



3846290



08620.006313/2021-19



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
 FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO  
 COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO E RISCO  
**RELATÓRIO RA-024**

**RESUMO**

A presente Auditoria está prevista no item 2.1.1. do Plano Anual de Auditoria Interna 2021-PAINT e analisou as ações executadas pelas Unidades Jurisdicionadas - UJ no tocante aos registros patrimoniais e contratações, com objetivo de avaliar a efetividade das medidas adotadas pela Diretoria de Administração e Gestão - Dages para mitigação das recomendações estruturantes da Controladoria-Geral da União - CGU.

Das análises realizadas, verificou-se uma lacuna de competências na supervisão das unidades descentralizadas e insuficiência de pontos de controle da gestão relativos ao patrimônio da Funai, especialmente pela ausência de agente intermediário entre a alta gestão e as unidades operacionais. Quanto à regularização patrimonial, detectou-se que o PGP não evoluiu conforme a expectativa inicial, tampouco o Projeto Básico teve adesão das coordenações regionais nos termos planejados.

Ademais, verificou-se que 90% das unidades da Funai não possuem cultura de realização de inventário patrimonial anual e as poucas que cumpriram esta determinação legal possuem fragilidades na gestão processual, no cumprimento de prazos e demais procedimentos de validação dos Relatórios Finais e aplicação das recomendações expedidas. Por fim, foi feita análise do Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis com o fito de apresentar sugestões de melhoria na sequência lógica do normativo e a inclusão de itens relacionados a bens imóveis da União.

O resultado das análises da amostra de processos licitatórios demonstrou adesão aos modelos da legislação vigente. Em relação à gestão e fiscalização de contratos, restou evidenciado que o Manual possui diretrizes para a função de gestor e fiscal de contrato, entretanto necessita de atualização e parametrização de formulários eletrônicos, uma vez que sua elaboração se deu em 2015, anteriormente à implantação do Sistema Eletrônico de Informações - SEI-Funai.

Finalmente, foi realizado estudo de caso de contratação das CRs Xavante e Ribeirão Cascalheira no que concerne à verificação de favorecimento de fornecedor e/ou superfaturamento nas aquisições de gêneros alimentícios, o que não foi constatado mediante análise.

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ARP	Ata de Registro de Preço
Audin	Auditoria Interna
CCI	Comitê de Supervisão de Riscos e Controles Internos
CCOMP	Coordenação de Contratações e Gestão de Material e Patrimônio
CGGP	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
CGU	Controladoria-Geral da União
CGRL	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
CR	Coordenação Regional
CODEP	Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal
Dages	Diretoria de Administração e Gestão
DFP	Documento de Formalização de Demanda
DOU	Diário Oficial da União
ETP	Estudo Técnico Preliminar de Contratação
Funai	Fundação Nacional do Índio
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
Nupli	Núcleo de Publicações de Licitações
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PGP	Plano de Gestão Patrimonial

Pres	Presidência da Funai
RE	Recomendação Estruturante
RMB	Relatório Mensal de Bens Móveis
SA	Solicitação de Auditoria
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sepat	Serviço de Patrimônio
Seprol	Serviço de Procedimentos Licitatórios
SIADS	Sistema Integrado de Administração de Serviços
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPA	Sistema Integrado de Administração Patrimonial
SPIUNet	Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Pessoal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UG	Unidade Gestora
UJ	Unidade Jurisdicionada

## SUMÁRIO

### 1. INTRODUÇÃO

### 2. RESULTADOS DOS EXAMES

- [2.1. Ausência de espelhamento das competências na área de gestão patrimonial](#)
- [2.2. Descumprimento das etapas e metas previstas no Plano de Gestão Patrimonial e no Projeto Básico](#)
- [2.3. Inconstância na realização de inventários patrimoniais anuais nas unidades descentralizadas da Funai](#)
- [2.4. Inconsistências identificadas no Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis da Funai](#)
- [2.5. Percentual baixo de capacitados entre servidores atuantes nas comissões de inventário patrimonial](#)
- [2.6. Aderência aos instrumentos instituídos pela Portaria Nº 1087/2020 pelas Unidades Gestoras](#)
- [2.7. Atendimento às diretrizes e procedimentos estabelecidos no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai](#)
- [2.8. Identificação de fragilidades na execução dos processos de gestão e fiscalização de contratos](#)
- [2.9. Resultados encontrados em relação à contratação do Supermercado Dourado](#)

### 3. RECOMENDAÇÕES

### 4. CONCLUSÃO

## 1. INTRODUÇÃO

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

A Auditoria Interna, por intermédio da Coordenação de Auditoria e Coordenação de Avaliação e Risco, realizou o presente trabalho, que decorreu de ação prevista no Plano Anual de Auditoria Interna 2021-PAINT, cujo objetivo foi avaliar a efetividade das medidas adotadas pela Diretoria de Administração e Gestão - Dages para mitigação de recomendações estruturantes expedidas pela Controladoria-Geral da União-CGU, considerando fragilidades identificadas na gestão de contratos e patrimônio, no âmbito da Funai.

O relatório está estruturado de forma a demonstrar o resultado das análises das providências adotadas pela Funai, no intuito de atender tais recomendações, quais sejam:

RE 1 referente à regularização patrimonial na Sede e nas Unidades Descentralizadas;

RE 2 publicação de manual de gestão patrimonial de bens móveis e imóveis que deverá conter, no mínimo:

- a. **fluxograma do processo de gestão do patrimônio imobiliário**, envolvendo recebimento, guarda, estoque e inventariança de bens, e contemplando competências, responsabilidades, rotinas, controles e procedimentos de supervisão;
- b. **rotinas, procedimentos administrativos e sua periodicidade, bem como respectivas responsabilidades**, que visem manter todos os **dados dos bens móveis e imóveis atualizados nos sistemas SPIUNet, SIAFI e SIADS**; e
- c. **critérios para reavaliações dos imóveis** sob responsabilidade da Unidade;

RE 3 relativa ao plano de capacitação dos servidores, da sede e das regionais, designados para gestão patrimonial nos Sistemas SIADS, SIAFI e SPIUNet;

RE 4 referente à normatização de aquisição, execução e fiscalização na área de licitações e contratos, em conformidade com as normas existentes; e

RE 5 atinente à sistematização, por meio de manual, rotinas e procedimentos para a execução e o gerenciamento de veículos, considerando aspectos relativos à contratação, utilização, abastecimento, guarda, manutenção e conservação da frota.

Importante salientar que os trabalhos foram realizados remotamente por meio de acesso aos processos no SEI, de informações disponíveis no site da Funai e esclarecimentos dos gestores demandados em Solicitações de Auditorias, sem atividades de inspeção *in loco*, não havendo qualquer restrição à equipe de auditoria.

O escopo compreendeu, na área patrimonial, o Plano de Gestão Patrimonial - PGP, o Projeto Básico, os inventários patrimoniais de todas as unidades da Funai nos últimos três exercícios financeiros e a Portaria nº 67/Pres, de 28/01/2021 (Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis). Na área de contratações foram avaliados processos licitatórios e contratos dos exercícios de 2020 e 2021.

Em relação às questões patrimoniais, que permanecem em execução, foi avaliada a estratégia adotada para o atendimento das recomendações e a efetividade das medidas no suprimento às necessidades da Instituição. Quanto à RE 4, relativa à licitação e contratos, embora tenha sido considerada cumprida, verificou-se a adesão das unidades executoras aos procedimentos estabelecidos pela Portaria nº 1.087/Pres, de 24/09/2020 e pelo Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai, instituído em 14 de setembro de 2015, por meio da Portaria nº 889/DAGES, respectivamente.

Quanto à RE 5, ressaltamos que a mesma também foi considerada atendida pela CGU, com a publicação da Instrução Normativa nº 3, de 08 de fevereiro de 2021, que institui orientações sobre a condução, o controle, a identificação visual, a utilização, os reparos, a manutenção e a responsabilização referentes à frota de veículos no âmbito da Funai. Entretanto, a adesão das unidades aos procedimentos propostos exigiria verificação que extrapolá a análise processual, não tendo sido possível avaliar seu cumprimento.

Cabe notar que essa auditoria tem por finalidade apresentar ao gestor informações gerenciais para tomada de decisão estratégica em relação às providências adotadas para cumprimento das recomendações da Controladoria, não tendo a intenção de avaliar o mérito das ações ou identificar fragilidades pontuais nos processos.

Os trabalhos de auditoria foram coordenados conjuntamente pelas Coordenadoras de Auditoria e de Avaliação de Risco e estiveram sob a supervisão do Auditor-Chefe, conforme previsto no art. 16 do Decreto nº 9010/2017, no artigo 28 anexo I da Portaria nº 666/PRES/2017, do Regimento Interno da Funai e no item 2.2.1. do Plano Anual de Auditoria Interna 2021 (2619395) e alterações constantes no OFÍCIO N° 64/2021/AUDIN/FUNAI (3408894).

A metodologia utilizada para seleção dos trabalhos baseou-se nos riscos identificados no Plano de Integridade da Funai relacionados ao patrimônio e às contratações, quais sejam:

**Risco R8** - Devido a ausência de mecanismo efetivo de gerenciamento patrimonial, poderá acontecer prática de peculato, o que poderá gerar prejuízos patrimoniais para o órgão;

**Risco R9** - Devido ao processo de aquisições não ser mapeado e não ter fluxos na base de conhecimento do SEI, poderá acontecer afronta aos limites de competência para a prática de atos de contratação e gestão contratual, o que poderá contrariar o princípio da segregação de funções;

**Risco R10** - Devido à ausência de mecanismo de acompanhamento efetivo dos processos de contratações realizados pelas CRs, poderá acontecer quebra de imparcialidade da equipe de planejamento da contratação em relação às empresas do mercado, o que poderá levar ao direcionamento da licitação; e

**Risco R11** - Devido à ausência de manual ou normativo interno específico para orientar a conduta dos servidores que atuam como pregoeiros, poderão acontecer omissões na instrução de processos, por parte dos diversos atores envolvidos, o que poderá levar à obtenção de contratos de baixa qualidade.

## 2. RESULTADOS DOS EXAMES

### 2.1. Ausência de espelhamento das competências na área de gestão patrimonial

Verificou-se que não há espelhamento das competências de controle relativas à gestão patrimonial da Diretoria de Administração e Gestão - Dages para a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL. Tal fato acarreta deficiência na supervisão das atividades de gerenciamento de bens móveis e imóveis das unidades descentralizadas da Funai, contribuindo, embora não seja a única causa, com a persistente irregularidade nesta área da administração.

As competências regimentais da Dages previstas na Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017, consideram a posição estratégica que a unidade ocupa na estrutura organizacional da Funai e estão expressas por verbos e expressões como planejar, coordenar, monitorar, supervisionar e promover o controle, dentre outros.

No caso das atividades relativas a patrimônio podemos fazer destaque aos seguintes incisos:

Art. 37. À Diretoria de Administração e Gestão - Dages compete:

(...)

V - coordenar, **controlar** e executar os assuntos relativos à gestão de pessoas, gestão estratégica e recursos logísticos;

IX - **promover** o registro, o tratamento, o controle e a execução das operações relativas às administrações orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos recursos geridos pela Funai; (grifo nosso)

Verifica-se que as funções da Dages abrangem o controle e/ou supervisão **de toda Fundação** nas áreas descritas. À Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL, por sua vez, bem como às suas subunidades, compete o planejamento, execução e acompanhamento da gestão patrimonial no âmbito da Funai Sede, com exceção das atividades de suporte técnico que deverão ser ofertadas às Coordenações Regionais - CRs.

As Coordenações Regionais e o Museu do Índio configuram-se como Unidades Gestoras - UGs, cuja característica é o poder de gerir recursos orçamentários para execução de atividades de sua competência. Nesse caso específico, recursos provenientes de descentralização. Sendo assim, os representantes regionais da Funai gozam de certa autonomia, derivando boa parte de suas competências das unidades das áreas meio e finalísticas da Funai Sede, observado seu caráter eminentemente executor da política pública e não estratégico ou direutivo: Art. 206. Às Coordenações Regionais - CR compete: (...) XI- implementar ações de administração de pessoal, material, patrimônio, finanças, contabilidade e serviços gerais.

Ainda, a Portaria nº 67/Pres, de 28 de janeiro de 2021, determina o que segue acerca dos inventários anuais:

12.2. (...) serão coordenados pela autoridade competente, em cada uma das UGs da Funai, com a orientação e supervisão da DAGES.

12.3. A Comissão de Inventário será constituída até 31 de agosto de cada ano e terá seus membros nomeados pela autoridade competente, em caráter permanente ou temporário, mediante a edição de Portaria específica (...).

12.11. A comissão deverá concluir o inventário até o dia 31 de dezembro, submetendo, até o dia 15 de janeiro, o relatório final para consolidação pelo Diretor de Administração e Gestão.

12.12. Em caráter excepcional, pode ser alterada pela DAGES a data de conclusão dos trabalhos da comissão, de acordo com as necessidades e conveniências de ordem administrativa. (grifo nosso)

De acordo com a supracitada portaria, caracteriza-se como “autoridade competente” o servidor(a) formalmente designado(a) como ordenador(a) de despesa da Unidade Gestora - UG. Tal figura será também responsável pela designação da comissão que atuará nos procedimentos de baixa patrimonial, quando necessário.

Em resposta às Solicitações de Auditoria 003/024 (3387815) e 004/024 (3388021), foi informado o que segue acerca dos pontos de controle da Dages e do suporte técnico fornecido pela CGRL:

2.2.1. Os pontos de controle são atualmente geridos pelo sistema patrimonial SIADS e SIAFI, sendo o SIADS para controle de bens móveis, gerido pela STN e SERPRO, e o SIAFI para controle financeiro. Ambos interligados no controle de forma sistemática na Administração Pública Federal (...).

2.4.1. O suporte técnico às unidades descentralizadas da Funai, relativo à regularização patrimonial, é fornecido pelos seguintes manuais disponibilizados no SEI:

- Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis, que dispõe sobre o controle, administração, responsabilidade, desfazimento e demais procedimentos referentes a bens patrimoniais da Fundação Nacional do Índio - Funai. (SEI 2819537) - Portaria nº 67/PRES, de 28/01/2021; e

- Manual de orientações sobre a condução, o controle, a identificação visual, a utilização, reparos, manutenção e responsabilização referentes à frota de veículos no âmbito da Fundação Nacional do Índio - Funai (SEI 2847864) - Instrução Normativa nº 3, de 8/2/2021 (Nota Técnica nº 29/2021/SEPAT/CCOMP/CGRL/DAGES-FUNAI - SEI 3434727).

