



3277283



08620.001827/2021-88



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
COORDENAÇÃO DE AUDITORIA
RELATÓRIO DE AUDITORIA RA-021

RESUMO

O papel institucional da Auditoria Interna é auxiliar a Fundação Nacional do Índio 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 2.2.1 do Plano Anual de Auditoria Interna 2021 (SEI 2619395) e teve por objetivo avaliar os controles internos da gestão utilizados pela unidade jurisdicionada da Funai, considerando os critérios e procedimentos adotados para atuação preventiva e repressiva contra ilícitos em terras indígenas atribuídas às áreas da Funai, conforme Regimento Interno.

Das análises realizadas identificou-se a insuficiência de critérios e orientações para o planejamento anual das ações da CGMT, resultando em Planos de Trabalho de Proteção Territorial com variação de preenchimento e inconsistências de informação. Associado a isso, verificou-se que as análises técnicas dos projetos também possuem variação, uma vez que são realizadas sem roteiro formalizado de critérios e parâmetros, fazendo pouco uso do arcabouço normativo já disponível para estruturação da política de proteção territorial.

Ainda, verifica-se a utilização de uma metodologia de pontos focais para divisão da equipe de trabalho, cuja finalidade de otimização resta prejudicada, uma vez que há sobrecarga e sobreposição entre atribuições dos servidores e competências das próprias unidades administrativas.

Finalmente, no tocante ao monitoramento e avaliação das ações de proteção territorial foi identificada a total ausência de metodologia para este fim e o uso de ferramentas insuficientes para garantir uma medição adequada do alcance dos trabalhos realizados pela Funai nesta área. A ausência de dados

consistentes e de sua transformação em informação gerencial evidencia a incapacidade da área em determinar objetivamente o alcance de suas metas, objetivos, correlacionar os níveis estratégico e operacional, bem como promover melhorias consistentes na sua atuação, resultando em situações críticas em unidades descentralizadas, conforme descrito nos itens 2.8 e 2.9 do presente Relatório de Auditoria.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ACT** - Acordo de Cooperação Técnica
Audin - Auditoria Interna
BRIFs - Brigadas Federais em Terras Indígenas
CI - Comissão Interna
CFPEs - Coordenação de Frente de Proteção Etnoambiental
CGGE - Coordenação-Geral de Gestão Estratégica
CGMT - Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial
CGU - Controladoria Geral da União
CMR - Centro de Monitoramento Remoto
Coaud - Coordenação de Auditoria
COIT - Coordenação de Informação Territorial
Cofis - Coordenação de Fiscalização
COPI - Coordenação de Prevenção de Ilícitos
CR - Coordenação Regional
CR - Corte Raso
CR-Apur - Coordenação Regional Alto Purus
CR-VJ - Coordenação Regional Vale do Javari
DAGES - Diretoria de Administração e Gestão
DG - Degradação
DR - Desmatamento em Regeneração
DPF - Departamento da Polícia Federal
DPT - Diretoria de Proteção Territorial
FF - Fogo em Floresta
FNS - Fundo Nacional de Saúde
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
GPI - Grupos de Prevenção a Incêndios Florestais
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITE - Instrução Técnica Executiva
LOA - Lei Orçamentária Anual
MIF - Manejo Integrado do Fogo
OEMAs - Órgãos Estaduais de Meio Ambiente

PF - Polícia Federal

PGTAs – Planos de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas

PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas

PT - Plano de Trabalho

PTPT - Planos de Trabalho de Proteção Territorial

RAE - Relatório de Atividade Executada

SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

Seop - Serviço de Operações

SPO - Solicitação de Provisão Orçamentária

TIs - Terras Indígenas

UJ - Unidade Jurisdicionada

UPT - Unidade de Proteção Territorial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. RESULTADO DAS ANÁLISES

2.1 Insuficiência de critérios e orientações estabelecidos pela CGMT no planejamento anual das ações de Informação Territorial, Prevenção de Ilícitos e Fiscalização.

2.2 Critérios utilizados para operações de grande porte

2.3 Método de trabalho por Ponto Focal ocasiona sobrecarga e possível sobreposição de atribuições técnicas e competências das unidades administrativas

2.4 Formulários do Plano de Trabalho com intensa variação no preenchimento dos campos e informações insuficientes para análise técnica e formal dos projetos

2.5 Pareceres técnicos sem roteiro formal de análise e com uso insuficiente dos critérios e parâmetros da base normativa

2.6 O monitoramento das ações executadas pela CGMT é insuficiente e ineficaz para a produção de informações gerenciais

2.7 Ferramenta utilizada pela CGMT para avaliação dos resultados não é capaz de subsidiar informações gerenciais

2.8 Atuação da CGMT no âmbito do processo 08779.000258/2020-79 - CR ALTO PURUS

2.9 Atuação da CGMT no âmbito do processo 08744.000008/2021-17 - CR VALE DO JAVARI

3. RECOMENDAÇÕES

4. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

Conforme a Carteira de Políticas Públicas da Funai, a proteção territorial tem como objetivo geral garantir a posse dos territórios pelas populações indígenas, bem como o usufruto exclusivo dos seus recursos naturais; e como objetivos específicos:

- Produzir informações territoriais;
- Fornecer meios de comunicação em áreas remotas;
- Impedir invasões e coibir ações que esbulham os recursos naturais das terras indígenas;
- Mitigar ocorrência de incêndios florestais em terras indígenas;
- Combater a incidência de ilícitos ambientais em terras indígenas.

Consoante o disposto nos art. 191 do Regimento Interno da Funai, Portaria nº 666/PRES/2017, cabe a Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial – CGMT, no âmbito da Diretoria de Proteção Territorial – DPT, as seguintes competências:

I – promover, planejar, organizar, coordenar, orientar, propor normas e supervisionar ações de Informação Territorial, Prevenção de Ilícitos e Fiscalização;

II – coordenar o gerenciamento de informações de monitoramento territorial e ambiental;

III – acompanhar e orientar o planejamento, a programação e a execução orçamentária, físico financeira quanto ao alcance das metas, iniciativas e indicadores das ações sob responsabilidade da Coordenação-Geral, inclusive daquelas provenientes da aplicação da renda do patrimônio indígena;

IV – fornecer subsídios à regularidade do componente indígena do processo de licenciamento ambiental;

V – participar da elaboração dos PGTAs; e

VI – coordenar a análise dos Planos de Trabalho de Proteção Territorial e Relatórios de Atividades Executadas elaborados pelas unidades descentralizadas.

A CGMT possui três Coordenações especializadas e, ainda segundo a Carteira de Políticas, suas principais entregas são:

1. Coordenação de Fiscalização COFIS que atua na linha de ação de fiscalização:

- Extrusão de invasores;
- Ações fiscalizatórias;
- Extrusão de ocupantes não indígenas;
- Arranjos interinstitucionais para autuação de crimes ambientais (formulação).

2. Coordenação de Prevenção de Ilícitos - COPI que atua na linha de ação de prevenção de ilícitos:

- Capacitação de indígenas em vigilância territorial;
- Vigilância indígena;
- Capacitação de indígenas em manejo preventivo do fogo;
- Plaqueamento e manutenção de limites;
- Acordos de vizinhança.

3. Coordenação de Informação Territorial - COIT que atua na linha de ação de informação territorial:

- Centro de Monitoramento Remoto - CMR;

- Ações de monitoramento territorial em campo e levantamento de informações obtidas remotamente;
- Sistemas de comunicação em áreas remotas.

O presente trabalho, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, teve por finalidade a realização de auditoria, cujo objetivo foi avaliar os controles internos da gestão utilizados pela unidade jurisdicionada da Funai, considerando os critérios e procedimentos adotados para atuação preventiva e repressiva contra ilícitos em terras indígenas atribuídas às áreas da Funai, conforme regimento Interno.

Os trabalhos foram coordenados pela Coordenação de Auditoria – Coaud sob a supervisão da Auditora Chefe-substituta, conforme previsto no art. 16 do Decreto nº 9.010/2017, 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 (SEI 1953130) produzida em conjunto com a Controladoria Geral da União - 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 “*Ausência ou intempestividade de atuação preventiva ou repressiva de ilícitos cometidos em terras indígenas*” obteve classificação em nível inerente extremo na supracitada matriz e, em função das competências da Funai em garantir aos povos indígenas proteção e a posse plena sobre suas terras, bem como a relevância do assunto, fez-se necessário avaliar os procedimentos de planejamento, execução e monitoramento das referidas ações, considerando os seguintes aspectos:

- 1) análise de informações espaciais, territoriais, ambientais e de inteligência para subsidiar as ações de prevenção de ilícitos, fiscalização e emergências territoriais e ambientais em áreas indígenas;
- 2) exercício do poder de fiscalização da Funai para o combate/repressão de ilícitos e defesa dos povos e áreas indígenas; e
- 3) articulação com os povos indígenas para execução de ações de prevenção de ilícitos, verificar a tempestividade na comunicação/identificação.

O escopo desta Auditoria contempla os procedimentos utilizados pela UJ da Funai na atuação preventiva e repressiva contra ilícitos em terras indígenas, conforme a seguinte base normativa:

- Artigo 231 da Constituição 1988;
- Artigo 1º, I, “b” e VII da Lei nº 5.371/1967;
- Artigo 2º, IX, e artigo 34 da Lei nº 6.001/1973;
- Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012;
- Instrução Normativa Nº 002, de 3 de fevereiro de 2012;
- Portaria nº 666/PRES, de 17 DE julho de 2017;
- Manual de Proteção Territorial (Funai - 2013); e
- Orientações Básicas sobre Fiscalização (janeiro de 2013).

Os trabalhos foram realizados no período de 05/03/2021 a 30/06/2021. Foram analisados, entre 15/04/2021 e 18/06/2021, 39 Planos de Trabalho inseridos em 29 processos SEI, que se encontravam em acompanhamento na CGMT, no período, excetuando aqueles relacionados à Covid-19, conforme planilha de Controle Orçamento CGMT (SEI 3013948).

A abordagem adotada pela equipe de auditoria objetivou responder às seguintes questões:

- A CGMT utiliza informações espaciais, territoriais, ambientais e de inteligência para subsidiar as ações de prevenção de ilícitos, fiscalização e emergências territoriais e ambientais em áreas indígenas?
- Há critérios estabelecidos e formalizados para a priorização das ações e da aplicação do orçamento; metas para o exercício; e distribuição de responsabilidades entre a equipe?
- As orientações são objetivas e encaminhadas tempestivamente às unidades descentralizadas?
- A CGMT aplica o parâmetro estabelecido para liberação das parcelas seguintes de recurso, qual seja, entrega do RAE?
- Há gestão de processo eficaz que garanta acompanhamento e informações gerenciais com respostas rápidas e assertivas?
- Há procedimento definido para a elaboração do parecer técnico que conte cole todos os parâmetros estabelecidos para análise dos planos de trabalho?
- Há controle interno que garanta que as demandas das CR estão enquadradas nos critérios estabelecidos pela CGMT?
- Qual a metodologia adotada pela CGMT para conduzir as ações de fiscalização e de grande porte?
- Há monitoramento das ações que permita à CGMT conhecer de forma rápida e eficiente a execução física e financeira dos planos de trabalho?
- Existe participação indígena na execução de ações de prevenção de ilícitos, com comunicação/identificação tempestivas?
- Os dados dos RAE são tempestivos e suficientes para a produção de informações consolidadas que possam subsidiar a CGMT nas suas demandas de comunicação?
- Há controle interno que garanta que as ações efetivamente executadas estão enquadradas nos critérios estabelecidos pela CGMT?

2. RESULTADO DAS ANÁLISES

2.1. Insuficiência de critérios e orientações estabelecidos pela CGMT no planejamento anual das ações de Informação Territorial, Prevenção de Ilícitos e Fiscalização.

Logo no primeiro mês do exercício, a CGMT envia às Coordenações Regionais Ofícios Circulares com as orientações e os critérios estabelecidos para a elaboração e envio dos planos de trabalho. Nesse primeiro momento ainda não há teto financeiro para as aprovações, haja vista o aguardo da aprovação da LOA, não sendo esse um fator determinante para os Planos de Trabalho de Proteção Territorial - PTPT que serão avaliados. Para o exercício de 2021 o prazo para o envio dos planos anuais foi até 26/02/2021.

No que se refere a orçamento, o quadro a seguir demonstra os valores destinados à CGMT para os últimos quatro anos:

Quadro 01- Orçamento CGMT

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| R\$ 8.828.503,69 | R\$ 10.153.780,28 | R\$ 13.917.908,97 | R\$ 14.365.000,00 |

Fonte: Elaboração Audin

Observa-se um incremento no orçamento ao longo do período, no entanto quanto aos valores:

têm se mostrado insuficiente para o atendimento das ações previstas para este exercício, devemos levar em consideração que diversas ações foram adiadas devido a atípica situação provocada pela pandemia do Covid-19. Deste modo, além do atendimento das demandas planejadas o próximo exercício, 2021 será caracterizado pela retomada integral das atividades prorrogadas. (Informação Técnica - SEI 2200087)

Quanto aos **critérios formais**, embora tenham sido apresentados vários documentos demonstrando o estabelecimento de critérios, priorizações, gestão da equipe e envio tempestivo de orientações para as unidades descentralizadas, não foi evidenciado um plano de trabalho da CGMT que consolide todas essas informações com estabelecimento de metas e indicadores para o ano, gestão do orçamento, ações de monitoramento e apuração de resultados.

Para a formalização e o recebimento dos planos anuais a CGMT estabeleceu diversos requisitos como o uso de formulário específico do SEI, assinaturas de responsável, data limite para envio, entre outros.

No escopo dos processos analisados, identificou-se, de forma geral, o atendimento, porém cabe alguns destaques, tais como os abaixo listados.

No âmbito da Operação Apyterewa - CR Kayapó Sul do Pará o Plano de Trabalho foi apresentado em 11/12/2020 contemplando ações de fiscalização continuada na TI Apyterewa com previsão de atividades de 01/01 a 30/06/2021, totalizando despesas no valor de R\$ 531.653,08. O parecer técnico foi assinado em 12/02/2021 pelo Chefe de Serviço da Cofis e pelo coordenador da área especializada, não havendo manifestação do ponto focal. (Parecer Técnico - SEI 2847913)

A primeira liberação de recurso parcial em 18/03/2021, 76 dias após a previsão de início da ação, sem apresentar justificativa pela priorização de tais rubricas em detrimento a outras, no valor de R\$ 69.743,63. A segunda liberação parcial, em 18/06/2021, também sem esclarecer a priorização, no valor de R\$ 296.168,24, totalizando R\$ 365.911,87 equivalente a 68,84% do valor total previsto.

Ainda sobre esse processo, logo após a liberação da primeira parcela de recursos, a Coordenação Regional solicitou reprogramação dos valores para custear materiais diversos e gêneros alimentícios no valor de R\$ 4.200,00 em função de ausência de contrato vigente na Unidade e remanejado para a despesa de locação de veículos. (Ofício - SEI 2965405)

A reprogramação foi aprovada sem que a CGMT demonstrasse se haveria prejuízo a execução da ação programada e a previsão de regularização da situação por parte da executora. Observa-se que na segunda liberação há recursos destinados as mesmas rubricas. Não havia até a data final das análises manifestação a respeito das condições para a execução do recurso.

Ademais, é necessário acrescentar que embora a CGMT condicione regras para a contratação de bens e serviços, inclusive motoristas: *As solicitações de recursos para aquisição de bens e serviços exigem justificativa, e devem ser prioritariamente encaminhadas à DAGES.* (Ofício Circular - SEI 2989723).

Ainda, conforme as orientações, as *atividades propostas devem ser descritas de forma clara e objetiva, além de primarem pela exequibilidade, inclusive no que se refere a previsão de custos, constando memória de cálculo detalhada dos recursos solicitados.*

Além das memórias de cálculos, não se verificou menção nos planos de trabalho, bem como nos pareceres técnicos, quanto ao quesito de exequibilidade das ações considerando a existência de contratos, licitações, logística adequada e/ou quadro de pessoal suficiente para sua execução.

Embora a CGMT tenha estabelecido o prazo de envio para os planos anuais até 26/02/2021, em oito dos 17 pleitos analisados houve atraso na entrega, representando 47%. Não há menção da situação nos pareceres técnicos quanto ao atraso no envio.

Conforme as orientações da CGMT, os valores devem ser descentralizados em parcelas trimestrais e recolhidos, caso não sejam empenhados no trimestre previsto. Outro critério previsto é condicionante da entrega do Relatório de Atividades Executadas, quando não entregue logo após a execução da ação, antes do repasse de nova parcela trimestral.

No universo dos 39 planos analisados, 21 tiveram a descentralização dos recursos em parcela única, e somente seis tiveram uma segunda descentralização. Não foram identificados os RAE para as descentralizações seguintes, embora seja cabível a ressalva de que em certas ocasiões trata-se de complementação de recurso em vista da restrição orçamentária comum de início de exercício.

Quanto aos **critérios de natureza técnica**, observamos o que segue. Em vigência desde 2013 o [Manual de Proteção Territorial da Funai](#), elaborado pela CGMT, é um dos documentos que dão suporte conceitual e operacional às suas ações.

O Manual elenca critérios para execução das políticas públicas voltadas à área e estabelece a **necessidade de intervenção** como um **indicador** para elaborar os Planos de Trabalho de Proteção Territorial, além de avaliar o grau de interferência necessário para solucionar ou amenizar o conflito: mínimo, médio ou máximo. (p. 22-23).

Quadro 02- Indicador Necessidade de Intervenção

| | | |
|-----------------------------------|--------------------|--|
| Necessidade de Intervenção | Intervenção mínima | Áreas mais estáveis e de pouco conflito; ações de prevenção e informação; períodos mais longos/anos (ações contínuas); quantidade mínima de pessoas na equipe (UPT fixas). |
| | Intervenção média | Áreas de conflitos que necessitam de ações (controle) para garantia da posse e usufruto das TIs às comunidades indígenas de (combate a ilícitos mais recorrentes); períodos maiores, semanais ou mensais; contingente maior de pessoas nas equipes; apoio da PF/Ibama/FNS. |
| | Intervenção máxima | Áreas mais críticas, com problemas crônicos e de maior conflito; período relativamente curto – ações emergenciais e estratégicas (controle); equipes maiores, executada pela CGMT em parceria com outros órgãos PF/Ibama/FNS. |

Fonte: Manual de Proteção Territorial, Funai-2013

Conforme descrito no Manual:

As ações de PREVENÇÃO são atividades que, aliadas aos conhecimentos tradicionais indígenas, potencializam a proteção que os próprios indígenas fazem do seu território, e atendem a situações em que haja pressões que ameacem o entorno e/ou o interior das Terras Indígenas. (Manual de Proteção Territorial, 2013, p. 10)

Tais ações podem envolver atividades de capacitação a servidores e indígenas (que atuam, de alguma forma, em ações de proteção territorial); vigilância indígena; limpeza de limites; prevenção e monitoramento de incêndios florestais; ocupação estratégica de áreas vulneráveis; incentivo de atividades tradicionais e expedição indígena.

O Monitoramento Territorial das Terras Indígenas é uma atividade de rotina na proteção territorial que tem como finalidade a prevenção de ilícitos e também o levantamento de informações sobre a Terra Indígena e sua comunidade. (Manual de Proteção Territorial, 2013, p. 16)

Ações de CONTROLE são aquelas previstas na legislação brasileira e atribuídas diretamente ao Estado, atendendo às situações em que as condições territoriais e ambientais das comunidades e Terras Indígenas foram alteradas, interferindo no uso tradicional destinado às mesmas, ou seja, em situações de ocorrência de ilícitos dentro dos territórios indígenas, ameaçando o usufruto das comunidades indígenas, conforme disposto na legislação brasileira vigente.

(...)

A execução das ações descritas poderá contar ou não com a participação das equipes regionais, isto dependerá de uma avaliação da Sede. Caso haja risco no envolvimento das equipes regionais nas ações, devido estas ocorrerem em suas áreas de atuação, a Funai Sede optará pela não participação dos servidores regionais e pela realização da ação de controle pela Sede, com apoio de técnicos dos demais órgãos parceiros, que juntos irão se dirigir aos locais designados com viatura, barco ou transporte aéreo, na presença de policiais ou fiscais ambientais, à região de ocorrências de ilícitos.

Destaca-se que essas ações são realizadas por servidores preferencialmente capacitados e não devem contar diretamente com a participação indígena de forma a não submetê-los a situações de risco e a evitar o aumento dos possíveis conflitos entre as partes. (Manual de Proteção Territorial, 2013, p. 9 - 10)

As ações de controle podem ser de fiscalização ou extrusão, conforme segue a descrição:

A fiscalização envolve a execução de atividades realizadas pelos técnicos da Funai e demais parceiros com o objetivo de fiscalizar e coibir a prática de ilícitos nas Terras Indígenas e seu entorno, no caso de afetação. Para realizar essas ações a Funai demanda a parceria de Instituições com poder de polícia e de autuação (DPF, FNS, IBAMA, OEMAs, etc), uma vez que ainda não há regulamentação institucional para seus servidores.

