



3275555



08620.001818/2021-97



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO E RISCO
RELATÓRIO DE AUDITORIA RA-022
RESUMO

O papel institucional da Auditoria Interna - Audin é auxiliar a Fundação Nacional do Índio - Funai a alcançar seus fins institucionais, avaliando, de forma sistemática, objetiva e independente, a eficácia dos processos de gestão de riscos, de controle interno e de governança.

A presente Auditoria está prevista no item 2.1.1. do Plano Anual de Auditoria Interna 2021-PAINT e tratou de conhecer e avaliar os controles internos da gestão nos procedimentos utilizados para análise, aprovação e pagamento das indenizações de benfeitorias (edificada ou implantada) de não índios, por meio de ocupação de boa-fé em terras indígenas.

Para definição do escopo da presente auditoria a partir das relações apresentadas, referentes aos processos de indenizações de benfeitorias (edificada ou implantada) em andamento e concluídas, foi elaborado o recorte espacial do objeto de análise.

Observou-se que do ponto de vista procedimental existem pontos de controle instituídos, em função da própria base normativa, especialmente Instrução Normativa Funai nº 02/2012, que encontra-se em processo de revisão. Entretanto foram constatadas disfunções que indicam uma gestão processual e gerencial inadequada. Tais disfunções podem gerar prejuízos materiais e não materiais, seja para os indígenas, beneficiários ou mesmo ao Estado, demonstrados por ausência de controle de dados gerenciais, ou mesmo por não localização de processos e documentos essenciais utilizados no pagamento de indenizações de boa-fé.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACO	Ação Cível Originária
Audin	Auditoria Interna
CCI	Comitê de Supervisão de Riscos e Controles Internos
CGaf	Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários - CGaf
CGU	Controladoria-Geral da União
Coef	Coordenação de Estudos Fundiários em Terras Indígenas
Cori	Coordenação de Registros de Terras Indígenas
Cort	Coordenação de Regularização de Terras Indígenas
CP	Comissão de Pagamento
DOU	Diário Oficial da União
DPT	Diretoria de Proteção Territorial
IN 002/2012	Instrução Normativa 002, de 3 de fevereiro de 2012
Funai	Fundação Nacional do Índio
LV	Laudo de Vistoria
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
Pres	Presidência da Funai
RCID	Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação
SA	Solicitação de Auditoria
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCPO	Tabela de Composições de Preços para Orçamento
TI	Terra Indígena

SUMÁRIO

[1. INTRODUÇÃO](#)

[2. RESULTADOS DOS EXAMES](#)

[2.1. Instrumentos utilizados pela CGaf nos processos de indenização por benfeitorias de boa-fé](#)

[2.2. Do processo demarcatório das terras indígenas analisadas](#)

[2.3. Desconformidade e inconsistência dos Laudos de Vistoria](#)

[2.4. Desconformidade na instrução processual](#)

[2.5. Morosidade entre o levantamento fundiário, caracterização da boa-fé da ocupação e pagamento do beneficiário](#)

[2.6. Indenizações por benfeitorias de boa-fé pagas entre 2016 até 2021](#)

[2.7. Adoção de procedimento em desconformidade com a norma](#)

[2.8. Terras Indígenas com pendências de pagamento de benfeitorias](#)

[3. RECOMENDAÇÕES](#)

[4. CONCLUSÃO](#)

1. INTRODUÇÃO

O processo de demarcação, regulamentado pelo Decreto nº 1.775 de 8 de janeiro de 1996, é o meio administrativo para identificar e sinalizar os limites do território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas. Nos termos do mesmo Decreto, a regularização fundiária de terras indígenas tradicionalmente ocupadas compreende várias etapas, sendo uma delas o levantamento fundiário e a avaliação de benfeitorias implementadas por ocupantes não-índios, a cargo da Funai, realizado em conjunto com o cadastro dos ocupantes não-índios, com vistas a seleção dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA pelo Incra, em formulário próprio daquele Instituto. O processo de demarcação administrativa de TIs compreende as seguintes etapas:

- i) Estudos de identificação e delimitação, a cargo da Funai;
- ii) Contraditório administrativo, a cargo da Funai;
- iii) Declaração dos limites, a cargo do Ministro da Justiça;
- iv) Demarcação física, a cargo da Funai;
- v) Levantamento fundiário e avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios, a cargo da Funai;
- vi) Homologação da demarcação, a cargo da Presidência da República;
- vii) Retirada de ocupantes não-índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, a cargo da Funai, e reassentamento dos ocupantes não-índios, beneficiários do PNRA, a cargo do Incra; e
- viii) Registro das terras indígenas nas comarcas dos municípios de abrangência da TI e na Secretaria de Patrimônio da União, a cargo da Funai;

A partir da emissão da portaria declaratória pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, em conformidade com o previsto no inciso I do § 10 do artigo 2º do Decreto nº 1.775/96, inicia-se o processo de regularização fundiária com vistas ao pagamento pelas benfeitorias erigidas em ocupações não indígenas de boa-fé, sendo a portaria declaratória o marco temporal para o planejamento do levantamento e avaliação das benfeitorias edificadas por não índios em terras indígenas.

A base normativa utilizada para análise, aprovação e pagamento das indenizações de benfeitorias (edificada ou implantada) de não índios, por meio de ocupação de boa-fé em terras indígenas é a Instrução Normativa Funai nº 02 de 3 de fevereiro de 2012 que institui a Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias – CPAB e estabelece o procedimento. São elementos norteadores ainda a Portaria nº 14 de 09 janeiro de 1996; o Decreto nº 1.775/96, e a Orientação para Pagamento de Indenização da Funai (SEI 2985653). Salienta-se a referida IN se encontra em processo de revisão, conforme indicado pela unidade auditada, visando a constituir de forma adequada a CPAB, em face do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

Cabe à CGaf, consoante o disposto no artigo 170 do anexo I da Portaria nº 666/PRES/2017 do Regimento Interno da Funai, coordenar, planejar, organizar, promover, orientar e executar as ações de regularização fundiária de terras indígenas, no âmbito de suas competências e em articulação institucional e com outros órgãos públicos; encaminhar e controlar os registros em cartório e no patrimônio da União das terras indígenas; coordenar a interface das informações de natureza fundiária com os sistemas corporativos da Funai; e manifestar-se, no âmbito de suas competências, nos processos de emissão de atestados administrativos e da declaração de reconhecimento de limites.

Na estrutura interna da CGaf, têm-se três coordenações, cujas competências foram definidas nos artigos 171, 173 e 175, do anexo I da referida portaria.

À Coordenação de Estudos Fundiários em Terras Indígenas – Coef tem por competência: coordenar, executar e orientar as ações referentes ao levantamento fundiário e à avaliação de benfeitorias em ocupação de não índios em terras indígenas; acompanhar o processo da vistoria e avaliação de imóveis destinados à constituição de reserva indígena; analisar e aprovar o material técnico do levantamento fundiário, da avaliação de benfeitorias e da avaliação de

imóveis destinados à constituição de reserva indígena; subsidiar e controlar as ações de planejamento da Coordenação-Geral relativas ao levantamento fundiário e à avaliação de benfeitorias e de imóveis destinados à constituição de reserva indígena; e elaborar pareceres técnicos sobre contestações do levantamento fundiário, da avaliação de benfeitorias e de imóveis destinados à constituição de reserva indígena.

À Coordenação de Registros de Terras Indígenas - Cori compete: coordenar o processo de registro das terras indígenas junto aos cartórios de registros de imóveis e no patrimônio da União; instruir processos de homologação da demarcação administrativa das terras indígenas; instruir os procedimentos administrativos relativos à constituição de reserva indígena no âmbito da Coordenação-Geral e articular junto aos órgãos públicos a disponibilidade de imóveis para cessão ao usufruto de indígenas; subsidiar as ações referentes a homologação e aos registros das terras indígenas; e analisar tecnicamente as contestações no processo de registros das terras indígenas.

À Coordenação de Regularização de Terras Indígenas – Cort compete: coordenar, executar e orientar as ações no processo de indenização de benfeitorias de boa-fé instaladas por não índios e controlar a desocupação destes das terras indígenas; subsidiar o órgão fundiário federal no reassentamento de não índios oriundos de terras indígenas; apoiar as ações de retirada dos ocupantes de má-fé; subsidiar o órgão jurídico com documentos e informações fundiárias na proposição de medidas judiciais para indenização e desocupação de não índios das terras indígenas; instruir e encaminhar os processos fundiários à instância deliberativa da Funai para análise da natureza da ocupação e das benfeitorias de não índios no que se refere à boa-fé da sua instalação na Terra Indígena - TI; subsidiar as ações referentes ao processo de indenização de benfeitorias e de desocupação de não índios das terras indígenas; e analisar tecnicamente as contestações no processo de indenização de benfeitorias em terras indígenas.

Depreende-se da análise realizada que as terras indígenas Apurinã do Igarapé São João/AM, Deni/AM e Las Casas/PA passaram por um rito processual denominado ordinário, qual seja, o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação - RCID encontra-se previsto no Art 2º, §6º, Decreto nº 1.775/96, que o define como o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Técnico, caracterizando a terra indígena a ser demarcada. Conforme art. 1º da Portaria do Ministério da Justiça nº 14/1996, de 09/01/1996, o RCID é composto por sete partes, sendo a sexta relativa ao Levantamento Fundiário. Já as terras indígenas Caramuru/Paraguassu/BA e Serrinha/RS passaram por um processo singular de reconhecimento.

Assim, o presente trabalho, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, teve por finalidade a realização de auditoria, cujo objeto foi avaliar os controles internos da gestão definidos pela CGaf nos procedimentos de pagamento de benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé, quando da demarcação de terras indígenas, analisando exclusivamente processos selecionados.

Os trabalhos foram coordenados pela Coordenação de Avaliação de Risco – Coar, sob a supervisão da Auditora-Chefe Substituta, conforme previsto no art. 16 do Decreto nº 9010/2017, no artigo 28 anexo I da Portaria nº 666/PRES/2017, do Regimento Interno da Funai e no item 2.2.1. do Plano Anual de Auditoria Interna 2021 (SEI 2619395).

A metodologia utilizada para seleção dos trabalhos baseou-se na Matriz de Risco produzida em conjunto com a CGU como referencial para definição dos processos críticos a serem considerados em procedimentos de auditoria, utilizou-se o mesmo referencial técnico e metodológico da Controladoria-Geral para fins deste planejamento.

