaboração do Inventário de Bens Imóveis, pois a Comissão Inventariante teve como presidente o próprio servidor responsável pelas atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário da Unidade. Por fim, cabe registrar a existência de apenas um servidor, lotado no setor Serviço de Apoio Administrativo – SEAD, que seria o responsável pelas atividades relacionadas ao patrimônio imobiliário da Unidade.

8. Foi recomendado, em função das fragilidades encontradas no parágrafo anterior, averiguar a situação dos imóveis sob a responsabilidade da Unidade, por meio do levantamento dos imóveis ocupados, em consulta aos Sistemas Siafi e SPIUnet, mantendo gestão junto à sede da Funai em Brasília, e à Secretaria do Patrimônio da União, conforme se fizer necessário, a fim de obter informações sobre as providências a adotar para realizar os registros e/ou ajustes necessários nesses Sistemas. Também se recomendou realizar o inventário de bens imóveis, conforme previsto na legislação vigente, e observar a necessidade de segregação de atividades, quando da nomeação de comissão inventariante, a fim de resguardar, na elaboração do Inventário de Bens da Unidade, o cumprimento dos princípios da legitimidade e da razoabilidade, e o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle - SFC nº 1, de 6 de abril de 2001.

9. Das cinco recomendações decorrentes de trabalhos anteriores da CGU que ainda se encontram pendentes de atendimento no Plano de Providência Permanente, destaca-se a questão relativa à habilitação e servidor na utilização do Sistema SPIUnet e o fortalecimento dos controles internos na gestão patrimonial da unidade, item reincidente na análise das contas em 2014, o que demonstra falta de adoção de providências no sentido de alterar a situação identificada. Após a notificação em campo, os atuais gestores, entretanto, demonstraram ter iniciado os procedimentos para melhoria dos processos de trabalho.

10. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, setembro de 2015.

Diretor de Auditoria da Área Social