A atividade de extrusão envolve todos os procedimentos necessários à retirada de pessoas em prática de atividades ilícitas em Terras Indígenas, seja de boa-fé ou má-fé. Essas atividades podem ser executadas para retirada de posseiros, de garimpeiros, de madeireiros, entre outros. Estas operações são realizadas após articulação entre Funai, Incra, DPF, FNS, Ibama, Órgãos Estaduais do Meio Ambiente, e, demais atores envolvidos. A Extrusão em TIs é planejada, coordenada e monitorada pela Funai. (Manual de Proteção Territorial, 2013, p.10)

Embora o Manual esteja disponibilizado na intranet e seja mencionado no modelo de formulário de PTPT para preenchimento do campo "tipo de atividade", o documento não é mencionado nos Ofícios Circulares de orientação às unidades descentralizadas, o que se reflete em sua baixíssima adesão nos planos de trabalho e pela própria CGMT que, ao se manifestar sobre os parâmetros para definição das equipes para atuar nas ações de fiscalização, por exemplo, não menciona o documento:

As equipes de fiscalização são definidas de acordo com o trabalho a ser executado e com a área a ser fiscalizada. A depender do tempo previsto para a realização da fiscalização, em consonância com o tamanho da área a ser percorrida durante a mesma, pode ser necessária a atuação de mais de uma equipe ou de uma única equipe de tenha necessariamente de atuar em um quantitativo maior, para assegurar um nível de segurança e eficiência nas ações. (Despacho - SEI 3140505)

Embora a resposta não contradiga o Manual a utilização do referencial normativo a partir do planejamento da Unidade impõe sua cultura e estabelece rotina que auxiliará na produção de informações gerenciais de maior valor agregado para a unidade.

A CGMT utiliza, desde 2015, o Centro de Monitoramento Remoto (CMR) para auxiliar suas atividades.

O CMR foi desenvolvido para possibilitar o acompanhamento diário de ocorrências de desmatamento, degradação, fogo, mudança de uso e de ocupação do solo em TIs. 1.2. Essa ferramenta geoespacial disponibiliza informações geradas a partir de imagens de satélites de média e alta resolução espacial, oferecendo subsídios indispensáveis à avaliação das ocorrências de ilícitos em TIs e ao planejamento de ações de proteção territorial. Através destes dados tem sido possível detectar, com menor lapso temporal, alterações na cobertura vegetal das TIs e, por consequência, realizar intervenções mais rápidas e acuradas em campo, visando a repressão dos ilícitos em curso. (Informação Técnica - SEI 2989806)

Para subsidiar as ações de 2021 a COIT disponibilizou, a partir de monitoramento do CMR, um *ranking* das Terras Indígenas da Amazônia Legal com maior área de desmatamento e queimada no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2020.

A Coordenação informa, ainda, que o monitoramento diário nesta região tem o objetivo de:

identificar e vetorizar quanto a potenciais casos de Corte Raso (CR: Supressão total da vegetação primária), Degradção (DG: Supressão parcial da vegetação primária), Fogo em Floresta (FF: Ação do fogo em vegetação primária e/ou secundária, desde que a área não tenha sido convertida, anteriormente, em Corte Raso) e Desmatamento em Regeneração (DR: Supressão total ou parcial da vegetação secundária) por meio de imagens do satélite Landsat-8. (item 1.4, Informação Técnica nº 10 - SEI 2989806)

As CRs que não possuem áreas abrangidas pelo *ranking* das Terras Indígenas da Amazônia Legal devem planejar suas ações com base nas consultas ao banco de dados do Centro de Monitoramento Remoto e outras fontes, com foco nas Terras Indígenas mais afetadas por desmatamento e outros

crimes ambientais (item 2.7, Ofício Circular nº 2 - SEI 2989723).

Em amostra analisada foram identificados 16 planos de trabalho com ações de fiscalização. Desta, somente dois planos, de cinco para a Amazônia Legal, abrangiam TIs ranqueadas. Nos demais não se evidenciou consultas ao CMR ou outras fontes como orienta a CGMT.

A situação encontrada pode indicar que o critério de ranqueamento estabelecido para ações de fiscalização, ainda que muito importante, subsidia um número muito pequeno de unidades demandantes. Acrescido ao fato de não haver demonstração de consultas realizadas para o planejamento, denota-se que para maioria das demandas de fiscalização não há critério de priorização estabelecido.

Ainda, para o planejamento anual de ações de fiscalização a CGMT orienta que sejam de curta duração e maior frequência, distribuídas ao longo do ano, a fim de garantir a presença do Estado e o elemento surpresa no combate aos ilícitos (item 2.6, Ofício Circular nº 2 - 2989723). A classificação de tempo das ações varia de acordo com sua estrutura logística e de recursos humanos, as de curta duração podem variar entre 5 e 15 dias, enquanto as de longa duração entre 30 e 60 dias. (Despacho - SEI 3108464)

Das 16 ações de fiscalização, sete são identificadas em planos anuais, sendo uma de longa, e seis de curta duração, podendo variar de uma a cinco vezes no período programado.

No que se refere às ações de prevenção de incêndios - Manejo Integrado do Fogo - MIF, além do ranking das 20 TIs mais queimadas, a Copi se utilizou do DETER/INPE^[1] (o ranqueamento por bioma: Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal) para estabelecer critérios. Assim, para 2021 a priorização de atuação MIF são para as TIs: (i) com maior quantidade de focos de calor em 2020; (ii) com Brigadas Federais abrangidas pelo ACT 15/19; (iii) com maior proporção de área queimada em relação ao tamanho da TI em 2020; (iv) com maior área queimada nos últimos 3 anos; (v) TIs localizadas no Pantanal que tiveram alta porcentagem de área queimada em 2020 (itens 5 e 27, Ofício Circular nº 1 - SEI 2989698).

Especificamente para o Programa Brigadas Federais em Terras Indígenas BRIFs-I, a prioridade são aquelas TIs que não têm recebido atendimento do Programa nos últimos anos, e que estão situadas em locais com alta incidência e risco de incêndios florestais e de focos de calor. O critério se justifica em função da parceria com o Ibama/Prevfogo por meio do ACT nº 15/2019. A CGMT informa que a Funai não tem conseguido absorver todas as demandas no âmbito do MIF, assim, com a finalidade de incrementar o atendimento, pretende-se implementar 15 Grupos de Prevenção a Incêndios Florestais - GPI em TIs, no período de três anos. Esses grupos são formados por indígenas, que são capacitados nas TIs por Instrutores e Multiplicadores da Funai e do Ibama/Prevfogo para ações de prevenção e combate inicial a pequenos focos de incêndio.(SEI 2989698)

Para a atuação em relação ao MIF em ações podem ser (i) executadas somente pela Funai, por meio dos pontos focais de MIF nas CRs; (ii) realizadas em parceria com demais instituições; (iii) em apoio a Brigadas Voluntárias das Terras Indígenas.

No caso das ações de apoio ao combate a incêndios, a Funai atua em parceria com as instituições que possuem estrutura adequada, expertise e competências legais para executar tais ações, como Prevfogo/Ibama, Corpo de Bombeiros Militar, ICMBio.

Verificou-se que a participação indígena é garantida em ações de proteção territorial por meio de diferentes atividades.

A CGMT possui o Programa de Capacitação em Proteção Territorial, “voltado a servidores e indígenas, que tem como objetivo proporcionar a construção de conhecimentos e estratégias de proteção territorial voltadas para a prevenção de ilícitos dentro de terras indígenas, trabalhando temas transversais à proteção territorial” (SEI 3211863).

Mencione-se a competência no Regimento Interno da Funai - Art. 195. Ao Serviço de Capacitação - Secap compete promover, apoiar e monitorar as formações do Programa de Capacitação em Proteção Territorial.

O Ofício Circular 2 previu a capacitação para o para o último trimestre de 2021, exclusivamente para os grupos indígenas, devendo as demandas serem incluídas nos planos anuais de trabalho.

Nas atividades do Manejo Integrado do Fogo é prevista a participação indígena. No Programa Brigadas Federais em Terras Indígenas (BRIFs-I) mencionado acima, as brigadas federais são formadas por indígenas capacitados, os quais atuam na prevenção e no combate aos incêndios florestais.

Além disso, a CGMT informou que em 2020 retomou o programa de “Grupos de Prevenção a Incêndios Florestais (GPI) em Terras Indígenas”, que são formados por indígenas, selecionados e capacitados para fazer a prevenção e combate inicial de pequenos focos de incêndio. O programa deverá formar 15 GPIs no período de três anos nas TIs: (item 21, Ofício Circular nº 1, SEI nº 2989698)

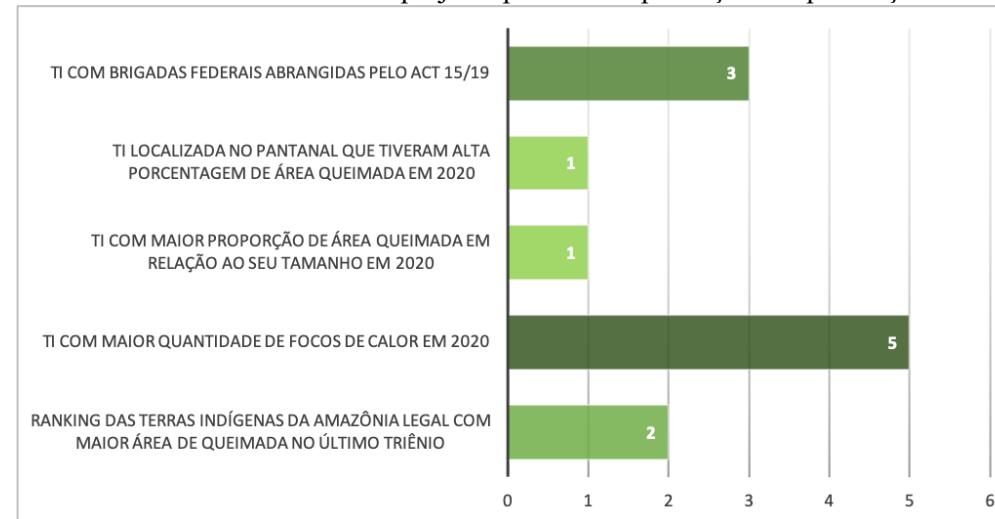
Também se verificou a participação de indígenas na composição da equipe da Base de Proteção Etnoambiental - Bape Curuçá, na Terra Indígena Vale do Javari - AM, que funciona permanentemente, atuando como colaboradores.

O Manual de Proteção Territorial prevê as Bases de Vigilância Indígena, estruturas de proteção territorial utilizadas e construídas pelos indígenas em locais por eles definidos dentro da TI. “Estas estruturas servem de apoio às ações de prevenção que estão inseridas nas atividades de vigilância indígena, mais especificamente, na expedição” (p. 26).

O documento “ORIENTAÇÕES BÁSICAS SOBRE FISCALIZAÇÃO”, anexo ao Manual, dispõe que, nas ações de fiscalização, não deve haver participação indígena, uma vez que as comunidades ficam vulneráveis durante e após as operações.

Na amostra analisada foram identificados 18 planos de trabalho com ações de prevenção. Deste total, 10 são anuais e foram abrangidas pelos seguintes critérios:

Gráfico 01 - Número de projetos por critério para ações de prevenção



Fonte: elaboração Audin

Cabe esclarecer que no formulário de preenchimento não há campo para identificação dos critérios descritos no gráfico. Mas mesmo assim, eles foram apurados pela equipe de auditoria mediante análise dos planos de trabalho.

Constatou-se, também, que não há priorização para demais ações de prevenção, além das relacionadas à prevenção e combate ao fogo, assim como para as ações de levantamento de informação.

Para além do CMR e do Manual, a CGMT instituiu critérios formais e materiais que devem orientar a elaboração dos planos de trabalho, sejam eles anual ou emergencial; que podem ser executados diretamente pela Coordenação-Geral, por meio de suas Coordenações, ou pelas Coordenações Regionais.

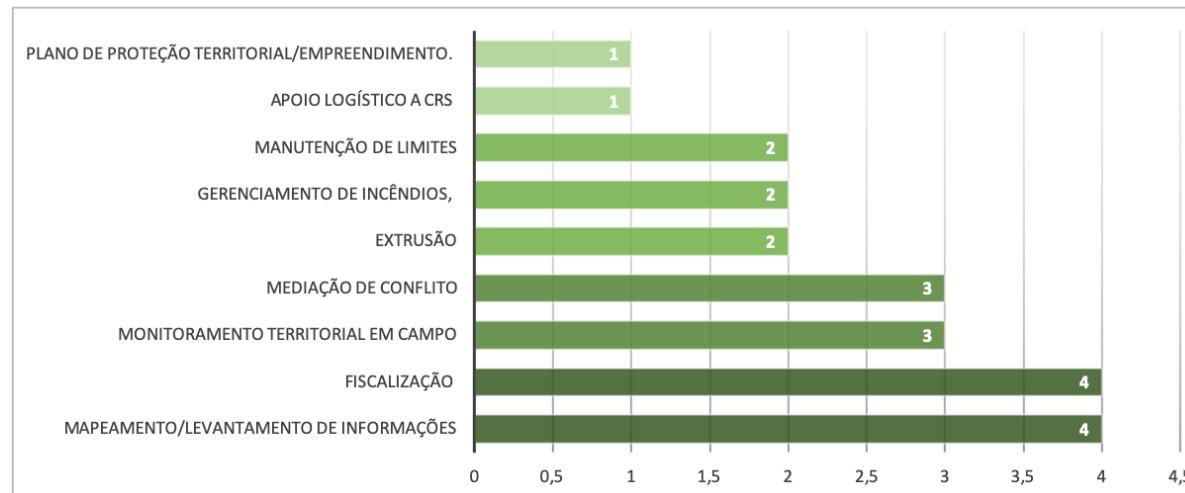
Para fins de distinguir as ações planejáveis das emergenciais, a CGMT estabeleceu dois tipos de ações com base na previsibilidade. As que devem compor o plano anual são previsíveis e estão relacionadas a problema recorrente em determinada TI; a determinada época do ano; a projetos e parcerias em andamento, tais como: fiscalização de pesca e caça, extração de madeira, de garimpo e/ou planejada com parceiros; capacitação de indígenas e servidores; cumprimento de agenda de divulgação de edital ou capacitação do Programa de Brigadas Federais; apoio às queimas controladas e abertura de aceiros antes do período crítico de incêndios, às ações de combate a incêndios no período crítico; apoio às atividades de vigilância indígena; à realização de reuniões diversas para planejamento ou acompanhamento de ações, entre outras.

Por sua vez, as ações que devem constar nos planos emergenciais são aquelas imprevisíveis no início do ano, e ainda, envolvem situações que colocam em risco a vida de indígenas e/ou servidores, às quais a proteção do território está condicionada, quais sejam: cumprimento de ação judicial recente em caráter de urgência; demanda externa imprevista de órgão de fiscalização; averiguação de denúncias graves devidamente sistematizadas (desde que não coloque em risco a vida dos participantes da ação); apoio ao combate de incêndios florestais de forma que exceda o recurso planejado devido a imprevisto devidamente justificado e pautado pelo ACT 41/2013; mediação de conflito territorial grave e recente, que represente riscos à comunidade indígena e ao usufruto exclusivo de recursos naturais (desde que não coloque em risco a vida dos participantes da ação) - (item 5.1, Despacho - SEI 3033323).

Dos 39 planos de trabalho analisados, 17 são planos anuais, representando 43,6%, e 22 são emergenciais, representando mais da metade dos planos (56,4%). Apesar de se tratar de amostra, e de se tratar de área sensível e bastante suscetível a situações de urgência, verifica-se que, a princípio, a Unidade vem trabalhando em maior volume de forma emergencial do que de forma planejada, o que compromete o alcance de metas e de efetividade na proteção territorial das Terras Indígenas. Dessa forma, torna-se necessário aferir se os planos vêm apresentando, de fato, o quesito de imprevisibilidade adotado como critério pela CGMT.

Dos 22 planos emergenciais, tem-se a seguinte divisão de temas:

Gráfico 02 - Temas PTPT emergenciais



Fonte: elaboração Audin

Embora se observem atividades de extrema importância nos planos de trabalho emergenciais e se verifique que a rapidez na atuação da Funai é um fator chave para coibir ilícitos, a maior parte dos planos e pareceres não caracterizam/justificam a situação de emergência.

A utilização do indicador da necessidade de intervenção, por exemplo, poderia auxiliar na seleção de demandas que seriam, de fato, emergenciais, justificando priorizá-las em detrimento de outras.

Além disso, verifica-se a presença de demandas classificadas como emergenciais em função da adaptação da unidade regional à agenda das instituições parceiras, sem as quais muitas das ações de proteção territorial não poderiam acontecer. Com relação a isso, o estabelecimento de uma articulação interinstitucional sólida e de longo prazo poderia permitir a construção de agenda conjunta e planejada dos órgãos, sendo fundamental o papel da CGMT enquanto coordenadora da política de proteção territorial das Terras Indígenas.

Há planos de trabalho de fiscalização de regiões com histórico de anos de denúncias à Funai sobre o aumento do desmatamento. Em um dos planos, observou-se que a própria organização indígena junto a parceiros realiza uma rotina mensal de verificação de desmatamento da região, por meio de um sistema e, meses antes do envio do plano emergencial, a Funai já havia estado na TI. Assim, é razoável que a Unidade Regional disponha de informações atualizadas e suficientes para planejar a continuidade da atividade neste exercício, por meio de plano anual. Nesse caso, por exemplo, poderia se dispor do uso de informações geoespaciais e resultados de ações anteriores para incrementar o planejamento.

Constata-se, portanto, que a atuação da área de informação da CGMT é de extrema relevância para que se aprimore, no âmbito de toda a Funai, o planejamento da proteção territorial, tornando o plano emergencial, que hoje é regra, apenas uma excepcionalidade.

Ainda, há planos emergenciais com data prevista de execução para cerca de um mês após seu envio. Apesar de o tempo não ser um critério estabelecido, denota-se do prazo proposto que a situação pode não caracterizar uma emergência, nos termos da CGMT. Assim, em alguns casos, poderia ser avaliada a inclusão daquela atividade dentro do plano anual da unidade descentralizada.

Também foram encontrados planos emergenciais para as seguintes situações previsíveis, e nos quais não fica justificado no plano de trabalho ou no parecer técnico o caráter emergencial da viagem: subsidiar o planejamento anual; mediação de conflito que remonta há décadas; plano emergencial para

manutenção de Base de Proteção Etnoambiental, que funciona durante todo o ano; vistoria técnica prévia a reformas nas Bases das Brigadas (atribuição da Funai no Acordo de Cooperação Técnica nº 15/2019).

Conforme exposto, embora as atividades propostas nos planos emergenciais sejam de grande importância, a maior parte daqueles 22 identificados na amostra poderia ter sido prevista, o que denota uma falha no planejamento anual da unidade sede junto às descentralizadas, decorrente de um monitoramento esparsos dos planos de trabalho de exercícios anteriores, bem como da não observância de todos os dados espaciais ou de conflito disponíveis.

MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

3.1 Os critérios e orientações, segundo entendimento desta unidade, são suficientes na atualidade, quais sejam:

- Plano Orientador de Proteção Territorial/2021;
- Informação Técnica indicando as Terras Indígenas mais afetadas por desmatamento, queimada;
- Ofícios-circulares com orientações detalhadas nos âmbitos regimental, técnico, orçamentário e de apuração de resultados;

3.2 Observa-se que as variações na elaboração dos Planos de Trabalhos são resultantes da não observação, por parte das Coordenações Regionais, dos elementos orientadores mencionados;

3.3 De qualquer forma, estamos abertos a analisar novos modelos que por ventura venham a ser sugeridos.

(...)

7.1 No Planejamento Estratégico da Funai para o ciclo 2020-2023 o CMR foi inserido como um Projeto Estratégico da Funai e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, intitulado “Rede de Proteção Territorial e Ambiental de Terras Indígenas com Utilização do Centro de Monitoramento Remoto-CMR/Funai”. O objetivo desse projeto estratégico é estabelecer uma rede de órgãos e instituições federais e estaduais com a utilização da infraestrutura do CMR, com a finalidade de gerar respostas mais rápidas e adequadas às ameaças contra os territórios indígenas detectadas pelo sistema.

7.2 No decorrer do ano de 2020 e 2021 foi elaborado, com o apoio de órgãos de proteção ambiental, forças de segurança e unidades técnicas da Funai, uma ferramenta de análise capaz de priorizar os alertas de desmatamento detectados pelo CMR, reduzindo o universo de informações relacionadas a ilícitos ambientais gerado pelo sistema, de modo a direcionar esforços para o combate das ameaças em áreas mais críticas. A metodologia que amparou o desenvolvimento da ferramenta foi consolidada com a participação dos servidores da Funai no primeiro semestre de 2021 e no segundo semestre realizou-se diversos testes para garantir a sua eficiência. Uma vez concluída essa etapa, será possível avançar para as próximas atividades previstas, promovendo-se a elaboração de protocolos e parcerias que viabilizem o engajamento dos agentes governamentais no projeto.

7.3 A atividade de inteligência é o exercício de ações especializadas para obtenção, análise de dados e produção de conhecimentos, sua atuação assegura ao poder decisório o conhecimento antecipado e confiável de assuntos diversos. A posse de informações de inteligência é fundamental para o planejamento estratégico das ações de proteção territorial em Terras Indígenas, que tem demonstrado ser de grande valia para a prevenção das ações delituosas e repressão aos delitos contra os territórios indígenas.

7.4 Face ao exposto, esta CGMT tem sido subsidiada com informações de inteligência para o planejamento das ações fiscalizatórias. A maior parte do pedido de conhecimento de inteligência tem sido realizado à ABIN e Censipam (08620.003013/2021-88) que atendem prontamente. Visando manter a confidencialidade, a integridade, a disponibilidade e a autenticidade dos relatórios de inteligência, esta CGMT e a CGTIC criaram um instrumento/ambiente que permita o armazenamento e compartilhamento seguro dos relatórios (08620.004855/2021-57).