O risco “Pagamento de benfeitorias de não índios e/ou regularização fundiária de terras indígenas não concluídos ou concluídos inadequadamente” obteve risco inerente Alto na supracitada matriz, em função de compor etapa da regularização fundiária de terras indígenas que não foi contemplada na auditoria realizada pela CGU, cujo relatório produzido denomina-se “RAV 60/2016”. Justifica-se ainda pelo nível inerente de risco e a relevância do assunto, fazendo-se necessário avaliar as fases dos procedimentos do processo de pagamento das benfeitorias realizadas em terras indígenas, observando os seguintes aspectos: 1) vistoria das ocupações e das benfeitorias; 2) avaliação; 3) análise técnica preliminar; 4) deliberação da boa-fé; 5) recurso; 6) julgamento; e 7) pagamento.

A principal questão da auditoria do trabalho foi: Os pagamentos de benfeitorias de boa-fé são concluídos tempestivamente? Buscando responder à questão, foram formuladas as seguintes subquestões:

- Os normativos existentes sobre o assunto definem de forma objetiva os parâmetros mínimos para garantir o pagamento de indenizações de beneficiários de boa-fé e efetivar a regularização da Terra Indígena?
- Qual é a situação dos processos em curso de 2021 para pagamento de indenização por benfeitoria edificada ou implantada em terra indígena decorrente da ocupação de boa-fé?
- Qual é a situação dos processos pagos de indenização por benfeitoria edificada ou implantada em terra indígena decorrente da ocupação de boa-fé no período de 2016 - 2021?
- Os parâmetros mínimos definidos nos normativos são considerados pelos agentes públicos indicados para compor instância que realizam e/ou deliberam sobre Levantamento Fundiário? Tais parâmetros são considerados ainda quando da caracterização da boa-fé, bem como no Pagamento de Indenização?
- A base de dados sobre a regularização fundiária e os beneficiários de boa-fé para indenizar é atualizada de forma sistemática?
- Os dados gerenciais sobre as terras indígenas e os beneficiários de boa-fé disponíveis são suficientes para atender à demanda de informações e/ou providências por parte dos interessados, bem como de entidades externas?

A Auditoria foi realizada no período de 05/03/2021 a 29/07/2021 e restringiu-se às ações de atribuição regimental da Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários – CGaf, no âmbito da Diretoria de Proteção Territorial - DPT.

Em relação aos processos de indenizações de boa-fé em andamento, atualmente têm-se 120 terras indígenas com pagamentos de beneficiários de boa-fé pendentes, por motivos diversos.

Da relação (SEI 2985844) apresentada de processos pagos, o qual contempla 29 terras indígenas e 909 beneficiários, foi selecionado o objeto de análise, cujo recorte amostral baseou-se em um dos atributos: localização da terra indígena; data de do pagamento entre 2016 até 2021; valor indenizado, tipo de ocupante (pessoa física ou jurídica) ou forma de pagamento (depósito judicial ou administrativo).

O escopo do estudo foi composto por nove beneficiários distintos, sendo oito pessoas físicas e uma pessoa jurídica, envolvendo o montante de indenizações na ordem total de R\$ 4.980.405,43, em cinco terras indígenas (Apurinã do Igarapé São João/ AM; Deni/AM; Caramuru/Paraguassu/BA; Serrinha/RS e Las Casas/PA) baseado na distribuição/concentração por região (Amazônia Legal, Nordeste e Sul), por distribuição nas unidades regionais da Funai e materialidade. O escopo do trabalho compreendeu a avaliação dos processos indenização de benfeitorias conforme descrito a seguir:

Quadro I
Terras Indígenas - indenização de benfeitorias pagas

Nº	Terra indígena	Situação indicada na planilha	CPF/CNPJ	Nº do processo individual	Nº do Processo de Técnico Administrativo "Piloto"	Data do pagamento	Nº da ordem bancária	Valor da indenização (R\$)	Forma de pagamento
1	Apurinã do Igarapé São João/AM	Regularizada	***.240.142-**	08620.080648/2014-70	08620.002029/2002-19	08/03/2017	2017OB800056	51.506,88	Depósito judicial
			***.076.252-**	08620.080651/2014-93		03/08/2017	2017OB800057	10.513,76	Depósito judicial
2	Caramuru/Paraguassu/BA	Regularizada	16.***.***/0001-**	08620.062480/2014-11	28870.002822/1984-32	12/12/2019	2019OB800596	561.996,33	Administrativo

					08620.067542/2014-81 08620.004995/2017-49	12/12/2019	2019OB800596	474.472,41	Administrativo
						12/12/2019	2019OB800596	31.584,98	Administrativo
						12/12/2019	2019OB800636	576.482,41	Administrativo
			***.892.217-**	08620.067466/2014-11		2019 e 2020	2019OB800605 2019OB800630 2020OB800343	1.393.799,34	Administrativo
3	Deni/AM	Regularizada	***.201.742-**	08620.002772/2017-47	28870.003975/1985-88	25/02/2021	2021OB800155	58.073,59	Depósito judicial
			***.396.732-**	08620.002770/2017-58	08620.000360/2004-58	14/09/2018	2018OB800316	2.572,61	Administrativo
4	Las Casas/PA	Declarada	***.024.370-**	08620.000863/2010-71	08620.000360/2004-58	15/05/2020	2020OB800316	895.197,00	Administrativo
5	Serrinha/RS	Regularizada	***.676.550-**	08620.070133/2013-81	08620.070133/2013-81	03/08/2016	2016OB800407	198.736,26	Depósito judicial
							2016OB800407	2.293,56	Depósito judicial
			***.024.370-**	08620.028007/2014-12 e 00618.001216/2019-52		18/05/2020	2020OB800101	723.176,3	Depósito Judicial

Fonte: Audin

Ademais, cumpre esclarecer que, em razão da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, compete à Audin, como terceira linha ou camada de defesa das organizações, proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão da primeira linha ou camada de defesa, no presente trabalho executado por meio da CGaf e suas Coordenações.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Instrumentos utilizados pela CGaf nos processos de indenização por benfeitorias de boa-fé

Conforme manifestação da CGaf foram apresentados os principais modelos de instrumentos de controle pré-definidos, quais sejam:

- Levantamento Socioeconômico (SEI 3017079);
- Laudo de Vistoria (SEI 3017080);
- Planilha de Campo (SEI 3017385);
- Laudo de Avaliação (SEI 3017078);
- Quadro Demonstrativo de Ocupantes Não Índios (SEI 3017086);
- Planilha para Saneamento de Valores (SEI 3017084);
- Formulário de Preços Pesquisados (SEI 3017085);
- Planilha Memória de Cálculo (excel exemplo) (SEI 3017083);
- Edital de Convocação (SEI 2985673);
- Relação de documento pessoa física (SEI 2985692);
- Relação de documento pessoa jurídica (SEI 2985702);
- Notificação de ocupante de boa-fé (SEI 2985730);
- Notificação de ocupante de má-fé (SEI 2985740);
- Termo de Conferência de Benfeitorias (SEI 2985746);
- Termo de Ocorrência (SEI 2985770);
- Modelo de Recibo (SEI 2985776);
- Modelo de Escritura de Reconhecimento de Domínio (SEI 2985802);
- Termo de Transferência de Benfeitorias (SEI 2985822);
- Termo de Entrega de Benfeitorias (SEI 3006919);
- Tabela de Composições de Preços para Orçamentos (TCPO) da editora PINI (SEI 3020255) - Observação: no caso das edificações civis, utilizam-se como referência os índices das composições existentes na publicação supracitada, salvo adaptações como forma de adequar as composições à realidade das benfeitorias encontradas *in loco*. Pondere-se que é uma publicação referência para memória de cálculo das composições de valores das benfeitorias.

De se concluir, portanto, que os modelos são importantes ferramentas de planejamento dos trabalhos de campo, contemplando a sistematização de informações mínimas das ações dos GTs, auxiliando na etapa de execução. Assim, permitem monitoramento, avaliação, aperfeiçoamento dos resultados, e de controle, além de transparência das atividades desempenhadas.

2.2. Do processo demarcatório das terras indígenas analisadas

No que tange ao processo demarcatório, as terras indígenas Caramuru/Paraguassu/BA e Serrinha/RS passaram por um trâmite singular de reconhecimento, que não ocorreu nos moldes do Decreto nº 1.775/96.

O processo de reconhecimento da terra indígena Caramuru/Paraguassu/BA teve início em 1926, realizado pelo próprio Governo do Estado da Bahia, por meio da criação de uma Reserva, conforme Lei Estadual nº 1.916/96. Contudo, conforme Relatório Técnico nº 03/CPAB/2016, o marco temporal utilizado é a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF na Ação Cível Originária - ACO nº 312/BA, que finalizou a controvérsia em torno das legitimidades dos títulos de propriedade incidentes sobre a supracitada terra, consignando-os como nulos. Assim sendo, adota-se como marco legal de reconhecimento das benfeitorias de boa-fé a data da referida decisão, qual seja: 02/05/2012.

Sobre o processo de demarcação da Terra Indígena Serrinha/RS deu-se por iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, aludimos ao Memorando nº 40/2019/CGAF/DPT-FUNAI (SEI 3154912), que contém o histórico da referida TI de maneira detalhada. Nele, consta que:

(...)

Assim, em breve histórico, o reconhecimento do “toldo serrinha” remonta a meados do século XIX, quando pela Lei Provincial n. 601, de setembro de 1850, foram criados os aldeamentos de Nonohay, Guarita e Campo do Meio. Em 1911, o aldeamento de Nonohay foi dividido em dois toldos por demarcação da Comissão de Terras e Colonização de Passo Fundo/RS, subordinada a então Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, sendo então estabelecidas as Terras Indígenas Serrinha e Nonoai, com áreas indicadas de 11.950 e 34.908, respectivamente.

Aos longos dos anos as terras do “toldo serrinha”(atual TI Serrinha) passou por redução na medição de sua área pela então Diretoria de Terras e Colonização do Estado do RS, uma vez que parte da área destinada aos indígenas Kaingang foi declarada como reserva florestal pelo Decreto n. 658/49, e alienada posteriormente para o assentamento de colonos pela Lei Estadual n. 3.381/58.

(...)