Sobre isso, mencionamos o que descreve o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal - 2ª edição, acerca da Linha Gerencial das entidades:

#### 6.1.2 Linha Gerencial

A Linha Gerencial constitui a **estrutura de coordenação do órgão ou entidade pública** e proporciona a integração horizontal entre os processos finalísticos e entre estes e os de suporte, bem como a integração vertical entre o nível técnico, finalístico e de suporte e a Alta Administração. Ela se compõe pelo conjunto de titulares de cargos em comissão de chefia ou direção, abaixo da Alta-Administração, ou seja, de **média gerência**. A função da Linha Gerencial é fazer a estratégia chegar na base e fazer a base chegar na estratégia. (grifo nosso)

Em observância ao que determina o Regimento Interno e os Manuais citados, a área de logística da Sede vem cumprindo suas competências ao regulamentar os processos, analisar a produção das Comissões de Inventário e fornecer suporte técnico quando instada. No entanto, verifica-se que a Dages ainda carece de pontos de controle que permitam o acompanhamento mais tempestivo da execução das CRs do que aquele permitido pelo SIADS e SIAFI, bem como precisa de integração com a linha gerencial, para que esta cumpra sua função de interligar as instâncias estratégica e operacional.

Perante todo o exposto, fica demonstrado que não existem suficientes pontos de controle relativos ao patrimônio de toda a Funai. À Dages compete o controle e supervisão das unidades descentralizadas, contudo, não há competência semelhante na CGRL, que é a unidade subordinada com domínio da matéria. Ou seja, não existe agente intermediário entre a alta gestão e as unidades de execução que institui controles e ferramentas de acompanhamento da gestão patrimonial que permitam, no mínimo, dimensionar as fragilidades e possíveis soluções. Este fato se confirma pela ausência de dados objetivos acerca da situação dos inventários patrimoniais das CRs ou de relatórios consolidados sobre as contas contábeis das UGs.

Embora a unidade central não seja responsável pelas impropriedades ou irregularidades cometidas na gestão patrimonial das demais unidades da Funai, suas funções de controle, de estabelecimento de diretrizes e de normatização ficam prejudicadas, na medida em que faltam informações sobre a situação global do órgão, restando apenas o controle *ex-post* ou a atuação punitiva. Isso denota um problema no sistema de governança da instituição e uma incapacidade no tratamento dos riscos operacionais.

Há que se considerar ainda a alta rotatividade na gestão das unidades descentralizadas da Funai, razão pela qual a criação de alertas sobre o cronograma das atividades, mesmo que rotineiras, pode ser adotada como boa prática, a exemplo do que é realizado com processos estruturantes e de temporalidade determinada tal qual a elaboração de Relatórios de Gestão, Plano Plurianual, dentre outros. Este modelo foi identificado anteriormente na estrutura da Funai conforme pode-se identificar na Portaria nº 384/Dages, de 25/10/2013.

## 2.2. Descumprimento das etapas e metas previstas no Plano de Gestão Patrimonial e no Projeto Básico

Com a finalidade de atender à Recomendação Estruturante nº 1, da Controladoria-Geral da União - CGU, referente à regularização patrimonial na Sede e nas Unidades Descentralizadas, a Funai instituiu dois instrumentos, são eles:

1. Plano de Gestão Patrimonial-PGP (1439751), que visa ajustar, corrigir, padronizar e manualizar os serviços patrimoniais com o objetivo de adequar o passivo de inconsistências patrimoniais registrados nas constatações de auditoria; e
2. Projeto Básico de Regularização Patrimonial (1691550), que define as medidas a serem adotadas visando à regularização patrimonial nas unidades descentralizadas da Funai (Museu do Índio, Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas Locais), com objetivo de estabelecer procedimentos e cronograma, bem como realizar a análise de risco para execução das atividades.

Cabe ressaltar que, além da recomendação da CGU, o PGP e o Projeto Básico também se reportaram à determinação do Tribunal de Contas da União - TCU exarada no item 1.7.3.5 Acórdão nº 5581/2017-TCU 2ª Câmara, o qual instou a Funai a elaborar e apresentar cronograma de atividades, com vistas a regularizar o inventário dos bens patrimoniais das unidades descentralizadas da Funai, confrontando os saldos contábeis com os registros no Siads e Siafi e realizando os ajustes necessários em ambos os sistemas naquilo que coubesse, com o intuito de assegurar o cumprimento dos arts. 94, 95 e 96 da Lei 4.320/1964 c/c item 8 da IN SEDAP 205/1988.

Frisa-se que, com a apresentação dos artefatos, o TCU considerou cumprido o referido item do acórdão, conforme noticiado pelo Ofício 35512/2021-TCU/Seproc (2231386). No entanto, a regularização patrimonial da Funai segue em andamento com a persistência dos problemas identificados, tendo em vista que ainda não foi cumprido o cronograma estabelecido.

#### a. Do Plano de Gestão Patrimonial-PGP

O PGP está composto por um Diagnóstico baseado nas recomendações dos órgãos de controle relacionadas à área patrimonial, sobretudo no que está contido nos Relatórios de Auditoria 001/2018 (0953945), 003/2019 (1433690) e 005/2019 (1490330) desta Auditoria Interna. Nesse sentido, o documento foi organizado em dois eixos para cumprir as recomendações propostas:

**Quadro 01.** Propostas PGP

Propostas Estruturantes	Propostas Operacionais
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lista de Verificação - Checklist;</li> <li>2. Fluxos dos procedimentos manualizados;</li> <li>3. Criação de Pontos de Controle do Sepat, das CRs e do Museu do Índio, para a Dages;</li> <li>4. Estabelecer videoaulas de capacitação dos principais sistemas patrimoniais da Funai, que deverão ser divulgadas e mantidas permanentemente na Intranet, com vistas a proporcionar uma capacitação contínua;</li> <li>5. Estabelecer cronograma anual de capacitação online ou presencial dos servidores da Funai, quanto às questões patrimoniais; e</li> <li>6. Promover capacitação no ano de 2020 das questões patrimoniais.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Licitação Nacional para contratação de empresa especializada na avaliação de imóveis, a fim de que todos os imóveis da Funai sejam avaliados e adequados no sistema SPIUNet;</li> <li>2. Licitação Nacional para contratação de terceirizados, (almoxarife/carregadores), a fim de que a força de trabalho seja utilizada na localização, no diagnóstico, levantamento e atualização dos cadastros patrimoniais, de forma assessoria (<i>sic</i>) às atividades dos servidores da área patrimonial; e</li> <li>3. Realizar a atualização semestral do cadastramento dos servidores nos sistema SIADS/SPIUNet.</li> </ol>

fonte: elaboração Audin, baseado no Plano de Gestão Patrimonial (1439751)

Quanto às **propostas estruturantes**, foi verificado que a publicação do Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis (Portaria nº 67/Pres, de 28 de janeiro de 2021- 2849920) atendeu ao tópico referente à manualização dos fluxos de procedimentos, ainda que o documento possua pontos de ressalva apresentados por esta Audin em Nota de Auditoria 1 (3436546) e neste Relatório.

Ao detalhar as etapas, procedimentos, tarefas e respectivos responsáveis, o Manual estabeleceu pontos de controle no processo de trabalho tais como: (a) a centralização do manejo da série numérica do registro patrimonial, (b) a aprovação da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTic para requisição de equipamentos de informática em quaisquer unidades da Funai, (c) o envio de Relatório Mensal de Bens Móveis - RMB à Contabilidade até o quinto dia útil do mês e (d) a comunicação da área de gestão de pessoas sobre dispensa ou desligamento de funções para promover a transferência de responsabilidade, dentre outros.

No tocante aos controles da Diretoria de Administração e Gestão - Dages, com relação ao Sepat e às unidades descentralizadas, foi identificado no item 11.6 do Manual a obrigatoriedade de que todas as UGs encaminhem os Relatórios de Inventário Patrimonial até o dia 15 de janeiro do ano subsequente, para consolidação da unidade central.

Contudo, o item não se caracteriza como um controle de gestão capaz de assegurar a eficácia do processo de gestão patrimonial ou monitorar as atividades da área ao longo de sua execução, sendo capaz apenas de registrar um possível descumprimento das atividades obrigatórias das unidades da Funai. Sendo assim, o controle é incapaz de tratar ou detectar quaisquer riscos relacionados à má gestão dos bens patrimoniais da organização.

Relativamente às ações de capacitação, evidenciou-se um esforço organizado da Funai em atender a área de patrimônio dentro de seu calendário de cursos ofertados nos três exercícios considerados como escopo desta análise, excetuando-se o ano de 2020, em função da emergência sanitária imposta.

Todavia, verificou-se a necessidade de promover um planejamento conjunto entre a CGRL e a CGGP, a fim de dar maior eficiência e efetividade aos gastos com atividades de formação. Tais considerações são apresentadas mais detalhadamente no achado 2.5 deste documento.

No que concerne às **propostas operacionais**, não houve cumprimento do previsto, conforme apresentado na Nota Técnica nº 38/2021/CGRL/DAGES-FUNAI (3548979). Em função da não realização da licitação nacional com vistas à contratação de empresa para avaliação de imóveis da Funai, encaminhou-se OFÍCIO Nº 376/2021/DAGES/FUNAI (3547697), de 26/10/2021, em consulta à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU acerca da possibilidade de se firmar uma *parceria com aquela SPU, no sentido de verificar a viabilidade de tal procedimento para a reavaliação dos imóveis da Funai em todo o território nacional, bem como de fornecer subsídios e demais orientações pertinentes para tanto*.

Em resposta emitida no OFÍCIO SEI Nº 289972/2021/ME (3583186), a SPU apresentou apenas o arcabouço normativo referente à avaliação de imóveis da União, a fim de que a Funai, de posse das informações, possa construir um *plano de avaliação e reavaliação de seus imóveis, com vista à uma contratação nacional por meio de processo licitatório*. Diante da resposta, a Funai não incluiu novos elementos no processo 08620.008556/2021-91, que representem andamento do pleito ou tomada de decisão.

Acerca da contratação dos almoarifados e carregadores, foi informada a autuação do processo 08620.001282/2019-95, para contratação de empresas prestadoras de serviços de carregamento de cargas, volumes e bens móveis diversos. No entanto, mediante análise do Documento de Formalização da Demanda (DFD) SEGEC (2058580) tem-se que: *A contratação tem por objetivo dar suporte, de forma qualificada e continuada, aos setores de Serviço de Administração Predial, Almoarifado e Patrimônio desta Fundação Nacional do Índio*. Considerando que as unidades mencionadas compõem apenas a estrutura da Funai Sede, a medida não se enquadra como atendimento ao previsto no Plano, uma vez que o objeto da contratação não abrange as unidades descentralizadas.

Finalmente, no que tange ao cadastro de usuários nos sistemas SIADS/SPIUNet, embora haja previsão de atualização periódica, *o cadastramento dos servidores é realizado a pedido, conforme a demanda. Em que pese a previsão de atualização como proposta operacional do Plano de Gestão Patrimonial (PGP), não há, ainda, procedimento de atualização semestral dos servidores no SIADS/SPIUNet*.

Acerca do ponto, destacamos caso recente acerca das informações atualizadas sobre as Terras Indígenas - TIs registradas como parte integrante do Patrimônio da União. As inconsistências levantadas no Relatório Final de Auditoria 879042 da CGU (2946146), relativo às contas da Funai no exercício de 2020, foram avaliadas na apreciação das Contas do Presidente da República, gerando notificação à Funai no Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário, com as seguintes RECOMENDAÇÕES:

- a. regularizar o cadastro da reserva RIP 21000045007 (Terra indígena Uru Eu Wau, em Costa Marques-RO), conciliando as informações do SPIUNet e do Siafi;
- b. cancelar o RIP 9031000025002 (Terra indígena Umutina, em Barão de Melgaço/MT), tendo em vista se tratar de erro de cadastro que gera distorções no valor contábil dos bens imóveis;
- c. promover o registro, no SPIUNet, das Terras Indígenas Kulina do Médio Juruá, Paumari do Lago Marissuã, Rio Biá, Morro Branco, Tereza Cristina e Mangueirinha e Xapéco no Sistema Indigenista de Informações, referentes a suas áreas, atentando para a correção de informações;
- d. aprimorar os critérios de reavaliação das terras indígenas, definindo e formalizando os parâmetros e variáveis a serem adotados;

- e. regularizar as informações sobre as propriedades junto aos respectivos cartórios de registro de imóveis, especialmente no que se refere à propriedade da União e à harmonização do tamanho dos imóveis, bem como corrigir ou atualizar as informações cadastradas no SPIUNet; e
- f. promover a revisão e conciliação das informações do Sistema Indigenista de Informações, a fim de que sua base de dados seja confiável e fidedigna. (seção 5.4.2).

Considerando que os itens recomendados implicam no uso do SPIUNet e que, segundo apresentado na Informação Técnica nº 44/2021/CORI/CGAF/DPT-FUNAI (3384764), as unidades descentralizadas da Funai às quais estão jurisdicionadas as terras não possuem usuários ativos para cadastramento de dados, verifica-se uma falha na interlocução entre as áreas meio e finalísticas, de forma a orientar as atividades e procedimentos segundo as prioridades do órgão. Neste caso, o levantamento de necessidades e a revisão semestral de usuários cadastrados no sistema poderia evitar o prejuízo à prestação de serviço da Funai, situação detectada pelos órgãos de controle interno e externo.

#### b. Do Projeto Básico

De acordo com a metodologia apresentada, o referido projeto básico foi organizado em nove etapas e oito metas, a serem cumpridas pelas unidades descentralizadas, culminando na regularização patrimonial das mesmas:

**Quadro 02** Etapas e Metas do Projeto Básico

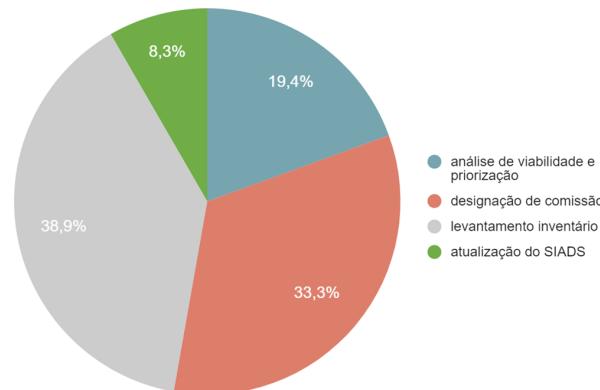
Etapas	Metas
<p>I - análise de viabilidade e priorização;  II - designação de comissão;  III - levantamento para fins de inventário - exercício de 2019;  IV - levantamento dos inventários dos exercícios de 2012 a 2019;  V - digitalização e inclusão no SEI;  VI - atualização do SIADS;  VII - ajuste das contas no SIAFI;  VIII - envio para apuração de responsabilidade; e  IX - confecção de Relatório Final.</p>	<p><b>Meta 1:</b> Identificação da viabilidade e das unidades prioritárias para iniciar os trabalhos, no prazo de 120 (cento e vinte) dias. Competência: Sede, com apoio das unidades descentralizadas;</p> <p><b>Meta 2:</b> Confecção e publicação de 40 (quarenta) portarias, a ocorrer conforme priorização e disponibilidade orçamentária. Competência: Sede;</p> <p><b>Meta 3:</b> Levantamento dos inventários e disponibilização no SEI, no prazo de 60 dias após a publicação da Portaria. Competência: Comissão;</p> <p><b>Meta 4:</b> Realização de 40 (quarenta) inventários, no prazo de 90 (noventa) dias após cumprida a etapa da meta 3. Competência: Comissão;</p> <p><b>Meta 5:</b> Atualização do SIADS, 90 (noventa) dias após cumprida a etapa da meta 4. Competência: Comissão;</p> <p><b>Meta 6:</b> Compatibilização entre o SIADS e o SIAFI, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após cumprida a etapa da meta 5. Competência: Comissão;</p> <p><b>Meta 7:</b> Relação dos bens não localizados e encaminhamento para apuração de responsabilidade, caso existam, no prazo de 30 (trinta) dias após conclusão da Meta 6. Competência: Comissão e Autoridade local;</p> <p><b>Meta 8:</b> Confecção de 40 (quarenta) relatórios finais, no prazo de 60 (sessenta) dias após cumprimento da Meta 6. Competência: Comissão.</p>

fonte: elaboração Audin, baseado no Projeto Básico (1691550)

De acordo com o cronograma de execução, as ações para o cumprimento das respectivas metas foram programadas para 750 dias, com início em dezembro de 2019 e finalização em novembro de 2021. Nesse sentido, foram instruídos pela CGRL 40 processos individualizados e enviados às unidades descentralizadas com as orientações necessárias para sua execução.

