



8639965



08620.000849/2025-54



MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS
FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS
COORDENAÇÃO DE AUDITORIA
RELATÓRIO DE AUDITORIA RA-039

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Serviço de Previdência Social – Seps
Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais – CGPDS
Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável - DPDS
Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai

2025**Auditoria Interna - Audin****Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai****RESUMO**

A presente Auditoria está prevista no item 2.3 do Plano Anual de Auditoria Interna 2025 ([7883616](#)) e teve como objetivo verificar a atuação do órgão indigenista nas atividades de promoção de direitos e políticas públicas assistenciais em terras indígenas, com enfoque na previdência pública, principalmente considerando as particularidades desses povos, como dificuldades de acesso e comunicação, falta de documentação, diversidade linguística etc.

Sendo o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a autarquia federal responsável pela execução da previdência social, o papel da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai está circunscrito a apoiar e acompanhar a formulação das políticas, programas, projetos e ações voltadas aos indígenas, dentro dessa temática, além de facilitar o acesso concreto desses povos aos benefícios, auxiliando com a respectiva documentação e com a realização das solicitações.

Assim, foram objeto desta auditoria os processos referentes ao exercício da governança da Funai nessa seara, pertinentes aos anos de 2023 e 2024.

Após os exames realizados, foram constatados:

- Parcial efetividade e suficiência dos procedimentos e ferramentas utilizadas para viabilizar o acesso dos povos indígenas à previdência;
- Insuficiência e inefetividade das ferramentas de monitoramento e deficiência na interlocução entre as unidades descentralizadas e a Funai-sede; e
- Insuficiência parcial da norma que garanta a participação da Funai nas instâncias de qualificação da política previdenciária voltada aos povos indígenas e da interlocução da instituição com outros atores envolvidos na temática.

Lista de Siglas

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
Audin	Auditoria Interna
CEAR	Certidão de Exercício de Atividade Rural
CFPE	Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental
CGGP	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
CGPDS	Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais
CGTic	Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações
CIG	Comitê Interno de Governança
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPMA	Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
Covid-19	Doença do Coronavírus
CR	Coordenação Regional
CR-AS	Coordenação Regional Alto Solimões
CR-ATO	Coordenação Regional Araguaia Tocantins
CR-JUR	Coordenação Regional Juruá
CR-LIS	Coordenação Regional Litoral Sul
CR-LISE	Coordenação Regional Litoral Sudeste
CR-MAO	Coordenação Regional Manaus
CR-NMT	Coordenação Regional Norte do Mato Grosso
CR-VJ	Coordenação Regional Vale do Javari
CR-XIN	Coordenação Regional Xingu
CSU	Carta de Serviços ao Usuário
CT	Câmara Temática
CTL	Coordenação Técnica Local
Dages	Diretoria de Administração e Gestão
DF	Distrito Federal
Dirben	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão

DIT	Divisão Técnica
DPDS	Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável
DPU	Defensoria Pública da União
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
Gerid	Sistema de Gerenciamento de Identidade e Acesso
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IT	Informação Técnica
MI	Museu Nacional dos Povos Indígenas
MGI	Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
MPS	Ministério da Previdência Social
NIT	Número de Identificação do Trabalhador
OE	Objetivo Específico
PAA	Plano Anual de Ação
PAT	Plano Anual de Trabalho
PE	Pernambuco
PEI	Plano Estratégico Institucional
PEP	Programa de Educação Previdenciária
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PPA	Plano Plurianual
PRES	Presidência
PT	Plano de Trabalho
RA	Relatório de Auditoria
RAE	Relatório de Atividade Executada
RANI	Registro Administrativo de Nascimento Indígena
RG	Registro Geral
RME	Relatório de Monitoramento Estratégico
RMT	Relatório de Monitoramento Trimestral
RPS	Regulamento da Previdência Social
SDAP	Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal
SEAFDS	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sedisc	Serviço de Promoção dos Direitos Sociais
Seps	Serviço de Previdência Social
SJDH	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
SMA	Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos
Spad	Serviço de Promoção de Acesso à Documentação Civil
TCMS	Termo de Compromisso e Sigilo
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

[1.Introdução](#)

[2.ESCOPO](#)

[3.Resultados dos Exames](#)

[3.1.Parcial efetividade e suficiência dos procedimentos e ferramentas utilizadas para viabilizar o acesso dos povos indígenas à previdência.](#)

[3.2.Insuficiência e inefetividade das ferramentas de monitoramento e deficiência na interlocução entre as unidades descentralizadas e a Funai-sede.](#)