Em julho de 1997 o Ministério Público Federal/RS, ingressou com a Ação Civil Pública n. 97.12.01417-7 perante a Vara Federal Única da Circunscrição Judiciária de Passo Fundo (RS), contra a União e a Funai, objetivando “impor aos réus a obrigação de fazer, consistente em promover a demarcação da Terra Indígena Serrinha. Assim, os trabalhos demarcatórios de materialização dos limites de 1911 da Terra Indígena Serrinha foram materializados pela Funai com a implantação de marcos nos vértices dos limites e placas indicativas de terra indígena cuja conclusão ocorreu no ano de 2003, resultando na superfície de 11.752,75 hectares.

2.3. Desconformidade e inconsistência dos Laudos de Vistoria

A vistoria das ocupações e das benfeitorias é realizada por técnicos designados por portaria pela presidência da Funai, acompanhada pelo proprietário ou representante legal designado. A indicação dos técnicos é articulada entre a presidência e a CGaf. Em seguida a equipe é deslocada para campo onde serão avaliadas individualmente cada propriedade. Para cada beneficiário é elaborado um laudo de vistoria, um laudo de avaliação contendo os valores das benfeitorias e um laudo socioeconômico que serão documentos bases para as etapas subsequentes do processo. O grupo realiza ainda verificação em cartórios para identificar a situação legal de cada propriedade e os documentos são anexados aos laudos juntamente com fotografias que registram as condições das benfeitorias.

O Laudo de Vistoria - LV é composto por campos que nortearão o grupo de trabalho na caracterização da natureza das ocupações. O LV possui elementos como documentação cartorial e informações acerca do estado de conservação e dimensões das benfeitorias (utilizadas para definição de valores a serem registrados no laudo de avaliação). Em seus anexos traz memorial fotográfico das principais benfeitorias vistoriadas, croqui do imóvel, pesquisa cartorial correlacionada e demais documentação apresentada pelo titular. É indicado no referido laudo a situação da terra indígena classificando-a: Em identificação; Identificada; Demarcada; Homologada; Registrada e; Em revisão, quanto ao objetivo são três as possibilidades: Identificar; Atualizar e Revisar.

O documento é estruturado em blocos de questões englobando os dados pessoais do ocupante, seja pessoa física ou jurídica; informações sobre o ocupante com relação à ocupação; dados sobre a ocupação; identificação de benfeitorias existentes na ocupação sendo: edificações residenciais e não residenciais; culturas permanentes e pastagens artificiais e outras benfeitorias não reprodutivas; dados sobre as atividades econômicas na ocupação caso haja alguma e, informações complementares contendo croqui de localização, entre outras informações obtidas e julgadas necessárias pelos técnicos.

Na parte final do documento há o Termo de Responsabilidade que deverá ser assinado pelos técnicos responsáveis e ocupantes, ou representante devidamente habilitado, contendo dados como nome completo, identificação, data, local e Grupo Técnico com descrição da Portaria de designação.

Considerando-se os 13 LV em análise, no que tange o item “Assinatura de Termo de ciência do Declarante”, observou-se divergência em um laudo, o qual foi assinado por outra pessoa que não o beneficiário, não sendo explicitada relação desta com o afeto, bem como não se identificou qualquer documento de autorização (por exemplo uma procuração). No total, cinco laudos não constam qualquer assinatura do beneficiário.

Em relação às assinaturas dos técnicos designados por Portaria para elaboração do referido expediente, verificou-se as seguintes inconsistências: um laudo apresenta indicação da Portaria nº 272/PRES/2005, contudo, o laudo foi assinado em 18/04/2003. A Portaria nº 367/PRES não foi localizada nos processos. Assim sendo, não foi possível verificar se os servidores designados na portaria são os mesmos que assinaram os documentos de verificação. Ressalta-se que a validade dos documentos está condicionada à existência de assinatura dos membros indicados em portaria. Verificou-se que dois LV não foram completamente preenchidos, especificamente os dados dos beneficiários. Sobre os anexos dos LV, três não apresentam fotos das benfeitorias, em que pese esclarecimentos das equipes por ausência de equipamento à época.

Quanto aos itens supracitados, após análise do Relatório Preliminar de Auditoria, a área informou por meio da Informação Técnica nº 55/2021/CGAF/DPT-FUNAI (3255551):

Convém ressaltar que a assinatura do beneficiário é facultativa.

Após verificação, constatou-se que houve erro material por parte do membro do GT, porém os demais documentos que acompanham o laudo estão com a data correta.

A Portaria 367/PRES está no Sistema Indigenista de Informações. Está citada também na página 303 do Volume Digitalizado de Processo I (0473582), que se refere ao Relatório do GT, sendo que na página 305 consta os membros da equipe.

Quadro II

Laudos de Vistoria

Nº	Terra Indígena	CPF/CNPJ	Nº da Portaria do GT de Levantamento Fundiário	SEI da Portaria	Data da Portaria	Data da Publicação da Portaria no DOU	Nº do Laudo	Data do Laudo de Vistoria	SEI Laudo de Vistoria e avaliação de benfeitora	Situação encontrada
1	Apurinã do Igarapé São João/AM	***.076.252.**	922 - complementada pela Portaria 226/PRES, de 10/03/1998 - DOU de 12/03/1998	28870.001049/1985-78 Volume Digitalizado de Processo Nº 1 (1451666) - pdf página 263	02/10/1997	06/10/1997	36	16/01/1998	08620.080651/2014-93 Volume Digitalizado de Processo I (SEI 0121465) - pdf páginas 03-10	Assinatura de Termo de ciência do Declarante "Beneficiário" no Laudo de Vistoria assinado por outra pessoa e não consta procuração ou documento similar
2	Caramuru/Paraguassu/BA	16.***.***0001-**	272/PRES/2005	28870.0028221984-32 - VOL 64 - SEI - 1897071-Port 272 -p 4	02/03/2005	07/03/2005	357	18/04/2003	08620.0624802014-11 - VOL I - SEI 0057241 - LV 357 - 02-09 - Anexo 14-61	Data de assinatura do LV de 18/04/2003 e Portaria 272/PRES/2005 do GT Levantamento Fundiário, do ano de 2005. Laudo de vistoria nº 357 não assinado pelo beneficiário

		16.***.***.0001-**	272/PRES/2005	28870.0028221984-32 - VOL 64 - SEI - 1897071-Port 272 -p 4	02/03/2005	07/03/2005	358	20/04/2005	08620.0624802014-11 - VOL I - SEI 0057241 - LV 358 - 62-71 e Anexo 76-111	Laudo de vistoria n° 358 não assinado pelo beneficiário ou representante legal.
		16.***.***.0001-**	367/PRES	Não localizada	Não localizada	Não localizada	359	21/04/2005	08620.0624802014-11 - VOL I - SEI 0057241 - LV 359 - 112-117 e Anexo 122-135	Laudo de vistoria n° 359 não assinado pelo beneficiário ou representante legal.
		16.***.***.0001-**	367/PRES	Não localizada	Não localizada	Não localizada	461	03/09/2013	08620.0624802014-11 - VOL I - SEI 0057241 - LV 461 - 141-149 e Anexo	Portaria n° 367/PRE não localizada
		***.892.217.**	367/PRES	Não localizada	Não localizada	Não localizada	453	12 à 16/08/2013 e 20 à 22/08/2013	08620.067466_2014_11 - VOL I - SEI 0112941 - páginas 3-22 e 25-42 - LV 453	Portaria n°367/PRE não localizada
3	Deni/AM	***.396.732.**	126/PRES	8870.0039751985-88 VOI 5 P 56 - SEI 00513692	Não foi possível confirmar a data em função do pdf disponibilizado no processo	03/03/1999	3	25/12/1998	08620.002770/2017-58 Vol I Página 7 (0061023)	Laudos de Vistoria n° 3 não apresentam fotos
4	Serrinha/RS	***.676.550.**	546/PRES	08620.0701332013-81 Vol 1 Página 4 (0436415)	28/05/2008	28/05/2008	5	29/05/2008	08620.0701332013-81 Vol 1 Página 8 - 16 (0436415)	Campos do laudo de vistoria n° 5 não preenchidos. Laudo de vistoria n° 5 não assinado pelo beneficiário ou representante legal.
			546/PRES	08620.0701332013-81 Vol 1 Página 4 (0436415)	28/05/2008	28/05/2008	6	29/05/2008	08620.0701332013-81 Vol 1 Página 26 - 33 (0436415)	Campos do laudos de vistoria n° 6 não preenchidos. Laudo de vistoria n° 6 não assinado pelo beneficiário ou representante legal.

Fonte: Audin

No que tange aos LV da TI Serrinha, foi informado pela área com base no relatório preliminar:

Sobre os laudos n° 5 e 6 da TI Serrinha, possuem campos não preenchidos, ressaltamos que é comum, nos trabalhos de campo, o GT não conseguir obter algumas informações da ocupação, bem como ocorre que o ocupante pode se recusar a prestar informações.

Em que pese a explanação posterior à apreciação do relatório preliminar acerca dos documentos não localizados nos itens 2.3 e 2.4, reforça-se que a documentação referente ao processo deve estar disponível nos autos de forma organizada a fim de que, quando demandados pela alta gestão, órgãos de controle ou cidadão, seja possível sua localização por qualquer servidor do setor de forma tempestiva.

2.4. Desconformidade na instrução processual

Após a finalização do levantamento dos dados fundiários, sua verificação e análise, é elaborado o relatório de análise técnica preliminar que será o elemento norteador da avaliação da CPAB e subsidiará o voto da comissão. O julgamento do caráter das ocupações é realizado em reunião dos membros da referida Comissão, na qual são produzidas uma ata assinada e uma resolução a ser publicada, com os nomes dos ocupantes de boa-fé.

A CPAB é uma instância deliberativa citada na IN 002/2012 assim composta: Diretor de Proteção Territorial, que a presidirá, e pelos titulares da: Coordenação Geral de Assuntos Fundiários; Coordenação Geral de Identificação e Delimitação; Coordenação Geral de Geoprocessamento e Coordenação Geral de Monitoramento Territorial. Os titulares deverão indicar seus suplentes, cujos nomes deverão ser aprovados pelos demais integrantes da Comissão e designados pela Presidência da Comissão.

A partir da IN 002/2012 o supracitado relatório técnico preliminar deve conter no mínimo os seguintes itens: resumo do processo de identificação e delimitação da Terra Indígena; histórico da ocupação não-indígena; levantamento fundiário; informações conclusivas sobre o marco temporal, para consideração da boa-fé, indicação de quais benfeitorias são passíveis de indenização e sugestão de eventuais providências complementares.