No item 2.5.1 da Nota Técnica nº 29/2021/SEPAT/CCOMP/CGRL/DAGES-FUNAI (3434727), consta listagem dos processos e o andamento do Projeto Básico nas unidades descentralizadas. De acordo com estas informações, todas as unidades encontram-se nas 3 etapas iniciais. No entanto, mediante análise dos processos foi possível verificar que algumas unidades avançaram para as etapas posteriores, conforme percentual a seguir:

**Gráfico 1.** Percentual de CRs em cada etapa do Projeto Básico



fonte: elaboração Audin - outubro 2021

Ressaltamos que o critério utilizado para considerar a etapa em que a unidade se encontra, foi o de observar aquele já cumprido pela Coordenação Regional e não apenas iniciado. A única exceção registrada por esta Audin refere-se à CR Xavante, que tem uma pendência em um processo restrito de inventário, mas que avançou nas demais atividades conforme previsto.

A Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL declarou que, para alguns casos, não havia informação disponível ou que os documentos encontravam-se em processo restrito à Coordenação Regional, evidenciando um corte na comunicação entre as unidades da Funai, que contribui para os problemas gerenciais e dificulta a busca de soluções conjuntas e uniformes.

Em agosto de 2020, a CGRL solicitou informações sobre o estágio em que se encontrava o cumprimento das metas estabelecidas para a regularização patrimonial, se comprometendo que, de posse das informações, seria elaborado novo cronograma, tendo em vista as dificuldades encontradas em face da pandemia causada pela Covid-19. No entanto, não se verificou nos autos dos referidos processos informações acerca de tais providências, seja por parte das unidades descentralizadas ou da Sede.

Novamente em dezembro de 2020 (Despacho CCOMP 2644302 - 2839044), foi levantado o andamento do Projeto Básico, fato repetido em fevereiro (Nota Técnica 5 - 2814939/Planilha Regularização - 2815163) e em setembro de 2021 (Ofício Circular 56 - 3451077). Diante das informações prestadas no início deste ano, a Coordenação de Contratações e Gestão de Material e Patrimônio - CComp sugeriu que: a *Meta 2 seja redimensionada para janeiro/2021, iniciando-se os trabalhos da Meta 3 a partir de fevereiro/2021, reajustando todo o cronograma quanto às metas seguintes*.

A CGRL e a Dages não materializaram o novo cronograma em detrimento do apresentado no projeto (conforme marcação em "x"), mas seu andamento atualizado deveria seguir as células coloridas, sendo as azuis as que estão dentro do prazo inicial proposto e as vermelhas as que extrapolam este período.

**Quadro 3** Proposta de cronograma atualizado de execução do Projeto Básico

Exercício	2019	2020												2021												2022							
		Meses	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	
Dias	30	60	90	120	150	180	240	270	300	330	360	390	420	450	480	510	540	570	600	630	660	690	720	750	780	810	840	870	900	930			
Meta 1	X		X	X																													
Meta 2					X																												
Meta 3						X	X																										
Meta 4							X	X	X																								
Meta 5										X	X	X																					
Meta 6													X	X	X	X	X	X	X														
Meta 7																									X								
Meta 8																										X	X						

fonte: elaboração Audin

Cumpre destacar que o Relatório Final/CEAQPFPG/ nº 02/2020 (2709931) recomenda uma série de medidas para regularizar procedimentos e sanar falhas nos controles internos da gestão patrimonial. O Despacho Presidência (2774807) valida o documento e determina, dentre outros itens, que se altere o projeto de regularização patrimonial *acrescentando ao mesmo o SEPAT/CGRL como unidade responsável pelo acompanhamento da evolução do trabalho objeto do Projeto Básico, com a responsabilidade de produção de relatórios trimestrais sobre o andamento das ações nas Unidades Regionais da Fundação*.

Em resposta apresentada na Nota Técnica nº 29/2021/SEPAT/CCOMP/CGRL/DAGES-FUNAI (3434727), a CGRL informa que: *Em que pese essa determinação, não houve alteração do Projeto Básico, de forma que, por esta razão, o Serviço de Patrimônio (SEPAT/CGRL) não realizou o pretendido naquele Despacho* (grifo nosso).

Ao observar os dados apresentados nos processos das unidades regionais, fica evidenciado que a maior parte delas não avançou no cumprimento das metas em medida equivalente à planejada. Tampouco identifica-se, nos processos, monitoramento regular dos planos por parte da unidade central, cujo ciclo de monitoramento coincide com questionamentos dos órgãos de controle, sem se converter em rotina administrativa. Fica caracterizado, portanto, a ausência de pontos de controle da gestão e de supervisão técnica das descentralizadas.

### 2.3. Inconstância na realização de inventários patrimoniais anuais nas unidades descentralizadas da Funai

A partir dos processos disponibilizados, realizou-se levantamento mais acurado da situação de regularização patrimonial das unidades descentralizadas, constatando-se baixa adesão das unidades à realização de Inventários Anuais, embora esse seja um procedimento regulamentar de gestão patrimonial, conforme determinado na alínea "a", item 8.1 da Instrução Normativa nº 205/1988.

Nesse sentido, utilizou-se a classificação descrita no quadro a seguir:

**Quadro 4** Regularidade de inventários patrimoniais nas unidades descentralizadas

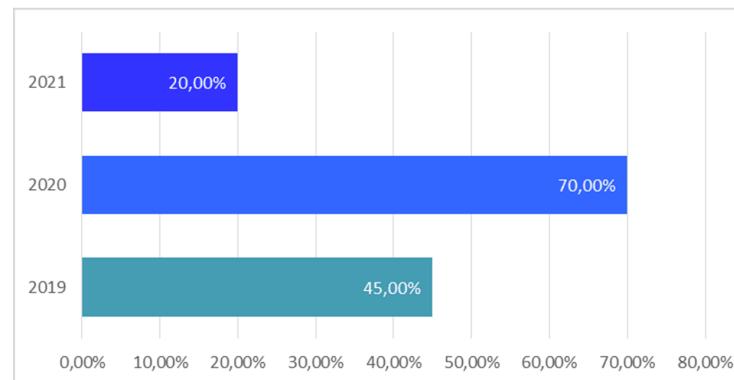
Sem Histórico de Inventário	Apresentação Irregular de Inventários	Apresentação Regular de Inventários
1. CR Alto Solimões 2. CR Araguaia Tocantins 3. CR Baixo São Francisco 4. CR Dourados 5. CR Guarapuava 6. CR Interior Sul 7. CR João Pessoa 8. CR Juruá 9. CR Madeira 10. CR Noroeste do Mato Grosso	1. CR Baixo Tocantins 2. CR Campo Grande 3. CR Centro Leste do Pará 4. CR Guajará Mirim 5. CR Ji-Paraná 6. CR Kayapó Sul do Pará 7. CR Litoral Sudeste 8. CR Litoral Sul 9. CR Manaus 10. CR Maranhão	1. CR Amapá e Norte do Pará 2. CR Minas Gerais e Espírito Santo 3. CR Xavante 4. Museu do índio

- |                       |                             |
|-----------------------|-----------------------------|
| 11. CR Passo Fundo    | 11. CR Médio Purus          |
| 12. CR Tapajós        | 12. CR Nordeste I           |
| 13. CR Vale do Javari | 13. CR Nordeste II          |
|                       | 14. CR Norte do Mato Grosso |
|                       | 15. CR Ponta Porã           |
|                       | 16. CR Ribeirão Cascalheira |
|                       | 17. CR Rio Negro            |
|                       | 18. CR Roraima              |
|                       | 19. CR Sul da Bahia         |
|                       | 20. CR Xingu                |
|                       | 21. CR Cacoal               |
|                       | 22. CR Cuiabá               |
|                       | 23. CR Alto Purus           |

fonte: elaboração Audin - outubro 2021

Observa-se que no ano de 2020, que sucede a publicação do projeto básico, o esforço da unidade central em estabelecer cronograma organizado de trabalho estimulou um número maior de regionais a instituir Comissões de Inventário.

**Gráfico 02.** Comparativo de Unidades Descentralizadas com Comissão de Inventário constituída



fonte: elaboração Audin - outubro 2021

Contudo, o trabalho não foi finalizado na mesma proporção, em grande medida pela emergência sanitária em curso no período. Destaca-se que apenas dez unidades (24%), incluindo a Sede, apresentaram relatórios finais, frustrando o objetivo inicial de regularização patrimonial.

Ainda, sobre a publicação das portarias de designação de membros em Comissão de Inventário temos que:

- (a) **2019** - 18 unidades com Comissão, sendo 12 com portarias publicadas entre outubro e dezembro;
- (b) **2020** - 28 unidades com Comissão, sendo 4 com portarias publicadas entre outubro e dezembro; e
- (c) **2021** - oito unidades com Comissão, sendo todas publicadas entre agosto e outubro.

Tendo em vista que os inventários devem ser finalizados até 31 de dezembro, a designação de equipes para este fim com tempo exíguo compromete, *a priori*, o atendimento do prazo legal.

No caso do exercício corrente, o Manual de Gestão de Bens Móveis e Imóveis estabelece que o prazo limite para publicação das portarias é até 31 de agosto. O critério foi cumprido por cinco unidades, que representam 12% de todas as UGs da Funai que deveriam ter dado início aos procedimentos de inventariança.

**Quadro 5.** Cronograma de inventário Manual de Gestão de Bens Móveis e Imóveis

Cronograma Comissões de Inventário	
COMPOSIÇÃO	até 31 de agosto (item 12.2)
CONCLUSÃO DOS TRABALHOS	até 31 de dezembro (item 12.11)
SUBMISSÃO DE RELATÓRIO A DAGES	até 15 de janeiro (item 12.11)

fonte: elaboração Audin

Ademais, o item 14 da Instrução Normativa 205/88 prevê que as comissões especiais deverão ser constituídas de, no mínimo, três servidores do órgão ou entidade e serão designadas pelo Diretor do Departamento de Administração ou unidade equivalente e, no caso de impedimento deste, pela Autoridade Administrativa a que os servidores estiverem subordinados. Sendo assim, os relatórios não poderão ser assinados por menos que três pessoas, o que não aconteceu nos seguintes casos:

**2019:** CRs Amapá Norte do Pará e Nordeste II; e

**2020:** CRs Amapá e Norte do Pará, Maranhão, Nordeste II, Ponta Porã e Museu do Índio.

Dentre as portarias analisadas, houve algumas que designaram comissões para regularização patrimonial e outras que instituíram comissão de inventário anual. Depreende-se que a inconsistência na elaboração dos atos pelas Coordenações Regionais pode ter sido gerada porque 90% das unidades descentralizadas não têm cultura de executar inventário anual em suas rotinas administrativas, confundindo o que foi proposto como projeto e a obrigação legal instituída. Ainda, foi verificado que algumas portarias de Comissão Anual não estabelecem prazo para conclusão dos trabalhos, reafirmando a adesão à metodologia sugerida pelo Projeto Básico para execução de procedimento de inventariância.

Dada a inconstância dos procedimentos de inventário nas unidades da Funai, restringimos a análise mais detalhada dos **relatórios ao período de 2019 e 2020**, a fim de verificar o impacto das ações e medidas tomadas pelos gestores que visaram mitigar a recomendação estruturante da CGU.

No que se refere ao **andamento e conclusão dos trabalhos**, foi levantado que dez unidades descentralizadas e a Sede finalizaram os inventários patrimoniais no período considerado, com apresentação dos respectivos relatórios, a seguir:

1. Museu do Índio;
2. CR Amapá e Norte do Pará;
3. CR Minas Gerais e Espírito Santo;
4. CR Nordeste II;
5. CR Ponta Porã;
6. CR Roraima;
7. CR Xavante;
8. CR Maranhão;
9. CR Xingu;
10. CR Baixo Tocantins; e
11. Funai Sede.

Neste universo, verificou-se que a data de entrega dos relatórios não obedeceu ao prazo da portaria inicial de designação em oito unidades e a prorrogação não ocorreu em tempo hábil em cinco delas. No caso de portaria vencida sem prorrogação é possível convalidar os atos da comissão, no entanto isso não ocorreu nas cinco unidades em que havia necessidade, inclusive a Sede. As situações descritas anteriormente geram risco de que o trabalho das comissões seja invalidado futuramente, por não haver amparo legal para sua execução. Há risco também de interrupção abrupta das atividades e de dispêndio de recursos públicos sem efetivação dos objetivos.

Verifica-se que a perda do prazo de entrega do relatório final de inventário tem sido recorrente nas unidades descentralizadas, bem como as solicitações de prorrogação de portarias fora do prazo, sem que haja a devida convalidação dos atos praticados pela comissão. Considerando que o Manual de Gestão Patrimonial não estabelece procedimentos a serem adotados para esses casos, conforme mencionado no achado 2.4 deste Relatório, a ausência normativa pode ser considerada uma das causas da recorrência.

Outra situação identificada é que em 45% das unidades em que houve finalização dos relatórios, os mesmos continuam pendentes de homologação pela autoridade competente. Tal fato demonstra que o gestor, além de não validar formalmente o trabalho da comissão, não considera as recomendações apontadas nos relatórios, resultando na ausência de providências para mitigar ou eliminar inconsistências na gestão patrimonial e contábil da sua unidade. Isso se confirma pela repetição das recomendações das comissões de inventário de 2019 e 2020 na maioria das unidades acima citadas.