[3.3.Insuficiência parcial da norma que garanta a participação da Funai nas instâncias de qualificação da política previdenciária voltada aos povos indígenas e da interlocução da instituição com outros atores envolvidos na temática.](#)

[4.Recomendações](#)

[5.Conclusão](#)

1. INTRODUÇÃO

Examinou-se no presente trabalho de auditoria os processos referentes à atuação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) na implementação de políticas públicas de previdência pública relacionados aos povos indígenas. Nesse sentido, o objetivo da auditoria foi verificar a atuação do órgão indigenista em seu âmbito de governança nas atividades de promoção de direitos e políticas públicas assistenciais em terras indígenas, com enfoque, como dito, na seara da previdência pública, principalmente considerando as particularidades desses povos, como dificuldades de acesso e comunicação, falta de documentação, diversidade linguística etc.

Sendo que o INSS é a autarquia federal responsável pela execução da previdência pública, o papel da Funai está relacionado a facilitar o acesso dos povos indígenas a essa previdência, auxiliando na solicitação dos benefícios e com a documentação pertinente, além de atuar como ente monitor e qualificador da política. Nesse passo, a Funai emite a Certidão de Exercício de Atividade Rural – CEAR, de forma a assegurar o reconhecimento da prática das atividades de agricultura, extrativismo vegetal, pesca artesanal ou artesanato pelos indígenas, caracterizando-os como segurados especiais.

No trabalho que foi desenvolvido pela Audin, foi levada em consideração o seguinte arcabouço legal:

- [Portaria nº 666/PRES](#), de 17/07/2017 (Regimento Interno da Funai);
- [Lei nº 6.001/73](#) (Estatuto do Índio);
- [Decreto nº 3.048/1999](#) (Regulamento da Previdência Social);
- [Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022](#) (Rotinas de aplicação das normas de direito previdenciário); e

- **Portaria Funai nº 714/2023** (Estabelece os procedimentos para a emissão da Certidão de Exercício de Atividade Rural - CEAR), atualizada pela **Portaria Funai nº 887/2024**.

Além desses instrumentos legais, devem ser citados dois Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) firmados entre a Funai e o INSS que impactam substancialmente nas atividades da área auditada e que foram levados em consideração nos trabalhos desta auditoria:

- **ACT DIGITAL – GERID:** INSS Digital
- **ACT CNIS:** acesso da Funai ao Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS.

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. 12 do **Decreto nº 11.226/2022**, no artigo 28 anexo I da **Portaria nº 666/PRES/2017**, do Regimento Interno da Funai.

A RA-039 estava prevista no Item 2.3 do Plano Anual de Auditoria Interna 2024 (**6054523**), mas a sua realização foi cancelada naquele exercício e transferida para o Paint 2025 (**7883616**), por uma conjunção de fatores que sinalizaram a inviabilização do seu desenvolvimento técnico adequado, frente ao interregno temporal disponível e às outras demandas apresentadas.

Dessa feita, tal trabalho foi previsto no Item 2.3 Plano Anual de Auditoria Interna 2025 (**7744671**) elaborada pela equipe da CGU, em trabalho conjunto de mapeamento elaborado com esta Auditoria Interna, conforme exposto no processo **08620.011692/2019-44**. Além disso, utilizou-se o *ranking* de processos por nível de criticidade (**6134675**) decorrente do trabalho de mapeamento de novos objetos de auditoria, com base em riscos, que se encontra no processo **08620.008487/2023-88**, que detectou as dificuldades dos indígenas ao acesso às políticas públicas sociais e assistenciais oferecidas pelo Estado brasileiro, em especial, àqueles referentes aos benefícios previdenciários garantidos em lei.

O trabalho desta auditoria abrangeu inicialmente o período de **01/02/2025 a 30/04/2025**, mas precisou ser prorrogado até o dia **30/05/2025** e analisou o trabalho de **governança** da Funai na concretização do acesso aos benefícios previdenciários por parte da população atendida pela Fundação, em especial a atuação do Serviço de Previdência Social (Septs), subordinado à Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS) da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS), setor desta Fundação responsável por esse trabalho.

Foi dada especial atenção ao trabalho da Funai na **governança** da emissão da Certidão de Exercício de Atividade Rural (CEAR), pois esse documento é fundamental para que os indígenas possam assegurar o reconhecimento das suas atividades de agricultura, extrativismo vegetal, pesca artesanal ou artesanato, atividades econômicas normalmente exercidas por essas pessoas.