(...)

10.1 Muitas vezes não é possível atrelar a entrega do RAE a liberação de novas parcelas do PTPT, pois há situações emergenciais que colocam em risco a integridade das terras indígenas e a própria vida dos indígenas, como invasões, conflitos armados, incêndios florestais, bem como decisões judiciais.

10.2 Como citado anteriormente, muitas vezes o atraso na entrega dos RAES ocorre devido a carência de recursos humanos nas unidades. No contexto pandêmico, muitos servidores foram e estão sendo alocados por longos períodos para execução de barreiras sanitárias e postos de controle de acesso que estão localizadas e

regiões sem acesso à internet.

(...)

21.1 A reprogramação solicitada pela Coordenação Regional (CR) só foi aprovada por não ensejar prejuízo em sua execução.

21.2 Quanto ao questionamento da não manifestação do Ponto Focal da CR-KSPA, informo que a Operação Apyterewa é coordenada pelo Chefe do Seop/Cofis, cabendo a este o controle, coordenação e avaliação dos trabalhos a serem executados na TI Apyterewa. (...).

21.3 Com relação a reprogramação de recursos, as CRs têm uma melhor expertise para decidir onde os recursos podem ser melhor direcionados no decorrer das ações. Objetivos iniciais são traçadas [sic], planejados e são feitas estimativas de gastos que podem mudar no decorrer do desenvolvimento dos trabalhos e somente os agentes operacionais que enfrentam as novas situações apresentadas podem melhor direcionar essa reprogramação de recursos.

(...)

22.1 A matéria (contratos/licitações) não é da atribuição regimental da CGMT, trata-se de competência do gestor local (CR).

22.2 Ainda, é basilar que o planejamento das ações de proteção territorial realizado pelas CRs seja baseado na capacidade de pessoal, logístico e de contratos da CR. Quando não há capacidade operacional, as CRs informam no PTPT a necessidade de aporte de pessoal, logístico e que não há contrato para determinada aquisição. Nesses casos, solicita-se no PTPT apoio de Policiais Militares, indígenas, colaboradores eventuais, compra de embarcações, aluguel de carro, gestão com outra CR que possua o contrato requerido.

(...)

23.1 Deve-se ponderar que a amostra utilizada pode não representar adequadamente o universo de PTPT.

23.2 Em análise amostral de 05 PTs na Amazônia Legal, informou-se que 2 PTs contemplam as TIs do ranking, esta unidade considera totalmente razoável considerando que o ranking trata de 20 TIs, em um universo de aproximadamente 400 TIs na Amazônia Legal e mais de 700 TIs em todo o território nacional.

23.3 As 20 TIs mais desmatadas concentram, aproximadamente, 70% do total de área desmatada nas TIs na Amazônia Legal e essas TIs concentram-se apenas em algumas CRs.

23.4 As CRs que não possuem TIs na lista ainda sim precisam executar as demandas de proteção territorial. O ranking das 20+ não impede o apoio às atividades propostas em outras TIs não ranqueadas.

(...)

24.1 Muitas vezes a CR informa no PTPT como ação emergencial, mas em análise constata-se que não. Então o PTPT é analisado seguindo o trâmite processual normal.

24.2 Essa falha no preenchimento é resultante da não observação, por parte das Coordenações Regionais, dos elementos orientadores mencionados.

MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Quanto à manifestação apresentada, cumpre mencionar que a Auditoria Interna questionou a área, em distintos momentos, acerca do que segue:

1. Das diretrizes de alocação do orçamento de 2021 e da base normativa referencial para atuação da CGMT dos critérios de priorização na Solicitação de Auditoria nº 001/021 (SEI 2962871);
2. Dos critérios de priorização para atendimento das demandas com diferenciação entre as atividades emergenciais e as atividades do planejamento anual na Solicitação de Auditoria nº 004/021 (SEI 3022290); e
3. Dos registros acerca da reunião de Planejamento Anual da unidade na Solicitação de Auditoria nº 006/021 (SEI 3090891).

Embora o Plano Orientador não se constitua em registro de reunião ou atividade de planejamento, conforme descrito, seu objetivo é fornecer informações e estabelecer protocolo ao planejamento e execução das ações de monitoramento territorial pelas CRs.(p.1)

Além disso, o documento trata brevemente do estabelecimento de critérios para elaboração dos planos de trabalhos e de áreas prioritárias identificadas mediante informações prospectadas dos sistemas de monitoramento disponíveis.

Sendo assim, sua apresentação poderia ter sido feita como respostas às Solicitações acima listadas. Contudo, como não havia sido apresentado, não foi incluído como objeto de análise desta Auditoria anteriormente.

Ao examinar o Plano verifica-se que ele constrói uma cronologia das ações a serem executadas para garantir todas as etapas de planejamento previstas pela CGMT. Contudo, em termos de estabelecimentos de critérios e orientações para elaboração dos planos de trabalho e/ou priorização de áreas de atendimento, não são apresentados elementos novos, permanecendo a análise de insuficiência identificada por esta Auditoria Interna, sobretudo no que se refere à divulgação e publicidade dos materiais.

No que concerne especificamente ao critério de exigência do RAE para liberação de novas parcelas do PTPT, em um modelo que se assemelha à legislação prevista para Convênios, recomendamos estudo de viabilidade, uma vez que a própria CGMT já identificou dificuldades no seu cumprimento.

Quanto à verificação de exequibilidade dos projetos apresentados, embora a CGMT afirme no item 22.2 que a capacidade de execução das unidades descentralizadas basilar para o planejamento das ações de proteção territorial (aqui acho que faltou complementar), não foram identificados registros suficientes para ateste de fatores como capacidade de pessoal, logística, existência de contratos, etc.

Cumpre mencionar que, mediante análise da nova documentação apresentada identificou-se que a unidade requisitava informações que lhe possibilitavam essa natureza de análise, conforme descrição do Memorando-Circular nº 3/2019/CGMT/DPT-FUNAI (1516926):

Ainda, as CR's devem elaborar seu planejamento considerando um teto correspondente à média dos recursos executados nos últimos dois anos.

Assim, reforçamos a proposta de que sejam incluídas no planejamento apenas ações estratégicas e factíveis, direcionadas às áreas prioritárias para as ações de proteção territorial, considerando as ponderações técnicas da CGMT, a qual será dialogada entre o Ponto Focal e a CR, bem como a capacidade de execução da unidade regional, o que inclui: I - Quantitativo de pessoas na equipe do SEGAT; II - Veículos e equipamentos disponíveis;

III - Outras agendas acompanhadas pela CR; IV - Planejamento de outras coordenações finalísticas da Funai; V - Situação dos processos administrativos e contratos necessários à realização dos serviços; VI - Elaboração de relatórios técnicos com qualidade; e VII - Aprimoramento das atividades ao longo do tempo.

Acerca da amostra utilizada como escopo de análise da RA-021, informamos que foi considerada a totalidade dos processos disponibilizados pela área à Auditoria Interna, cientes de que, posteriormente, o universo dos PTPT pode ter sido alterado. Contudo, diante dos números apresentados, não resta dúvida quanto: (a) à evidência de uma presença majoritária de planos emergenciais, mesmo em se tratando de ações passíveis de planejamento; e (b) o número diminuto de ações embasadas em dados de monitoramento remoto, para terras indígenas não ranqueadas.

Sendo assim, ainda que cientes do esclarecimento acerca do quantitativo de TIs que constam do ranking da Amazônia Legal, não há prejuízo da análise de insuficiência de critérios, parâmetros e dados que possam balizar as ações de proteção territorial em regiões fora da Amazônia Legal.

Operação Apyterewa

Diante da documentação apresentada não foi identificada manifestação da CGMT quanto à ausência de prejuízo nas alterações feitas pela CR. Sendo uma ação prioritária, inclusive objeto de ação judicial, a reprogramação de despesas por falta de contrato deveria ser analisada com maior cautela e registrada no processo, a fim de se garantir sua transparência e a mitigação de prejuízos, conforme o caso.

Além disso, apesar dos recursos reprogramados serem de pequeno vulto, a situação chamou a atenção por se tratar de plano de trabalho de operação de grande porte enviado com antecedência à CGMT, em 11/12/2020 (2708606), que continha ações a serem iniciadas em janeiro de 2021, em Terra Indígena que figura entre as 20 mais desmatadas entre 2018 e 2020, conforme o levantamento feito pela Unidade.

Por fim, cumpre destacar sobre o caso dois aspectos relevantes: (a) a demora na liberação da primeira parcela do recurso, que só ocorreu em 18/03/2021, 76 dias após a previsão de início da ação; e (b) o valor total de custeio da operação foi de R\$ 365.911,00 equivalente a apenas 68,84% do valor previsto inicialmente. Sobre ambos os fatos, não houve posicionamento do Gestor na presente manifestação.

O Parecer técnico do Ponto Focal (2847913) aprovou o plano de trabalho informando que

(...)

Os recursos orçamentários solicitados consistem basicamente em itens para a manutenção dos trabalhos operacionais executados pela equipe da Operação Apyterewa (combustível, locação de veículos, frete de aeronave, prestação de serviços de manutenção e peças de veículos e motores, material de consumo).

(...)

Por fim destaca-se que a execução orçamentária dos recursos da Operação Apyterewa é realizada pela CR-KSP.

Ainda que a CGMT informe que as unidades descentralizadas dispõem de prerrogativa para direcionar a aplicação dos recursos no decorrer das ações, a responsabilidade de operacionalização de atividades pela CR não exime a unidade central do acompanhamento dos planos de trabalho, em todas as suas dimensões, que compreendem desde a programação e a execução orçamentária, físico-financeira (inciso III, art. 191, Regimento Interno) até os aspectos de adequação técnica e efetividade.

2.2.

Critérios utilizados para operações de grande porte

As Operações de Grande Porte são definidas nas Orientações Básicas Sobre Fiscalização, anexo ao Manual de Proteção Territorial, como “as ações que devem ser coordenadas e executadas com intervenção da sede da Funai e dos demais órgãos envolvidos”.

O documento apresenta algumas características de contexto que podem requerer essas grandes operações:

- Grande risco aos servidores e indígenas;
- Necessidade de contingentes maiores de servidores;
- Conflitos entre as unidades locais dos órgãos envolvidos;
- Graves conflitos internos na TI, entre outras situações.

A CGMT informou que tais operações “são definidas de acordo com os objetivos a serem alcançados, o envolvimento de um grande quantitativo de servidores, a extensão área alvo, a população de índios e não índios a ser impactada, a necessidade do envolvimento de outras instituições na realização da ação e o tempo que será necessário para a conclusão”. A Unidade cita como exemplo uma operação de desintrusão que afete uma população acima de 300 famílias e que envolva um efetivo de servidores acima de 50. (Despacho Cofis SEI 3140505)

Ainda segundo o Despacho Cofis, em sua execução, a Operação de Grande Porte deverá ser coordenada por um servidor da CGMT, que normalmente é um de seus Coordenadores ou o Ponto Focal da Coordenação Regional onde está sendo desenvolvida a operação. A CR deverá atuar

fornecendo informações e, quando possível, os meios necessários ao cumprimento da missão como: cessão de viaturas, bases, interlocução com lideranças indígenas etc.

Conforme o referido despacho, a CGMT orienta que os servidores da unidade local não participem dessas ações diretamente, para evitar retaliações futuras contra eles. *Tendo em vista essa diretriz, esta CGMT convoca servidores de outras coordenações regionais que também tenham conhecimento em trabalhos de campo para atuar nas operações de grande porte.*

Vale ressaltar que o Regimento Interno da Funai prevê na estrutura da Coordenação de Fiscalização o Serviço de Operações - Seop, ao qual compete: I - apoiar, orientar e acompanhar as equipes descentralizadas durante o planejamento e execução das operações de fiscalização em caráter excepcional, de retirada de invasores, bem como daquelas decorrentes de emergências territoriais e ambientais; e II - prestar informações atualizadas acerca das operações apoiadas, orientadas e acompanhadas.

Tem-se ainda nas Orientações Básicas Sobre Fiscalização, que *as ações de extrusão que envolverem a retirada de posseiros de boa-fé devem ser realizadas por intermédio da sede, em articulação com o Incra, para que haja o reassentamento dos mesmos. Os servidores que atuam neste tipo de fiscalização devem ser designados por portaria que apresentará os dados básicos da operação (local, período, indicação do coordenador da operação, etc.).*

Apesar das informações nos documentos citados, a CGMT informou que:

Não existe um documento orientador padrão para tais operações, pois em cada ação a situação muda de acordo com os objetivos a serem alcançados. Para cada operação é feito um planejamento operacional específico, elaborado pela CGMT. Tal planejamento, normalmente de caráter sigiloso, só pode ser conhecido pelo servidores envolvidos diretamente na ação e pelo Coordenador da CGMT e da operação e pelo Diretor de Proteção Territorial. (SEI 3140505)

O Despacho Cofis ainda esclarece que, atualmente, há Operações de Grande Porte em curso, e estão abrangidas pelo Plano Amazônia 2021/2021, coordenado pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal. O Plano visa estabelecer diretrizes para a continuidade das ações de fiscalização e combate ao desmatamento e queimadas na região da Amazônia Legal. Além delas, a Operação Apyterewa de desintrusão, já mencionada neste relatório de auditoria, também segue sendo executada, em fase de “congelamento”, conforme determinação judicial, coordenada pelo chefe do Seop/Cofis.

MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

13.1 As operações de grande porte são coordenadas por esta Cofis/CGMT, pois envolvem um grande quantitativo de servidores e recursos.

13.2 Esta Cofis/CGMT desenvolveu uma metodologia que está sendo seguida em todas as grandes operações, que procura responder a alguns tópicos essenciais para o desenvolvimento das mesmas, o chamado Plano Operacional. Tal plano é composto por 14 itens a serem preenchidos, conforme os objetivos a serem alcançados, a saber:

I - INTRODUÇÃO

II – OBJETIVOS DA OPERAÇÃO

III - METODOLOGIA

IV – COMANDO DA OPERAÇÃO

V – EFETIVO ENVOLVIDO

VI – CRONOGRAMA

VII – PLANEJAMENTO OPERACIONAL

VIII - ALVOS DAS ÁREAS DE INTERESSE OPERACIONAL

IX – DIVISÃO E EMPREGO DIÁRIO DAS EQUIPES

X – ESTRUTURA DISPONIBILIZADA PELA FUNAI

XI – COMUNICAÇÃO

XII – EQUIPAMENTOS PESSOAIS

XIII – ORIENTAÇÕES GERAIS

XIV - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

13.3 O controle de todas as ações da operação, como a apuração e divulgação dos resultados para as autoridades que necessitam saber do conhecimento, fica a cargo desta Cofis/CGMT, que também é a responsável para fazer todas as tratativas necessárias com os entes de outras agências governamentais envolvidas. Normalmente estas operações têm, inicialmente, a compartimentação restrita aos integrantes envolvidos na mesma que têm a necessidade de ter acesso a esse conhecimento.

MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

No decorrer do procedimento de auditoria foi questionado à Unidade quanto ao tema das operações de grande porte por meio da Solicitação de Auditoria nº 008/021 (SEI 3133941).

Em resposta expedida no Despacho COFIS - SEI 3140505 a CGMT menciona algumas características das ações de grande porte, porém, quanto à pergunta sobre existência de documento orientador ou metodologia formalizada, afirma categoricamente que:

Não existe um documento orientador padrão para tais operações, pois em cada ação a situação muda de acordo com os objetivos a serem alcançados. Para cada operação é feito um planejamento operacional específico, elaborado pela CGMT. Tal planejamento, normalmente de caráter sigiloso, só pode ser conhecido pelos servidores envolvidos diretamente na ação e pelo Coordenador da CGMT e da operação e pelo Diretor de Proteção Territorial. (grifo nosso)

Dessa forma, verifica-se que há um acréscimo de informações a esse tema, e observa-se que há mais critérios para a execução das ações de grande porte. Contudo, não houve oportunidade de aprofundamento na análise da metodologia citada, uma vez que esta só foi disponibilizada na manifestação do Gestor ao Relatório Preliminar de Auditoria.

2.3. Método de trabalho por Ponto Focal ocasiona sobrecarga e possível sobreposição de atribuições técnicas e competências das unidades administrativas

Para a organização e distribuição das atividades ao longo do exercício a CGMT elege entre seus servidores, incluindo os coordenadores de áreas, pontos focais regional e temático. O Coordenador-Geral é o ponto focal para o tema Cartilha Segurança Pública. (Despacho - SEI 3100768)

Os pontos focais são indicados conforme seu conhecimento do histórico dos processos vinculados à Coordenação Regional e conheça profundamente os problemas recorrentes de proteção territorial das Terras Indígenas sob jurisdição da Coordenação Regional (item 4.3, Informação Técnica nº 79 - SEI 3031316), o que facilita o entendimento das demandas, e sendo assim, evita-se ao máximo sua redistribuição entre as Unidades.

O ponto focal, além de acompanhar as demandas, deve manifestar-se sobre a adequação dos planos de trabalho, a partir dos critérios estabelecidos. Podendo ser o ponto focal de qualquer das coordenações da CGMT é estabelecido que o coordenador da área especializada no projeto apresentado valide e aprove o parecer técnico para dar seguimento ao procedimento de aprovação do plano.

Para equalizar a carga de trabalho entre os pontos focais e a distribuição das unidades entre eles, a CGMT estabeleceu três níveis de classificação para as CR, sendo: tipo 01 aquelas com maiores números de demandas; tipo 02 as com demandas intermediárias e as de tipo 03 aquelas com menores incidências de demandas. (Despacho - SEI 3100768).

O critério utilizado pela CGMT para classificar as CR se atém à questão quantitativa, não mencionando a criticidade da unidade, ou seja, a complexidade das demandas apresentadas. Na relação disponibilizada para análise a CR Ji-Paraná se repete nos tipos 1 e 2 e a CR de Minas Gerais e Espírito Santo é mencionada pelo local de sua sede que é o município de Governador Valadares - MG.

Quanto à distribuição de “temas” a CGMT informou que não há critério específico, mas que normalmente é atribuído ao ponto focal que já tem alguma relação com o tema em função das regionais que atende.

Quadro 03 - Distribuição de CRs e Temas entre pontos focais

| Ponto Focal | CR nível 1 | CR nível 2 | CR nível 3 | Sem identificação | Total | Total de CR | % das CR 39 | Temas |
|-------------|------------|------------|------------|-------------------|-------|-------------|-------------|-------|
| LWMC | | 1T 1S | 2T 1S | 1T | 4T 2S | 6 | 15% | 2 |
| FCO | 1S | 1T | 2T | | 3T 1S | 4 | 10% | 2 |
| GMS | 1T 2S | 1T 2S | 1T 4S | 1S | 3T 9S | 12 | 31% | 7 |
| ILL | 1T 1S | 1T 1S | 1S | | 2T 3S | 5 | 13% | 3 |
| JFSB | | | 1S | | 1S | 1 | 3% | |
| JA | 2T 1S | 1T 4S | 3S | | 3T 8S | 11 | 28% | MIF |
| MAS | 2T 4S | 1T | 1T 1S | | 4T 5S | 9 | 23% | 2 |
| MCM | 2T 2S | 1T | 1S | | 3T 3S | 6 | 15% | 1 |
| PAF | 2T 1S | 1T | 3S | | 3T 4S | 7 | 18% | 3 |
| RCMM | 2T 1S | 1S | 1T | | 3T 2S | 5 | 13% | 2 |
| TDG | 1S | 1T | 4T | | 5T 1S | 6 | 15% | |

Fonte: elaboração Audin

Legenda: T=Titular // S=Substituto

A partir das informações acima, verifica-se a fragilidade do critério de escolha do ponto focal pelo conhecimento do histórico dos processos vinculados à Coordenação Regional e conheça profundamente os problemas recorrentes de proteção territorial das Terras Indígenas sob jurisdição da Coordenação Regional. Independentemente da criticidade da demanda, e sendo titular ou substituto, identificam-se servidores que têm de 10 a 12 unidades de referência, o que representa conhecer em profundidade os problemas de cerca de 30% das unidades regionais, além dos temas específicos.

Resta que, a distribuição por ponto focal pode gerar sobrecarga de trabalho, tendo em vista que além das atribuições relativas à lotação do serviço, ainda há a necessidade de conhecer de todas as atividades da CGMT para avaliação dos planos de trabalho das CR, que podem conter ações de qualquer uma das áreas especializadas da unidade.

Somado a isso, há o risco de esvaziamento ou sobreposição das competências dos serviços ou mesmo das coordenações, pois recai sobre o ponto focal o monitoramento/acompanhamento das ações executadas, a análise do Relatório da Atividade Executada, função explícita das coordenações, dentre outros. À luz do que determina o Regimento Interno:

Art. 192. À Coordenação de Informação Territorial - Coit compete:

II - monitorar a execução das atividades aprovadas nos planos das unidades descentralizadas, a partir de dados históricos, econômicos e estatísticos;

(...)

Art. 194. À Coordenação de Prevenção de Ilícitos – Copi compete:

V – apoiar, monitorar e executar as ações de prevenção à incêndios em terras indígenas;

(...)