Na etapa subsequente a resolução é publicada no Diário Oficial da União (DOU) e encaminhada às prefeituras envolvidas no processo de demarcação, caberá recurso administrativo, sem efeito suspensivo, no prazo de 30 dias, contados da publicação da Resolução no DOU. Cada recurso apresentado será lavrado em auto apartado e encaminhado à Comissão, acompanhado de manifestação da área técnica, para elaboração de parecer conclusivo que subsidiará a publicação, ou não, de nova resolução com a deliberação conclusiva da CPAB.

Os Relatórios Técnicos Preliminares avaliados apresentaram contextualização histórica resumida da terra indígena, consolidado das informações apuradas nos laudos de vistoria e documentos de levantamento fundiário. Foram considerados ainda, critérios estabelecidos por meio de instrumentos normativos da época do levantamento fundiário, como é o caso da Portaria n° 165, de 24 de fevereiro de 1989, citada no processo da TI Las Casas, entre outros.

Do escopo em análise têm-se na instrução processual ausência de alguns documentos, conforme dados indicados no quadro a seguir:

Quadro III

Dados relativos à Portaria da Comissão de Sindicância ou Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias (CPAB)

N°	Terra	CPF/CNPJ	Portaria CPAB/CS	Resolução	Relatório/Parecer	Situação encontrado
----	-------	----------	------------------	-----------	-------------------	---------------------

	Indígena					
1	Serrinha/RS	***.024.370- **	105/09	75	05/CS/99	Portaria CS não localizada Relatório 05/CS/99 sem assinatura (08620.001065/2001-76 - 2017663- VOI I Página 211-215
		***.676.550- **	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/2012 (Informações retiradas da resolução 238)	238	09/CPAB	Não foi localizado expediente de envio da Resolução 238 às prefeituras municipais
2	Las Casas/PA	***.117.851- **	165/89	211	04/CS 2009	Portaria CS não localizada

Fonte: Audin

No tocante às Resoluções que dão publicidade à caracterização da natureza da ocupação pela CPAB ou CS, observou-se que, embora anteriores à 2012, seguiram a estrutura mínima proposta pela IN 002. Entretanto, foram localizadas resoluções sem assinatura e, em algumas terras indígenas, não foram localizadas as publicações no DOU.

A etapa seguinte ao período de interposição de recurso é o encaminhamento da documentação à PFE, em atendimento ao disposto no Art. 20 da IN 002/2012: “(...) Antes de ser submetido à consideração da Presidência da FUNAI, o procedimento deverá ser encaminhado à Procuradoria Federal Especializada para manifestação jurídica conclusiva sobre a regularidade procedimental e os eventuais recursos interpostos.” (Grifo nosso).

A partir da análise da Resolução nº 172, de 22/07/2005 (08620.067542/2014-81 - Volume Digitalizado de Processo I - SEI 0473582 - páginas pdf 95-97), que contempla os LVs nº 357; 358 e 359, constatou-se que não há evidência de manifestação jurídica da PFE.

Sobre o assunto, ainda, não foi localizado documento de apreciação da Presidência da Funai, a quem compete deliberar pela aprovação ou não do pagamento das benfeitorias relativas à Resolução nº 172.

Cabe esclarecer ainda a ausência de notificação das prefeituras relativas à Resolução Nº 1 - 28.03.2019 (SEI 1197043 - 08620.067542/2014-81).

A autorização do Presidente da Funai de pagamento aos ocupantes de boa-fé é realizada após a análise do CPAB, do período de interposição de recurso e da emissão de parecer pela PFE.

Por fim, o pagamento das indenizações é realizado por meio da Comissão de Pagamento - CP devidamente designada por Portaria da Presidência da Funai publicada no DOU. Cabe salientar que os técnicos que participaram das etapas da elaboração de Laudos de Vistoria ou no âmbito do CPAB estão impedidos de atuar na referida comissão.

São elaborados e divulgados Editais de Convocação e a CP passa a realizar as conferências "in loco" das benfeitorias, com a finalidade de saber se elas ainda ali se encontram e qual o atual estado de conservação. A referência para tal avaliação é o LV elaborado à época do levantamento de benfeitorias. Todas as ocupações com benfeitorias passíveis de indenização deverão ser visitadas, previamente ao pagamento, na presença do ocupante ou seu preposto, para verificar a existência e o atual estado de conservação. Já as de má-fé são notificadas para desocupação no prazo de 30 dias.

O técnico da comissão colherá fotos com data (que devem mostrar a plaqueta identificadora com o nome da TI, nº da Portaria e nº do LV) e elaborará o Termo de Conferência de Benfeitorias (SEI 2985746), contendo nome do interessado, denominação do imóvel rural, localidade da ocupação, município, estado, número do laudo de vistoria, coordenadas geográficas da sede da ocupação e, por fim, a descrição do estado de conservação das benfeitorias. O interessado (ou preposto), se estiver presente, deverá assinar o termo nessa oportunidade, ou mais tarde, no escritório de pagamento. Ocorrendo negativa em assinar, deverá ser lavrado Termo de Ocorrência (SEI 2985770) do fato assinado pelo servidor e/ou testemunhas e anexado ao Termo de Conferência de Benfeitorias.

Ato contínuo à conferência de benfeitorias, a Comissão de Pagamento emite uma Notificação para ocupantes de boa-fé (SEI 2985730), contendo os dados pessoais e de endereço do ocupante, dados da ocupação e do laudo correspondente, notificando o ocupante em questão para que receba a indenização por benfeitorias de boa-fé e que, logo após, retire-se da ocupação no prazo de 30 dias.

Assim, no que diz respeito ao fluxo de trabalho apresentado pela CGAF, esses são os pontos relevantes observados na análise dos processos selecionados para essa auditoria. Entretanto, no que tange a legislação informada como base da instrução processual, cabe destacar que a Norma Brasileira ABNT NBR 14653-3:2004 foi cancelada em 27/06/2019 e substituída pela [ABNT NBR 14653-3:2019](#).

Acerca da instrução processual, notou-se grande desorganização na amostra analisada. Desse modo, nos casos em que os documentos procurados não foram encontrados, não foi possível identificar se tal fato se devia à ausência deste no processo ou à dificuldade de detecção imposta pela desordem processual. Essa condição ficou evidenciada quando a CGaf foi instada, por meio da SA 003/22, a fornecer os arquivos não localizados pela equipe de auditoria nos processos da TI Serrinha:

Em relação aos itens 6 e 7, após vasta consulta aos processos de Serrinha que constam autuados no SEI, não conseguimos localizar a documentação requerida até a data de assinatura da presente informação. No entanto, solicitamos ao Arquivo da Funai e à CR-Passo Fundo acesso a outros 5 processos, que podem conter tais documentos. São eles: PROCESSO/FUNAI/AER/PFD/390/01; PROCESSO/FUNAI/AER/PFD/031/98; PROCESSO/AER/PFD/031/98; 08620.002220/1997-34 e 08620.001947/1997-02. Tão logo tenhamos acesso aos referidos, procederemos com a busca dos documentos listados pela Auditoria. (Informação Técnica nº 44/2021/ASTEC - CGAF-FUNAI -SEI 3154816)

Manifestação do Gestor

Posteriormente, a CGaf se manifestou por meio da Informação Técnica nº 52/2021/ASTEC - CGAF-FUNAI - SEI 3178778) conforme transcrito:

Em relação aos documentos 1) Relatório Final dos Grupos Técnicos de Levantamento Fundiário da Portaria 546 de 28 de maio de 2008; e 2) Documento de comprovação de encaminhamento da resolução Resolução 238 de 19 de novembro de 2013 às prefeituras municipais, ainda não conseguimos localizá-los, sendo que permanecemos buscando os PROCESSO/FUNAI/AER/PFD/390/01; PROCESSO/FUNAI/AER/PFD/031/98; e PROCESSO/AER/PFD/031/98, junto ao Arquivo e à CR-Passo Fundo.

Restam também a demais documentações referentes ao pagamento de DAG E AAG e LTBZ, não havendo, ainda, documentos adicionais além dos já encaminhados na Informação Técnica 44 (3154816).

Sendo o que havia para este momento e dentro do prazo solicitado, solicitamos prorrogação por mais uma semana, até 25/06/2021, para envio de subsídios complementares.

Manifestação da Auditoria

Em que pese o esclarecimento da unidade, verifica-se a relevância da organização do desenho e fluxo de trabalho, para os processos denominados Técnicos Administrativos, comumente chamados de “Piloto”, que tratam do levantamento fundiário e avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios na Terra Indígena. Tal organização faz-se necessária nos processos individuais por beneficiário para pagamento de indenização de boa-fé, visando a facilitar o acesso do interessado aos documentos mais relevantes da avaliação de benfeitorias.

Conforme análise dos processos, identificou-se falta de padronização em ambos os tipos. No Técnico Administrativo cada Grupo de Trabalho designado para realizar o levantamento fundiário organiza seus papéis de trabalho de forma singular, igualmente ocorre na instrução dos processos individuais. O resultado são processos díspares, de difícil manuseio e compreensão, prejudicando assim a localização de documentos, além de ausência de transparência das informações para alta gestão, instituições de controle interno e externo, interessados e cidadãos de modo geral, no que compete informações de domínio público ou restrito, conforme identificado no Quadro II e III.

Desta forma, observa-se a necessidade de padrão pré-definido e conteúdo mínimo estabelecido para compor as peças do processo, já que os atos administrativos são elaborados em processo apartado e, ocorre transporte das informações para os individuais.

A partir da adoção do Sistema Eletrônico de Informações – SEI no âmbito das unidades jurisdicionadas da Funai, deve-se repensar o desenho e fluxo dos processos Técnicos Administrativos e Individuais, no intuito de possibilitar transparência e celeridade na identificação dos documentos.