Cabe salientar que a emissão da CEAR é o principal serviço oferecido ao cidadão pela Funai e envolve mais de um terço de seus servidores, lotados em nossas unidades descentralizadas no território brasileiro.

A CEAR, conforme disciplina o § 13 do Art. 19-D do **Decreto nº 3.048**, de 6 de maio de 1999 (Regulamento da Previdência Social - RPS), tem o objetivo de caracterizar o indígena como segurado especial, abrindo caminho para o alcance dos benefícios salário-maternidade, aposentadorias por idade rural e por incapacidade permanente (invalidez), Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - SDAP (seguro defeso), Auxílio-Reclusão, benefício por incapacidade temporária (auxílio-doença) e pensão por morte. Procurou-se analisar como é feita a emissão desse documento e apontar possíveis falhas no trabalho da Fundação. Levou-se em consideração o fato de que a emissão da CEAR é feita de modo descentralizado, nas diversas unidades da Funai espalhadas pelo país.

Para obter um panorama dos colaboradores no acesso à previdência dos povos indígenas no âmbito da Funai, a Audin lançou mão de pesquisa via e-mail direcionada aos 408 servidores responsáveis pela emissão da CEAR, sendo os destinatários escolhidos a partir de informações prestadas pela DPDS, em exercício nas unidades descentralizadas da Fundação, tendo por propósito verificar a aplicação dos procedimentos de padronização instituídos por meio **Portaria Funai nº 714/2023** (Estabelece os procedimentos para a emissão da Certidão de Exercício de Atividade Rural - CEAR), atualizada pela **Portaria Funai nº 887/2024**, Acordo de Cooperação Técnica CNIS e Plano de Trabalho (**6098341**) - Acordo de Cooperação Técnica GERID (**5971614**).

Os dados coletados por meio do formulário de pesquisa ajudaram a identificar o nível de conhecimento dos envolvidos quanto aos procedimentos estabelecidos, o que foi fundamental para compreender a necessidade de aprimoramento dos controles existentes, da suficiência das orientações disponibilizadas, bem como dos investimentos em capacitação. Cabe consignar que obtivemos 43 respondentes, que representa 10,53% universo.

Além do supracitado questionário, foram realizadas reuniões com servidores da DPDS para um melhor entendimento do trabalho de emissão realizado pela Funai, com os resultados sendo detalhados neste relatório. Para uma correta análise desse trabalho, foi levado em consideração como os documentos que embasam a emissão da CEAR são tratados pela Funai, além de como se dá relação da Funai e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e outros órgãos como Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União nessa seara.

As questões e subquestões de auditoria levantadas na etapa de planejamento foram as seguintes:

Quadro 1. Questões de Auditoria RA-039/2025

Questões	Subquestões
1. Os procedimentos e ferramentas utilizados pela Funai para viabilizar o acesso dos povos indígenas à previdência são efetivos e suficientes?	1.1. As normas e diretrizes técnicas são estabelecidas e suficientes para orientar os procedimentos? Os fluxos estão padronizados entre as unidades?
	1.2. O corpo técnico da Funai, tanto na unidade Sede quanto nas unidades descentralizadas, é suficiente e capacitado para realizar as atividades de viabilização do acesso nos sistemas informatizados do INSS?
	1.3. As informações acerca dos procedimentos necessários ao acesso à previdência são divulgadas de maneira satisfatória aos indígenas?
2. Os procedimentos e ferramentas de monitoramento da política pública previdenciária voltada aos povos indígenas, pela Funai, são efetivos e suficientes?	2.1. Os indicadores estabelecidos são válidos, sensíveis e confiáveis para medir o desempenho das ações?
	2.2. A interlocução entre as unidades descentralizadas e a unidade sede é satisfatória para monitorar os resultados?
3. Os procedimentos e ferramentas de qualificação da política pública previdenciária voltada aos povos indígenas, pela Funai, são efetivos e suficientes?	3.1. As normas e diretrizes técnicas são suficientes para orientar e garantir a participação da Funai nas instâncias de qualificação da política?
	3.2. A interlocução da Funai com os outros atores envolvidos na temática é suficiente para proporcionar o monitoramento e a avaliação das ações, projetos, programas e políticas previdenciárias por eles desenvolvidas?

Fonte: elaboração Audin

Durante o período de realização da auditoria, a unidade enfrentou dificuldades com licenças de servidores durante esse período, o que desfalcou a equipe durante o período do trabalho, havendo a necessidade de prolongamento das atividades. Entretanto, tais dificuldades não foram suficientes para inviabilizar ou prejudicar as atividades desenvolvidas.