No tocante aos sistemas SIADS-SIAFI, não foi possível avaliar a situação das contas contábeis das unidades descentralizadas da Funai em sua totalidade, uma vez que o processo de regularização encontra-se pendente, conforme informação a seguir:

2.1.2.9. Com relação ao patrimônio das **demais unidades**, em decorrência de recomendações de auditoria, foi aprovado o Projeto Básico (1691550), propondo "procedimentos e cronograma objetivando à regularização patrimonial das Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas Locais da Funai, bem como a análise de risco para execução das atividades". Nesse sentido, foi solicitado a todas as Coordenações Regionais e ao Museu do Índio que empreendessem um levantamento para a regularização patrimonial de suas respectivas unidades. Cumpre notar que essa regularização das unidades ainda se encontra pendente de finalização. Assim, não é possível, neste momento, demonstrar a compatibilização nos sistemas SIADS, SIAFI e SPIUnet, relativamente às unidades descentralizadas. (Nota Técnica 32 - SEI 3490678)

Considerando as nove unidades que compõem o universo de análise da auditoria, apenas a Funai Sede, o Museu do Índio e a CR Xingu apresentaram demonstrativo das contas contábeis nos anos de 2019 e 2020. No caso das três unidades, fica demonstrada incompatibilidade entre os registros analítico e sintético, apontando como motivação comum a migração realizada do Sistema Integrado de Administração Patrimonial - SIAPA para o SIADS. Se considerarmos apenas o ano de 2020, a quantidade de unidades que apresentaram informação sobre as contas contábeis dobrou, mas as diferenças nos saldos persistiram.

Tendo em vista que a regularização patrimonial se refere também a uma operação contábil, representa risco alto à gestão o fato de que 70% das unidades da amostra que apresentaram inventário não possuam esse histórico, pelo menos nos últimos dois anos. Tal situação impacta o controle de bens, sua movimentação e até mesmo a atribuição de responsabilidade da guarda destes itens de maneira a garantir a segurança do patrimônio público e dos servidores. Considerando a inconstância na realização de inventários anuais nas unidades da Funai, esse percentual de desvio pode ser ainda maior.

Como a Funai Sede possui histórico mais detalhado do tema, foi analisado o seu caso no presente Relatório. Evidencia-se que a unidade não possui saldos compatíveis das contas contábeis referentes ao patrimônio, conforme demonstrado na Planilha de Compatibilização atual (3502032) fornecida pela CGRL. De acordo com o Relatório da Comissão de Inventário Patrimonial - Exercício 2016 (2749856), dentre os motivos diagnosticados como causadores das inconsistências nos registros estão: (a) problemas causados por pane elétrica no antigo servidor da Funai, que resultou na perda de dados; (b) problemas na migração do Sistema Integrado de Administração Patrimonial - SIAPA para o SIADS; e (c) trabalho de desfazimento de bens inconcluso.

Segundo relato, em função de incidente ocasionado por um pico de tensão na rede elétrica que danificou o servidor em que ficavam os arquivos do SIAPA, o sistema perdeu parte de seus dados em 2007. Após esse problema as contas contábeis não puderam mais ser conciliadas, embora não haja evidências nos processos que demonstrem sua compatibilização anterior ao fato. O SIADS, por sua vez, foi implementado na Funai em 2008, mas só

passou a ser utilizado em sua integralidade no ano de 2014.

Outra falha identificada pela Comissão de Inventário da Sede em 2016 foi:

(...) a forma como ocorreu o cadastramento dos bens no SIADS. Por intermédio da Portaria nº 436/Dages, de 19 de setembro de 2012, foi constituído GT com o objetivo de realizar o cadastramento patrimonial no âmbito da Sede da Funai. Na ocasião, as informações inseridas no SIADS foram extraídas da base de dados do Siapa, sistema que sempre apresentou falhas no gerenciamento dos dados mesmo antes da pane relatada.

Conforme informado pelo Chefe do Sepat às fls. 2.333/2334, o grupo de trabalho ao realizar o cadastramento dos bens patrimoniais, não obteve acesso aos valores existentes no Siafi para fins comparativos, valendo-se apenas das informações e valores do sistema Siapa. No mesmo giro, registrou que foram cadastrados no SIADS "tanto bens existentes fisicamente quanto bens que não existiam", uma vez que não houve levantamento *in loco* para conferência dos bens. (grifo do autor - SEI - 2749856).

Nesse cenário, atualmente 14 contas contábeis relativas ao patrimônio encontram-se com divergências entre os registros contábil e físico, são elas:

**Quadro 06. Comparativo saldos contas contábeis SIADS/SIAFI**

RMB - CONTA CONTÁBIL	SALDO EM 11/2020 (SIAFI)	SALDO EM 11/2020 (SIADS)	DIFERENÇA
	(A)	(B)	(C) = (A)-(B)
12311.01.05 EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO, SEGURANÇA E SOCORRO	249,82	12.957,80	12.707,98
12311.01.13 EQUIPAMENTOS, PEÇAS E ACESSÓRIOS MARÍTIMOS	1.340,00	-	1.340,00
12311.01.14 EQUIPAMENTOS, PEÇAS E ACESSÓRIOS AERONAUTICOS	5.329,00	-	5.329,00
12311.01.21 EQUIPAMENTOS HIDRAULICOS E ELÉTRICOS	4.573,11	-	4.573,11
12311.01.25 MAQUINAS, UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS DIVERSOS	19.030,52	68.288,97	49.258,45
12311.02.01 EQUIPAMENTOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS (EQUIP.DE TEC. DA INFORM. E COMU./TIC)	13.303.408,02	15.295.408,02	1.992.000,00
12311.03.03 MOBILIÁRIO EM GERAL	7.494.161,01	8.201.848,57	707.648,56
12311.04.05 EQUIPAMENTOS PARA ÁUDIO, VÍDEO E FOTO	207.113,93	473.259,55	266.145,62
12311.04.06 OBRAS DE ARTE E PEÇAS DE EXPOSIÇÃO P. MUSEU	4.892,67	24.874,68	19.982,01
12311.09.00 ARMAMENTOS	48,97	-	48,97
12311.99.05 BENS MÓVEIS EM TRÂNSITO	295.210,46	313.970,95	18.760,49
12311.99.07 BENS NÃO LOCALIZADOS	5.803.156,43	0,00	5.803.156,43
12311.99.10 MATERIAL DE USO DURADOURO	52.648,46	-	52.648,46
12311.99.99 OUTROS BENS MÓVEIS	57,04	0,00	57,04

fonte: Planilha de Compatibilização SIAFI - SIADS (3502032)

Os casos de **SALDO SIADS A MAIOR**, destacados na tabela acima na cor vermelha, estão descritos no Relatório Comissão de Inventário Patrimonial Exercício 2020 (2749504) como segue:

3.4 Observar que na Planilha do Relatório da Comissão de Inventário Patrimonial deste Exercício de 2020 - SEI 2748179, os saldos relativos às contas contábeis abaixo contas negritadas na cor vermelha estão com os **valores relativos ao SIADS maiores que os saldos das mesmas contas no SIAFI**. Isso se deve, em tese, pelo fato de que quando da implementação do sistema SIADS ocorreram inúmeros cadastros e implantações errôneas no SIADS, conforme demonstrado no documento SEI 2750466, ou seja, cadastros/implantações de um bem duas vezes ou mais. Esses fatos foram objeto de citações nos Relatórios Finais das Comissões de Inventários Patrimoniais dos Exercícios de 2016 (pag. 7), e do item 7 do Relatório da Comissão de Inventário de 2019 - SEI 2749765.

Outro fator apontado pela área técnica em 2016, como causa da incompatibilidade de saldos é:

(...) a não conclusão dos trabalhos objeto da Portaria nº 179/Dages, de 31 de maio de 2013, publicada na Separata do Boletim de Serviço nº 9 e 10, de 03 de junho de 2013, alterada pela Portaria nº 33/Dages, de 27 de maio de 2016, publicada na seção 2, p.39 do Diário Oficial da União.

Conforme disposto no art. 1º do dispositivo supra, o objetivo da Comissão foi *ipsis litteris* "proceder à alienação e/ou doação dos bens móveis considerados irrecuperáveis e antieconômicos no âmbito da Sede desta Fundação". Até o presente momento, não foi apresentado os termos de doação e/ou relatório conclusivo acerca dos trabalhos realizados, impossibilitando a atualização do registro sintético. (Relatório Comissão de Inventário Patrimonial Exercício 2016 - SEI 2749856)

No caso em comento verificamos o processo 08620.066384/2012-80, em que estão registrados os trabalhos da Comissão de Alienação e não constam movimentações posteriores a 2017 nos autos, quando há solicitação da Dages no Despacho (0019283) para que sejam disponibilizados os termos de doação dos bens móveis. Na Informação 001/2016 (fls 59 e 60 do Volume Digitalizado de Processo - 0015617), o Presidente da Comissão nomeada informou que: ***O Sistema SIAPA funcionou por determinado tempo até que nova pane ocorreu e os números de patrimônio dos bens doados desapareceram do sistema, prejudicando sobremaneira os trabalhos da comissão, o qual se utilizava das informações ali contidas e que não consta do novo Sistema SIADS, pois os bens doados não fariam e não fazem parte do banco de dados SIADS.*** (grifo nosso)

Não consta no processo, portanto, o dimensionamento destes bens, o que contribui para a incompatibilidade entre os registros presentes no SIADS e no SIAFI.

Em 2016 foi constituída nova Comissão com a finalidade de promover a alienação e o desfazimento de bens considerados inservíveis pela Portaria nº 60/Dages, de 05 de agosto de 2016. Os trabalhos da equipe foram concluídos em 2017, inclusive com a doação de itens cuja utilização ainda era possível por outro ente.

Nos casos de **SALDO SIAFI A MAIOR**, as divergências dizem respeito a saldos financeiros remanescentes de aquisições realizadas há muitos anos e que, mesmo após cadastramento dos bens no SIADS, não foram compatibilizadas. Uma das causas identificadas é a ausência anterior de instrumentos de controle e monitoramento contínuo, a exemplo do que é feito atualmente com o envio do Relatório Mensal de Bens Móveis- RMB.

O uso do RMB está previsto e normatizado no item 10 do Manual da Funai, conforme segue:

10.1 O(A) responsável pelo patrimônio das UGs que tenham valores patrimoniais contabilizados em suas contas, ou seja, que movimentam a "conta patrimônio" do SIAFI, deverá enviar mensalmente à Coordenação de Contabilidade, até o quinto dia útil do mês subsequente ao do movimento, o Relatório de Movimentação de Bens Móveis.

10.2. O Relatório Mensal de Bens Móveis, deverá demonstrar sinteticamente as entradas e as saídas de bens móveis do acervo da Funai durante o mês, devidamente registradas no SIAFI.

10.3. A Funai apresentará seus Relatórios Mensais de Bens Móveis por meio de relatórios produzidos no SIADS. (grifo nosso)

A observância ao critério deriva de obrigação emanada pelo órgão central de contabilidade do Governo Federal, Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que exige o registro de conformidade contábil mensalmente, incluídas possíveis restrições, como evidenciado na Norma MACROFUNÇÃO SIAFI (3619219).

Nestes termos, elabora-se planilha com as informações de todas as unidades da Fundação, cujo fluxo de encaminhamento segue descrito:

Em ato contínuo, os demonstrativos mencionados no item 2 (planilhas de restrições por UG) são inseridos em processos gerados no SEI e tramitados a todas as UGs, individualmente, com as informações das restrições registradas acompanhadas das recomendações e orientações para as devidas regularizações e/ou justificativas, quando for o caso.

As restrições e inconsistências que permanecerem sem as devidas regularizações até o encerramento de cada exercício financeiro, deverão ser justificadas pelos gestores responsáveis das respectivas UGs, que servirão de subsídio para a elaboração das notas técnicas explicativas, por parte do contador responsável da FUNAI. As referidas justificativas são parte integrante da declaração do contador, peça que compõe o processo de prestação de contas anual do poder executivo. (Despacho CCONT - SEI 3555171)

Conforme informado, as restrições referentes aos procedimentos do RMB estão identificadas pelos códigos: **302** - Falta ou atraso de remessa do RMB e **640** - Saldo contábil de Bens Móveis não conferem com RMB. Verificou-se que no período de 2018 a 2020, todas as unidades da Fundação apresentaram uma das restrições supracitadas nos Relatórios Mensais (Planilha de Restrições 2018, 2019, 2002 e 2021 - 3561347). A única exceção é a CR Roraima, que no ano de 2019 não teve nenhuma das duas restrições referentes a patrimônio durante 10 meses do exercício.

Também foram incluídas anotações quanto aos RMBs na Declaração do Contador dos Relatórios de Anuais de Gestão de 2018 a 2020, demonstrando persistência dos problemas nos saldos contábeis e falha no cumprimento dos controles estabelecidos.

Acerca disso, citamos o item 10.19.2 do Acórdão nº 2410/2011 - TCU - 1ª Câmara:

10.19.2. Análise: (...) além de serem insuficientes, as irregularidades são recorrentes na Fundação do Índio - consta dos exercícios de 1994, 1995, 1997, 1998, 2001 e 2002 - e, inclusive, já foram objeto de diversas determinações por parte do TCU, a exemplo do item 9.3.7 do Acórdão n. 601/2003-TCU-2ª Câmara, de 19/04/2003, no âmbito das contas de 1996, mediante o qual foi determinado à Funai que atualizasse, no tocante aos bens móveis integrantes de seu patrimônio, os respectivos inventários e termos de responsabilidade. (grifo nosso)

Diante do contexto apresentado, a Comissão de 2016 julgou que só poderiam ser feitas as conciliações de contas com saldos menores, tecendo uma série de recomendações com esta finalidade. No ano de 2019 a Comissão de Inventário Anual da Sede (Relatório - 2749765) novamente detectou diferenças nos registros do SIADS e do SIAFI, tendo sugerido a transferência destes valores para a conta contábil 123119907 - Bens Não Localizados para posterior verificação. Ainda em 2019 foram alojados na UORG 021926 - Bens Cadastrados Indevidamente - aqueles itens que constavam em duplicidade no SIADS e no SIAPA e que deveriam ser excluídos da base de dados mediante a baixa administrativa e posterior baixa contábil.

Ao comparar os dados atualizados do RMB e Planilha constante no Relatório da Comissão Inventário Patrimonial de 2016, é possível verificar que houve um esforço da administração na promoção de ajustes entre os registros físico e contábil, conforme Relatório da Comissão de Inventário de 2020 (2749504). Verifica-se que ao longo desses quatro exercícios houve a conciliação de 18 contas contábeis da Funai-Sede, incluindo a de aeronaves, cuja alienação foi tratada no processo 08620.009680/2020-93.

Contudo, ainda restam contas sem compatibilização em todas as unidades avaliadas, as recomendações das Comissões de Inventário não obtiveram soluções definitivas e a maior parte das unidades descentralizadas segue sem mensuração do grau de desvio nos registros analítico e sintético, pela ausência dessas informações nos relatórios de inventários.

Os fatos aqui apresentados demonstram que, para a solução das ressalvas persistentes na área de patrimônio de toda Fundação, há necessidade de providências pela alta gestão que possam ser estruturantes e beneficiem a todas as unidades, especialmente para as ocorrências advindas de uma causa comum para as impropriedades, como é o caso daquelas geradas pela migração de sistemas.