2.5. Morosidade entre o levantamento fundiário, caracterização da boa-fé da ocupação e pagamento do beneficiário

Ao observar o tempo decorrido entre as principais etapas do processo de levantamento fundiário e pagamento de benfeitorias foram identificadas as seguintes circunstâncias:

Quadro IV
Número de dias entre o levantamento fundiário, julgamento da boa-fé e pagamento do beneficiário

Nº	Terra Indígena	CPF/CNPJ	Nº do Laudo	Data do Laudo de Vistoria	Nº da Resolução	Data da resolução	Data do pagamento	Natureza do pagamento	Nº de dias entre a elaboração do LV e Julgamento da boa-fé da ocupação	Nº de dias entre a caracterização de boa-fé e o pagamento	Nº de meses entre a elaboração do LV e Julgamento da boa-fé da ocupação	Nº de meses entre a caracterização de boa-fé e o pagamento	Nº de anos entre a elaboração do LV e Julgamento da boa-fé da ocupação	Nº de anos entre a caracterização de boa-fé e o pagamento
1	Apurinã do Igarapé São João/AM	***.076.252-**	36	16/01/1998	234	03/09/2013	03/08/2017	Depósito judicial	5627	1410	187.6	47	15.6	3.9
		***.240.142-**	27	26/12/1997	234	03/09/2013	03/08/2017	Depósito judicial	5647	1410	188.2	47	15.7	3.9
2	Caramuru/Paraguassu/BA	16.***.***.0001-**	357	18/04/2003	172	22/07/2005	12/12/2019	Administrativo	814	5180	27.1	172.7	2.26	14.4
		16.***.***.0001-**	358	20/04/2005	172	22/07/2005	12/12/2019	Administrativo	92	5180	3.1	172.7	0.2	14.4
		16.***.***.0001-**	359	21/04/2005	172	22/07/2005	12/12/2019	Administrativo	91	5180	3.0	172.7	0.2	14.4
		16.***.***.0001-**	461	03/09/2013	258	06/05/2016	12/12/2019	Administrativo	963	1296	32.1	43.2	2.7	3.6
		***.892.217-**	453	12 à 16/08/2013 e 20 à 22/08/2013	258	06/05/2016	12/12/2019; 18/12/2019 e 14/10/2020	Administrativo	984	1598	32.8	53.3	2.7	4.4
3	Las Casas	***.024.370-**	41	04/09/2008	211	15/06/2009	15/05/2020	Depósito judicial	426	3930	14.2	131	1.2	10.9
4	Deni/AM	***.396.732-**	1	25/12/1998	249	21/05/2015	14/09/2018	Administrativo	5906	1193	196.9	39.8	16.4	3.3
		***.201.742-**	3	25/12/1998	249	21/05/2015	25/02/2021	Depósito judicial	5906	2074	196.9	69.1	16.4	5.8
5	Serrinha/RS	***.676.550-**	5	11/06/2008	238	19/11/2013	03/08/2016	Depósito judicial	1958	974	65.2	32.5	5.44	2.7
			6	11/06/2008	238	19/11/2013	03/08/2016	Depósito judicial	1958	974	65.3	32.5	5.4	2.7
		***.024.370-**	109	01/05/1999	75	18/10/1999	18/05/2020	Depósito judicial	167	7410	5.5	247	0.46	20.6

Fonte: Audin

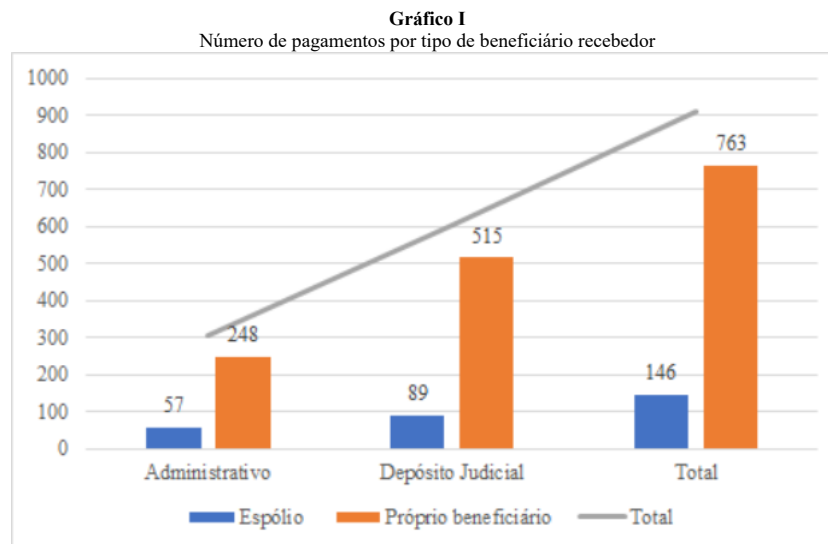
Destaca-se que para efeito de cálculo de "Nº de dias entre a elaboração do LV e Julgamento da boa-fé da ocupação" para o LV 453 foi considerada a data de 12/08/2013. Por sua vez, para o "Nº de dias entre a caracterização de boa-fé e o pagamento" foi considerada a data de pagamento 14/10/2020.

Como pode ser observado na tabela, levou-se em média 60 meses entre o levantamento de benfeitorias e o julgamento da boa-fé das ocupações nos casos em que o pagamento deu-se por via judicial. Até o pagamento do beneficiário, leva-se em média 50 meses, totalizando 110 meses de processo. Por outro lado, quando o pagamento é realizado por via administrativa, o tempo aproximado despendido entre o levantamento das benfeitorias e o julgamento da natureza da ocupação é de 24 meses e meio. Nesse caso, leva-se em média mais 54 meses até o pagamento, totalizando 78 meses e meio de processo.

Tal delonga pode causar prejuízos, seja aos indígenas que não terão o usufruto integral da terra de forma tempestiva, seja aos beneficiários que, em alguns casos, dependem do pagamento dos valores para sobrevivência, conforme caso concreto do CPF ***.201.742-** (Volume digitalizado V - 0051369 - FLS 284). Em todo caso, a falta de solução célere para a desocupação da TI pode gerar ou agravar conflitos entre indígenas e os ocupantes. Nota-se que

em algumas situações a morosidade do processo impede que o beneficiário receba o pagamento em vida, haja vista os espólios CPF ***.201.742-** e CPF ***.076.252-**. Nesse sentido, apresentamos dados gerais de espólios conforme Gráfico I.

Os dados apresentados realizam distinção entre espólio ou próprio beneficiário, assim sendo, aproximadamente 16% dos pagamentos foram realizados aos descendentes ou familiares dos beneficiários.



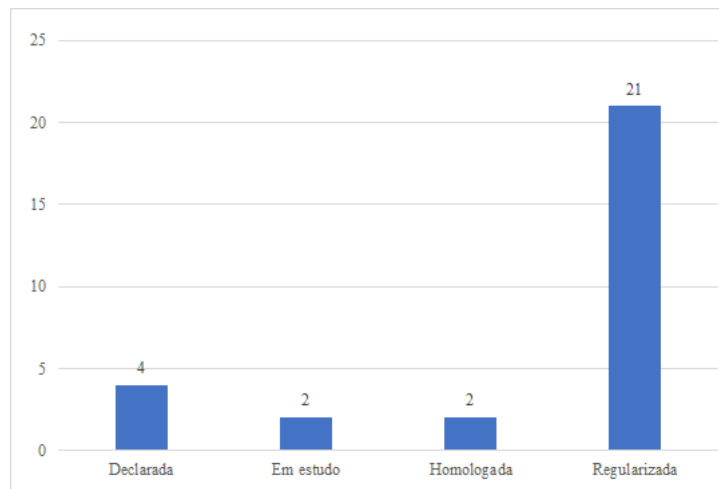
Fonte: Audin

2.6. Indenizações por benfeitorias de boa-fé pagas entre 2016 até 2021

A partir da análise dos dados obtidos foram verificados pagamentos de benfeitorias de boa-fé para 909 beneficiários englobando 29 terras indígenas, conforme o Gráfico II. As terras indígenas pagas entre 2016 e 2021 apresentam os seguintes status:

- **Em estudo:** Realização dos estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais, que fundamentam a identificação e a delimitação da terra indígena.
- **Declaradas:** Áreas que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça e estão autorizadas para serem demarcadas fisicamente, com a materialização dos marcos e georreferenciamento.
- **Homologadas:** Áreas que possuem os seus limites definidos, materializados e georreferenciados, cuja demarcação administrativa foi homologada por Decreto Presidencial.
- **Regularizadas:** Terras que, após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União.

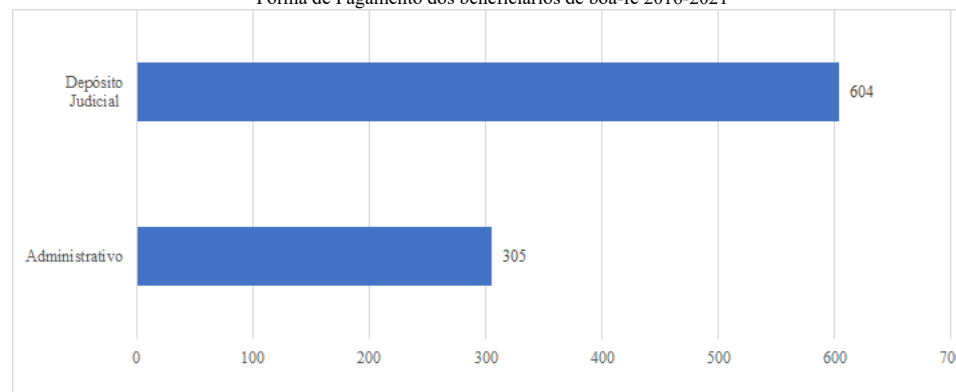
Gráfico II
Situação das Terras Indígenas e pagamento de benfeitorias de boa-fé 2016-2021



Fonte: Audin

Em que pese as TI Atikum e TI Truká apresentarem status "Em estudo", conforme planilha (2985844) enviada pela unidade e consulta ao Sistema Indigenista de Informações no dia 26/07/2021, foi esclarecido pela área que trata-se de reestudo de terra.