Conforme exposto acima, o trabalho desenvolveu-se para a avaliação do trabalho do Serviço de Previdência Social (SEPS), subordinado à Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS) da Diretoria de Promoção aos Direitos Sociais (DPDS), de modo satisfatório, com a colaboração dos servidores do setor auditado.

2. ESCOPO

O escopo da presente Auditoria se concentra na avaliação da base normativa existente, contemplando seus procedimentos e fluxos, com enfoque prioritário na governança do presente processo de trabalho, que é a participação da Funai na política pública previdenciária voltada aos povos indígenas.

Além disto, no que tange perfil, distribuição da força de trabalho e programa de qualificação, foi utilizada amostra contendo 408 **servidores cadastrados a partir listagem enviada ao INSS em 21/02/2025**.

Utilizando como recorte temporal o exercício de **2023 e 2024**, avaliou-se também a divulgação das informações acerca dos procedimentos necessários ao acesso à previdência junto aos povos indígenas, por meio da página oficial Funai na internet, vídeos, cartilhas, entre outros.

Na seara do monitoramento, a análise recaiu aos relatórios e ferramentas que se dá por meio do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, Relatório de Monitoramento Trimestral - RMT, Relatório de Monitoramento Estratégico - RME, Relatório de Gestão, relativos aos exercícios 2023 e 2024, Painel CEAR, Power BI e página oficial Funai na internet.

No que tange os procedimentos de interlocução das ações em parceria entre as unidades descentralizadas e a Sede, além de parceiros externos, foram analisadas **atas/memórias de reuniões, e-mails** e amostra de 15 processos contidos no item 6 da Informação Técnica nº 3/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI ([8387582](#)), quais sejam:

Quadro 2. Processos de interlocução utilizados na amostra

Nº	Nº do Processo	Unidade descentralizada	Parceiro Externo e Ação
1	08197.000024/2023-15	CR Juruá	Ministério Público do Estado do Acre - Projeto TXAI-Edição Feijó - Eixo Assistência Social e Eixo Saúde
2	08788.000271/2023-61	CR Dourados	Gestores das Secretarias de Assistência Social, CRAS, CREAS, CadÚnico - Assistência social
3	08779.000030/2024-11	CR Alto Purus	INSS - PREVBarco
4	08122.000110/2023-00	CR LISE	Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo - Inclusão Político Eleitoral - Assentamentos, Povos e Comunidades Tradicionais do Estado de São Paulo
5	08087.000164/2023-31	CR Nordeste II	INSS - Benefícios previdenciários
6	08769.000354/2024-60	CR Manaus	INSS, SEMASC/Novo Airão, CRASS de BERURI, entre outros - PREVBarco
7	08620.004052/2024-45	CR Cacoal	INSS e MPF - Articulação para visita do INSS nas terras indígenas
8	08067.000525/2023-87	CR Sul da Bahia	ECOBÁHIA, Câmara de Vereadores de Pau Brasil - BA, entre outros - Projeto Interioriza - TI Caramuru Paraguassú
			Governo do Estado da Bahia, Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SJDH - Caravana de Direitos Humanos - Prado/BA
9	08780.000091/2024-31	CR Rio Negro	INSS - Trabalhos de mutirão previdenciário PREVBarco
10	08620.003992/2024-17	CR Alto Purus	Não identificado - Mutirões documentais e de acesso a benefícios previdenciários
11	08755.000748/2024-77	CR Cuiabá	Não identificado - Realizar encaminhamentos de previdência social
12	08749.001289/2024-28	CFPE-YY	INSS e DPE - Documentação Civil e CEAR
13	08765.000372/2024-81	CR João Pessoa	INSS, Secretarias, Poder Judiciário e Defensoria Pública, entre outros (Convites cancelados) - Mutirão de atendimentos sociais e previdenciários.
14	08765.000370/2024-92	CR João Pessoa	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido - SEAFDS em parceria com o INSS - Ação de capacitação - palestra sobre direitos previdenciários voltados para agricultores(as) familiares do Estado da Paraíba
15	08113.000127/2024-49	CR Madeira	INSS - Participação no PREVBarco

Fonte: elaboração Audin

Ademais, avaliou-se a base normativa de qualificação da política pública previdenciária voltada aos povos indígenas, possíveis fluxos e detalhamento de processos, informações técnicas, circulares, manuais e outros materiais orientadores.