#### 2.4. Inconsistências identificadas no Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis da Funai

Em análise documental da proposta da minuta do Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis da Funai, apresentado em resposta à "Recomendação Estruturante-RE 2" da Controladoria-Geral da União - CGU, foram detectadas incoerências com as exigências propostas pelo órgão de controle. Nesse sentido, foi enviada à área auditada a Nota de Auditoria nº 1/2021/COAUD/AUDIN/FUNAI (3436546), com a finalidade de conferir oportunidade para que a administração realize as correções que entender pertinentes antes do fechamento da revisão do referido manual e encaminhamento à publicação.

Segundo a recomendação da CGU, o normativo deverá conter, no mínimo:

- a. **fluxograma do processo de gestão do patrimônio imobiliário**, envolvendo recebimento, guarda, estoque e inventariação de bens, e contemplando competências, responsabilidades, rotinas, controles e procedimentos de supervisão;
- b. **rotinas, procedimentos administrativos e sua periodicidade, bem como respectivas responsabilidades** que visem manter todos os **dados dos bens móveis e imóveis atualizados nos sistemas SPIUNet, SIAFI e SIADS**; e
- c. **critérios para reavaliações dos imóveis** sob responsabilidade da Unidade.

Como apontado na nota de auditoria citada, as incoerências estão enunciadas a seguir:

##### a - O Manual apresenta falhas na sequência lógica, na definição de prazos e na distribuição de competências nos procedimentos envolvendo bens móveis.

Verificou-se que o fluxo apresentado possui imprecisões na sequência lógica, repetindo um mesmo tópico em diferentes partes do documento e dificultando a compreensão dos procedimentos na sua integralidade, podendo gerar dificuldade de compreensão do conteúdo e prejuízo na sua aplicação pelo destinatário.

Como exemplo, citamos as atividades de caráter contínuo que se referem à emissão de "nada consta" à gestão de pessoas no momento de nomeações e exonerações, que se mistura ao tópico que trata da comunicação de irregularidades, demonstrando uma descontinuidade na descrição do fluxo regular do processo.

A forma de encaminhamento do Relatório Final de Inventário também constitui-se como assunto incerto no Manual. Existem procedimentos, datas e responsáveis descritos no que afeta às unidades descentralizadas, mas não há descrição, com a mesma minúcia, quando se trata da análise técnica destes documentos ou da sua consolidação pela Diretoria de Administração e Gestão, o que implica em risco para a conclusão tempestiva de procedimentos de baixa e desfazimento, por exemplo.

Ainda em termos procedimentais, há ausência de dispositivo que determine as medidas a serem adotadas em caso de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Embora haja manifestação da Corregedoria quanto ao seu protagonismo na celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, não se estabelece quais tarefas devem ser cumpridas pelos gestores e unidades da Funai para encaminhamento da matéria, nos termos da IN/CGU nº 4 de 21.02.2020, cuja citação também constitui boa prática.

Outro ponto relevante diz respeito à definição de autoridade competente trazida no item 2.1.5, qual seja: *servidor formalmente designado como ordenador de despesa da unidade gestora*. No inciso I, do art. 3º, da Portaria nº 1.119/Pres, de 02 de outubro de 2020, tem-se que a delegação de competência para atuar como ordenador de despesa recai sobre funções e não sobre servidores, nesse caso, incumbe aos Coordenadores Regionais e ao Diretor do Museu do Índio e, em seus afastamentos e impedimentos legais ou regulamentares, aos seus substitutos legais essa atividade. Portanto, faz-se necessário ajustamento do Manual nestes termos, a fim de que não restem dúvidas quanto ao responsável pela designação das comissões de inventário.

Além disso, a Portaria nº 1.119/Pres não menciona delegação de competência aos Coordenadores Regionais e ao Diretor do Museu para assinatura do termo de concessão e de baixa de bens patrimoniais. O inciso II, do art. 1º delega a referida competência para o Diretor de Administração e Gestão, apenas no âmbito da Administração Central, ou seja, da Funai Sede, não constando delegação para esse fim nas unidades descentralizadas.

Cabe ressaltar que, embora não tenha sido tratado na Nota de Auditoria 1 (3436546), verificou-se a ausência de procedimento relativo à prorrogação das portarias de comissão de inventário. Nos itens de 12.1 a 12.13 do Manual não está descrito período limite para prorrogação, o que possibilita a continuidade dos procedimentos de inventário de um exercício para o outro e pode comprometer o cronograma estabelecido na própria norma. O ato tampouco faz menção ao tratamento de portarias com prazo vencido. Ademais, não há clareza quanto à autoridade competente pelo ato individual de cada unidade, já que há menção direta à Dages como responsável pelas alterações na data da conclusão dos trabalhos. Em relação a isso, a Diretoria manifestou que:

O Manual de Gestão Patrimonial, aprovado pela Portaria nº 67/PRES, de 28/01/2021, **não traz previsão expressa de outros procedimentos a serem adotados no caso de vencimento dos prazos das portarias de comissão de inventário**.

O procedimento adotado tem sido apenas o de dar ciência à Corregedoria quanto às irregularidades conhecidas, quando a autoridade competente, no âmbito da comissão de inventário, não o fizer. (Despacho SEPAT- SEI 3534511)

#### **b - Ausência de menção aos procedimentos envolvendo bens imóveis.**

Constatou-se que o Manual não faz menção aos procedimentos relativos aos bens imóveis, fato já identificado pela CGU, conforme manifestação emitida em 24/03/2021, que sinaliza o atendimento parcial da recomendação, visto que o Manual publicado por meio da Portaria nº 67/Pres, de 28/01/2021, (Boletim de Serviço Edição Extra - p.1 de 02/02/2021) não menciona o SPIUNet.

Como resposta ao questionamento do órgão de controle a Funai informou que:

Revistos os autos, bem como o Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis, desta Fundação e o Manual do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUNet, vê-se a necessidade de fazer inclusão/menção, no Manual de Gestão Patrimonial objeto de aprovação pelo Processo nº 08620.010408/2018-31, do Manual de Gestão do SPIUNet, fazendo observação no tocante à inclusão neste processo do Manual do SPIUNet (3288470), constando no Subitem 1.1 a previsão expressa de aplicação do Manual do SPIUNet, e no Subitem 1.2 do manual o Embasamento Legal, no que concerne aos instrumentos hábeis relacionados ao mesmo (...). (Despacho SEPAT - SEI 3290039)

De uma percepção mais apurada da questão, decorre que é relevante não apenas mencionar o Sistema SPIUNet, mas estabelecer os ritos e procedimentos referentes aos bens imóveis nas rotinas da Funai, de maneira geral, incluindo os critérios a serem adotados para a reavaliação do imóveis, como destaca o item “c” da recomendação, que não foi mencionado neste último diálogo entre CGU e Funai.

Ainda, é relevante mencionar que as Terras Indígenas também constituem bens da União tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas (Art. 20, Constituição Federal de 1988) e seu gerenciamento, neste termos, incumbe à Funai, até que haja disposição em contrário, conforme inciso III, Art. 170, Portaria nº 666/Pres, de 17 de junho de 2017.

Convém considerar o que determina o Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2019, quanto à consolidação de atos normativos:

##### **Instituição da revisão e consolidação de atos normativos**

Art. 5º Fica determinada a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto.

##### **Competência para revisar e consolidar**

Art. 6º A competência para revisar e consolidar atos normativos é:

I - do órgão ou da entidade que os editou;

(...)

##### **Conteúdo da revisão de atos**

Art. 7º A revisão de atos resultará:

(...)

II - na revisão e na edição de ato consolidado sobre a matéria, com revogação expressa dos atos anteriores; ([Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021](#))

(...)

§ 1º A consolidação a que se refere o inciso II do caput consistirá na reunião dos atos normativos sobre determinada matéria em diploma legal único, com a revogação expressa dos atos normativos incorporados à consolidação. (grifo nosso)

Dessa forma, por tratar-se de Manual que se aplica a bens móveis e imóveis administrados pela Fundação, é fundamental a inserção de capítulo específico para detalhar os procedimentos de cadastro e atualização de informações das Terras Indígenas.

Isto posto, fica evidenciada a insuficiência da proposta apresentada pela unidade auditada, uma vez que as etapas, prazos, tarefas e respectivos responsáveis seguirão ausentes do texto da norma. Consequentemente, persistirá a dúvida do destinatário da Portaria quanto às atividades que precedem o uso do Sistema e, mais relevante ainda, persistirá o risco ao processo de trabalho, cujo alcance pode afetar a integridade da organização, conforme mapeado na Relação de Riscos à Integridade (0903055), processo 08620.007493/2018-51: *Risco R8 - Devido a ausência de mecanismo efetivo de gerenciamento patrimonial, poderá acontecer prática de peculato, o que poderá gerar prejuízos patrimoniais para o órgão*.

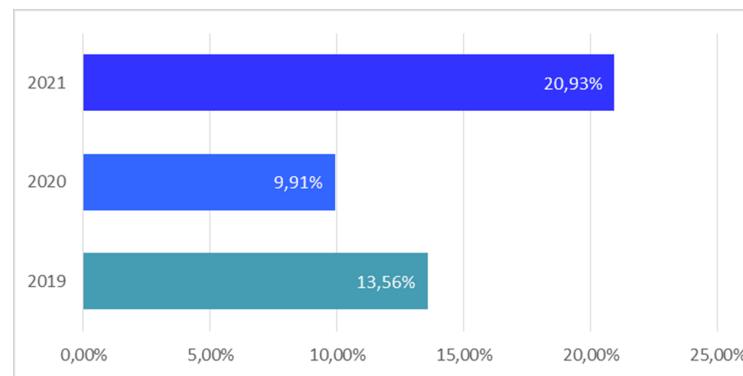
Desse modo, já na mencionada Nota de Auditoria, foram expedidas recomendações pontuais (intermediárias) para a CGRL, que visam o alcance da melhoria e que devem ser atendidas antes da entrega do produto final para a CGU.

## 2.5. Percentual baixo de capacitados entre servidores atuantes nas comissões de inventário patrimonial

Mediante análise das providências adotadas pela Funai para cumprimento da Recomendação Estruturante: *Elaborar e implantar plano de capacitação dos servidores, da sede e das regionais, designados para gestão patrimonial nos Sistemas SIADS, SIAFI e SPIUNet*, constatou-se que há baixo percentual de capacitados dentre os membros nomeados para constituir Comissões de Inventário nas unidades descentralizadas da Funai.

O cruzamento das informações levantadas nas Portarias de nomeação das Comissões de Inventário e na lista nominal de servidores capacitados (Relatório de atendimento Auditoria - 3472850 e site Funai <https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/despesas-com-capacitacao>) permitiu vislumbrar que, entre os anos de 2019 e 2021, houve baixo percentual de servidores capacitados em gestão patrimonial atuando em processos de inventariança, alcançando o índice máximo de 20,93% :

**Gráfico 03.** Percentual de membros de Comissão capacitados



fonte: elaboração Audin

Por meio da Nota Técnica nº 2/2020/SEPAT/CCOMP/CGRL/DAGES-FUNAI (1903362) a CGRL informou que:

Em atenção à solicitação supracitada, informa-se sobre a existência do Processo nº [08620.013779/2018-75](#), no qual elucida-se que foi realizado o "Curso de Formação em Gestão Patrimonial por Meio dos Sistemas SPIUNET e SISREI - FUNAI/2019", entre os dias 18 e 22 de novembro de 2019.

Para o referido Curso, foram capacitados 27 servidores, atendendo as unidades: CR-ANP, CR-BT, CR-MPUR, CR-JUR, CR-MA, CR-RR, CR-KSP, CR-MAO, CR-RNG, CR-VJ, CR-APUR, CR-AS, CR-ATO, CR-CLPA, SEPAT/CGRL e CGAF, de acordo com o Processo nº [08620.011048/2019-76](#) e Processo nº 08620.012397/2019-13.

Não obstante, observa-se que este Serviço de Patrimônio - SEPAT aguarda a Codep/CGGP, quanto à continuidade da realização dos mencionados cursos às demais Coordenações Regionais que atualmente não foram contempladas.

Em complemento às informações prestadas pela CGRL, a área de capacitação da Funai, Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal - CODEP, informou que no processo nº [08620.011048/2019-76](#) estão registrados os dados relevantes e comprobatórios das ações realizadas em 2019, são estes:

**Quadro 07.** Ações de desenvolvimento na área de gestão Patrimonial 2019

Curso	Período	Unidades Atendidas	Número de Servidores	Número de Servidores Atuantes em Comissão
Curso de Formação em Gestão Patrimonial por Meio dos Sistemas SPIUNET e SISREI - FUNAI/2019"	18 e 22 de novembro de 2019	CR-ANP, CR-BT, CR-MPUR, CR-JUR, CR-MA, CR-RR, CR-KSPA, CR-MAO, CR-RNG, CR-VJ, CR-APUR, CR-AS, CR-ATO, CR-CLPA, SEPAT/CGRL, CGAF.	28	8
Curso de Capacitação em Operação do Sistema Integrado de Administração e Serviços - SIASG FUNAI/2019	25 e 29 de novembro de 2019	CR-ANP, CR-BT, CR-MPUR, CR-JUR, CR-MA, CR-RR, CR-KSPA, CR-MAO, CR-RNG, CR-VJ, CR-APUR, CR-AS, CR-ATO, CR-CLPA, SEPAT/CGRL.	27	8

fonte: elaboração Audin

Decorre das informações que, em 2019, 14 (35%) das unidades descentralizadas da Funai foram atendidas pelas capacitações ofertadas. Havia expectativa da realização de novas turmas de ambos os cursos em 2020, a fim de oferecê-los às demais unidades, o que não ocorreu, conforme esclarecido no Despacho NUCAP (2695132):

(...) em razão das medidas restritivas decorrentes da pandemia do novo coronavírus, as quais perduraram ao longo deste ano, não foi possível promover ações de capacitações para utilização dos sistemas ora citados.

Destaca-se, ainda, que a Escola Nacional de Administração Pública - Enap não disponibilizou em seu [catálogo](#), nesse ano, cursos que tratam da operacionalização desses sistemas, nem mesmo na modalidade a distância.

A Informação Técnica nº 3/2021/CODEP/CGGP/DAGES-FUNAI (2787384) reitera a ausência de capacitações específicas no ano de 2020, mas informa que foi realizada consulta à Secretaria do Tesouro Nacional - STN em dezembro daquele ano para viabilizar ações direcionadas no ano seguinte. Nesse sentido, já em 2021 foram levantadas informações quanto a vídeos tutoriais sobre a operacionalização do SIADS, avaliados junto à CGRL e, posteriormente, disseminados aos servidores da Funai, conforme Ofício nº 5/2021/DAGES/FUNAI (2765477).

Em consulta à Planilha de Ações de Desenvolvimento (2763540) foram identificados 13 cursos na área de gestão patrimonial e operacionalização do sistema SIADS, todos em modalidade Ensino à Distância - EaD ou vídeo tutorial.