Art. 197. Ao Serviço de Operações – Seop (COFIS) compete:

I - apoiar, orientar e acompanhar as equipes descentralizadas durante o planejamento e execução das operações de fiscalização em caráter excepcional, de retirada de invasores, bem como daquelas decorrentes de emergências territoriais e ambientais

Tendo em vista que todos os servidores, inclusive os gestores, são ponto focal, além de acompanhar outras demandas de suas unidades, esse acúmulo pode resultar em risco para o efetivo acompanhamento das ações, sobreposição ou indefinição de atribuições dentro da equipe e redução da qualidade técnica dos trabalhos.

MANIFESTAÇÃO GESTOR

5.1 Essa forma de trabalho visa superar a carência de servidores nesta unidade.

5.2 Este órgão indigenista oficial vem apresentando, há quase uma década, um quadro rotativo de recursos humanos negativo, em que a evasão de profissionais é maior do que o ingresso, e a previsão de aposentadorias faz perdurar esta problemática da força de trabalho - ver Informação Técnica GT/FUNAI (2117111).

5.3 Após exaustiva análise dos dados de recursos humanos da Funai, a Informação Técnica GT/FUNAI (2117111) concluiu: "esta Fundação se encontra com alerta vermelho dos limites mínimos de capacidade de operação atingido e, dessa forma, possui necessidade urgente de recomposição do quadro de servidores efetivos". Portanto, a escassez de recursos humanos consiste, na atualidade, um dos principais desafios vivenciados pelo órgão. O déficit de servidores reduz a capacidade do órgão em prover medidas no campo da proteção territorial e ambiental.

5.4 Quando se realiza o recorte para o quadro de pessoal na CGMT, a situação também é crítica. Desde de 2019 a CGMT tem atuado em regime de contingência devido ao déficit de servidores na unidade (conferir Processo Nup: 08620.002370/2019-12). Atualmente a CGMT conta somente com 10 servidores técnicos de atividade finalística (incluindo coordenadores de área), responsáveis por acompanhar as ações de proteção territorial em todas as terras indígenas brasileiras, o equivalente a 13% de todo o território nacional, enquanto em 2010 eram 23 servidores técnicos.

5.5 Ainda, a atuação por meio de ponto focal permite que o servidor acumule o histórico processual no que concerne à proteção territorial das TIs sob jurisdição da CR em que atua como ponto focal.

5.6 A sobrecarga de atribuição será superada por meio de aumento de efetivo nesta unidade.

5.7 Por fim, solicita-se esclarecimentos acerca do cálculo realizado no Quadro 02 do referido relatório.

MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Dante da manifestação do gestor acerca da redução de 56,5% do quadro de pessoal da unidade nos últimos 10 anos, de fato evidencia-se essa como uma das causas da atual sobrecarga da equipe, bem como um risco ao cumprimento dos objetivos da proteção territorial.

Contudo, cumpre mencionar que o modelo de pontos focais foi pensado em um contexto de quadro de pessoal distinto do atual. Diante das sucessivas reduções de pessoal evidencia-se a necessidade de revisão da estrutura de trabalho, sobretudo pela ocupação obrigatória dos Coordenadores como pontos focais, problema já apontado em diagnóstico da própria CGMT constante na Informação Técnica nº 19/2019/COPI/CGMT/DPT-Funai (SEI 1182229):

5.6 A princípio, apenas os técnicos lotados nas Coordenações de Área (Cofis, Copi e Coit) deveriam ser designados como Pontos Focais das Coordenações Regionais. Todavia, nos últimos anos, devido ao número insuficiente de servidores lotados na CGMT, também os Coordenadores (de Área e Geral) tem assumindo esta prerrogativa, que soma-se as suas tarefas como gestores.

5.7 Tal situação tem acarretado na sobrecarga de trabalho para toda equipe, pois além da atuação como Ponto Focal, cada técnico e/ou Coordenador é também responsável por Pautas Temáticas (técnicas e estruturantes, ou políticas) que envolvem o arcabouço institucional de atuação da CGMT (ou da Coordenação de Área à qual o técnico está vinculado), tais como: Acordos de Cooperação Técnica, Acordos de Cooperação Internacional, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, e, Temas de Destaque (entre os quais destacam-se: Manejo Integrado do Fogo, Regulamentação do Poder de Polícia aos servidores da Funai, Mineração em Terras Indígenas, Proteção Territorial de Terras Indígenas no âmbito de Empreendimentos, etc).

Corrobora o entendimento desta Audin acerca da fragilidade da metodologia de trabalho a avaliação da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica, por meio do Relatório Mapeamento do Processo (SEI 2767445) referente ao Projeto estratégico CMR:

Apesar das competências distribuídas em três coordenações e em seus respectivos serviços subordinados, a CGMT atualmente possui como fluxo do processo Gerir informações Territoriais de Terras Indígenas, o que segue:

A ausência de servidores fizeram com que o funcionamento do Processo na CGMT fosse alterado de forma que a distribuição dessas demandas de trabalho acontecem entre os servidores lotados nas coordenações subordinadas, o que acarreta fragilidade ao processo, visto que os servidores passam a se responsabilizar pelo fluxo como um todo, já que além do tratamento das demandas específicas por pertinência temática da coordenação a qual exercem suas atividades podem também ser responsáveis pelas demandas da Gestão das Informações Territoriais distribuídas por “Região de Atuação”(Pontos Focais).

Essa forma de distribuição de trabalho com a falta de normatização de critérios de análise, procedimentos e fluxos, fragiliza o Processo, e dificulta o seu desenho visto que na prática as metodologias são aplicadas separadamente, a critério de cada técnico, bem como o controle de sua atuação.

Dessa forma, sugere-se que mesmo antes do tratamento das causas relacionadas à redução no quadro de pessoal, se busquem alternativas para mitigar a sobrecarga de responsabilidades que recaem sobre o ponto focal cujas atribuições contêm pontos de intersecção com as competências regimentais das Coordenações internas da CGMT, mesmo quando estes não estão investidos de funções de chefia.

Finalmente, acerca do Quadro 2 que trata da distribuição e processos por ponto focal, informamos que sua elaboração se baseou na resposta da unidade à Solicitação de Auditoria nº 004/021, Informação Técnica nº 79/2021/COIT/CGMT/DPT-FUNAI (SEI 3031316), que anexou a Tabela Pontos Focais - SEI 3031365. O quadro elaborado pela Audin contabilizou o número de CRs atribuídas a cada Ponto Focal, tanto como titular – T, quanto como substituto – S, conforme legenda no canto inferior direito. A coluna “Total de CR” é o somatório de unidades acompanhadas por cada técnico. Esse quantitativo foi utilizado como referência para verificar o nível de responsabilidade que recai sobre cada um dos técnicos e qual a abrangência da área ou região sobre a qual o ponto focal deverá deter conhecimento específico para realizar análise dos PTPT.

2.4. Formulários do Plano de Trabalho com intensa variação no preenchimento dos campos e informações insuficientes para análise técnica e formal dos projetos

Foram observados planos de trabalhos cujos temas, embora se refiram às competências da CGMT, possuem despesas que não ultrapassam mil reais e cujas demandas figuram entre: (a) participação de reuniões (despesas com diárias e deslocamentos); (b) apoio a ação já em realização na própria unidade ou em outra e/ou entidades parceiras (despesas com combustível); (c) pagamento de fornecimento de energia elétrica, dentre outros. Nesse sentido, verifica-se um dispêndio processual robusto para despesas de baixo valor e para ações de pequeno impacto na execução da política pública, ou seja, elaborase um PTPT para atividades que caracterizam etapas de projetos, promovendo um uso excessivo e inadequado do instrumento.

Analizando-se o formulário padrão para a elaboração dos planos de trabalho, verifica-se que o modelo é o mesmo para planos anuais e emergenciais, planos de fiscalização, prevenção ou informação. A primeira parte requer a identificação dos dados básicos como: CR, TI(s) contemplada(s), valor total dos recursos solicitados, unidade(s) executora(s), servidor responsável pela elaboração do plano, lotação, e-mail, telefone.

O documento pode ser composto por mais de uma atividade, sendo que cada viagem deve ser detalhada. A unidade deve ainda informar o período de execução (dia do início e do término), assinalar o tipo de atividade conforme listado no Manual de Proteção Territorial, dentro das grandes áreas - controle, prevenção ou informação. Contudo, não há nenhum campo específico para descrição do objeto do plano de trabalho, o que pode significar uma lacuna de informação para o analista do documento.

No campo região observou-se grande variação no preenchimento. Em alguns planos de trabalho é informado apenas o nome da Terra Indígena contemplada pela atividade, em outros há descrição mais aprofundada da região, constando até mesmo mapas e descrições.

No campo objetivo, o modelo carece de campos para apresentação tanto dos objetivos gerais, como dos objetivos específicos.

O campo da justificativa também apresenta variação considerável de um plano de trabalho para outro, bem como os campos para assinalar as instituições participantes da atividade e detalhamento da logística. Algumas unidades informam onde será o pernoite, outras não, algumas informam sobre licitações e contratos de frete para embarcações.

Diante do que foi identificado evidencia-se a necessidade de nivelar com as unidades descentralizadas o grau de aprofundamento e descrição que se requer no documento, além de padronizar o uso das normas e manuais já existentes para que haja parâmetro único e verificável.

Inicialmente o formulário não possui campo específico para informação do nível do indicador da necessidade de intervenção, critério do Manual de Proteção Territorial. Por conseguinte, o modelo não requer diretamente algumas das informações referentes aos atributos do indicador tais como composição das equipes (quantidade de pessoas de cada instituição), natureza da ação, duração, periodicidade e/ou participação obrigatória de instituição parceira.

Ainda, comparando-se o formulário para o plano de trabalho com as orientações estabelecidas pela CGMT e encaminhadas às unidades, constata-se que o modelo não aborda claramente todos os critérios, assim, não permite localizar facilmente as informações nem no plano, nem no parecer técnico do ponto focal.

Por exemplo, a CGMT diferencia entre ações emergenciais e ações planejáveis, porém o formulário pode ser usado para ambos os tipos e de fato é utilizado. As ações de fiscalização têm áreas prioritárias para ocorrer, porém não há campo indicativo para informar (o que poderia otimizar a elaboração do plano pela CR e a análise pelo ponto focal). Também não há campo específico para que a CR indique os dados utilizados para priorizar as áreas contempladas, conforme orienta o item 2.7 do Ofício Circular 2 (SEI 2989723). Para os planos de trabalho referentes ao MIF há três tipos de processo previstos, a depender do tipo de demanda. Para a aquisição de bens e serviços não há campo específico para justificativa (item 4.4 Oficio Circular 2).

De forma geral, verifica-se que o formulário não é intuitivo, seus campos principais são abertos e levam a grande variação no nível de descrição nos preenchimentos, não se mostrando eficiente, uma vez que as informações podem ser excessivas ou insuficientes.

Dessa forma, a apresentação de forma sistematizada auxilia na elaboração de documentos, e por conseguinte na produção de informações gerenciais. A ausência de um roteiro tende a inserção de dados repetitivos, onerando o trabalho, e por vezes a não menção da totalidade dos critérios.

2.5.

Pareceres técnicos sem roteiro formal de análise e com uso insuficiente dos critérios e parâmetros da base normativa

Conforme já descrito, cada CR dispõe de um ponto focal titular e um substituto. Sendo assim, todo PTPT deve ser analisado pelo ponto focal e convalidado pelo coordenador da área especializada para subsidiar a aprovação pelo Coordenador-Geral.

A análise do ponto focal é emitida através de documento próprio, qual seja, Parecer Técnico (identificado no caso do MIF). A convalidação é feita por meio da assinatura conjunta no documento do técnico, do coordenador de área e do Coordenador-Geral. Da amostra de 39 processos foram identificados 3 PTPT sem análise técnica, restando 36 pareceres técnicos para análise. Destes, cinco não tiveram convalidação da coordenação de área mediante assinatura do documento. Tal situação ocorreu nos casos em que o ponto focal é coordenador, ainda que não da área da ação proposta. Para dois planos de trabalho, cujas ações são de fiscalização o coordenador especializado era o ponto focal e não houve assinatura conjunta do coordenador-geral no parecer técnico. A aprovação se deu de maneira tácita, mediante expedição de SPO.

Ainda que haja documento próprio e critérios a serem observados na análise, percebe-se que os pareceres trazem mais ou menos dados a depender do ponto focal.

Verifica-se que a ausência de um roteiro formalizado para os técnicos ocasiona a inserção de dados repetitivos, onera o trabalho, e por vezes, aumenta o risco de não menção à totalidade dos critérios estabelecidos e seus respectivos parâmetros.

Ademais, identificou-se que os pareceres repetem as informações contidas no plano de trabalho sem fazer crítica quanto à sua adequação ao referencial técnico, agregando pouco valor ao expediente. Finalmente, há pareceres que trazem diversos critérios que não têm relação direta com a ação proposta, deixando o documento denso e pouco eficiente.

Assim como no momento de elaboração dos PTPT não há menção ao indicador de Necessidade de Intervenção nos 36 pareceres analisados. Considerando que os atributos deste indicador já estão definidos caracterizando assim contexto da ação, dimensionamento da equipe, periodicidade, estrutura de proteção territorial, etc, sua utilização adequada possibilitaria a produção de manifestações técnicas mais precisas, parametrizadas e objetivas e mais precisas quanto aos projetos.

O indicador necessidade de intervenção tem seus atributos descritos no Manual de Proteção Territorial de autoria da própria unidade e é um dos normativos que deve nortear o planejamento das ações a serem executadas para garantir a proteção das Terras Indígenas.

MANIFESTAÇÃO GESTOR

Já há proposta de novo modelo parametrizado no SEI! de Parecer Técnico, o qual será concluído no prazo de 30 dias.

MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Quanto ao Parecer Técnico, chamamos atenção para o fato de que a ferramenta deve estar relacionada à base normativa e às instruções para o planejamento anual e elaboração dos PTPT, motivo pelo qual se faz necessária a revisão conjunta e ampla dos procedimentos na área e não somente do modelo de documento.

Conforme registro no processo 08620.002370/2019-12 (item 5.4 da Informação Técnica 126 - SEI 3246907) a área expediu instrumento de parametrização das análises técnicas em 2017, qual seja, o Memorando nº 153/2017/CGMT/DPT-FUNAI (SEI 1537151) que, de acordo com as evidências apresentadas, esteve vigente até 2019. Portanto, é de grande importância que, ao realizar estudo para criação de novo padrão de Parecer Técnico se observe a necessidade de manter, revisar ou revogar os instrumentos anteriores.

2.6. O monitoramento das ações executadas pela CGMT é insuficiente e ineficaz para a produção de informações gerenciais

Constatou-se que a CGMT não dispõe de controle interno de gestão que permita respostas rápidas e precisas sobre a gestão dos processos e monitoramento das ações em execução.

Em atendimento a essa auditoria a CGMT informou que *não dispõe de controle específico para PTPTs, mas sim sobre os recursos descentralizados às atividades propostas em PTPT, aprovadas por meio de Parecer Técnico*, conforme Planilha Controle Orçamento CGMT (SEI 3013948) disponibilizada por meio do Despacho COPI-COIT (SEI 3013165).

Em análise à Planilha referida acima, verificou-se que as informações utilizadas para alimentação do documento se baseiam na Solicitação de Provisão Orçamentária - SPO, através de número SEI, e as informações se concentram na identificação de unidade executora, região, coordenação de área, tipo de ação, tipo de atividade, parcerias, custo, tipo de despesa. No campo “descrição” a atividade a ser realizada é brevemente informada.

Considerando que poderão ser emitidas novas SPO para o mesmo plano de trabalho, o layout da planilha não garante um controle do gasto total do PTPT, de forma que se possa acompanhar, passo a passo, a execução das ações, bem como organizar o trabalho interno para cumprimento dos prazos – minuta e emissão da SPO, emissão da Instrução Técnica Executiva - ITE e pagamento de diárias e passagens com antecedência.

Para esse nível de monitoramento, não foram identificados na ferramenta de controle campos específicos como: número do processo, cronograma de ações a serem realizadas, datas previstas para próximas SPO, quando for o caso, campos referentes a execução e resultados (como empenho, ITE, SCDP, relatório de viagem, Relatório de Atividade Executada, avaliação da atividade pela CGMT). Mencione-se que, embora haja colunas destinadas para “início” e “encerramento” no fim na planilha, elas não foram preenchidas.

Outra planilha de acompanhamento geral dos processos foi disponibilizada, no entanto constata-se que essa quanto a anterior fornece dados insuficientes para a gestão dos processos, menos ainda, para monitorar de forma eficiente a execução física e financeira dos planos de trabalho.

Outra questão que se coloca é que o controle referente ao acompanhamento dos planos está disseminado entre os pontos focais responsáveis por cada uma das unidades descentralizadas, conforme descrição de atribuições: *Suas atividades constituem em planejar, analisar, propor, acompanhar, orientar, subsidiar e aferir resultados das demandas das temáticas Informação Territorial, Prevenção de Ilícitos e Fiscalização da Coordenação Regional sob responsabilidade do ponto focal.* (Informação Técnica nº 79 – SEI 3031316)

Ademais, além de a ferramenta existente não estar adequada ao pleno monitoramento dos PTPT, observa-se concentração da atribuição de acompanhamento nos pontos focais em detrimento das competências regimentais como já foi explanado anteriormente.

A ausência de um controle concomitante e efetivo dificulta a tomada de decisão tempestiva e assertiva, o que pode comprometer o alcance dos objetivos da Unidade.

MANIFESTAÇÃO GESTOR

6.1 A política pública "Proteção Territorial de Terras Indígenas" é executada anualmente em centenas de TIs, que é constituída por ações de curta, média e longa duração ou permanentes. Ainda, a tipificação das ações são diferentes, podem ser de controle, tais como fiscalização; ou de prevenção, tais como capacitação, monitoramento de focos de calor e planos de proteção. Essas ações são subsidiadas por informações obtidas por meio de diagnósticos in loco e de sensoriamento remoto.

6.2 Esta CGMT detém total controle das informações no que concerne ao planejamento, que é um base de dados estruturada nesta CGMT e que não depende das unidades descentralizadas (Coordenações Regionais - CRs).

6.3 Contudo, as ações de proteção territorial são executadas pelas unidades descentralizadas da Funai. A quantificação de TIs atendidas só é possível por meio dos Relatórios de Atividades Executadas (RAEs), que é o instrumento utilizado para coletar informações sobre ações executadas em campo e que a sua confecção é de responsabilidade da CR executora. Contudo, poucos RAEs são enviados de forma tempestiva, normalmente há um grande lapso temporal entre a execução da ação e o envio do RAE à CGMT.

6.4 Ainda, a CGMT não detém um sistema informatizado que dê maior agilidade na sistematização, monitoramento e avaliação das ações de proteção territorial executadas pelas unidades descentralizadas. Atualmente o monitoramento é realizado a partir dos RAEs inseridos em formulários no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!), o que torna o processo moroso.

6.5 Nesse contexto, além da Covid-19 que inviabilizou o desenvolvimento de ações em campo, a CGMT desde de 2019 tem atuado em regime de contingência devido ao déficit de servidores na unidade (conferir Processo Nup: 08620.002370/2019-12). Atualmente a CGMT conta somente com 10 servidores técnicos de atividade finalística (incluindo coordenadores de área), enquanto em 2010 eram 23 servidores técnicos.

6.6 Dessa forma, as informações acima elucidam a dificuldade de monitorar a política pública sob responsabilidade da Coordenação Geral de Monitoramento Territorial (CGMT), que tem sido monitorada por meio de um grande esforço da sua equipe.

(...)

6.8 Atualmente esta CGMT presta informações da sua política trimestralmente para o Plano Plurianual e Planejamento Estratégico 2020-2023 (08620.002770/2020-53 e 08620.006110/2020-41), quadrimensalmente e anualmente para o Relatório de Gestão (08620.003957/2021-55), semestralmente e anualmente para Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (08004.000781/2021-47), trimestralmente do seu Projeto Estratégico (08620.001818/2020-14).

6.9 Apesar das dificuldades, esta CGMT não tem medidos esforços para monitorar a execução da sua política seguindo os critérios e parâmetros estabelecidos pela CGGE.

MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Ainda que a CGMT detenha total controle sobre a base de dados utilizada como referência para estabelecer as priorizações de atuação, conforme análise de área de terras mais vulneráveis, cumpre ressaltar que um processo de planejamento bem sucedido precisa considerar as informações provenientes dos demais atores envolvidos no alcance dos objetivos e metas estabelecidos.

Sendo assim, caso não se tenha informações dos agentes executores da política pública ao planejar, não será possível associar os níveis estratégico e operacional, aumentando consideravelmente o risco de não alcançar os objetivos propostos, de produzir indicadores de pouca sensibilidade e

aderência, além de diminuir a capacidade da unidade em dar respostas rápidas, reorganizando sua atuação prática, quando identificada que ela não produz resultados satisfatórios.

Para produzir informações tempestivas e subsidiar a tomada de decisão do planejamento à execução, é imprescindível a criação de uma metodologia de monitoramento, o que não se verificou ao longo da auditoria. Muito embora possua uma ferramenta para registro sobre a execução dos PTPT (Planilha Controle Orçamento CGMT - 3013948), verificou-se que ela não apresenta dados suficientes para cumprir sua finalidade de monitoramento.

A presente manifestação da unidade confirma essa situação, apresentando como causas a reduzida equipe de trabalho, a ausência de sistema informatizado e o não cumprimento de prazos das CRs no envio do documento.