Gráfico III
Forma de Pagamento dos beneficiários de boa-fê 2016-2021



Fonte: Audin

No que se refere aos beneficiários de boa-fê pagos entre 2016 e 2021, 604 foram indenizados por via de depósito judicial e 305 por via administrativa. Nesse ponto destaca-se que a demarcação de terras é um processo complexo e que o pagamento por via judicial ocorre nas seguintes situações:

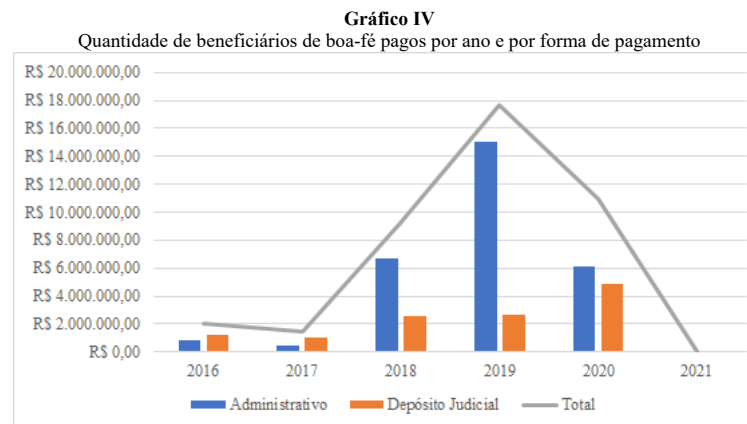
(...)

O ocupante de boa-fê desocupou a posse, que já se encontra em poder da comunidade indígena, mas não desejou receber ou compareceu com os documentos insuficientes para receber;

O ocupante de boa-fê permanece na posse e nega-se a receber após ser notificado e convocado. (Informação Técnica nº 35/2021/CGAF/DPT-FUNAI - 2988631)

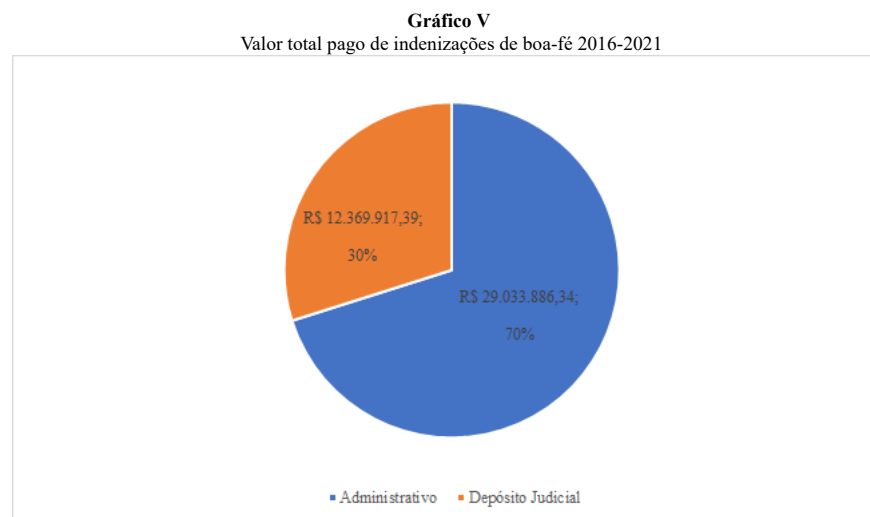
Assim, depreende-se que 66,45% dos pagamentos entre 2016 e 2021 se enquadrou em uma das situações acima, não seguindo o rito processual administrativo.

O gráfico IV apresenta detalhes da distribuição desses pagamentos ao longo dos anos, sendo possível constatar que o pico de pagamentos do intervalo avaliado é em 2018. Após esse ano, observa-se uma queda acentuada das indenizações, sendo que em 2021 foi realizado um único pagamento por via judicial.



Fonte: Audin

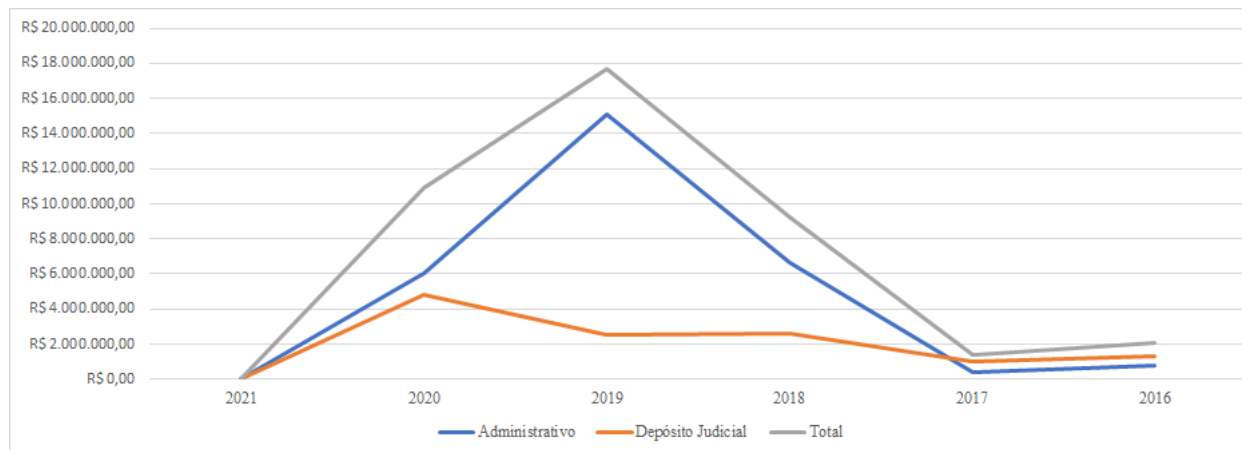
Em termo de valores indenizatórios, entre os anos de 2021-2016, os pagamentos administrativos somaram R\$ 29.018.001,49 e os depósitos judiciais R\$ 12.387.976,15, totalizando um montante de R\$ 41.405.977,64.



Fonte: Audin

Embora o maior número de pagamentos tenha ocorrido em 2018, conforme apontado pelo Gráfico VI, o montante mais significativo de recursos foi despendido em 2019 como indicado no Gráfico VI.

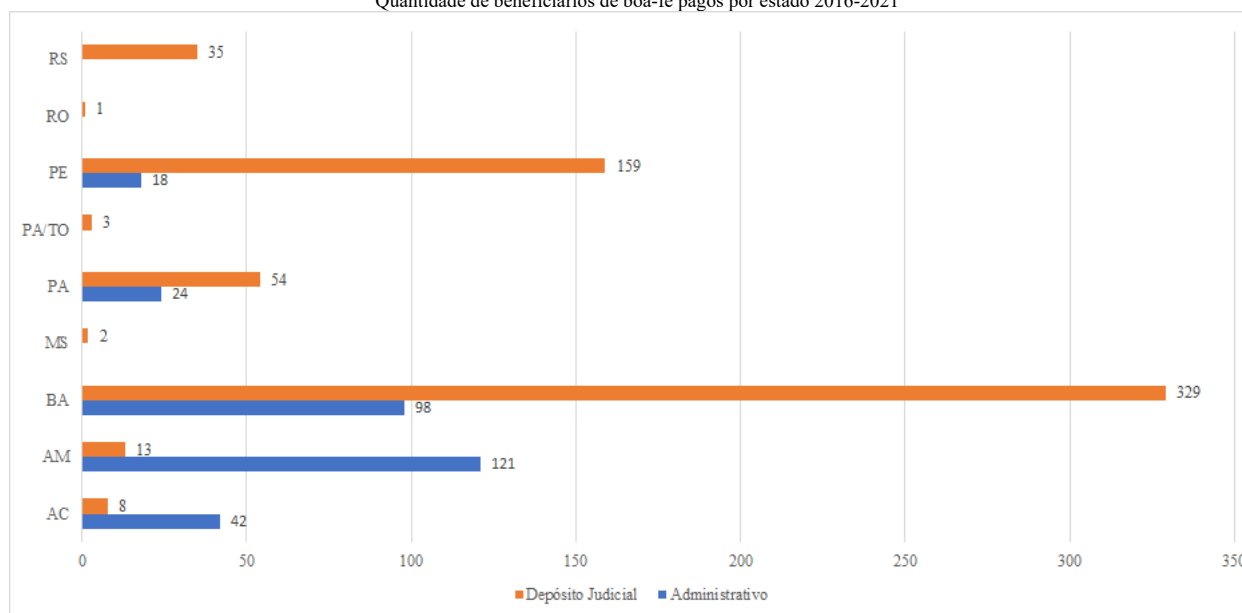
Gráfico VI
Valor pago de indenizações de boa-fê por ano



Fonte: Audin

Por fim, quando avaliada a distribuição de pagamentos por estado, nota-se que a Bahia teve o maior número de indenizações realizadas, sendo a maioria por via judicial. Pernambuco aparece como segundo estado com maior número de judicializações. Ressalta-se que há terras indígenas que abrangem um ou mais estados, como é o caso de Maranduba que se localiza no Pará e Tocantins.

Gráfico VII
Quantidade de beneficiários de boa-fé pagos por estado 2016-2021



Fonte: Audin

2.7. Adoção de procedimento em desconformidade com a norma

Ao analisar as informações fornecidas acerca dos processos em andamento, observou-se que 27 possuíam o status aguardando demarcação física para iniciar levantamento de benfeitorias e não estavam judicializados. Ocorre que, conforme a IN 002/2012:

Art. 9º. Após a publicação da portaria declaratória da terra indígena, a Diretoria de Proteção Territorial procederá à vistoria das ocupações e das benfeitorias erigidas, lavrando um laudo, para cada ocupação (...)