A proposta da Dages foi atender a *diferentes perfis de aprendizado e níveis de conhecimento dos colaboradores desta Funai, as ações levam em consideração conteúdos introdutórios, básicos e intermediários, entregues aos cursistas nos meios e métodos EaD não ao vivo, vídeos de conteúdos orientativos (e-learning) e vídeos tutoriais (microlearning)*. (Ofício nº 5/2021/DAGES/FUNAI - 2765477). No entanto, não foi demonstrado quais servidores ou unidades aderiram aos cursos disponibilizados, possivelmente pela impossibilidade de controle da modalidade de capacitação ofertada.

Em 2021 foram realizadas duas capacitações presenciais que atenderam 18 (45%) unidades descentralizadas, conforme resposta apresentada no Despacho NUCAP (3472861):

**Quadro 8.** Ações de desenvolvimento na área de gestão Patrimonial 2021

Curso	Período	Unidades Atendidas	Número de Servidores	Número de Servidores Atuantes em Comissão
Gestão de Materiais e Patrimônio Público e os Reflexos de Gestão através da Ferramenta SIADS e o REUSE.GOV	13 a 17 de setembro de 2021	CR-CGB, CR-LIS, CR-RibCas, CR-INTS, CR-GPV, CR-ANP, MI, CR-CLPA, CR-DOU, CR-JPA, CR-CAC e CR-NE-I	12	3
Gestão de Almoxarifado, Material e Patrimônio	20 a 24 de setembro de 2021	CR-CGB, CR-BT, CRNE-II, CR-CLPA, CR-RibCas, MI, CR-XIN, CR-MGES Cuiabá, Sepat/CGRL, CR-GPV, CR-PPA, CR-ANP, CR-JPR	16	3

fonte: elaboração Audin

Fica demonstrado, portanto, um esforço da Funai para o estabelecimento de calendário regular de capacitações sobre gestão patrimonial nos últimos três exercícios, mesmo que em formato EaD. Ao analisar a lista de unidades atendidas com capacitações em gestão patrimonial entre 2019-2021, verificou-se que 29 (72,5%) unidades descentralizadas foram contempladas com cursos na área, além da Funai Sede.

Contudo, observou-se um descompasso entre a política interna de gestão de pessoas e as atividades de recursos logísticos, uma vez que há baixo percentual de participantes de Comissões de Inventário capacitados no período analisado. Tal fato demonstra deficiência no planejamento conjunto das ações da organização e resulta em trabalhos de inventariação que não cumprem com todos os requisitos exigidos e que possuem recomendações genéricas às unidades, em função da pouca atualização sobre gestão patrimonial e da operação dos sistemas estruturantes da área.

## 2.6. Aderência aos instrumentos instituídos pela Portaria Nº 1087/2020 pelas Unidades Gestoras

Em atendimento à Recomendação Estruturante - RE nº 4, expedida pela CGU, referente à normatização de aquisição, execução e fiscalização na área de licitações e contratos, em conformidade com as normas existentes, foi publicada a Portaria nº 1087, de 24 de setembro 2020, que disciplina o procedimento de contratação no âmbito da Funai.

A Portaria impõe a utilização de modelos de documentos que, conforme verificação, encontram-se devidamente parametrizados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

A fase interna do processo de contratação de obras e serviços é constituída de forma geral dos instrumentos:

- Documento de Formalização da Demanda-DFD;
- Estudo Técnico Preliminar de Contratação-ETP;
- Mapa de Risco;
- Termo de Referência-TR; e
- Minuta de Edital.

Com o objetivo de validar a adesão das unidades compradoras aos procedimentos, bem como a suficiência dos pontos de controles instituídos, sem entrar no mérito das aquisições, foram selecionados sete processos licitatórios. O escopo foi selecionado, a partir dos contratos publicados no sítio da Funai (<https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-cr-e-museu-do-indio>), considerando os critérios: temporalidade (os mais recentes), materialidade, relevância, diversidade de fornecedores contratados e unidades jurisdicionadas, conforme relação apresentada no quadro 9.

**Quadro 9.** - Amostra dos processos analisados

Processo	Pregão Eletrônico	Objeto
08780.000278/2020-19	2/2021	Contratação de empresa especializada nos serviços de administração e gerenciamento de frota para intermediação de abastecimento de combustíveis, lubrificantes, manutenção preventiva, corretiva e preditiva da frota institucional
08789.000543/2020-71	7/2020	Contratação de prestadora dos serviços de administração e gerenciamento de frota para intermediação do fornecimento de combustíveis e lubrificantes em rede credenciada.
08754.000344/2019-26	1/2020	Contratação de prestadora de serviço de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis aditivos, lubrificantes e filtros, para frota de veículos, embarcações e demais máquinas.
08744.000140/2020-48	2/2020	Contratação de prestadora dos serviços de administração e gerenciamento de frota para intermediação de abastecimento de combustíveis, manutenção preventiva e corretiva da frota institucional.
08789.000492/2020-87	4/2020	Aquisição de gêneros alimentícios, gás liquefeito de petróleo, materiais de copa, cozinha, higiene e limpeza
08750.000154/2020-82	4/2020	Aquisição de gêneros alimentícios, materiais de limpeza e copa e cozinha
08768.000063/2020-58	1/2020	Aquisição de gêneros alimentícios.

fonte: elaboração Audin

Depreende-se, da análise, que houve assimilação da utilização do procedimento de contratação instituído pela Portaria nº 1087/2020. As exigências legais, no essencial, foram cumpridas, estando, pois, a atender o comando da legislação pertinente à matéria.

Não foi localizado o Mapa de Riscos no processo 08768.000063/2020-58, em que pese o normativo estabelecer que o mesmo deva ser juntado aos autos *pelo menos* em quatro momentos: ao final da elaboração dos estudos preliminares, ao final da elaboração do termo de referência ou projeto básico, após a fase de seleção do fornecedor e após eventos relevantes, durante a gestão do contrato.

Todos os processos licitatórios observaram os modelos e as diretrizes estabelecidas, com a utilização das minutas da AGU, habitualmente moldados à realidade da Funai.

Convém um adendo sobre o Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional-PAC-2021, cuja publicação no site da Funai não foi localizada, uma vez que a Portaria nº 1087/2020 estabelece regras para sua operacionalização.

2.7.

### Atendimento às diretrizes e procedimentos estabelecidos no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai

Outra providência adotada para o atendimento à Recomendação Estruturante RE nº 4, expedida pela CGU, referente à normatização de aquisição, execução e fiscalização na área de licitações e contratos, foi a apresentação do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Fundação Nacional do Índio, cujo objetivo é “*orientar a atuação dos Fiscais e Gestores designados para fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos administrativos efetivados no âmbito desta Instituição, nivelando os entendimentos e padronizando os procedimentos, com respeito aos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, no intuito de contribuir com a efetividade dos atos de fiscalização executados pela Funai.*

A referida Portaria **determinou** a adoção do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai como norma de referência, sem ilidir a obrigatoriedade aplicação das disposições legais pertinentes:

(...)

Art. 2º **Determinar** às unidades organizacionais da FUNAI a adoção deste Manual como norma de referência para gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

Parágrafo único. A versão integral da referida norma, incluindo anexos, deverá ser disponibilizada, imediatamente, na intranet e no portal dessa Fundação.

Art. 3º O disposto nesta Portaria não ilide a obrigatoriedade aplicação das disposições legais pertinentes aos mencionados procedimentos, nem supre o dever legal de submissão deste ao órgão jurídico competente.

Para fim de verificar a aderência ao Manual pelos gestores e fiscais de contratos, foi definida amostra de nove instrumentos, sendo sete contratos, uma ata de registro de preços - ARP e uma compra direta por meio de nota de empenho precedida de dispensa de licitação, conforme relação no quadro 10.

A amostra dos processos se concentrou em dois temas:

- veículos, que compreende: gerenciamento de frota para intermediação de abastecimento de combustíveis, lubrificantes, manutenção da frota institucional, serviços de transporte e/ou logística com carga e descarga, locação de veículos e locação de aeronaves, em função da necessidade de se verificar a adesão à Instrução Normativa nº 3, de 8 de fevereiro de 2021, apresentada no atendimento à Recomendação Estruturante - RE nº 5.
- gêneros alimentícios, em função de demandas internas para verificação de regularidade, bem como pelo seu exponencial aumento de quantidades em função da emergência sanitária da Covid-19.

**Quadro 10 - Amostra dos processos em que houve avaliação da gestão dos instrumentos.**

Processo	Contrato/ARP	Objeto
08749.0000858/2019-51 (Contrato) 08749.000021/2021-26 (Prorrogação)	Contrato Nº 54/2020	Serviços de locação de aeronave, para realizar o transporte de servidores, colaboradores em serviço, indígenas em trânsito e materiais
08754.000125/2021-61 ( Contrato) 08754.000344/2019-26 (Gestão do Contrato e pagamento)	Contrato Nº 31/2021	Gestão de frota de veículos e embarcações, com o fornecimento de combustíveis (Gasolina, Álcool Etanol Hidratado, Óleo Diesel e Óleo Diesel S10)
08620.009283/2019-88 (Contratação) 08620.008857/2020-34 (Gestão do Contrato) 08620.000852/2021-44 (Pagamento)	Contrato Nº 286/2020	Contratação de serviços de gerenciamento eletrônico de manutenção das viaturas oficiais, com manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica
08620.011079/2018-46	Contrato Nº 44/2019	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de intermediação e gestão de frota, gerenciamento dos dados de abastecimento e administração de despesas
08111.000075/2019-63	Ata Nº 81/2019	Contratação de serviços continuados, sem dedicação de mão de obra exclusiva, de locação de veículos tipo caminhonete (pick up), cabine dupla com tração 4x4, sem motorista e sem combustível
08111.000075/2019-63	Contrato Nº 141/2020	Contratação de serviços continuados, sem dedicação de mão de obra exclusiva, de locação de veículos tipo caminhonete (pick up), cabine dupla com tração 4x4, sem motorista e sem combustível
08749.000024/2020-89 (Contratação e gestão do contrato) 08749.000517/2021-08 (Prorrogação)	Contrato Nº 172/2020	Contratação de empresa especializada para aquisição de gêneros alimentícios, gás GLP, material de copa e cozinha, limpeza e higienização
08768.000063/2020-58 (Contratação) 08768.000714/2020-18 (Gestão do Contrato)	Contrato Nº 18/2021	Aquisição de gêneros alimentícios, de forma parcelada ou de uma só vez
08746.000314/2020-52	Dispensa Nº 03/2020	Aquisição de cestas básicas para atender as famílias indígenas em situação de vulnerabilidade, em razão da covid-19

fonte: elaboração Audin

No que concerne aos pontos de controle, verificou-se a adesão das unidades naqueles que são condicionantes à formalização do contrato para a efetivação do pagamento pela área financeira. Todos tiveram notas de empenho emitidas e a publicação dos extratos dos contratos e da Ata de Registro de Preços no Diário Oficial da União, condição necessária para a eficácia dos procedimentos.

Da amostra de nove processos de contratação, em que pese a maioria ter publicado as portarias de designação de gestor/fiscal, foi possível observar o descumprimento da alínea *d.* do item 2.3.1.6 - “É imprescindível que a fiscalização do Contrato, antes do início da prestação, se certifique ainda da existência de (...) *d. Publicação da Portaria nomeando Gestor, Fiscais e seus Substitutos.*” - em duas situações: (a) para três não houve designação; (b) para dois a publicação não foi tempestiva, ou seja, antes do início da execução dos serviços ou das entregas dos produtos.

Cabe ressaltar que, embora não tenha havido a designação de gestor/fiscal, as notas fiscais referentes aos contratos foram atestadas por servidores das unidades.

O atesto é a conformidade do que foi executado com o objeto contratado pela Administração e significa que o serviço ou material foi satisfatoriamente prestado ou fornecido e que o seu valor está em concordância com o termo contratual. No tocante às notas fiscais e os respectivos atestes, observou-se adequação em todos os processos.

Foram verificadas as instruções de pagamentos em acordo com a norma legal, no entanto não foram localizadas todas as ordens bancárias em cinco processos (55%).

Por fim, para cinco deles foram realizados termos aditivos e não foram verificadas inconsistências nos trâmites.

Depreende-se, da análise, que as unidades procedem de formas diferenciadas quando se trata da instrução processual para acompanhamento da execução e pagamento dos contratos. Por vezes, a execução é instruída no próprio processo de licitação, dando continuidade aos procedimentos de execução da atas de registros de preços e/ou formalização do contrato e respectivos aditivos. Em algumas unidades, a instrução se dá em processos apartados e nem sempre é feito o relacionamento no Sistema Eletrônico de Informações –SEI entre eles. Neste caso específico, infere-se que, considerando que a publicação do Manual se deu anteriormente à instituição do SEI no âmbito da Funai, não resta claro o relacionamento no sistema de processos de licitação e de controle. Situação semelhante encontra eco na inobservância de alguns modelos de formulários estabelecidos no documento orientador.

Constatou-se ainda, em alguns casos, a falta de instrução processual cronológica e da menção de determinados documentos como requisições e comprovantes do uso dos serviços, como viagens, por exemplo, que estão acostados em processos específicos das áreas finalísticas. A referência da existência de tais documentos contribui para a transparência e constitui elemento de controle para o gestor e fiscal, assim como a cronologia dos documentos facilita a conferência da execução.

Ressalta-se que, embora os procedimentos de forma geral estejam sendo observados, o manual traz basicamente o que está descrito em diversas normas e dispõe de alguns modelos criados antes da instituição do SEI, no entanto não estabelece fluxo de processo. Assim, embora 14 gestores/fiscais dos 53 que responderam ao questionário de pesquisa realizada por esta Auditoria tenham declarado que não conhecem o manual e, consequentemente, não o utilizam, não há como escapar de atuar como fiscal sem cumprir de certa forma o que nele está expresso.

## 2.8. Identificação de fragilidades na execução dos processos de gestão e fiscalização de contratos

Foi aplicado, no período de 01 a 08/10/2021, o questionário “Pesquisa Gestores e Fiscais de Contrato no âmbito da Funai”, por meio do qual convidou-se os servidores designados a participar da pesquisa a fim de verificar aplicação dos procedimentos de padronização instituídos e utilização do supracitado manual, visando dar oportunidade para se conhecer as percepções sobre as possíveis fragilidades nas atribuições a que foram incumbidos, com o objetivo de recomendar às áreas responsáveis melhorias nos processos de trabalho, inclusive ações de desenvolvimento e, por fim, para oportunizar espaço de fala, visto que haviam questões abertas para manifestação livre.

A participação nesta pesquisa consistiu em responder formulário digital, contendo questões de múltipla escolha e seleção de itens. Assim sendo, oportunizou-se conhecer a percepção sobre as possíveis fragilidades nas atribuições de gestor e fiscal de contrato.

Os principais temas abordados foram: conhecimento e utilização do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai, comunicação prévia da designação formal do servidor como gestor ou fiscal de contratos, participação na elaboração de instrumentos na fase interna da contratação e experiência funcional no objeto.