Con quanto demonstrem correlação com o problema, as causas não trazem prejuízo aos apontamentos já feitos por essa Audin. Reafirmamos, portanto, que o monitoramento de projetos não deve depender da existência de sistema, mas da construção de uma metodologia que aponte qual o conjunto de informações necessárias para constatar sua efetividade, qual a periodicidade de medição e que distribua funções à equipe de trabalho. Uma vez estabelecido isso, ferramentas como o Excel podem contribuir para a compilação dos dados ao longo do exercício.

Finalmente, cumpre registrar que o esforço individual dos pontos focais em acompanhar os PTPT precisa ser convertido em esforço gerencial, no sentido de produzir informações consolidadas institucionalmente, que permitam avaliar as falhas, as ações bem sucedidas, realizar medições quantitativas sobre todos os projetos em andamento, associar execução física e financeira, dentre outros.

São ações que extrapolam a capacidade de trabalho dos técnicos e remetem à necessidade de uma atuação mais presente e integrada entre DPT, CGMT e suas coordenações internas, em observância às competências regimentais que lhes cabe.

2.7. Ferramenta utilizada pela CGMT para avaliação dos resultados não é capaz de subsidiar informações gerenciais

Da análise dos documentos apresentados, constatou-se que a CGMT não dispõe de metodologia estruturada de monitoramento e acompanhamento dos planos de trabalho de proteção territorial ao longo de sua execução e de ferramenta com informações consolidadas, ou seja, que permita à Coordenação-Geral ter informações gerenciais tempestivas acerca da eficiência, eficácia e efetividade das ações executadas para o alcance dos objetivos e metas previstos na realização da política de proteção territorial.

Conforme informado, o Relatório de Atividade Executada – RAE é o instrumento utilizado para monitoramento das ações de proteção territorial executadas pelas unidades descentralizadas e é considerado imprescindível para subsidiar o Relatório de Monitoramento trimestral, encaminhado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A CGMT considera que o monitoramento das ações representa grande desafio, especialmente devido à deficiência da ferramenta utilizada:

(...) um dos maiores desafios desta CGMT é o monitoramento das ações de proteção territorial executadas pelas Coordenações Regionais. O instrumento utilizado, Relatório de Atividade Executada (RAE), demanda tempo para a sua elaboração e diante da escassez de recursos humanos na Funai sede e nas unidades descentralizadas o documento é disponibilizado com um grande atraso. Ainda, **o instrumento utilizado não é funcional, o que prejudica a operacionalização eficaz do monitoramento da política pública da CGMT.** (grifo nosso, SEI 2973556)

Essa avaliação por parte da Unidade se repete na conclusão do Relatório de Monitoramento do Planejamento Estratégico referente ao primeiro trimestre de 2021 (SEI 2963442): *O maior desafio para o próximo trimestre é a implementação de um sistema que permita acompanhar a execução das atividades de proteção territorial. (...), esse cenário impede mensurar corretamente a quantidade de TIs atendidas com ações de proteção territorial, consequentemente, inviabiliza o monitoramento adequado da política da CGMT.*

Segundo as orientações presentes no Ofício-Circular nº 2/021/CGMT/DPT/FUNAI (SEI 2989723), o RAE deve seguir os seguintes requisitos:

- 6.1. Será elaborado em formulário próprio, disponível no SEI, até 5 dias úteis após o encerramento da atividade;
- 6.2. Serão incluídos os dados das ocorrências que porventura tenham acontecido;
- 6.3. Constará relatório fotográfico e/ou vídeos das ocorrências e dos resultados alcançados;
- 6.4. Registro obrigatório do recurso financeiro não utilizado;
- 6.5. Deve-se utilizar o formulário de RAE disponível no SEI;
- 6.6. A elaboração do RAE é condição prioritária para a instrução do Relatório de Monitoramento do MJSP (SEI 2795599).

Já o formulário disponível no SEI requer as seguintes informações:

- Terra(s) Indígena(s) contemplada(s);
- Objetivo da viagem;
- Nº da ordem de serviço (ITE);
- Período de execução; instituições participantes;
- Servidor responsável pela elaboração do relatório; lotação; e-mail; telefone(s);
- Região(ões) alvo(s) da atividade;
- Ocorrências registradas (fazer referência ao nº do registro de ocorrência [formulário - anexo i] e anexar documento);
- Descrição do desenvolvimento da atividade executada (descrever de forma objetiva);
- Resultados alcançados;
- Encaminhamentos (providências necessárias) e sugestões;
- Recursos financeiros não utilizados na atividade – item, subitem, descrição, saldo, total;
- Local e Data.

Observa-se que os campos referentes à realização da atividade e ao alcance de resultados são abertos, não havendo direcionamentos quanto às informações mais precisas que devem ser fornecidas, a fim de que a CGMT possa avaliar e monitorar aquele plano de trabalho. Consequentemente, as descrições apresentadas pelas unidades descentralizadas podem tanto ser insuficientes quanto excessivas do ponto de vista dos resultados. Ademais, o modelo é utilizado para todos os tipos de atividades realizadas, desde a participação de uma reunião com órgãos parceiros, até a realização de uma Operação de Grande Porte.

Deve-se avaliar também que uma viagem é apenas parte de um plano de trabalho, cabendo à CGMT não só o acompanhamento das atividades pontuais, como também e principalmente o monitoramento do plano como um todo, sobretudo no que concerne à aferição dos resultados ao final, às efetivas entregas realizadas, e ao impacto da execução das ações na proteção territorial para os povos indígenas.

Nesse sentido, para uma adequada sistemática de monitoramento, deve ser levada em conta a complexidade das diversas atividades executadas. É possível que seja mais efetivo o uso de formulários ajustados para diferentes complexidades.

Na análise amostral, verificou-se que o RAE não é o único relatório emitido pelas unidades descentralizadas. Ao final de cada viagem, também é previsto, para o prazo de cinco dias a partir da data do retorno, o Relatório Diário de Atividades e a Prestação de Contas de Viagem, exigências contidas nas Instruções Técnicas Executivas emitidas no âmbito da Funai. Percebe-se, assim, que o prazo estipulado pela CGMT para apresentação do RAE (cinco dias)

coincide com outros e, tornando inexistente para a maioria das CRs. Sendo assim, cabe avaliar o estabelecimento de prazo razoável para fortalecer a sua exigência.

É notório que a CGMT reconhece que o instrumento utilizado não é adequado, sobrecarregando as unidades descentralizadas, já que demanda tempo para a sua elaboração e dedicação da força de trabalho, a qual é escassa nesta organização. No entanto, não foi evidenciada proposta em estudo para alterações ou ainda alternativas (com modelos mais diretivos, checklist, por exemplo), para a solução do problema.

Por conseguinte, a Unidade tem o monitoramento das ações comprometido, o que lhe dificulta dar respostas rápidas a situações que exijam urgência, bem como utilizar os dados para o planejamento do exercício seguinte e para dar continuidade à política pública de um exercício para o outro. Por exemplo, identificar ações que foram efetivas e que poderiam ser multiplicadas, dificuldades enfrentadas em determinadas regiões ou para certos tipos de ações que demandem reavaliação de estratégias e metodologias.

MANIFESTAÇÃO GESTOR

10.1 Muitas vezes não é possível atrelar a entrega do RAE a liberação de novas parcelas do PTPT, pois há situações emergenciais que colocam em risco a integridade das terras indígenas e a própria vida dos indígenas, como invasões, conflitos armados, incêndios florestais, bem como decisões judiciais.

10.2 Como citado anteriormente, muitas vezes o atraso na entrega dos RAES ocorre devido a carência de recursos humanos nas unidades. No contexto pandêmico, muitos servidores foram e estão sendo alocados por longos períodos para execução de barreiras sanitárias e postos de controle de acesso que estão localizadas e regiões sem acesso à internet.

(...)

16.1 A CGMT não detém um sistema informatizado que dê maior agilidade na sistematização, monitoramento e avaliação das ações de proteção territorial executadas pelas unidades descentralizadas. Atualmente o monitoramento é realizado a partir dos RAES inseridos em formulários no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!), o que torna o processo moroso.

16.2 Visando superar parte das adversidades para monitorar a política, (i) tem sido desenvolvido formulários eletrônicos no LimeSurvey, de modo que a sistematização, monitoramento e avaliação das informações enviadas pelas CRs, notadamente os RAES, sejam mais ágeis e os (ii) os servidores da CGMT têm conversado com as unidades descentralizados sobre o monitoramento da política, objetivando conscientizá-los sobre a importância do envio dos RAES de forma tempestiva.

MANIFESTAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Conforme já registrado em manifestação sobre o item anterior, insistimos que o monitoramento de ações não está submetido à existência de sistema informatizado. Para utilização adequada de um sistema o mesmo deverá ser parametrizado a partir de critérios, dados, parâmetros e regras de negócio anteriores à sua existência. Assim sendo, é possível estabelecer mecanismos, fluxos e aprimorar ferramentas mais simples para compilar informações dos PTPT.

No que se refere ao RAE, portanto, não há apresentação de fato novo por parte da unidade, razão pela qual resta mantida a constatação de que a ferramenta não é capaz de subsidiar questões gerenciais uma vez que: (a) o instrumento não é funcional e é apresentado em modelo único utilizado para todos os tipos de atividade executadas, sem diferenciação de complexidade; e (b) a periodicidade de entrega do RAE coincide com outros formulários como Relatório Diário de Atividades e Prestação de Contas de Viagem, gerando sobrecarga da unidade regional na produção de informações.

Neste sentido, a complexidade e a periodicidade do documento podem ser as causas da não apresentação do mesmo, o que desloca a polaridade do risco ao monitoramento das unidades operacionais para a unidade central, ainda que não descarte o papel das CRs como agente que precisará ser

sensibilizado quanto ao seu papel na atividade, seja por meio de comunicação individualizada, ofícios circulares ou outros documentos de orientação.

A decisão de aderir a formulários eletrônicos aponta para uma iniciativa da unidade na busca de soluções, entretanto, visto que na documentação apresentada não foram evidenciadas orientações às unidades ou estudos acerca dessa nova ferramenta proposta, não cabem manifestações conclusivas.

Ainda, identificamos que unidade possuía a prática de consolidação dos dados qualitativos de execução baseado nos RAE, como registrado na Informação Técnica nº 19/2019/COPI/CGMT/DPT-FUNAI (SEI 1182229):

Além das demandas acima citadas, em 2016 implementou-se na CGMT a produção anual de uma Nota Técnica - NT para cada uma das Coordenações Regionais da Funai e suas TIs jurisdicionadas. Essa NT é elaborada pelos técnicos da CGMT, Ponto Focais das CRs. As Notas Técnicas produzidas em 2017, referentes ao exercício de 2016 estão disponíveis na Tabela com os dados sistematizados referentes as Notas Técnicas e/ou Memorandos direcionados a todas as Coordenações Regionais da Funai, com orientações para a construção dos Planos de Trabalho no exercício de 2017 (Memorando 6 -SEI nº 0134065).

A Nota tem como objetivo subsidiar a CR com informações oficiais sistematizadas sobre as ameaças à proteção territorial e apoiar as discussões do planejamento da CR e da CGMT, sobretudo no intuito de garantir seu alinhamento com as metas e diretrizes institucionais. Além disso tem a função de manter o histórico anual da atuação da CGMT por CRs. Por meio das Notas Técnicas são produzidas análises que articulam os dados do Monitoramento Remoto, com dados do balanço dos resultados das atividades de Proteção Territorial realizadas no ano anterior. Com base nestas informações é possível contribuir para a definição das áreas prioritárias para o desenvolvimento das ações de Proteção Territorial, bem como promover a avaliação da estratégia de atuação implementada no exercício anterior. (grifo nosso)

A partir destes dados inclusos nas Notas Técnicas, as equipes do Segat de cada CR promovem o seu planejamento anual e produzem os Planos de Trabalho Anual de Proteção Territorial. (grifo nosso)

2.8.

Atuação da CGMT no âmbito do processo 08779.000258/2020-79 - CR ALTO PURUS

O processo 08779.000258/2020-79, referente à Coordenação Regional Alto Purus - CR-Apur consta da amostra analisada pela Audin no âmbito desta auditoria, e possui plano de trabalho de proteção territorial para o exercício de 2021. A situação encontrada chama a atenção pela sua gravidade e o histórico de documentos relacionados nos autos permite que seja feita uma avaliação dos pontos de controle e processos de trabalho da CGMT em um contexto complexo, tendo em vista o risco extremo que ausência ou intempestividade de atuação preventiva e repressiva contra ilícitos em Terras Indígenas representam.

Trata-se da Terra Indígena Kaxarari, do povo Kaxarari, localizada nos municípios de Lábrea, no estado do Amazonas, e Porto Velho, Distrito de Vila Extrema, no estado de Rondônia, na tríplice divisa entre os estados de Rondônia, Amazonas e Acre, e na faixa de fronteira, a poucos quilômetros da fronteira com a Bolívia. A TI foi homologada no ano de 1992, possui extensão de 145.890 ha, população aproximada 544 pessoas, distribuídas em 9 aldeias, e está sob a circunscrição de atendimento da Coordenação Regional Alto Purus, localizada em Rio Branco/AC e pela Coordenação Técnica Local Vila Extrema/RO.

Conforme documentos dos autos, a TI Kaxarari possui histórico de fragilidade em sua proteção territorial, elencando-se processos como a abertura e pavimentação do trecho Porto Velho-Rio Branco da rodovia 364, a exploração ilegal de uma pedreira pela empresa Mendes Junior, e com isso o aumento das doenças entre membros da comunidade, a localização da TI em área de impacto da construção da Usina Hidrelétrica Jirau, no rio Madeira, havendo relatos nos autos de demora para conclusão do plano emergencial de proteção territorial, o que aumentou a vulnerabilidade da TI Kaxarari.

Trata-se de área marcada por níveis críticos de violência rural, a qual incide na região conhecida como “arco do desmatamento”, segundo os documentos do processo. A área ainda é objeto de estudos de identificação e delimitação de revisão de limites (Ação Civil Pública nº 2008.41.00.007471-1),

havendo assentamentos do INCRA próximos aos limites da TI.

O processo ora em análise inicia-se com o Memorando nº 75/2020/Segat - CR-APur/DIT - CR-APur/CR-APur-FUNAI (SEI 2488813), de 23/09/2020, por meio do qual a CR encaminha à Ouvidoria da Funai informações acerca do contexto da referida TI e a necessidade de atuação de diversos órgãos.

No documento é relatado que o território registra ocorrências persistentes de retirada ilegal de madeira e outros ilícitos e que pelo menos desde o ano de 2012 a unidade descentralizada vem informando os órgãos competentes - Polícia Federal, Exército, Ministério Público Federal, Ibama, bem como a Funai Sede (Coordenações-Gerais, Diretoria de Proteção Territorial e Presidência). Ao final, a CR-Apur solicita:

Segue portanto o histórico dos documentos tramitados neste processo, com as solicitações de apoio à fiscalização aos órgãos competentes, pedido de recursos para monitoramento, bem como relatório de atividades de campo desenvolvidas pela Funai naquela TI, **para que em conjunto consigamos despertar a percepção dos órgãos competentes para ações de fiscalização efetivas a fim de que o ilícito seja coibido.** (grifo nosso)

Tais alertas e solicitações de apoio estão documentados, conforme se pode constatar nos documentos anexados ao processo: ofícios aos órgãos parceiros; memorandos à Funai Sede solicitando realização de operações de fiscalização desde 2012; relato de tentativas frustradas de inclusão da TI nas ações de segurança/operações locais junto aos órgãos parceiros; a CR menciona sérias limitações orçamentárias no ano de 2012 para ações de etnodesenvolvimento; situação de que funcionários da empresa contratada para recolocação de placas de sinalização da TI (reavivamento de limites) foram ameaçados por invasor; e que há acompanhamento das questões de proteção territorial pelo MPF através de Inquérito Civil público.

Os documentos citados a seguir ajudam na compreensão dos fatos:

Memorando nº 392/2012/GAB/Funai/CR Alto Purus, de 28/08/2012 (SEI 2147857) enviado à Presidência da Funai com cópia para DPT, CGID, CGMT, DPDS, CCGAM, informa sobre a situação de vulnerabilidade territorial, física e social da comunidade indígena Kaxarari e solicita tomada de providências urgentes, com articulação com os órgãos de segurança. Cita ilícitos de retirada de madeira, caça, exploração de produtos extrativistas e o assassinato de um indígena. Solicita à DPT tomada de providências junto ao Ministro da Justiça e demais órgãos parceiros para realização de Operação de Fiscalização.

Memorando nº 470/2013/GAB/CR Alto Purus/Funai/AC de 03/09/2013 (SEI 2148049), enviado à CGMT, solicita Operação de Fiscalização na TI Kaxarari em caráter de urgência. Informa que, após informes do Memo 392/2012 de 28/08/2012, nenhuma providência foi tomada. Solicita articulação via CGMT com órgãos parceiros para fiscalização e relata vazamento de informações por parte do Ibama.

Memorando nº 31/2014/GAB/Funai/CR Alto Purus, de 15/01/2014 (SEI 2148052), enviado à Presidência da Funai com cópia para DPT, CGid, CGMT, DPDS e CGLic, informa agravantes na ocorrência de ilícitos na TI e solicita providências em caráter de urgência.

A situação de ocorrência de ilícitos na TI Kaxarari, na qual se destaca a retirada ilegal de madeira, foi comunicada ao Gabinete da Presidência e demais Coordenações-Gerais por meio do Memorando nº 392/2012/GAB/FUNAI/CR Alto Purus, de 28 de agosto de 2012, encaminhado à Presidência da Funai e Diretorias responsáveis, e do Memorando nº 470/2013GAB/CR Alto Purus/FUNAI/AC, de 03 de setembro de 2013, encaminhado à Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial. Tais documentos contêm informações importantes a respeito da vulnerabilidade territorial, física e social na qual se encontra a Terra Indígena e o povo Kaxarari. Apesar dos esforços porventura empreendidos para realização de uma operação de fiscalização na área, até o momento não houve nenhuma ação concreta que viesse a coibir os ilícitos e punir os infratores que praticaram crimes ambientais dentro da referida TI. A morosidade na atuação dos órgãos de segurança e de fiscalização, com poder de polícia regulamentado para autuar, multar e/ou prender os infratores, têm acarretado na intensificação da pressão sobre os indígenas e os recursos naturais da Terra Indígena Kaxarari, contribuindo para o acirramento de conflitos entre índios e não-índios, instaurando uma situação de extrema tensão na região.

Ofício nº 181, de 23/07/2013 encaminhado ao Ministério Público de Rondônia a CR informa que os indígenas demandaram, durante reuniões em 2012, alternativas na área produtiva, que pudessem substituir a exploração de madeira na geração de renda e que tal demanda foi solicitada por meio de projeto para o ano de 2013, demonstrando o esforço da Coordenação Regional no apoio ao etnodesenvolvimento e na proteção territorial/articulação com os órgãos parceiros. (item 10 - SEI 2148044)

Na Informação Técnica nº 03 (SEI 2148071), de 2014, a CR destaca diversos esforços de implementação de projetos de etnodesenvolvimento e que, a vivência e a valorização da cultura do povo indígena é condição essencial para o fortalecimento da unidade social do grupo e enfrentamento das dificuldades.

Na memória de reunião realizada em 09/07/2014 (SEI 2148081), na aldeia Paxiuba da TI Kaxarari, com participação de representantes da DPT, CGMT, CGLic, CR APur e CTL Vila Extrema e das comunidades indígenas de sete aldeias da TI, é notória a preocupação dos indígenas em relação à proteção da TI. Eles afirmam que, apesar de haver algumas ações de fiscalização, elas são insuficientes para dar resposta ao problema. Da mesma forma, afirmam que lhes falta apoio para as atividades de geração de renda e relatam diversos problemas e atrasos nas entregas do Plano Emergencial da UHE Jirau, a exemplo do Posto de Vigilância.

Ao longo de 2014 e dos anos seguintes seguem denúncias de retirada ilegal de madeiras; abertura de ramais clandestinos; denúncias de ameaças de morte em desfavor de indígenas em função de revisão de limites da TI Kaxarari, relatórios das atividades realizadas pela CR entre outros, bem como encaminhamento de denúncias ao conhecimento da Superintendência da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.

No Memorando nº 41/2017/COFIS/CGMT/DPT-FUNAI de 09/08/2017 (SEI 2148893) dirigido à CR-Apur, a CGMT sugere a articulação de ações em parceria com o Ibama e o repasse de informações e denúncias relevantes à Superintendência do Ibama em Porto Velho/RO, e estar disponível para participar da operação com vista a repressão de ilícitos, porém informa ser *imprescindível a participação da CR tendo em vista o amplo conhecimento da região.*

O documento da CGMT vai de encontro ao que se apresenta no Memorando nº 179/2016 de 01/06/2016 (SEI 2148828), no qual a CR informa sobre a necessidade de articulação e coordenação das operações pela Funai Sede, em caráter de sigilo e ainda, a proteção de seus servidores visto ser extremamente perigosa, dado que já havia, inclusive, ameaças de morte contra eles. No documento, a Coordenação Regional havia informado que não iria mais designar servidores da unidade para realização de ações de fiscalização da TI Kaxarari por questões de segurança da vida do próprio servidor, sob pena dos mesmos sofrerem represálias de madeireiros da região e até mesmo pelos próprios indígenas, considerando que esses servidores também terão que estar visitando sempre aquela localidade para realizar outras atividades.