Assim, foi requisitado à área que prestasse esclarecimentos sobre a situação encontrada:

No que se refere ao não avanço do procedimento técnico (Levantamento de Benfeitorias), com vistas à caracterização e valoração das benfeitorias erigidas por não índios em imóveis incidentes nos limites de terras indígenas, sem que haja a demarcação física, ou seja, sem a materialização dos limites da terra indígena em campo (colocação de placas e marcos), manifestamos que apesar de não constar delineado esse fluxo por meio de orientação expressa e/ou publicada, trata-se de entendimento discricionário da gestão, ponderando:

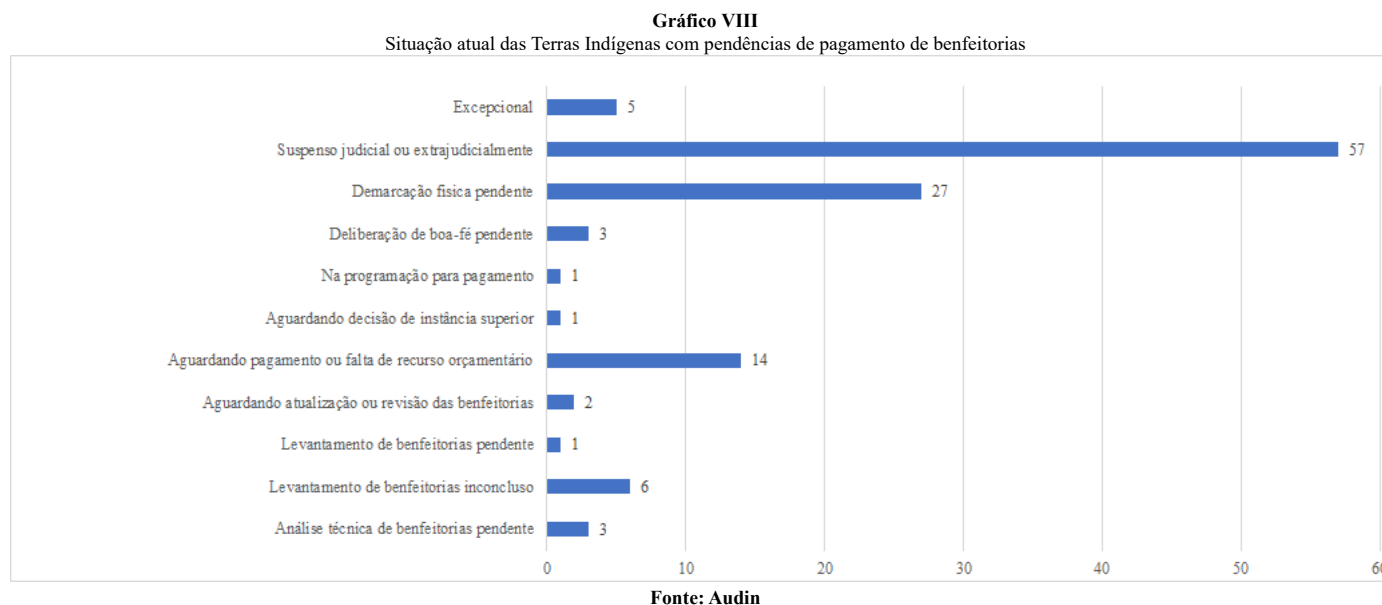
Os limites físicos da TI materializados em campo introduzem conscientização dos afetos não índios ao processo quanto à força jurídico-administrativa dos atos inerentes à demarcação de terras indígenas, o que favorece, teoricamente, uma aceitação por parte destes quanto ao adentramento das equipes técnicas da Funai nos imóveis, visto que estes estariam cientes, na prática, quanto à localização geoespacial do limite territorial a favor da comunidade indígena.

Por outro lado, destacamos a questão que toca especificamente os membros das equipes técnicas da Funai que atuam no levantamento de benfeitorias, operando em imóveis limítrofes à linha demarcatória do território, possibilitando compilar nos formulários próprios desta Fundação, tão somente, as benfeitorias incidentes na TI, trazendo segurança ao eventual procedimento indenizatório, notadamente quando observada a sobreposição parcial do imóvel aos limites da TI, ponderando ainda, que as equipes de campo designadas para os trabalhos desta natureza se utilizam de instrumentos de geoposicionamento com baixa precisão. (Informação Técnica nº 52/2021/COEF/CGAF/DPT-FUNAI - SEI 3174801)

Observa-se que, embora justificado pela própria natureza da atividade, há disparidade entre o que é adotado internamente enquanto marco temporal para início do levantamento benfeitorias e o que é preconizado na IN 002/12, resultando em desconformidade processual.

2.8. Terras Indígenas com pendências de pagamento de benfeitorias

No que tange os processos de indenizações de boa-fé em andamento, atualmente têm-se que 120 terras indígenas possuem pagamentos de beneficiários de boa-fé pendentes conforme Gráfico VIII:



Algumas terras possuem mais de um status, como é o caso das TI Cachoeira Seca e TI Cajuhiri Atravessado que apresentam a situação "análise técnica pendente" e "deliberação de boa-fé pendente". A TI Cajuhiri Atravessado ainda exibe situação de "ação de consignação de pagamento pela PFE". Já a TI Tremembé de Queimadas apresenta a situação "demarcação física pendente" e "análise técnica pendente".

Sobre as providências adotadas, quando da impossibilidade de realizar o levantamento de benfeitorias por impedimento por parte dos afetos, foi informado:

Neste contexto, convém esclarecer que a Funai sempre busca avançar de forma consensual, por meio do diálogo e esclarecimento do processo, muitas vezes, evidenciando, além da necessária articulação com entidades civis e públicas objetivando sensibilizar os afetos quanto à necessidade de executar os trabalhos; a articulação com órgãos de segurança pública para disponibilização de agentes no acompanhamento dos trabalhos, objetivando resguardar a integridade física de servidores designados para o cumprimento da missão da Fundação.

Contudo, em muitas ocasiões não há êxito nas tratativas entre Funai e não índios afetos ao processo quanto ao levantamento das benfeitorias, ocorrendo a negativa principalmente em áreas adensadas com possibilidade de acirramento dos ânimos ou em regiões com notório conflito fundiário entre indígenas e não índios.

Para tanto, não havendo autorização consensual quanto a vistoria das benfeitorias, se faz necessário interpor judicialmente ação de obrigação de fazer, para desimpedir o andamento dos trabalhos de campo de natureza fundiária, o qual requer instruir as negativas dos não índios quanto ao acesso às benfeitorias. Destacamos que essa ação não constava delineada no histórico dos procedimentos remotos, sendo atualmente orientado aos membros das equipes técnicas lavrar documento Registro de Ocorrência (RO) para subsidiar o requerimento de ações de obrigação de fazer à favor da Funai.

Cabe ainda que, a citada autorização judicial depende da manifestação técnica e encaminhamentos jurídicos dentro e fora da Funai, que nem sempre caminham na celeridade necessária para cumprimento da missão em tempo hábil, ou seja, quando a equipe técnica ainda esta em campo. (Informação Técnica nº 52/2021/COEF/CGAF/DPT-FUNAI)

O quadro V traz um detalhamento da situação de cada TI cujos beneficiários aguardo pagamento de indenizações:

Quadro V		
Situação das terras indígenas com pagamento de benfeitorias em andamento		
Situação	Quantidade por situação	Terras
Análise técnica de benfeitorias pendente	3	Cachoeira Seca; Cajuhiiri Atravessado; Tremembé da Barra do Mundaú
Levantamento de benfeitorias inconcluso	6	Cacique Fontoura; Kariri-Xocó; Piaçaguera; Pindoty; Pirai; Tarumã
Levantamento de benfeitorias pendente	1	Uru Eu Wau Wau
Aguardando atualização ou revisão das benfeitorias	2	Xaçepó (Pinhalzinho-Canhadão); Xipayá
Aguardando pagamento ou falta de recurso orçamentário	14	Arroio-Korá; Avá-Canoeiro; Krikati; Lago do Marinheiro; Limão Verde; Morro dos Cavalos; Muriru; Pequizal do Naruvôtu; Rio Gregório; Rio Urubu; Toldo Imbu; Truká - IPA; Ubawawe; Urubu Branco
Aguardando decisão de instância superior	1	Apyterewa
Na programação para pagamento	1	Pankararé
Deliberação de boa-fé pendente	3	Panará; Raposa Serra do Sol; Vale do Guaporé
Demarcação física pendente	27	Bacurizinho; Bragança-Marituba; Estação Parecis; Guarani de Águas Brancas; Irapuá; Jaraguá; Jatayvari; Jurubaxi-téa; Kaxuyana-Tunayana; Lago do Limão; Lagoa Encantada; Maracaxi; Munduruku-Taquara; Murutinga/Tracaja; Ofayé-Xavante; Paquiçamba; Ponciano; Ponte de Pedra; Rio Negro Ocaia; Riozinho; Sissaíma; Sombreiro; Toldo Pinhal; Tremembé de Queimadas; Truká; Utaria Wyhyna/Iródu Irana; Yvyporã Laranjinha
Suspensão judicial ou extrajudicialmente	57	Aldeia Velha; Anaro; Apinayé; Arara da Volta Grande do Xingu; Atikum; Baía dos Guató; Batelão; Boa Vista; Brejo do Burgo; Burity; Cachoeirinha; Cantagalo; Caramuru/Paraguassu; Cué Cué/Marabitanas; Diahui; Entre Serras; Guanabara; Guarani de Araçai; Guarani do Aguapeu; Guyraroká; Ibirama-Lan Klãnô; Itaóca; Kambiwá; Karaja de Aruanã I; Kawahiva do Rio Pardo; Kayabi; Las Casas; Manoki; Matintin; Mato Preto; Morro Alto; Nãnde Ru Marangatu; Nonoai; Palmas; Passo Grande do Rio Forquilha; Pitaguary; Porquinhos dos Canela-Apãnjekra; Portal do Encantado; Potiguara de Monte-Mor; Ribeirão Silveira; Rio dos Índios; Rio Omerê; Serrinha; Sucuriy; Sururuá; Taego Áwa; Tapeba; Taquara; Taunay/Ipegue; Tenondé Porá; Tupinambá de Olivença; Uirapuru; Wawi; Xakriabá Rancharia; Xukuru; Xukuru-Kariri; Yvy-Katu

Fonte: Audin

Quanto às TI Kuruáya - PA; Médio Rio Negro I - AM; Médio Rio Negro II - AM; Moskow - AM, Vale do Javari - AM e Pequizal do Naruvôtu - MT a área informou que:

Kuruáya/PA: As informações existentes encontram-se nas planilhas da CGAF. No entanto, o processo físico não foi encontrado, conforme informou o Arquivo (SEI 3205951). Sugere-se nova busca na CR-CLPA."

TI Médio Rio Negro I e TI Médio Rio Negro II: Não constam informações no processo fundiário que justifiquem tal motivo. (Aguardar manifestação da PFE)

Pequizal do Naruvôtu/RO: A Informação Técnica nº 59/2021/ASTECC - CGAF-FUNAI (SEI 3191115) solicitou análise jurídica da PFE quanto a eventual prescrição da pretensão indenizatória.

Moskow: Não consta na programação. Será verificada a situação dos ocupantes junto ao Processo que ainda não está inserido no SEI.

Vale do Javari: Não consta na programação devido a dimensão geográfica da TI e ainda por motivo de falecimento de alguns desses ocupantes, os gastos com deslocamentos muito superior que o valor das indenizações. Informações repassadas pela Comissão de Pagamento/2001.