Os dados coletados por meio deste instrumento contribuíram para identificar o nível de conhecimento dos envolvidos quanto aos procedimentos estabelecidos, o que é fundamental para compreender a necessidade de aprimoramento dos controles existentes, da suficiência das orientações disponibilizadas, bem como dos investimentos em capacitação.

Em complemento à pesquisa, foram solicitadas à Sede e às Unidades Descentralizadas informações atualizadas sobre os gestores e fiscais de contratos vigentes em toda a Funai.

Destaca-se que três Coordenações Regionais não responderam a solicitação.

Os dados consolidados demonstraram que um mesmo servidor(a) acumula, em média, entre funções de gestor e fiscal (titular ou suplente), de três até seis contratos de natureza e complexidade distintas. Identificou-se um servidor designado para atender a 28 contratos, alternando entre fiscal titular ou suplente. Tal situação pode decorrer da reduzida força de trabalho das unidades que operam com capacidade operacional limitada para ações de acompanhamento e fiscalização das contratações.

Constatou-se que cerca de 9% dos contratos, de um total de 452, encontravam-se sem gestor ou fiscal por diversas razões, todos em Coordenações Regionais.

Obteve-se a participação de 53 servidores, entre gestores e fiscais (titulares e substitutos) e os resultados mais relevantes são apresentados a seguir:

- a. Participação na elaboração dos instrumentos da fase interna da contratação: 72% participaram de algum dos instrumentos da fase interna de planejamento da contratação (DFD, ETP, TR, Mapa de Risco, Edital);
- b. Formação técnica ou experiência funcional referente ao objeto da contratação: 56,6% possuem alguma formação ou experiência;
- c. Compatibilização dos objetos dos contratos com a área de atuação na Funai: 41,5% para todos os contratos, 22,6% para parte dos contratos e 35,8% não possuem compatibilidade com a atuação na Funai.
- d. Comunicação prévia da designação: 84,9% foram previamente comunicados;
- e. Capacitação: 77,4% não participaram de capacitação no último ano;
- f. Consulta ao manual na prática do acompanhamento e fiscalização das contratações: 56,6% utilizam e 43,6% não utilizam, sendo que 26% informaram desconhecer o manual;
- g. Suficiência do tempo para desenvolvimento das atividades de fiscalização: 35,8% consideram insuficientes, 30,2% consideram parcialmente suficiente e não conseguem manter o controle tempestivamente e 34% consideram suficiente para manter os controles atualizados;
- h. Acompanhamento por meio de registro: 77,4% em formulário próprio do SEI;
- i. Segregação de funções: 37,7% entendem que existe em maior parte, 11,3% em menor parte; 30,2% dizem que existe e 20,8% dizem que não há segregação.

Sobre esse último item, segregação de funções, identificou-se a Informação Técnica nº 2/2021/NUPLI/SEPROL/CCOMP/CGRL/DAGES-FUNAI (3389922), datada de 01/09/2021, que trata da designação de gestores e fiscais de contratos no âmbito das Unidades Descentralizadas que, em resumo, busca equalizar interpretações incongruentes a respeito da Portaria PRES nº 1.119/2021. Posteriormente foi expedido o OFÍCIO CIRCULAR Nº 42/2021/COGAB - DAGES/DAGES/FUNAI (3403776), emanando orientação aos Diretores e Coordenadores Regionais.

Para a questão de livre contribuição, os temas mais recorrentes foram a falta de servidores, principalmente na área administrativa, com o consequente acúmulo de contratos por servidor, e a necessidade de capacitação e equilíbrio no quantitativo de contratos sob responsabilidade de cada fiscal e gestor, tendo como referência a complexidade do objeto de acompanhamento e fiscalização.

Oportuno registrar que, após a SA 001/024, encaminhada às unidades solicitando relação dos gestores e fiscais e a realização da pesquisa, houve um aumento substancial de portarias de designação de gestor e fiscais publicadas no Boletim de Serviço da Fundação, sendo publicadas 54 portarias de designação até o dia 03/12/2021.

Isto posto, é recomendável a promoção de mais cursos na área de fiscalização e execução de contratos administrativos bem como a disseminação de orientações, com informações fundamentais, passo a passo do fluxo de fiscalização e documentação necessária.

## 2.9. Resultados encontrados em relação à contratação do Supermercado Dourado

Em atendimento à demanda específica para verificação de existência de favorecimento a fornecedor ou superfaturamento nas aquisições de gêneros alimentícios praticadas pelas Coordenações Regionais de Xavante e Ribeirão Cascalheira em favor da empresa Supermercado Dourado Ltda, conforme Despacho Presidência ASPR (2510043), foram realizados os seguintes procedimentos:

**Quadro 11 - Relação de processos licitatórios relativos à gêneros alimentícios e outros itens de consumo**

Coordenação Regional	Processo	Pregão Eletrônico-PE ou Dispensa de Licitação - DL	Objeto	Empresas Adjudicadas	Valores Adjudicados em R\$	Ata de Registro de Preços - ARP	Vigência
Ribeirão Cascalheiras	08100.000010/2018-66	PE-3/2018	Gênero Alimentícios	Gramado Distribuidora Comércio Eireli	6.504,00	Ata 98/2018 -	18/04/2018 a 17/04/2019
				Supermercado Dourado Ltda	58.628,00	Ata 99/2018 -	18/04/2018 a 17/04/2019
				Yoshimitsu Ogawa Eireli (Esperança Distribuidora de Alimentos)	42.281,00	Ata 100/2018 -	18/04/2018 a 17/04/2019
Ribeirão Cascalheiras	08100.000093/2020-16	PE 6/2020	Gênero alimentícios	Supermercado Dourado Ltda	73.092,10	Ata 17/2021	09/02/2021 a 09/02/2022
				M. Roberto ME (Supermercado Cruzeiro)	82.672,57	Ata 18/2021	10/02/2021 a 10/02/2022
Xavante	08746.000021/2019-01	PE 1/2020	Mudas, ferramentas, equipamentos agrícolas, máquinas fotográficas etc.	Supermercado Dourado Ltda	5.700,00	Ata 84/2020	12/05/2020 a 11/05/2021
Xavante	08746.0000026/2018-83	PE 1/2019	Gêneros alimentícios e materiais diversos	Supermercado Dourado Ltda	380.540,40	Ata 96/2019	12/7/2019 a 11/7/2020
				Solo Brasil Comércio e Serviços	48.780,00	Ata 97/2019	12/7/2019 a 11/7/2020
				Valéria dos Santos Cordeiro	5.504,00	Ata 98/2019	12/7/2019 a 11/7/2020
Xavante	08746.000314/2020-52	DL 03/2020	Cestas básicas	Supermercado Dourado Ltda	552.015,00	compra direta	-

fonte: elaboração Audin

Os processos obedeceram ao rito estabelecido para contratação por meio de pregão eletrônico ou dispensa de licitação. Ressalta-se que, no caso da Dispensa de Licitação 03/2020, no âmbito da CR Xavante, verificou-se que o DFD Sedisc - CR-XAV (2104585) indicou que seriam adquiridas 2.000 (duas mil) cestas básicas e foram solicitadas cotações de preços utilizando como parâmetro tal quantitativo, contudo, a partir do Mapa Comparativo de Preço (2113390) utilizou-se como parâmetro a aquisição de 3.000 cestas básicas, além de aumento de 50% dos itens, conforme consta no OFÍCIO Nº 102/2020/CR-XAV/FUNAI (2255754).

Dessa forma, solicitou-se esclarecimentos ao gestor, os quais foram apresentados por meio da Informação Técnica nº 5/2021/DIT - CR-XAV/CR-XAV-FUNAI (3562675), conforme transcrito a seguir:

(...)

4. No intervalo de tempo entre a formalização de Demanda (DFD) e a elaboração do mapa comparativo, em reunião de serviços da Divisão Técnica da CR Xavante, chegou ao entendimento comum a necessidade de aumentar a quantidade de cestas básicas a serem entregues à Comunidade Xavante como medida de fortalecimentos do combate ao Coronavírus: 1) Atendimento de 620 famílias indígenas em contexto urbano 2) 350 cestas para a apoio ao Vigilantes indígena em atuação nas barreiras sanitárias, conforme determinação STF. 3) 120 cestas para apoiar a construção de Casas Tradicionais. Com efeito, a demanda por cestas a serem adquiridas por meio da DL aumentou substancialmente de 2000 para aproximadamente 3000. Naquele momento, em razão da urgência da efetivação das medidas de enfrentamento ao COVID 19, em especial, a garantia de meios de subsistência para as famílias indígenas, de modo a evitar o contato com os centros urbanos, optamos por fazer os ajustes devidos no próprio mapa comparativo sem uma nova busca por preços.

5. Em relação ao aumento de 50% dos itens durante a execução da DL, informamos que no mês de setembro de 2020 a FUNAI firmou compromisso institucional com o Governo do Mato Grosso, no qual estava previsto o repasse de 3729 de cestas básicas para a Comunidade Xavante. O Governo do MT se responsabilizou pela aquisição das cestas e a FUNAI pela logística de entrega às Comunidades. No entanto, conforme teor do Memorando nº 165/2020/Sedisc - CR-XAV/CR-XAV-FUNAI (2729141), aquele governo repassou apenas parte das cestas demandadas deixando desassistidas boa parte das famílias Xavantes. Com efeito, nos mobilizamos para repor o referido déficit comprando cestas com recursos próprios. A CGDPS atendeu parte da demanda descentralizando o total R\$ 110.410,00 que possibilitou a aquisição de 900 cestas que foram entregues às famílias indígenas da TI São Marcos. A medida adotada em conformidade com a Lei 14.035 de 11 de agosto

de 2020, que indica novas diretrizes acerca da aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública: “[Art. 4º-I](#). Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.”

6. É importante salientar que o certame foi realizado em uma conjuntura de muito stress e sobrecarga física e emocional dos servidores. O número reduzido de servidores da CR obrigou à mesma equipe de servidores realizar uma vasta gama de ações e tarefas de diferentes natureza, entre elas, levantamento da demanda, articular os recursos junto às Coordenações Gerais da FUNAI, planejamento de ações de combate a COVID, participação nos comitês de enfrentamento a crise sanitária, previa higienização de todos materiais, insumos e cestas básicas a serem distribuídos nas aldeias, deslocamentos diárias às aldeias para distribuição de insumos e orientação às comunidades, elaboração de respostas ao MPF, além das atividades rotineiras da administração. Como se não bastasse a extenuante rotina de trabalho os servidores sofreram demasiadamente com a perda de colegas/servidores para a COVID 19. Durante o ano de 2020 faleceram 11 servidores lotados no âmbito CR, trazendo um constante clima de tristeza, luto e medo entre os colegas. Tal conjuntura deixou o trabalho da equipe vulnerável à falhas na adoção de procedimentos administrativos, entre eles os apontados corretamente por essa auditoria.

7. Reconhecemos a falha na instrução processual, pois de fato a justificativa apresentada na análise crítica/Mapa Comparativo da DL deveria conter maior detalhamento acerca das razões e motivos que levaram a Administração a decidir pelo aumento do quantitativo sem realização de nova pesquisa de preço. Saliente-se, s.m.j., que a referida falta de detalhamento não trouxe prejuízo real aos indígenas, aos concorrentes do certame e muito menos aos princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública.

8. Ressaltamos que todas as cestas adquiridas por meio da DL foram devidamente entregues às famílias indígenas conforme demonstram os seguintes relatórios: [2167250](#) (cestas entregues nas aldeias: Processo [08746.000317/2020-96](#)), [2781833](#) (cestas entregues aos indígenas em contexto urbanos: Processo: [08746.000435/2020-02](#)) [2841426](#) (apoio a construção de casas tradicionais: Processo [08746.000630/2020-24](#)) e [2188499](#) (cestas entregues aos vigilantes indígenas que atuaram nas Barreiras sanitárias: Processo [08746000328/2020-76](#)) e [2845683](#) (cestas entregues a Terra Indígena São Marcos em razão do déficit das Cestas do Governo do MT: Processo [08746.000640/2020-60](#))

Diante da explicação e evidências apresentadas por meio de relatórios contendo registros fotográficos das entregas, verifica-se atos administrativos decorrentes das medidas de enfrentamento da Covid-19. Assim, não se questiona a legitimidade da licitação e do objetivo de subsistência das famílias indígenas, contudo, na instrução processual ocorreram alterações que devem ser devidamente justificadas para compreensão do rito e transparência das informações.

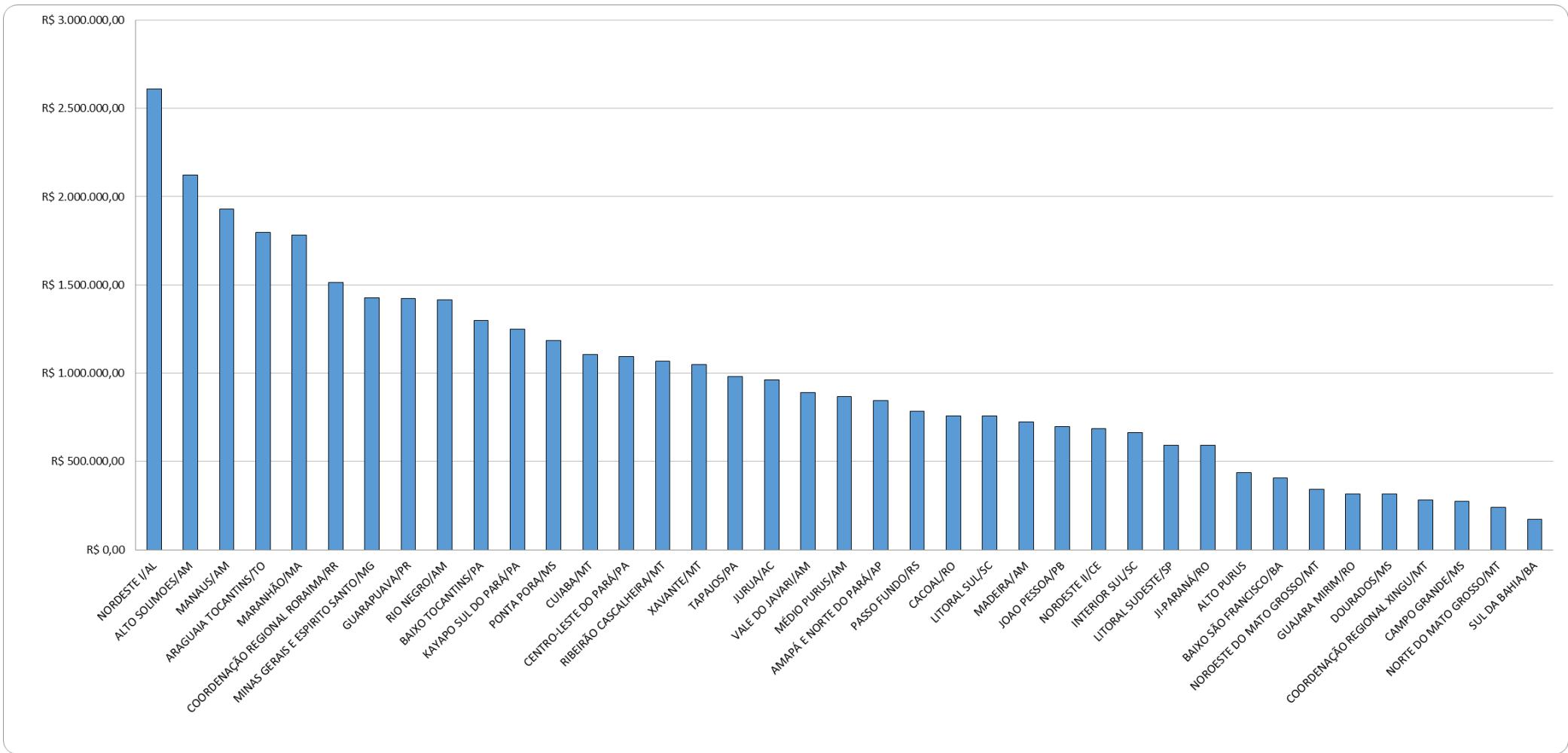
Dessa forma, nos cinco processos licitatórios analisados, não foram identificados indicativos de direcionamento nas contratações.