Por fim, a condição de participação de servidores das unidades descentralizadas neste tipo de operação é contrário ao disposto no Manual de Proteção Territorial da Funai que caso haja risco no envolvimento das equipes regionais nas ações, devido estas ocorrerem em suas áreas de atuação, a Funai Sede optará pela não participação dos servidores regionais e pela realização da ação de controle pela Sede, com apoio de técnicos dos demais órgãos parceiros (Manual de Proteção Territorial, 2013, p. 9 - 10)

Conforme trazido na Informação Técnica nº 7, de 20/01/2020 (SEI 2512083) dirigida à Ouvidoria e à CGMT,

Os anos de 2018 e 2019 consistiram na elaboração de Planos de Trabalho para atividades de fiscalização, etnodesenvolvimento e acompanhamento do Plano Básico Ambiental - Componente Indígena, dla UHE-Jirau, dentro da TI, bem como solicitação de relatórios de fiscalizações realizadas pelo Ibama, Exército e PF.

Recentemente foi realizada uma Operação em conjunto com o Exército e o Ibama do Amazonas dentro da TI, a qual teve a participação de servidor desta CR, e onde mais uma vez foi constatado que o ilícito continua em andamento, sendo que ainda foi observado o comércio de bebidas alcoólicas e a receptação de veículos que são furtados na região e levados para descaracterização dentro da TI. Todos os detalhes como fotos, coordenadas e mapas estão no relatório que está sendo elaborado.

Ainda, em 2020, a CR tomou conhecimento de casos de prostituição, venda de bebidas alcóolicas, furtos e receptação, que são efetuados no Distrito de Vila Extrema com posterior deslocamento dos agentes para o interior da TI (SEI 2507541).

A partir da comunicação da CR pelo Memorando nº 75 (SEI 2488813), a Ouvidoria solicitou a realização de uma reunião com a Diretoria de Proteção Territorial e a CR-Apur, a fim de alinhar as ações e providências que o caso requer, bem como reconheceu a gravidade da situação apresentada (Despacho – SEI 2496195):

Observa-se, pelos documentos contidos nos autos, que a situação é de extrema gravidade e vem se intensificando ao longo dos anos, conforme os vários documentos emitidos nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, pelos quais a CR-Apur deu conhecimento e pediu providências a vários setores da Funai Sede, ao IBAMA, à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal.

Vê-se, ainda, que algumas ações de fiscalização foram realizadas tanto pela Funai, quanto pelos órgãos citados, não se logrando, contudo, debelar o problema, que, ao que parece se intensificou, conforme consta no Memorando nº 179/2016/GAB/CR-ARPU/FUNAI/AC (2148828),

Ainda conforme os documentos dos autos, nota-se que aumentou consideravelmente o risco à integridade física dos servidores em ações de fiscalização e monitoramento territorial, assim como para os indígenas que pedem providências e denunciam os atos ilícitos na referida TI,

Em **30/09/2020** realizou-se a reunião com a participação de servidores da Ouvidoria, do **Ponto Focal da CR-Apur** e servidores da CR-Apur. Conforme a memória de reunião, a CR elencou os principais problemas enfrentados pela TI Kaxarari: retirada ilegal de madeira, com a participação dos indígenas, tráfico de drogas, prostituição, roubo e receptação, comércio de bebidas alcoólicas. Informou que desde 2012 estão sendo realizadas ações de fiscalização na área, bem como de promoção ao etnodesenvolvimento, mas não havendo resultados, estando a segurança dos servidores em risco, devido à participação naquelas ações. (Memória de Reunião - SEI 2507541).

Da reunião seguiram-se os seguintes encaminhamentos:

1. A CR-Apur irá encaminhar à CGMT uma Informação Técnica atualizada, constando, croquis, mapas dos locais, coordenadas dos principais locais onde está ocorrendo os crimes ambientais e demais ilícitos, entre outras informações que possa contribuir com as ações de fiscalização.
2. A CR-Apur abrirá processo sigiloso com credenciais a serem disponibilizadas apenas para Frederico Oliveira, constando um relatório com informações sobre os indígenas que podem ser fonte de informações, colaboradores das ações de fiscalização, entre outros dados pessoais e sigilosos, como veículos que são utilizados, indivíduos que estão ligados aos crimes, etc.
3. A CGMT irá fazer os diálogos com a DPT para que, junto ao Ministério da Justiça e ao Ministério do Meio Ambiente, se verifique a inclusão da TI Kaxarari na Operação Verde Brasil 2 e no Programa Vigia. (SEI 2507541)

Em 20/10/2020 a CR-Apur enviou à CGMT a Informação Técnica nº 7/2020 (SEI 2512083) atualizando com relação às ações empreendidas para coibir os ilícitos na Terra Indígena. Cabe destacar que ao longo dos meses seguintes a CR enviou vários documentos adicionais para contextualizar a situação e a locação geográfica dos ilícitos.

Em 17/11/2020 (28 dias após seu recebimento), a Cofis solicitou à Coit aporte de dados oriundos do monitoramento remoto, por meio do Grupo de Integração para Proteção da Amazônia - Gipam - (SEI 2636130).

Em 25/11/2020 (33 dias após seu recebimento) a Copi encaminha os autos à CGMT solicitando o apoio para interlocução junto à DPT no sentido de verificar a viabilidade de apoio às ações de fiscalização na TI Kaxarari por meio do Programa VIGIA da SEOPI/MJSP, que foi mencionada na supracitada reunião. *Tal solicitação se baseia no fato da Terra Indígena estar em área de fronteira (BRASIL-BOLÍVIA), além de ser intensa a prática de ilícitos como: exploração de madeira, homicídio, receptação e desmanche de veículos.* (SEI 2657836).

No entanto, não há resposta nos autos a esse pleito. Ao contrário, a CGMT encaminha o Despacho Copi (SEI nº 2658630) à CR-Apur e à DPT, porém sem ao menos contextualizar a situação para o conhecimento da Diretoria. O fato chama a atenção e leva à reiteração, pela Ouvidoria à CGMT, do encaminhamento registrado na Memória de Reunião 30/09/2020 *A CGMT irá fazer os diálogos com a DPT para que, junto ao Ministério da Justiça e ao Ministério do Meio Ambiente, se verifique a inclusão da TI Kaxarari na Operação Verde Brasil 2 e no Programa Vigia.* (SEI 2661243). Novamente, sem quaisquer manifestações em relação ao pedido de articulação, a CGMT encaminha o Despacho da Ouvidoria à Copi (SEI 2661815).

Diante do exposto, verifica-se, neste caso, fragilidade na gestão do processo por parte da CGMT, não dando continuidade às medidas acordadas para buscar soluções para o conflito.

A Coit produziu a Informação Técnica nº 174, de 03/12/2020, 44 dias após envio da Informação Técnica da CR-Apur, utilizando o programa de geoprocessamento QQIS integrado à plataforma Google Earth Engine (GEE), e detectou ramais na TI Kaxarari, concluindo:*Tendo-se em vista que foram detectados indícios de exploração madeireira na região, conforme o padrão de alteração da cobertura vegetal das imagens de satélite, recomenda-se que as informações sobre ramais e acessos produzidas sejam inspecionadas e validadas em campo.* (SEI 2676200)

Imediatamente após o recebimento da informação, a Cofis restitui o processo ao Ponto Focal, a fim de que sugerisse à CR a programação de uma atividade em campo, para confirmar os indícios de exploração madeireira, conforme apontamentos do documento da Coit: “O objetivo final é esta Cofis fazer a gestão necessária junto à CGMT e DPT para solicitar ações de combate aos ilícitos à Operação Verde Brasil II na TI Kaxarari..”(SEI 2683886).

Em 16/12/2020, em atendimento ao despacho da Cofis do dia 03/12, a Copi encaminha despacho à CR (SEI 2718730):

solicito ao SEGAT/R-APUR o planejamento de atividade de campo (PTPT Emergencial), visando confirmar os indícios de exploração madeireira, conforme indicado na Informação Técnica nº 174/2020/COIT/CGMT/DPT-FUNAI (SEI 2676200).

Com base nos dados coletados *in loco*, a COFIS adotará providências quanto à inclusão de ações de combate aos ilícitos na TI Kaxarari junto à Operação Verde Brasil II. (grifos nossos)

Contrariamente à orientação do Ponto Focal na reunião realizada junto com a Ouvidoria e a CR, de que, *para coibição dos ilícitos que vêm sendo praticados na TI, as ações não devem contar com servidores da CR-APur, a fim de evitar retaliações. Observou que a CR-APur deve participar fornecendo as informações necessárias às ações de fiscalização, inclusive contando com informações provenientes de indígenas que são contrários aos ilícitos.*

Ainda que o objetivo da atividade seja o levantamento de informações, a situação do conflito já se configura como de intervenção máxima, restando documentado no processo o perigo ao qual estão expostos os servidores da unidade regional.

Constata-se que, ao não analisar os documentos trazidos pela CR de ação ocorrida no ano anterior, fica evidenciada uma fragilidade nos pontos de controle dos processos e possivelmente falta de otimização do tempo e dos recursos humanos ao não se utilizarem informações já produzidas.

O processo segue com encaminhamento de um plano de trabalho emergencial pela CR-Apur, em março de 2021, prevendo ação de fiscalização dos ramais dentro da TI por uma equipe de três servidores da Funai local, junto ao Ibama e ao Exército (SEI 2719108).

O plano de trabalho não informa se a atividade faz parte de algum dos programas mencionados pela CGMT, mas no Ofício nº 17, de 18/03/2021 a CR aponta que, com o auxílio da Presidência da Funai, realizando tratativas junto às instituições, foi possível uma articulação e que, no caso, o Exército participaria da ação dando continuidade à Operação Verde Brasil II (SEI 2933484).

Não houve emissão de parecer ou outro documento de apreciação do conteúdo do plano de trabalho, seguindo-se apenas os trâmites comuns (planos de viagem, emissão de ITE, SPO etc). Aqui também não há ponto de controle, uma vez que a CGMT não se manifesta sobre o plano elaborado, permanecendo a CR como coordenadora da ação e os servidores locais como participantes diretos em campo, muito embora as orientações contrárias à exposição ao perigo.

Ademais, não houve descentralização total dos recursos aprovados em plano de trabalho em função da contingência de início de exercício, restando as diárias para pagamento posterior à viagem.

Em 25/03/2021, o Coordenador Regional informa, por meio do Despacho SEI 2952688, que a operação foi frustrada, tendo em vista que os servidores do Ibama foram deslocados, de última hora, para outra missão. No entanto, informa que a CR seguirá em tratativa com a finalidade de realização da operação em data oportuna.

Cabe aqui ressaltar a definição de ação emergencial e planejável, já explicitada anteriormente neste Relatório. Visto que a situação vem sendo relatada desde 2012, e que desde setembro de 2020 os diálogos entre a CR e a CGMT vêm sendo constantes sobre a questão da TI Kaxarari, não se poderia dizer ser essa ação imprevisível, segundo os critérios da CGMT: uma ação planejável é aquela previsível, relacionada a problema recorrente em determinada TI, por exemplo, a fiscalização de extração de madeira (Anexo I, Ofício Circular nº 2 – SEI 3212114). Dessa forma, a elaboração de um plano emergencial nesse caso estaria descumprindo os critérios estabelecidos pela Unidade.

O segundo plano emergencial é encaminhado pela CRT em 22/04/2021, para levantamento de informações, sem que a CGMT se manifeste quanto ao cancelamento da ação de fiscalização anteriormente planejada com os órgãos parceiros. Observou-se nos autos que tal situação se repete ao longo dos anos, ou seja, a dificuldade em construir uma parceria sólida com as outras instituições (SEI 3018223).

O parecer sobre o plano é assinado pelos coordenadores da Cofis e da Coit, em 26/04/2021, considerando-o apto para realização. Não houve manifestação quanto à possibilidade de participação da CGMT na ação ou mesmo sobre a segurança dos servidores locais para executá-la (SEI 3026068).

Os Relatórios Diários de Atividades (SEI 3059120, 3059213 e 3059261) dos servidores que executaram a ação, assinados em 05/05/2021, trazem informações sobre seus resultados, além de mapas e registros fotográficos, com as coordenadas geográficas; o Relatório de Atividade Executada foi encaminhado pela CRT em 14/05/2021 (SEI 3086040), fornecendo informações e sugerindo:

- Encaminhar o relatório para a Funai Sede, recomendando uma ação de fiscalização de grande vulto dentro da terra indígena Kaxarari, preferencialmente no período compreendido entre os meses de julho a setembro, juntamente com a logística do Ibama e do Exército;
- Convocar os agentes agroflorestais formados na TI Kaxarari e ativar o posto de vigilância que já existe construído pelo empreendimento da Usina Hidrelétrica Jirau, por meio do Plano Emergencial de Proteção e Segurança, para que seja fomentada alguma iniciativa interna indígena de monitoramento e vigilância na referida terra indígena;

O RAE foi analisado por meio Parecer Técnico da Cofis emitido em 18/05/2021 (SEI 3094494). Na parte de análise, o parecer é descriptivo da ação, resumindo o que foi feito pela equipe: levantamento de pontos de exploração da madeira, logística, apreensão de madeira e caminhão (embora não houvesse no planejamento a participação de órgãos parceiros nessa atividade). O parecer conclui pelo alcance do objetivo proposto no segundo plano de trabalho da CR e, como encaminhamento, sugeriu *solicitar apoio de Ação de Fiscalização urgente junto à COFIS/CGMT*.

Observou-se que o documento não se aprofunda na análise das informações levantadas, nos fatos relatados e nos dados geoespaciais apresentados. O parecer também não aborda o procedimento adotado na seguinte situação, com vistas a orientar a CR ou confirmar/corroborar a atuação realizada:

Dia 30/06/2021 - No quilômetro 6 da linha 2, Vila Extrema-RO, próximo a terra indígena Kaxarari, nos deparamos com um caminhão julieta e uma moto de apoio. Pedimos que parassem e solicitamos o DOF, afirmaram que não tinham e disseram que a madeira havia sido doada para construção de uma ponte no ramal do jacaré, por um fazendeiro, e que a mesma não é da TI. Enquanto dois servidores se dirigiram ao escritório do Ibama, solicitando apoio, os outros dois servidores que ficaram no local, sofreram uma tentativa de suborno por parte do senhor Vilson Klein. Tanto o senhor Vilson como seu motorista, foram autuados pela SEDAM – Secretaria de Desenvolvimento e Meio Ambiente do Estado de Rondônia, já que não havia nenhum servidor do Ibama disponível no local.

Terceiro plano de trabalho emergencial de 2021 foi encaminhado pela CR-APur à CGMT, em 10/05/2021, sem que houvesse nos autos análise dos relatórios diários de atividades e documentos relacionados à atividade executada anteriormente.

Segundo despacho da Cofis de 10/05/2021 (SEI 3071730), o plano refere-se a operação que está no âmbito das ações do Plano Amazônia 2021/2022, do Conselho Nacional da Amazônia Legal. Também não está evidenciado, no presente processo, como se deu a inclusão da TI Kaxarari no referido Plano e como se dá o compartilhamento de informações com a CR sobre esse planejamento.

Conforme o PTPT encaminhado, a ação teria duração de 8 dias, previa a participação de diversos órgãos parceiros na atividade, e a presença de uma servidora da CR-APur. Depreende-se tratar-se de uma ação de fiscalização de grande porte, e constata-se contrariedade às orientações do Manual de Proteção Territorial quanto à participação de servidores locais nas mesmas, sendo preferencial a participação da Sede nesses casos, ainda que os outros órgãos estejam presentes de forma maciça. Nos autos consta Relatório de Atividades acerca da participação da servidora da CR na operação, de 02/06/2021.

Não se observa nos autos, até a data final desta análise de auditoria (23/06/2021), documentos relacionados a uma próxima operação.

Mencione-se também que, ainda que tais aspectos possuam relação com competências de outras unidades da Funai, o Manual de Proteção Territorial estabelece que

As demandas de extrativismo que necessitam de um planejamento para gerar renda para a comunidade poderão ser realizadas de forma articulada com a CGETNO que auxiliará no desenvolvimento da atividade. Destaca-se que todas as atividades tradicionais apoiadas pelas CGMT têm por finalidade a ocupação e uso do território no sentido de marcar presença em áreas sensíveis. (Manual de Proteção da Funai, p. 15)

A leitura dos autos deixa clara a gravidade da situação da Terra Indígena Kaxarari, que além do desmatamento sofre com a ocorrência de vários outros ilícitos há pelo menos uma década. Ficou evidenciado, também, os esforços empreendidos pela CR-APur ao longo dos anos para articular e realizar ações de proteção territorial, mesmo quando a participação de servidores e servidoras locais se tornou insegura para eles(as).

Por outro lado, a atuação da CGMT possui frágeis pontos de controle, de forma que necessita aprimorá-los para conseguir dar resposta mais efetiva ao problema que está posto.

Os critérios de priorização estabelecidos pela CGMT nos ofícios circulares e informações técnicas ainda são insuficientes para orientar as unidades descentralizadas de forma geral. A TI Kaxarari, por exemplo, não está elencada no ranking das 20 TIs mais desmatadas do país, que devem ser priorizadas. No entanto, a produção de dados pela Coit pode contribuir com a elaboração dos planos de trabalho pelas CRs cujas TIs estejam em situações como a que se verificou neste processo.

As orientações presentes no Manual de Proteção Territorial também não estão disseminadas entre as CRs e coordenações de áreas, não havendo um aproveitamento do material que já se possui.

A participação dos servidores locais em ações de fiscalização, bem como procedimentos em quaisquer ações no âmbito da CGMT nas Terras Indígenas onde há riscos, devem ser revistos pela Coordenação-Geral e respaldar-se em normativos consolidados, como o próprio Manual, de forma a preservar a segurança dos servidores, mas também garantir o cumprimento das competências regimentais.

Por fim, apesar de este processo não apresentar todos os documentos referentes à atuação da Funai na proteção da TI Kaxarari, com um histórico completo, depreende-se que falta uma articulação interna e externa da Funai de forma mais efetiva. Conforme sugestões da CR em vários documentos, as ações na TI não podem ser pontuais, mas sim contínuas, até que se dê solução ao conflito.

2.9. Atuação da CGMT no âmbito do processo 08744.000008/2021-17 - CR VALE DO JAVARI

O processo 08744.000008/2021-17, analisado no âmbito da auditoria, trata do Plano de Trabalho de Proteção Territorial da CR Vale do Javari - CR-VJ, e tem por objetivo *subsidiar a continuidade de funcionamento da BAPE Curuçá* – Base de Proteção Etnoambiental Curuçá, localizada às margens do Rio Curuçá, Terra Indígena Vale do Javari/AM (PTPT, SEI 2762182).

Conforme as informações do plano de trabalho, a região possui três BAPEs da FUNAI geridas pela Coordenação da Frente Etnoambiental Vale do Javari - CFPE-VJ, além da BAPE Curuçá, gerida pela Coordenação Regional, com supervisão no âmbito da CGMT. A área de atuação da BAPE Curuçá se trata de região de fronteira transnacional (Peru), além de outras terras da União não demarcadas. Segundo informação constante no parecer técnico a unidade localiza-se em região onde se registra a maior concentração de povos em isolamento voluntário do planeta. (SEI 2774007) O território é tradicionalmente ocupado pelos povos Matsés-Mayoruna, Kulina-Pano, Marubo e há uma referência confirmada pela Funai de índios isolados, os "isolados do Maya".

A caracterização da região já denota uma necessidade de atividades de proteção territorial contínuas. O plano de trabalho informa que sem as ações de controle de embarcações que ingressam no rio Curuçá, a região se torna alvo privilegiado de invasores e infratores, sendo os ilícitos ambientais sobretudo a caça, a pesca e a extração de madeira, além da intensa atuação de narcotraficantes:

o Curuçá, no trecho que se estende da sua foz com o Javari até a afluência do rio Pardo (90 km em linha reta), demarca a fronteira da terra indígena com outras terras da União livres ao ingresso de nacionais, mormente pescadores profissionais, que, por sua vez, se valem da situação para invadir o lado direito do Curuçá, isto é, a terra indígena. Embora embarcações pesqueiras e outras tripuladas por nacionais não indígenas possuem o direito de ingressar no baixo rio Curuçá, as atividades de controle realizadas pelas equipes da BAPE restringem a voracidade das práticas ilegais. (justificativa PTPT/SEI 2762182)

Os autos informam que a BAPE Curuçá funciona ininterruptamente. No plano de trabalho é enfatizado que a desocupação da base poderia resultar em seu saqueamento e depredação em pouquíssimos dias. Dessa forma, justifica-se a manutenção da estrutura no local.

Segundo informações trazidas pela CR aos autos, a operacionalização das atividades é realizada normalmente por seis indígenas, coordenados por um servidor da Funai ou, na ausência deste servidor, por um colaborador eventual/indigenista com notório conhecimento de selva. No caso da CR-VJ, não há servidores em quantidade suficiente para garantir o funcionamento ininterrupto da base ao longo de todo o ano, razão pela qual se justifica a necessidade dos serviços prestados por colaboradores eventuais. Ao longo do ano são realizadas trocas das equipes, nas quais deve haver participação e supervisão de servidor da CR-VJ.

Entretanto, documento da própria CGMT alertam que

a Bape Curuçá tem funcionado de maneira acentuadamente precária especialmente em razão da falta de servidores para operacionalizá-la, o que já foi levado ao conhecimento da Alta Gestão desta Fundação em diversas ocasiões. Assim, diante da precariedade da situação, da falta de solução definitiva, e sem outras alternativas, resta à Funai contar com os serviços prestados por colaboradores eventuais, resultando em frequente ausência de presença institucional de servidores na base, o que está muito aquém do ideal. (SEI 2894747).