Ademais, acerca dos processos em andamento cabe informar:

Informa-se que as referidas terras indígenas listadas no quadro abaixo, foram classificadas como "declaradas", *justifica-se a continuidade de pendência para a conclusão indenizatória delas, em face ao disposto no Parecer n. 763/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, (SEI nº 3196500) sob o qual orienta pelo aguardo do julgamento do RE nº 1.017.365 pelo STF*, quanto à tomada de decisões por esta FUNAI, uma vez que a decisão exarada nos autos obteve à Administração "[...] rever todo e qualquer procedimento administrativo de demarcação de terra indígena [...]" que remetesse ao Parecer n.º 001/2017/GAB/CGU/AGU, 20/07/2017 (SEI nº 3196621) questionado naquela jurisdição. (grifo nosso, Informação Técnica nº 83/2021/SERT/CORT/CGAF/DPT-FUNAI - SEI 3196388)

Depreende-se dos dados consolidados que em 14 terras indígenas existem beneficiários de boa-fé cujo rito processual administrativo já superou as demais etapas alcançando a qualificação para pagamento.

Tendo por base o tempo médio despendido de 6 anos e meio até o pagamento por via administrativa e de 9 anos por via judicial, apurados por meio análises efetuadas e expostas no Quadro IV, conclui-se que é preciso atuar de forma tempestiva para conclusão dos pagamentos, a fim de evitar morosidade ou não pagamento de beneficiários.

Atualmente 27 Terras Indígenas aguardam demarcação física para continuidade dos processos de realização de levantamento fundiário e avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios.

Consoante os dados consolidados, 57 terras indígenas encontram-se suspensas e requerem decisão judicial ou extrajudicial, dentre os diversos motivos da suspensão carece de pacificação o entendimento da prescrição, que conceitualmente é a extinção de um direito ou de uma obrigação cujo cumprimento não se exigiu no tempo estabelecido em lei.

Desta feita, identificou que será preciso definir critérios objetivos de análise técnica sobre prescrição de direito indenizatório a ocupantes não índios cadastrados pela Funai com ocupações de boa-fé em terras indígenas.

Averiguou-se que 3 Terras Indígenas aguardam julgamento da ocupação de boa-fé por meio da Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias (CPAB), contudo, foi informado pela unidade que:

(...)

Ainda, tocante ao regramento, cabe destacar que encontra-se em fase de análise jurídica com vistas a atualização a IN n. 002, de 3 de fevereiro de 2012 (SEI n. 2987041), considerando a necessidade de constituir de forma adequada a Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias (CPAB) nos termos do Processo SEI n. 08620.008388/2020-53, considerando o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. (Informação Técnica nº 34/2021/COEF/CGAF/DPT-FUNAI - SEI 2982787)

Isto posto, verifica-se impossibilidade do referido julgamento, assim sendo, impondo paralização ao processo.

Como base na dificuldade identificada de obter dados e informações consolidadas acerca da situação atual das Terras Indígenas com pendências de pagamento de benfeitorias, de forma tempestiva, padronizada e precisa, nota-se deficiência nos fluxos de informação e comunicação no âmbito da CGaf, que tenham como finalidade apoiar a tomada de decisão.

Por consequência na ausência de dados consolidados, tem-se o risco de tomada de decisão inadequada nas diversas etapas do processo, podendo causar prejuízos materiais e imateriais aos beneficiários e indígenas, tal fato pode comprometer os princípios da eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos públicos, falta de transparência, morosidade e retrabalho.

3. RECOMENDAÇÕES

Achado 2.3. e 2.4.

Recomenda-se à Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários - CGaf

1. Estabelecer organização dos processos "Técnicos Administrativos" e "Individuais" de levantamento fundiário e avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios, de forma que esses apresentem um padrão mínimo de disposição de documentos.

Achado 2.7.

Recomenda-se à Diretoria de Proteção Territorial - DPT

2. Atualizar a Instrução Normativa Funai nº 02/2012 de forma a regulamentar a adoção da demarcação física da Terra Indígena, enquanto marco temporal para início do levantamento fundiário, evitando-se descumprimento da norma vigente.

Achado 2.8.

Recomenda-se à Diretoria de Proteção Territorial - DPT

3. Articular junto a alta administração dotação orçamentária para pagamento de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios de boa-fé, em Terras Indígenas que detêm beneficiários aptos, por meio de definição de critérios de priorização a ser elaborado pela CGaf, considerando a capacidade operacional da coordenação, no intuito de assegurar os princípios administrativos da legalidade e eficiência.

4. Apresentar cronograma estruturado com ações que visem a efetuar a demarcação física das terras indígenas pendentes.

5. Articular a criação da Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias (CPAB) em consonância com Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019.

Recomenda-se à Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários - CGaf

6. Adotar sistemática de consolidação de dados gerenciais, que permita fornecer dados confiáveis, de forma tempestiva da situação das terras indígenas com pagamento de beneficiários em andamento.

7. Apresentar plano de ação com cronograma, que vise a dar continuidade às atividades pendentes nos processos de pagamento de benfeitorias que encontram-se classificadas em: Levantamento de benfeitorias inconcluso; Levantamento de benfeitorias pendente; Aguardando atualização ou revisão das benfeitorias; Análise técnica de benfeitorias pendente conforme quadro V.

8. Estabelecer critérios objetivos de análise técnica sobre prescrição de direito indenizatório a ocupantes não índios cadastrados pela Funai com ocupações de boa-fé em terras indígenas.

4. CONCLUSÃO

Diante das informações analisadas e dos fatos constatados, tem-se as seguintes respostas às questões de auditoria propostas no presente trabalho de auditoria:

Em termos de tempestividade foi possível aferir que levou-se em média seis anos e meio para pagamentos de benfeitorias de boa-fé por via administrativa e de nove anos por via judicial, e, em face dos dados e fatos apurados, conclui-se que o processo é moroso.

Os normativos existentes sobre o levantamento fundiário e a avaliação de benfeitorias implementadas por ocupantes não-índios definem de forma objetiva os parâmetros mínimos de pagamento de indenizações de beneficiários de boa-fé, quando da efetivação da regularização da Terra Indígena. No entanto, visto que no que tange o marco temporal para início do levantamento benfeitorias adota-se como parâmetro a demarcação física da terra indígena para iniciar os trabalhos de levantamento de benfeitorias, o que demonstra que a unidade tem adotado parâmetro em desconformidade com a norma preconizada na IN 002/12.

Salienta-se que a mera existência dos normativos não garante a efetividade dos pagamentos de indenizações de beneficiários de boa-fé, haja vista que atualmente têm-se que 120 terras indígenas possuem pagamentos de beneficiários de boa-fé pendentes, cujos motivos mais relevantes são: suspenso em função de judicialização judicial ou extrajudicial, demarcação física pendente e aguardando pagamento ou falta de recurso orçamentário.

No período de 2016-2021 foram efetivados pagamentos de 909 beneficiários de boa-fé, englobando 29 terras indígenas, sendo que 604 foram indenizados por via de depósito judicial e 305 por via administrativa. Cabe destacar que a demarcação de terras é um processo complexo e que o pagamento por via judicial ocorre nas seguintes situações:

- O ocupante de boa-fé desocupou a posse, que já se encontra em poder da comunidade indígena, mas não desejou receber ou compareceu com os documentos insuficientes para receber;
- O ocupante de boa-fé permanece na posse e nega-se a receber após ser notificado e convocado.

Em termo de valores indenizatórios, entre os anos de 2021-2016, os pagamentos administrativos somaram R\$ 29.018.001,49 e os depósitos judiciais R\$ 12.387.976,15, totalizando um montante de R\$ 41.405.977,64. Quanto à distribuição de pagamentos por estado, nota-se que a Bahia teve o maior número de indenizações realizadas, sendo a maioria por via judicial. Pernambuco aparece como segundo estado com maior número de judicializações. Ressalta-se que

há terras indígenas que abrangem um ou mais estados, como é o caso de Maranduba que se localiza no Pará e Tocantins.

Ainda no que concerne aos normativos, os parâmetros mínimos definidos são considerados pelos agentes públicos indicados para compor instância que realizam e/ou deliberam sobre Levantamento Fundiário. Tais parâmetros são considerados ainda quando da caracterização da boa-fé, bem como no Pagamento de Indenização. Em face das análises realizadas constatou-se que as instâncias atuam de acordo com as normas estabelecidas, em que pese a desconformidade do marco temporal relativo à demarcação física.

No tocante à base de dados sobre a regularização fundiária e os beneficiários de boa-fé para indenizar, observa-se que essa carece de sistematização e atualização periódica. Os dados gerenciais sobre as terras indígenas e os beneficiários de boa-fé necessitam de tratamento, pois não são suficientes para atender à demanda de informações e/ou providências por parte dos interessados, bem como de entidades externas, ou mesmo para auxiliar na tomada de decisão da gestão de forma tempestiva.

Diante da análise efetuada acerca de conhecer e avaliar os controles internos da gestão nos procedimentos utilizados para análise, aprovação e pagamento das indenizações de benfeitorias (edificada ou implantada) de não índios, por meio de ocupação de boa-fé em terras indígenas, constatou-se situações de natureza formal, relativas a fragilidades de controles internos e de governança, que, embora não tenham causado prejuízo ao erário, carecem de providências corretivas pertinentes, exceção se faz ao comentado nos itens 2.1.; 2.2.; 2.5. e 2.6., deste Relatório. As recomendações apresentadas neste trabalho serão incluídas e monitoradas por esta Audin e submetidas ao acompanhamento do CCI.

É o Relatório de Auditoria RA-022.

Neste sentido, encaminhe-se à consideração superior.

(assinado eletronicamente)

Cintia Santos Sena
Indigenista Especializada

De acordo. Encaminhe-se à Senhora Auditora-Chefe Substituta.

(assinado eletronicamente)

Maysa Sena de Carvalho
Coordenadora de Avaliação de Risco

De acordo. Aprovamos o Relatório de Auditoria RA-022 e, nestes termos, remetemos para conhecimento e manifestação da Diretoria de Proteção Territorial.

(assinado eletronicamente)

Elainne Cristina Alves de Carvalho
Auditora-Chefe Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Cintia Santos Sena, Indigenista Especializado(a)**, em 05/08/2021, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MAYSA SENA DE CARVALHO, Coordenador(a)**, em 05/08/2021, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elainne Cristina Alves de Carvalho, Auditor(a) Chefe Substituto(a)**, em 05/08/2021, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3275555** e o código CRC **31FEE400**.



Referência: Processo nº 08620.001818/2021-97

SEI nº 3195815