Comparativo de preços entre fornecedores de produtos similares no período de 2018 a 2021, conforme Anexo I.

O resultado da análise demonstrou que os preços praticados pelo fornecedor estavam dentro do valor de mercado, sendo que para alguns produtos houve fornecimento por valor inferior ao adjudicado em outros processos licitatórios em data aproximada.

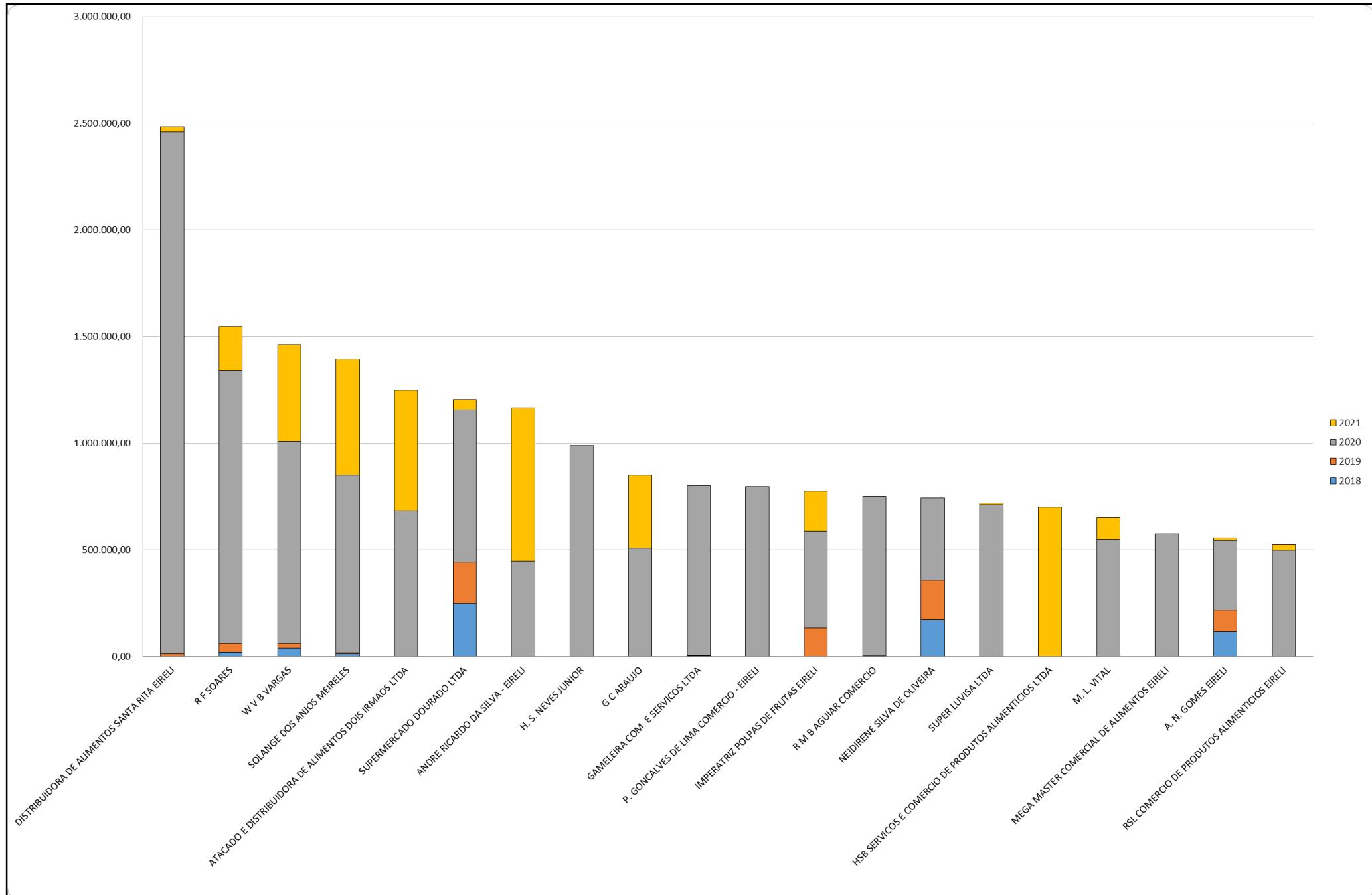
De forma a enriquecer a análise de contexto houve avaliação de gastos por unidades descentralizadas, fornecedores e montantes gastos no período de 2018 a agosto de 2021, conforme dados disponibilizados no Relatório Pagamentos 01/01/2018 a 31/08/2021 (3400639)

**Gráfico 04 - Valores Gastos por ano**



fonte: elaboração Audin

Gráfico 05 - Valores pagos no período 2018/2021 às 20 empresas que mais forneceram às Coordenações Regionais



fonte: elaboração Audin

Depreende-se dos gráficos que houve aumento substancial de gastos com gêneros alimentícios por todas as Coordenações Regionais a partir de 2020. Tal fato se justifica em função do enfrentamento da pandemia causada pelo Covid 19, que impôs isolamento às comunidades indígenas e a necessidade de fornecimento de suprimentos de higiene e alimentação.

O conjunto das análises demonstrou que não só as Coordenações Regionais de Xavante e Ribeirão Cascalheiras, mas todas as unidades descentralizadas ampliaram seus gastos com gêneros alimentícios e que não houve a prática de valores abusivos pela empresa Supermercado Dourado. Por fim, há justificativa para o aumento do gasto em função do combate à pandemia do Covid-19.

### 3. RECOMENDAÇÕES

#### Achado 2.1.

##### Recomenda-se à Diretoria de Administração e Gestão - Dages

1. Proceder a revisão das competências regimentais das unidades de recursos logísticos, a fim de garantir o espelhamento dos atributos da Dages e o monitoramento das atividades das unidades descentralizadas.

**Prazo: 180 dias, ou seja, 10/08/2022.**

#### Achado 2.2.

##### Recomenda-se à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL

2. Revisar o PGP e o Projeto Básico para estabelecer metas e etapas considerando a capacidade operacional da organização.

**Prazo: 150 dias, ou seja, 11/07/2022.**

3. Atender à recomendação do Relatório Final/CEAQPFPG/ nº 02/2020 (2709931) quanto ao monitoramento da execução do Projeto Básico.

**Prazo: 150 dias, ou seja, 11/07/2022.**

#### Achado 2.3.

##### Recomenda-se à Diretoria de Administração e Gestão - Dages

4. Criar pontos de controle da gestão patrimonial da Dages para as demais UGs, inclusive CGRL, em cumprimento ao regimento interno quanto à consolidação de dados das unidades descentralizadas.

**Prazo: 270 dias, ou seja, 08/11/2022.**

5. Estabelecer cronograma de comunicação em relação ao calendário dos procedimentos de inventariança.

**Prazo: 270 dias, ou seja, 08/11/2022.**

6. Estabelecer diretriz para adoção de soluções estruturantes acerca das divergências de saldos contábeis das unidades gestoras de toda Funai.

**Prazo: 120 dias, ou seja, 11/06/2022.**

#### Achado 2.4.

##### Recomenda-se à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL

7. Proceder a revisão da Minuta de Manual de Gestão Patrimonial dos Bens Móveis e Imóveis da Funai, considerando a melhoria do fluxo de processo, a identificação de todos os responsáveis e dos prazos para cada atividade.

**Prazo: 180 dias, ou seja, 10/08/2022.**

8. Incluir procedimentos referentes à gestão de bens imóveis na Minuta de Manual de Gestão Patrimonial dos Bens Móveis e Imóveis da Funai.

**Prazo: 180 dias, ou seja, 10/08/2022.**

##### Recomenda-se à Dages

9. Avaliar a oportunidade de delegar competência para concessão e baixa patrimonial nas unidades descentralizadas na Portaria nº 1.119/2020.

**Prazo: 60 dias, ou seja, 12/04/2022.**

10. Estabelecer mecanismo que esclareça a competência para concessão e baixa patrimonial nas unidades descentralizadas.

**Prazo: 240 dias, ou seja, 09/10/2022.**

#### **Achado 2.5.**

##### **Recomenda-se à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL**

11. Estabelecer cronograma de capacitações após nomeação das Comissões de Inventário, para aprimorar habilidades dos servidores integrantes e propiciar a qualidade dos procedimentos de inventariança no exercício.

**Prazo: 210 dias, ou seja, 09/09/2022.**

#### **Achado 2.7.**

##### **Recomenda-se à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL**

12. Proceder à revisão do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai - Portaria nº 889/PRES, de 14 de setembro de 2015, considerando a elaboração do fluxo de processo, a identificação de todos os responsáveis, a documentação mínima necessária (parametrizada no SEI) e o estabelecimento dos prazos para cada atividade. Além disso, avaliar as fragilidades apontadas pelos próprios gestores e fiscais na pesquisa realizada no presente relatório.

**Prazo: 31/12/2022.**

## **4. CONCLUSÃO**

Quanto ao que foi apresentado no presente Relatório acerca da gestão patrimonial, foram identificadas inconsistências persistentes tanto nas unidades descentralizadas quanto na Funai Sede. Como causas, citamos problemas no planejamento coordenado das ações, ausência de pontos de controle da gestão, falta de consolidação de dados gerenciais de toda organização e ausência de supervisão técnica e monitoramento tempestivo que levem à prevenção e/ou mitigação de riscos.

Verificou-se que não há espelhamento das competências de controle relativas à gestão patrimonial da Diretoria de Administração e Gestão - Dages para a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL, caracterizando inexistência de agente intermediário entre a alta gestão e as unidades de execução, o que contribui para uma lentidão nas respostas aos problemas patrimoniais da organização.

O PGP possui ressalvas especialmente quanto às propostas operacionais, que não obtiveram percentual algum de cumprimento. O Projeto Básico também apresentou percentual baixo de execução e não possui monitoramento sistemático, sugerindo-se reavaliar a equilíbrio da proposta à luz da capacidade de execução das unidades da Funai. Constatou-se que 90% das descentralizadas não possuem cultura de realização de inventários patrimoniais anualmente, embora essa seja uma obrigação legal prevista na IN 205/1988. Além disso, há inconsistências nos relatórios apresentados, na organização processual, na constituição de Comissões e nos saldos contábeis, dentre outros.

Tal situação impacta o controle de bens e aumenta a insegurança tanto para a preservação do patrimônio público, quanto para os servidores responsáveis. Estes fatos se refletem na prestação anual de contas da Fundação, uma vez que de 2018 a 2020 há registros de inconsistências na Declaração do Contador dos Relatórios de Anuais de Gestão.

Outros dois pontos de ressalva são: (a) o Manual de Gestão Patrimonial de Bens Móveis e Imóveis da Funai, cujas principais fragilidades consistem na ausência de procedimentos para bens imóveis e imprecisões na sequência lógica; e (b) as ações de capacitação, nas quais verifica-se um descompasso entre a gestão de pessoas e a gestão dos recursos logísticos, uma vez que há um baixo percentual de participantes capacitados nas Comissões de Inventário, no período analisado.

Em relação à recomendação estruturante RE 4, referente à normatização de aquisição, execução e fiscalização na área de licitações e contratos, em conformidade com as normas existentes, a Funai indicou ao órgão central de controle a Portaria nº 1087/2020, que disciplina o procedimento de contratações e o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos da Funai, Anexo da Portaria nº 889/DAGES/2015 e, assim, considerou-se atendida a supracitada recomendação.

Conforme análise, inferiu-se que as unidades gestoras da Funai procuram instruir seus processos licitatórios de contratação conforme estabelece a Portaria nº 1087/2017, cumprindo as exigências legais. No tocante ao manual, o que se observa é que foi elaborado antes da implementação do SEI, com práticas e formulários em modelos de execução em instrumento físico. Ademais, alguns normativos citados foram atualizados ou revogados. Para mais, o conteúdo traz o que reza a legislação e contribui nas orientações básicas de gestão e fiscalização de contratos. No entanto, para uma efetiva adesão pelas unidades, é importante buscar uma atualização com foco no fluxo do processo, documentação necessária e orientações importantes não só para os gestores e fiscais como também para os coordenadores e dirigentes, com papéis e responsabilidades bem definidos.

Por fim, é evidente o déficit de servidores, cabendo registrar que esta conjuntura resulta no acúmulo de atribuições, que acabam suscitando outras situações, como falta de segregação de funções, insuficiência de tempo para o acompanhamento tempestivo do contrato e até para capacitação.

(assinado eletronicamente)  
Antônio Sérgio Ferreira Senna

(assinado eletronicamente)  
Antonieta Barros de Oliveira

Chefe de Serviço de Planejamento e Acompanhamento de Auditoria - Substituto

Assistente Administrativa

(assinado eletronicamente)

**Lorena Rodrigues Soares**

Coordenadora de Auditoria - Substituta

(assinado eletronicamente)

**Maria Tereza Stamatto Passarela**

Chefe de Serviço de Avaliação de Risco

(assinado eletronicamente)

**Maysa Sena de Carvalho**

Coordenadora de Avaliação de Risco

**De acordo.** Aprovo o Relatório Final de Auditoria RA-024 e, nestes termos, remeto para conhecimento e manifestação da Diretoria de Administração e Gestão.

(assinado eletronicamente)

**Walace Nello Rodrigues Serodio**

Auditor-Chefe

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Anexos:

I - Tabela comparativa de preços no período de 2018 a 2021 (3699464)

II - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA (3852175)



Documento assinado eletronicamente por **Antonieta Barros de Oliveira, Assistente Administrativo**, em 11/02/2022, às 11:44, 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 11/02/2022, às 11:44, 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 **Maria Tereza Stamatto Passarela, Chefe de Serviço**, em 11/02/2022, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MAYSA SENA DE CARVALHO, Coordenador(a)**, em 11/02/2022, às 11:46, 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 **Walace Nello Rodrigues Serodio, Auditor(a) Chefe**, em 11/02/2022, às 14:40, 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](http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3846290** e o código CRC **81B8F05A**.