O plano de trabalho foi apresentado emergencialmente pela CR, no dia **08/01/2021**, solicitando recursos para realização de troca de equipes da Bape Curuçá em **27/01/2021**, bem como à continuidade de seu funcionamento até 28/03/2021.

Conforme o documento, em 2020 já haviam sido descentralizados recursos da CGMT para a CR-VJ para manutenção da base, no entanto, as diárias e auxílio financeiro são recolhidos pela Administração Pública Federal no final de todo exercício, não havendo saldo para pagamento dos componentes da equipe que se encontravam em campo naquele momento, assim como para as viagens iminentes.

Consta no plano de trabalho que os recursos solicitados totalizam R\$47.769,00, e preveem destinação para:

- I - Garantia de pagamento referente a Instrução Técnica Executiva já emitida, cuja viagem em curso transpassou exercícios administrativos e será encerrada em 26/01/2021 (SEI 2706430);
- II - Amparar solicitação de autorização de viagem para colaborador eventual no período de 27/01 a 28/03/2021 (substituição relacionada à viagem mencionada no item anterior);
- III - Amparar solicitação de viagens para servidor, necessárias tanto para trocas de equipes de campo, composição de equipe e permanência na BAPE Curuçá (desde outubro de 2020 as equipes da unidade carecem de servidores da FUNAI) e/ou eventuais viagens emergenciais - socorro, ameaças às equipes em campo, abastecimentos;
- IV - Garantia de pagamento de auxílio financeiro aos colaboradores indígenas cujo trabalho será concluído em 26/02/2021;
- V - Aluguel de embarcação para abastecimento da BAPE Curuçá e troca de equipes.

No dia **12/01/2021**, a CR-VJ encaminhou à CGMT documentação para autorização do deslocamento de servidor da Funai e de colaborador eventual (Formulário Plano de Viagem, Minuta de Instrução Técnica Executiva, Currículo de Colaborador Eventual e Termo de Compromisso para Colaborador Eventual) – (SEI 2770904).

Os documentos apontam que o objetivo da viagem do servidor da Funai era a **supervisão da BAPE Curuçá**, no local, bem como garantir a presença mínima de um servidor da Funai em atividade institucional, no caso, do Chefe do SEGAT/CR-VJ, setor responsável pelo funcionamento da unidade de proteção territorial. As atividades, em específico, seriam de coordenar e executar o deslocamento fluvial (servidor piloto fluvial habilitado pela Marinha do Brasil), supervisionar a troca de equipe, as instalações e o patrimônio institucional da unidade no local e orientar a equipe em campo sobre o trabalho da Funai naquela unidade. Período da viagem 26/01/2021 a 04/02/2021, com pernoite em Terra Indígena informado nas datas de 28/01/2021 a 01/02/2021. (SEI 2770138)

Em **19/01/2021** foi emitido o Parecer Técnico do Ponto Focal da CR-VJ (SEI 2774007), classificando a atividade como de **prevenção**, sendo ações de vigilância indígena, monitoramento territorial em campo e manutenção de limites. O parecer foi aprovado pela Coordenação de Prevenção de Ilícitos, destacando-se do parecer que:

a desocupação da Bape Curuçá pela Funai implicaria **maior vulnerabilização dos povos indígenas da região**, bem como **significativo prejuízo ao patrimônio público** devido à elevada possibilidade de depredação e saqueamento da base, localizada em região com intensa atuação de caçadores ilegais e narcotraficantes, razão pela qual se justifica a necessidade dos serviços prestados por colaboradores eventuais. (grifo nosso).

Com relação aos recursos para diárias, o Parecer Técnico orientou que *servidores e colaboradores eventuais fazem jus a meia diária (R\$ 88,50) em razão de pernoite em terra indígena, imóvel pertencente à União (Constituição Federal, art. 20, XI), desde que o profissional efetue o dispêndio de recursos próprios com alimentação e/ou locomoção.*

Em **20/01/2021** a CGMT encaminha os autos à DPT para que solicite ao Gabinete da Presidência autorização da concessão de diárias para o servidor e colaborador e assinatura das respectivas Instruções Técnicas Executivas (SEI 2786699).

A viagem foi autorizada pela DPT em 21/01/2021 e pela Presidência em 28/01/2021 por meio da Instrução Técnica Executiva nº 103, informando *que os deslocamentos fluviais serão por veículo oficial e que o servidor fará jus a diárias nos dias 26/01/2021 a 27/01/2021 e 02/02/2021 a 04/02/2021, tendo em vista o apoio logístico na sede do município de Atalaia do Norte-AM e a 50% do valor das diárias no restante do período em razão de pernoitar em Terra Indígena.* (SEI 2786442)

Entretanto, no dia 09/02/2021 houve retificação da ITE nº 103/PRES pela DPT e Presidência, apontando o pagamento de meia diária durante todo o período da viagem:

onde se lê: "INFORMAR que os deslocamentos fluviais serão por veículo oficial e que o servidor fará jus a diárias nos dias 26/01/2021 a 27/01/2021 e 02/02/2021 a 04/02/2021, tendo em vista o apoio logístico na sede do município de Atalaia do Norte-AM e a 50% do valor das diárias no restante do período em razão de pernoitar em Terra Indígena.", leia-se: "INFORMAR que os deslocamentos fluviais serão por veículo oficial e que o servidor fará jus a 50% do valor das diárias em razão de pernoitar em Terra Indígena". (ITE nº 210/PRES – SEI 2822151)

Em 10/02/2021 a CR-VJ manifestou-se, solicitando retificação da ITE nº 210, informando que, dos dez dias da viagem, em apenas cinco dias houve pernoite em terra indígena. Nos outros dias, o pernoite teria ocorrido "fora e muito distante da terra indígena, em área direta de fronteira internacional cujo trecho é de alta periculosidade". (SEI 2840550).

No mesmo dia, a CR-VJ encaminha documentação para viagem de servidor da Funai para integrar equipe de campo na BAPE Curuçá, no período de **25/02/2021 a 26/03/2021**, a fim de garantir a representação institucional naquela unidade, bem como chefiar as atividades de campo da BAPE (SEI 2841677):

- controle permanente de tráfego de embarcações fluvial no rio Curuçá, curso hidrográfico que dá acesso ao interior da TI-VJ;
- coordenar incursões de monitoramento territorial e vigilância na área de atuação da BAPE Curuçá;
- organizar o arquivo com os registros de ocorrências e notificações da unidade;
- coordenar a troca de equipe de colaboradores indígenas da BAPE, programada para ocorrer em 01/03/2021;
- outras atividades inerentes à manutenção da unidade e de equipe em campo.

No dia 19/02/2021 há manifestação do ponto focal recomendando a expedição de ITE para que se realize a viagem. No documento, ele registra a imprescindibilidade da atividade, ressaltando que no caso de desocupação da referida Bape poderia ocorrer seu saqueamento e depredação em pouquíssimos dias (SEI 2859204).

Ainda no parecer técnico, é citado que a CR-VJ solicita pagamento de diárias inteiras para o servidor durante o deslocamento, por via fluvial, nos trechos de ida (cerca de três dias) e de regresso (cerca de três) da base, tanto para a viagem a ser realizada no início de fevereiro como na viagem anterior, assim o ponto focal sugere elevação do pleito da CR-VJ à análise e deliberação das unidades competentes, tendo em vista "celeuma referente ao direito a 50 ou 100% do valor das diárias, que exorbita competências da CGMT". (SEI 2859204). A Copi aprova o documento, e a CGMT encaminha os autos à DPT.

Em continuidade à discussão, a CR-VJ informa que

não "solicita pagamento de diárias inteira para o servidor durante o deslocamento, como afirma o Despacho COIT/Ponto Focal (2859204). (...) a retificação se faz necessária para que a viagem do servidor esteja em acordo com o roteiro programado, cuja alteração "**é de inteira responsabilidade do servidor**" se não for autorizada pela Administração (art. 2º da ITE). O motivo é que, no vai e vem das ITEs, ficou entendido e determinado que o servidor pernoitasse o período integral da viagem em terra indígena, o que não condiz com a realidade e o roteiro possível para o cumprimento estrito da viagem. (Despacho - SEI 2862567)

Em **24/02/2021**, um dia antes do início programado da viagem do servidor, a respeito do pedido de retificação da ITE, a DPT informa que *alterações das condições fáticas de uma viagem podem ser convalidadas desde que a CR realize os mesmos procedimentos para autorização.* Com relação à questão sobre o pagamento das diárias, a Unidade informa que *não cabe a esta Diretoria alterar entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto à Funai já substanciado no Parecer nº 00056/2015/COAD/PFE- FUNAI/PGF/AGU (2334450)*, sem esclarecimentos mais explícitos sobre a situação apresentada nos autos, ou deliberação sobre autorização da viagem, por meio de ITE, indicando-se o entendimento quanto às diárias, no caso em questão (SEI 2869952).

Os autos retornam ao ponto focal no dia **25/02/2021**, data programada para o início da viagem à Bape Curuçá, cabendo ao mesmo fazer a análise da aplicação dos normativos acerca da questão das diárias. Em seu despacho, ele sugere emissão de ITE para a viagem, prevendo-se o pagamento de meia diária para todo o período da missão, “considerando o disposto no Formulário Plano de Viagem Segat - CR-VJ (SEI 2841417), onde se informa a necessidade de recursos orçamentários para custeio tão somente de alimentação, caracterizando o fato gerador da indenização apenas por este item, não incidindo sobre os demais (hospedagem e locomoção).” (SEI 2876708).

Verifica-se que até a data planejada para o início da viagem não há deliberação final quanto à autorização do deslocamento do servidor, por meio de ITE, despendendo-se 15 dias, entre o envio do Plano de Viagem e a data para seu início, tratando-se da questão do pagamento de diárias - questão que deveria estar pacificada no âmbito de toda a Funai.

Observa-se, também, que além do ponto focal, nenhuma das unidades hierarquicamente superiores posiciona-se expressamente quanto ao caso concreto, a despeito da dúvida ter sido levantada, do passar do tempo e da probabilidade de atraso na emissão dos documentos necessários para viabilizar a missão na Terra Indígena.

O Serviço de Gestão Ambiental e Territorial da CR-VJ manifestou-se à Coordenação Regional no dia 02/03/2021 (SEI 2884856), registrando o prejuízo à atividade, devido à não emissão de ITE para o deslocamento. Como resultado, aponta que a organização e a condução da troca de equipes de colaboradores indígenas, ocorreu sem o planejamento devido no dia 01/03/2021, uma vez que o servidor da Funai, responsável por isso, não obteve autorização para a viagem.

A não concretização da viagem prejudicou o Plano de Trabalho de Proteção Territorial - Emergencial (SEI 2762182) deste SEGAT/CR-VJ, aprovado pela CGMT por meio do Parecer Técnico nº 3 (SEI 2774007), e, consequentemente, comprometeu o funcionamento da Base Curuçá, vez que **a viagem em apreço faz parte deste planejamento pactuado entre CR-VJ e CGMT.** Isto porque, a ausência de servidor deixou a equipe que cumpriu seus noventa (90) dias de trabalho desamparada de apoio logístico para receber seus proventos na cidade de Tabatinga-AM, bem como de esclarecimentos e orientações sobre tal pagamento (haja vista as limitações orçamentárias e financeiras para este início de exercício anual). Quanto à composição de nova equipe de indígenas, a ausência de servidor com conhecimento sobre as comunidades indígenas que atuam na Base Curuçá permitiu que colaboradores com perfil e histórico inadequados aos trabalhos da Base se integrasse à equipe, o que deverá ser desfeito tão logo seja possível, **com prejuízo à relação da CR-VJ junto aos indígenas.** Ainda, a ausência de servidor da Funai na composição das equipes da Base Curuçá enfraquece o trabalho daquela unidade perante às populações indígenas do Vale do Javari e aqueles que trafegam na região, sobretudo pescadores profissionais; fortalece a ideia de fragilidade e falta de compromisso institucional - se não há servidores suficientes para garantir a presença institucional nos 365 dias ano de funcionamento da Base Curuçá, deve-se envidar esforços para se garantir, ao menos, presenças periódicas e estratégicas.

Em tempo, é oportuno ressaltar que não se tratava de viagem imprevisível, mas, pelo contrário, de uma **programação institucional desta FUNAI.** Desta feita, não é razoável que vinte (20) dias após a solicitação desta CR-VJ a autorização (ou não) ainda siga pendente.

Por fim, a referida viagem foi, de fato, cancelada, o que foi comunicado pelo ponto focal à Copi, à ASTEC/CGMT, sem, contudo, haver quaisquer manifestações, no âmbito dessas unidades, quanto aos prejuízos à manutenção da Base e das atividades de proteção territorial no local, que foram informados pela CR. (SEI 2895335)

Sem clareza quanto à questão das diárias, tem-se a continuidade do tema, nos autos. No dia 05/03/2021, o ponto focal opina pela retificação da ITE nº 210, para constar que *o servidor estará em deslocamento fluvial entre a sede da CR-VJ em Atalaia do Norte e a Terra Indígena (Base Curuçá)*, e estabelecendo que fará jus a meia diária.

Em **09/03/2021**, a CR-VJ solicita autorização para uma nova viagem, para dois servidores, no período de **25/03/2021 a 30/03/2021** (SEI 2905608). O pernoite em TI informado é nos dias 27 e 28/01/2021. As atividades a serem realizadas durante o período são condução de embarcação oficial e supervisão a troca de equipe; orientação da equipe em campo quanto ao trabalho de proteção territorial realizado pela Funai e supervisão da BAPE Curuçá, uma vez que as equipes em campo não contam com a presença de servidor efetivo da Funai durante todo o tempo. Os planos de viagem ressaltam que “Esta solicitação de autorização de viagem não seria necessária se já houvesse servidor da Funai em campo, conforme programou a CR-VJ, mas foi frustrada por falta de encaminhamento pela CGMT.” (Formulários SEI 2905279 e 2905542).

O ponto focal recomendou deferimento do pedido, efetuando-se a Minuta de ITE encaminhada pela CR-VJ (SEI 2905546), a Copi aprovou a manifestação (SEI 2914897) e a CGMT encaminhou para a DPT.

No entanto, diferentemente do texto da minuta, a ITE nº 506/PRES de 19/03/2021 (SEI 2915561) aprovou a viagem sem concessão de diárias, *em razão do desenvolvimento das atividades no mesmo município de exercício, conforme caput e § 3º do art. 58 conjugados com art. 242 da lei 8.112/1990*.

No mesmo dia, é emitida ITE nº 444 (SEI 2899689), retificando a ITE nº 103, de 28/01/2021, referente a viagem realizada entre os dias 26/01/2021 e 04/02/2021, estabelecendo que, para aquela viagem, “o servidor não faz jus a diárias em razão do desenvolvimento das atividades no mesmo município de exercício, conforme caput e § 3º do art. 58 conjugados com art. 242 da lei 8.112/1990”.

Vale mencionar que a CR-VJ apresenta alguns esclarecimentos em seu plano de trabalho:

em que pese algumas viagens ocorrerem dentro do mesmo município, no caso de Atalaia do Norte/BAPE Curuçá, toda e qualquer viagem à localidade em questão exige pernoite fora da sede do município, já que o translado se dá por meio fluvial, em trecho de aproximadamente 300 km; mais, o objetivo das viagens é a permanência de servidores e/ou colaboradores eventuais durante períodos contínuos de 30, 60 e, por vezes, 90 dias. Desta feita, há direito à percepção de diárias em tais circunstâncias, o que se faz respaldado em ato legal, conforme dispõe o art. 58, parágrafo 3º, da Lei nº 8112 (Lei Federal), a saber:

Constatou-se que em execução de plano de trabalho de outra CR, o deslocamento ocorreria dentro do mesmo município, mas foi acolhida justificativa idêntica à da CR-VJ e procedeu-se ao pagamento de diárias inteiras:

Para acompanhamento da ação por parte de três (03) servidores da Coordenação Regional Xingu, sendo um deles o Coordenador Regional - observação: o pernoite dos servidores deve ocorrer nas dependências da Pousada Recanto Xingu, propriedade particular na região da atividade, fora dos limites da Terra Indígena Parque do Xingu e Terra Indígena Pequizal do Naruvôtu - **apesar da localização desta pousada ser em Canarana/MT, ela está distante cerca de 120km em estrada de terra da área urbana, situação que impede o regresso de nossos servidores para as suas casas e os obriga a pernoitarem no local designado.** (grifo nosso – SEI 2948482)

Dessa forma, a falta de uniformidade no entendimento quanto ao pagamento das diárias leva a constantes questionamentos nas unidades e contribui para travar ou até mesmo obstar o andamento normal das atividades.

Em 23/03/2021, a CR-VJ se manifesta no processo novamente, à DPT, dando ciência sobre os prejuízos com os cancelamentos de viagens programadas por esta CR-VJ para garantir o funcionamento da Bape. Alerta, mais uma vez, que os atrasos e cancelamentos das viagens *colocam em perigo iminente o funcionamento dessa unidade de proteção territorial, bem como a segurança física e mental das equipes que lá se encontram*.

Solicita, ainda, correções nas ITEs e assinatura do Presidente da Funai na ITE 465, para concessão de diárias a colaborador eventual no período de 23/03/2021 a 28/05/2021 (SEI 2942347). Visto que no dia da viagem não havia documentação tempestiva para realização desta, ela foi adiada sem haver

qualquer manifestação, nos autos, indicativa de acompanhamento dos prazos e providências pela CGMT.

Por fim, acrescenta que *deve-se compreender que as versões finais de ITEs contradizem o que foi proposto pela CR-VJ e aprovado pela CGMT, ou seja, prejudicam o planejamento desta FUNAI para atividades de grande importância no escopo da proteção territorial de terras indígenas, bem como apresenta potencial prejuízo às imagens da gestão e da instituição.* (SEI 2942347)

No Ofício 21, de 24/03/2021, o Segat informa a CR acerca das situações enfrentadas durante a execução do plano de trabalho. Segundo o documento, a sede da FUNAI tem tratado de forma negligente as solicitações de autorização de viagens formalizadas, levando à não realização das viagens programadas, o que tem precarizado o funcionamento da Bape Curuçá. O ofício aponta que, sem a participação de servidores nos momentos definidos nos planos encaminhados com antecedência pela CR-VJ, ocorre a decomposição das equipes de campo e conclui:

13. Diante ao exposto, comunica-se que o funcionamento da BAPE Curuçá está insustentável e a falta de tratamento condizente por parte da Sede da FUNAI força o inevitável fechamento daquela unidade de proteção territorial. Isto para, no mínimo da ética, resguardar as vidas das pessoas – indígenas e não indígenas – que têm atuado nesta situação limite. (SEI 2947126)

Por meio do Ofício nº 302, a DPT encaminhou à CR suas considerações a respeito das informações apresentadas, reafirmando os entendimentos sobre a questão do pagamento de diárias nos deslocamentos dentro do mesmo município, citando o Despacho SECDP/DAGES (SEI 2726569), Despacho - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEI 2726420), artigos 58 e 242 da lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, concluindo: *se não houver afastamento da sede, o servidor não fará jus a diárias e entende-se por sede o município de exercício e não havendo afastamento do município de exercício o servidor não fará jus a diárias, embora faça jus à ressarcimento das despesas realizadas via ordem bancária (SIAFI).*

A Diretoria declarou considerar injusto o apontamento de negligência à Sede da Funai, afirmando o esforço da Presidência, das Diretorias e da CGof tendo em vista a não aprovação da lei orçamentária anual no início de 2021, a dependência de duodécimos para as atividades essenciais da Funai e as limitações impostas pelo Decreto 10.625, de 11 de fevereiro de 2021.

Por fim, a DPT informou que está em processo a migração da responsabilidade pela Bape Curuçá da CGMT para a CGIIRC - Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato, sendo seu lugar natural a Frente de Proteção Etnoambiental do Vale do Javari, restando que determinadas missões que não envolvam índios isolados e de recente contato talvez tenham de permanecer sobre a competência da Coordenação Regional. Dessa forma, a DPT entende que a citada migração poderia acelerar o suporte à BAPE Curuçá, tendo em vista a centralização administrativa da CGIrc.

Conforme se vê dos processos de execução de planos de trabalho no âmbito da CGMT, o procedimento administrativo requer a emissão de diversos documentos por parte das unidades da Funai-Sede, como o parecer do ponto focal da CR sobre o plano de trabalho, a aprovação pela coordenação de área competente, a elaboração de SPO pela ASTEC/CGMT, a assinatura da SPO pela CGMT, DPT e CGof, a emissão da Instrução Técnica Executiva pela DPT e Presidência.

A análise do processo 08744.000008/2021-17 chama a atenção para o fato de que, para todas as unidades envolvidas, o dispêndio processual sem relação direta com o plano de trabalho e as ações finalísticas é volumoso e custa muito à Funai, uma vez que a gestão do processo não utiliza de modo eficiente tempo, recursos públicos e mão de obra desta organização.

Sobretudo para uma unidade descentralizada, com excesso de demandas e quadro de pessoal insuficiente, a agilidade processual, a clareza das orientações e o acompanhamento dinâmico do plano de trabalho ao longo de sua execução e de forma concomitante são elementos fundamentais para garantir a efetividade da proteção territorial.

Assim, constata-se que a falta de dinamismo no acompanhamento e de eficiência processual, no âmbito da CGMT e da DPT, especialmente quanto à emissão intempestiva de documentos necessários para realização de viagens programadas com antecedência considerável, tem prejudicado as ações

de proteção territorial na TI Vale do Javari.

Além disso, a falta de clareza e pacificação dos entendimentos, no âmbito da Funai, com relação ao pagamento de diárias e os diversos regramentos citados no processo analisado, contribui com as dificuldades verificadas.

Com isso, verifica-se também a sobrecarga do ponto focal, não só pelo acúmulo de demandas, conforme relato, mas também pela falta de orientações claras e decisões das instâncias superiores quando são colocadas questões mais abrangentes no processo.

Finalmente, justifica-se a falta de apreciação tempestiva do pleito da CR-VJ por parte deste ponto focal em razão da sobrecarga de atribuições, sendo, por exemplo, o único servidor da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial (CGMT) que acumula responsabilidades inerentes a três coordenações regionais consideradas entre as mais demandantes à CGMT (CR-MAO, CR-TPJ e CR-VJ), além de outras atribuições, situação que tem provocado prejuízo no devido encaminhamento dos processos, como ocorre no presente caso. (Despacho COIT/Ponto Focal - SEI 2834109)

Por fim, justifica-se a intempestividade da presente manifestação em razão da celeuma instalada sobre o pagamento de diárias de servidores, e, principalmente, em razão do diminuto corpo técnico da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial (CGMT) diante da sobrecarga de trabalho, de modo que a unidade é responsável por acompanhar as ações de proteção territorial e ambiental de todas as terras indígenas brasileiras, o que equivale a aproximadamente 13% do território nacional. (Despacho COIT/Ponto Focal - SEI 2876708)

Por outro lado, observa-se que a centralização das atividades em apenas um servidor pode também prejuízos ao atingimento dos resultados pela CGMT. Vejamos:

Em 10/02/2021, no âmbito do DESPACHO - SEGAT/CR-VJ/2021, que trata de novos ajustes em documentos preparatórios de viagens, o coordenador se manifesta

Aproveita-se o ensejo e recomenda-se a programação de viagem técnica por parte do ponto focal da CR-VJ junto à CGMT, ou de outro servidor que essa Coordenação-Geral melhor julgar, à sede desta Coordenação Regional, com deslocamento até a BAPE Curuçá, para que o emissário possa inteirar-se das peculiaridades regionais e outras questões que implicam sobre o trabalho da CR-VJ em ações de monitoramento e proteção territorial. Para tanto, estaremos à inteira disposição para planejar e executar a visita técnica

Ao que foi manifestado pelo ponto focal com a convalidação do coordenador da Copi:

Em relação ao convite realizado no Despacho SEGAT/CR-VJ (SEI nº 2840550), para que este ponto focal visite a Bape Curuçá, manifesta-se seu grande interesse em visitá-la e acompanhar seu funcionamento. Contudo, tendo em vista que o servidor está matriculado em curso de pós-graduação, havendo mensalmente tarefas a serem cumpridas para a integralização do curso, a visita será possível apenas a partir de junho do corrente ano, quando as disciplinas serão todas concluídas.

Depreende-se das informações apresentadas que pode haver um desgaste no modelo adotado pela CGMT tanto para o ponto focal, quanto para a unidade a qual ele atende.

No dia 28/04/2021 foi emitida a Informação Técnica 75 (SEI 3010617), que traz elucidações importantes para um exame mais aprofundado do trabalho que envolve a Bape Curuçá.

O documento esclarece que a proposta em curso, mencionada pela DPT, não se trata propriamente da transferência da responsabilidade da Bape Curuçá da CGMT para a CGIrc, mas sim da CR-VJ para a Coordenação da Frente de Proteção Etnoambiental Vale do Javari - CFPE-VJ, a qual é orientada tecnicamente pela CGIrc. Afirma-se que a operacionalização das Bapes, instrumento de promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato, está alinhada às atribuições da CGIrc e das CFPEs, inclusive a Bape Curuçá.

Conforme a informação técnica, o regimento interno da Funai menciona as Bapes uma única vez, no art. 200, inciso II, estabelecendo como competência da Coordenação de Planejamento e Apoio às Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental - Coplaf/CGIrc sistematizar, consolidar e

manter atualizados dados e informações sobre as CFPEs, equipes de campo e Bases de Proteção Etnoambiental, de modo a subsidiar decisões da Coordenação-Geral. O documento ainda informa que a Bape Curuçá é a única, dentre mais 30 Bapes da Funai, gerida pela CGMT, sendo todo o restante apoiado pela CGIrc, caracterizando uma “situação destoante”.

A Informação Técnica 75 traz a Portaria nº 1483/PRES, de 19/11/2012, que estabelece o regime de escala de trabalho em expedições dos servidores que atuam em ações coordenadas pelas Frentes de Proteção Etnoambiental, a qual se adequa *perfeitamente às atividades desenvolvidas por meio da Bape Curuçá*:

Art. 1º. Parágrafo único. Considera-se expedição para os fins desta Portaria a incursão em floresta, área de mata, área fluvial ou zona não urbana, que implique em atividade continuada por dias de caminhada, viagem em automóvel ou embarcação, ou exijam pernoite em acampamento, barracas, embarcações, abrigos improvisados ou bases avançadas, para localização de índios isolados e seus territórios, monitoramento territorial de índios isolados e de recente contato, vigilância e fiscalização de terras indígenas onde se localizam índios isolados e de recente contato, e exemplo de atividades de reconhecimento topográfico e de sinais de presença e andança de seres humanos, relato e registro de vestígios de índios isolados, atendimento de índios de recente contato, restrição de acesso a pessoas não autorizadas, mediações de conflito, manutenção de bases avançadas em regiões estratégicas, vistoria terrestre e fluvial de áreas situadas no interior de terras indígenas e em áreas de campo e floresta ainda não regularizadas.

No caso da Bape Curuçá, que faz a proteção da Terra Indígena Vale do Javari, a operacionalização tem sido feita exclusivamente pela CR-VJ, conforme exposto na Informação Técnica e, conforme o regimento, as ações de proteção territorial desempenhadas pelas CRs estão abrangidas pelas competências da CGMT, e não da CGIrc.

Da situação descrita nos autos denota-se sobrecarga da CR-VJ, especificamente do seu Serviço de Gestão Ambiental e Territorial, bem como identifica-se rotina e processo de trabalho muito diferente de outras CRs, comparando-se com a amostra de 29 processos analisados nesta auditoria.

Destaque-se que a Portaria 1483/PRES de 19/11/2012 está consubstanciada em situações que são descritas nos documentos destes autos, relacionadas ao trabalho da Bape Curuçá, como:

Considerando que as atribuições dos servidores que atuam junto às Frentes de Proteção Etnoambiental estão diretamente relacionadas com **trabalhos que exigem esforço físico em expedição na floresta e em áreas fluviais e terrestres**, tais como reconhecimento topográfico e de sinais de presença e andança de seres humanos, relato e registro de vestígios de índios isolados, trabalho em equipe, pernoite em mato em barracas ou abrigos improvisados, atividade continuada por dias de caminhada e acampamento, operações de vistoria terrestre e fluvial de áreas situadas no interior de terras indígenas e em áreas de campo e floresta ainda não regularizadas, tudo objetivando a proteção de índios isolados e o atendimento de índios de recente contato;

Considerando que o desenvolvimento das atribuições das Frentes de Proteção Etnoambiental implica em **deslocamentos por rios, estradas e mata fechada, em longas distâncias**, os quais podem durar semanas, sendo que em alguns casos só é possível o acesso por meio de aeronave;

Considerando que esses deslocamentos implicam em alto custo com combustível e logística, seja por meio de transporte terrestre, embarcação ou aeronave, e, por isso, **demandam escalonamento de dias de trabalho necessário ao desempenho satisfatório das atribuições do cargo**; (grifo nosso)

Sobre as condições do trabalho nesses casos, o preâmbulo da Portaria reconhece a necessidade de regramento específico para alinhar o trabalho desempenhado pela Funai através das CFPEs às normas gerais do Estado brasileiro:

Considerando a existência de **questionamentos judiciais quanto à indefinição do regime de trabalho dos servidores que atuam junto às Frentes de Proteção Etnoambiental**;

Considerando que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a **dignidade da pessoa humana e deve fazer respeitar os direitos sociais a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer e segurança**;

Considerando a obrigação da Administração Pública em **resguardar o bem estar físico e psíquico de seus servidores**;

Considerando a necessidade de propor um melhor modelo de escalonamento que permita um planejamento racional que atenda às demandas da instituição, bem como os direitos e interesses dos servidores, os quais não podem ser apartados do convívio familiar e têm o direito de gozar de tempo para a resolução de assuntos particulares (grifo nosso)

Assim, dadas as especificidades mencionadas, destacam-se os seguintes dispositivos da Portaria 1483/PRES:

Art. 4º Em nenhuma hipótese a expedição durará período superior a 60 (sessenta) dias corridos.

Art. 5º O período de descanso dos servidores que retornarem das atividades de expedição descritas no art. 1º corresponderá à metade do tempo previsto no cronograma da ordem de serviço, contado em dias corridos, a partir do dia subsequente ao fim da expedição

Art. 6º Os servidores que atuam junto às Frentes de Proteção Etnoambiental deverão ser submetidos à avaliação médica periódica, em períodos não superiores a quatro meses, que deverá ser prestada pelo Poder Público, bem como estar em dia com a cobertura vacinal especificada pela Diretoria de Proteção Territorial.

Art. 7º A FUNAI deverá fornecer aos servidores os equipamentos de proteção individual e coletivo, alimentação básica e kit de primeiros socorros e comunicação necessários ao desempenho da excursão.

Verifica-se, portanto, que apesar de se enquadrarem na situação dos servidores que trabalham nas FPEs que realizam viagens a campo, os servidores da CR-VJ que operacionalizam a Bape Curuçá encontram-se desamparados de regramento específico que lhes garanta as condições e direitos adequados ao caso. Dessa forma, é necessário corrigir tal inconformidade.

Mencione-se ainda que a Informação Técnica nº 75 suscitou problema semelhante quanto aos colaboradores eventuais e colaboradores indígenas que atuam em missões junto à Funai:

é importante enfatizar a fala do Coordenador da CFPE-Guaporé durante a reunião sobre o Projeto de Padronização das Bapes, citada anteriormente, ocasião na qual se lamentou a precariedade em que trabalham os colaboradores eventuais e colaboradores indígenas, que arriscam a saúde e a vida e não têm direito nem ao auxílio doença ou aposentadoria por invalidez no caso de sinistro". Importante mencionar ainda a precariedade do arcabouço normativo que rege a prestação de serviços à Administração Pública Federal por colaboradores eventuais, sem os quais a Bape Curuçá inevitavelmente já teria sido abandonada pela Funai, causando prejuízos não apenas à população indígena da região, mas também ao erário público, uma vez que a base sofreria invasões, depredações e saqueamento, conforme já na Informação Técnica nº 4/2021/COPLAF/CGIIRC/DPT-FUNAI da CGIrc. (SEI 3010617)

No entanto, ainda que as unidades entendam pela migração da Bape da CR-VJ para o âmbito da CFPE, a simples transferência de responsabilidade não eliminaria todos os problemas levantados nos autos do processo 08744.000008/2021-17.

A crônica falta de pessoal é apontada na Informação Técnica 75 como relevante problema não só da Funai, mas especialmente da CR-VJ: em 31/07/2020 a CR contava com 16 servidores no total, incluindo suas cinco CTLs. Dos 18 cargos em comissão/funções, apenas nove estavam ocupados naquela data, sendo dois destes apenas por substitutos.

Tais circunstâncias aliadas ao fato de que a BAPE Curuçá não dispõe de um chefe de serviço especificamente nomeado para administrar o funcionamento da unidade, o que nas demais unidades de proteção territorial é garantido por meio da disponibilidade de cargo DAS (Plano de Trabalho de Proteção Territorial Segat - CR-VJ – SEI 2838352), não deixam outra alternativa à CR-VJ, senão recorrer aos serviços prestados por colaboradores eventuais com reconhecido conhecimento sobre indigenismo e missões na Selva Amazônica, que permanecem longos períodos na base (...) (Informação Técnica 75 - SEI 3010617).

Conforme o documento, em 2020 a CR-VJ apontou diversas dificuldades operacionais, que se somam aos problemas identificados na execução do plano de trabalho de 2021 neste processo. No Memorando nº 39 (SEI 2582656), que se encontra restrito para a Audin, segundo as transcrições trazidas pela Informação Técnica 75, a CR relata que não dispõe de servidores tanto no seu Serviço de Planejamento e Orçamento – SEPLAN, como no Serviço de Apoio Administrativo - Sead, apesar de já haver indicado profissionais, aguardando até aquele momento nomeação e exercício de servidor à função. O documento informa também que houve contaminação generalizada do seu efetivo em atividade pelo novo coronavírus, havendo seis servidores, naquela data, com testes positivos para Covid-19.

Quanto à logística, a CR segue relatando a falta de embarcações adequadas e em número suficiente para implantação das Barreiras Sanitárias; carência da região para o fornecimento de bens, por exemplo, lanchas e motores, sendo muito extensos os prazos de entrega.

Com a elucidação do tema na Informação Técnica 75, aprovada pelas três coordenações de área da CGMT - Coit, Cofis e Copi, verifica-se a importância de se tratar da questão das competências estabelecidas no regimento interno da Funai, não sendo essa, contudo, a única providência capaz de solucionar ou mitigar o conjunto de problemas analisados neste item do presente relatório.

3. RECOMENDAÇÕES

Achado 2.1

1. Apresentar avaliação técnica sobre a necessidade de estabelecer critérios de priorização para as ações de prevenção e informação, bem como ações de fiscalização que estejam fora da Amazônia Legal;
2. Promover atividades para o nivelamento dos conceitos e critérios entre as unidades descentralizadas e evidenciar o uso da base normativa nas orientações técnicas encaminhadas às CRs, com a finalidade de garantir o uso de parâmetros únicos e verificáveis

Achado 2.3

3. Realizar diagnóstico sobre a vantajosidade da metodologia de utilização de pontos focais para distribuição das atividades da equipe;
 - 3.1. Em caso de vantajosidade, formalizar o escopo e os parâmetros de atuação dos pontos focais, de forma a evitar que estes assumam competências previstas para as unidades administrativas da CGMT. Em caso negativo, apresentar nova proposta de trabalho

Achado 2.4

4. Reelaborar o modelo de formulário, de forma que contenha campos para exposição de todos os dados que precisam ser avaliados para aprovação do pleito, contendo os critérios das bases normativas que dão suporte às atividades de proteção territorial.

Achado 2.5

5. Adotar instrumento indutor de análise dos planos de trabalho que conte cole todos os critérios formais e técnicos e que dê segurança razoável para aprovação do projeto, incluindo campos para avaliação de possíveis riscos à execução do projeto.

Achados 2.6 e 2.7

6. Apresentar cronograma de estudo e implantação de metodologia estruturada e sistemática de monitoramento que possibilite o acompanhamento simultâneo da execução dos planos de trabalho e a produção de informações para uso estratégico da unidade.
7. Criar artefatos de monitoramento dos planos de trabalho e de aferição de resultados.

Achado 2.8

8. Apresentar Plano de Contingência de longo prazo para solucionar a situação quanto aos ilícitos identificados na TI Kaxarari, que deverá ser executado pela CGMT, pautado nos normativos sobre ações de grande porte e executado em articulação com unidades da Funai envolvidas no pleito e demais agentes externos.

Achado 2.9

9. Apresentar estudo técnico que pacifique entendimento acerca do pagamento de diárias das equipes de campo para as áreas atendidas por ações de proteção territorial, considerando a particularidade das atividades da Funai e a extensão territorial das Terras Indígenas.
10. Adotar modelo de gestão da BAPE Curuça que seja condizente com a sua finalidade, assegure seu funcionamento e garanta segurança das equipes de campo quanto à normatização do regime de trabalho.

4. CONCLUSÃO

Decorre das análises feitas ao longo da Auditoria RA-021 que a CGMT dispõe de informações espaciais, territoriais, dentre outras, para subsidiar as ações de proteção territorial em Terras Indígenas. Ainda, conta com uma base normativa com elementos técnicos e conceituais acerca da atividade que, conforme evidenciado, foi-se construindo ao longo da existência e estruturação da unidade administrativa.

Contudo, fica evidente que os critérios, documentos orientadores, manuais e checklists que outrora compunham o referencial tanto para elaboração quanto para análise dos PTPT foram descontinuados sem que outros instrumentos os substituíssem.

As orientações encaminhadas às CRs a cada início de exercício, com a devida antecedência, substituíram este arcabouço, uma vez que mencionam alguns dos critérios nele elencados. No entanto, por não citarem diretamente as normas, contribuem para o enfraquecimento de seu uso.

Além disso, constatou-se que há uma quantidade limitada de critérios para as ações de fiscalização fora da Amazônia Legal, ausência de critérios para as ações de prevenção e informação e uma subutilização dos critérios de previsibilidade das ações estabelecidos pela CGMT, com consequente aporte excessivo de PTPTs emergenciais para ações que poderiam ser planejáveis. Finalmente, falta consolidação das informações de monitoramento e aferição de resultados dos planos de trabalho que permita o uso desses dados para construção de indicadores e/ou diretrizes estratégicas para as ações dos exercícios seguintes.

As fragilidades acima referidas refletem ainda na atividade dos pontos focais, que não dispõe de parâmetros formais para análise, o que aumenta o risco de não menção, nos pareceres técnicos, da adequação dos formulários de PTPT aos critérios e parâmetros exigidos, deixando o documento denso, pouco eficiente e com análises que repetem os dados do PTPT.

No que se refere à gestão processual, foi identificado que há tramitação interna regular entre as unidades. No entanto, faltam mecanismos de organização das informações acerca dos processos, uma vez que seu acompanhamento e instrução fica delegado aos pontos focais e disperso entre as caixas SEI de suas unidades de lotação.

Disso decorre que as coordenações não apresentam resultados do monitoramento das ações de sua área de competência, visto que não há consolidação de informações. Nesse sentido, evidencia-se uma delegação indiscriminada de funções aos pontos focais como fonte do problema, o que aumenta o risco de sobreposição ou indefinição de atribuições dentro da equipe e uma redução da qualidade técnica dos trabalhos, em função da sobrecarga.

Mas além das questões atinentes à distribuição do trabalho, o acompanhamento dos PTPT resta prejudicado, principalmente pela ausência de metodologia estruturada, contemplando periodicidade de verificação, indicadores e artefatos adequados para extração de dados. Dessa maneira, tem-se que as informações gerenciais e estratégicas da unidade ficam prejudicadas pela ausência de dados tempestivos sobre a execução dos projetos de proteção territorial.

Quanto às operações de grande porte, embora inicialmente a CGMT tenha informado que *Não existe um documento orientador padrão para tais operações, pois em cada ação a situação muda de acordo com os objetivos a serem alcançados.* (Despacho COFIS - SEI 3140505), a unidade complementou as informações esclarecendo que existe um Plano Operacional, cujos campos contemplariam todos os dados aplicáveis à tipologia de ação.

Cumpre mencionar que, foram realizadas análises técnicas dentro do âmbito da própria CGMT e da CGGE, disponibilizadas na manifestação da unidade sobre o Relatório Preliminar (SEI 3207242), quanto às falhas no planejamento, prestação de contas e desenho de processo da área de proteção territorial e cujos apontamentos vão de encontro às constatações elencadas no presente Relatório. Ou seja, evidencia-se uma certa dificuldade da unidade em encurtar o ciclo de perpetuação dos riscos ao seu processo de trabalho, o que pode ser apontado, também como causa das situações relatadas nos itens 2.8 e 2.9.

Outro fator de destaque foi a quantidade de informações que somente foram apresentadas em resposta ao Relatório Preliminar, comprometendo uma análise mais acurada do processo de trabalho por esta Auditoria Interna e reduzindo a capacidade de contribuição que a unidade de controle interno poderia oferecer às atividades da organização.

Conclui-se, ante o exposto que, embora disponha de base normativa extensa acerca de sua atividade, a unidade carece de controles internos que garantam a aplicação desses critérios e, ainda, de metodologia e instrumentos de monitoramento sistemático de suas ações, de maneira a mensurar o real impacto da política pública de proteção territorial nas terras indígenas e reorientar objetivos e metas da organização a partir de dados tempestivos quanto à sua atuação em campo.

Brasília, 29 de julho de 2021.

É o Relatório de Auditoria RA-021.

Neste sentido, encaminhe-se à consideração superior.

(assinado eletronicamente)
Antônio Sergio Ferreira Senna
Assistente Administrativo

(assinado eletronicamente)
Lorena Rodrigues Soares
Coordenadora de Auditoria Substituta

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

(assinado eletronicamente)
Elainne Cristina Alves de Carvalho
Auditoria-Chefe Substituta

[1] O DETER é um levantamento rápido de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia, feito pelo INPE. O DETER foi desenvolvido como um sistema de alerta para dar suporte à fiscalização e controle de desmatamento e da degradação florestal realizadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e demais órgãos ligados a esta temática.



Documento assinado eletronicamente por **Antônio Sérgio Ferreira Senna, Assistente Administrativo**, em 02/08/2021, às 17:17, 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 **Lorena Rodrigues Soares, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 02/08/2021, às 17:20, 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 02/08/2021, às 17:21, 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 **3277283** e o código CRC **E722A771**.

Referência: Processo nº 08620.001827/2021-88

SEI nº 3207242