Após análise inicial dos controles aplicáveis e existentes aos processos auditados, ficou evidenciada a possibilidade de realizar, majoritariamente, procedimentos substantivos, embora também se tenha adotado testes de controle. As técnicas utilizadas para avaliar os processos foram a indagação e análise documental, tendo-se produzido papéis de trabalho para exame dos dados obtidos, bem como para estruturar as categorias de estudo.

3.

RESULTADOS DOS EXAMES

3.1.

Parcial efetividade e suficiência dos procedimentos e ferramentas utilizadas para viabilizar o acesso dos povos indígenas à previdência.

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é a autarquia federal responsável pela **execução** da previdência social, ou seja, é ela quem analisa, aprova ou nega os requerimentos, bem como administra o pagamento dos benefícios concedidos.

Nesse cenário, o papel da **Funai** está circunscrito a apoiar e acompanhar, junto às instituições competentes, a **formulação** das políticas, programas, projetos e ações voltadas aos indígenas, dentro dessa temática, além de **facilitar o acesso** concreto desses povos aos benefícios, auxiliando com a respectiva documentação e com a realização das solicitações. O presente tópico versará sobre essa segunda faceta.

Dentro desse mister, nos termos do inciso II do art. 159 da [Portaria nº 666/PRES/2017](#), compete à **Funai-Sede**, por intermédio do **Serviço de Previdência Social – Seps** da Coordenação-Geral de Promoção aos Direitos Sociais – CGPDS/DPDS, **apoiar a acessibilidade** a políticas previdenciárias mediante **articulação intersetorial e interinstitucional** nos níveis distrital, municipal, estadual e federal.

Aos seus turnos, também nesse propósito, destaca-se como atividade basilar das **unidades descentralizadas** - Coordenações Regionais, Coordenações Técnicas Locais e Coordenações de Frentes de Proteção Etnoambientais – a emissão da **Certidão de Exercício de Atividade Rural – CEAR** para os indígenas, de forma a assegurar o reconhecimento das suas atividades de **agricultura, extrativismo vegetal, pesca artesanal ou artesanato**.

A expedição de tal documento, pela Funai, passou a a ser prevista legalmente no [Decreto nº 3.048](#), de 6 de maio de 1999 (Regulamento da Previdência Social - RPS), à partir das alterações introduzidas pelo [Decreto nº 10.410/2020](#).

A CEAR, conforme disciplina o § 13 do Art. 19-D do aludido [Decreto nº 3.048/1999](#), tem o condão de caracterizar o indígena como **segurado especial**, abrindo caminho para o alcance dos benefícios **salário-maternidade, aposentadorias por idade rural** e por **incapacidade permanente (invalidez)**, **Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - SDAP (seguro defeso)**, **Auxílio-Reclusão**, **benefício por incapacidade temporária (auxílio-doença)** e **pensão por morte**.

Dentro dessa atuação como agente facilitador, a Funai firmou com o INSS dois Acordos de Cooperação Técnica, os quais encontram-se atualmente vigentes e impactam substancialmente as atividades da área:

- **ACT DIGITAL – GERID**: proporciona aos indígenas **requererem benefícios previdenciários diretamente nas unidades descentralizadas da Funai**. Este Acordo de Cooperação Técnica permite aos servidores da Funai fazerem o pedido no Sistema de Gerenciamento de Identidade e Acesso - GERID do INSS, com login e senha próprios, possibilitando maior agilidade no atendimento ([08620.012514/2018-50](#)).
- **ACT CNIS**: visa o **acesso da Funai ao Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS**. O CNIS é muito importante no processo de solicitação de benefícios previdenciários junto ao INSS, uma vez que é realizado o cruzamento das informações da vida laboral do segurado especial indígena nele constantes com aquelas recolhidas pela CEAR, sendo o acesso a ele essencial para manter os registros dos indígenas corretos e atualizados ([08620.011432/2018-98](#)).

Dessa feita, além de expedir a CEAR, as unidades descentralizadas da Funai também podem apoiar os indígenas na realização da **solicitação dos seus benefícios** - diretamente, via GERID, onde já existe esse acesso, ou auxiliando-os na utilização da plataforma “*Meu INSS*”. Consequente, essas unidades igualmente atuam no **acompanhamento do trâmite desses pedidos**.

Ilustrando a **importância deste tema** e o seu **impacto no cenário institucional**, colaciona-se trecho constante na Memória da Reunião ocorrida em 25/03/2025 entre Audin, CGPDS, Ouvidoria e Corregedoria, com a pauta voltada para a previdência ([8439495](#)):

nas unidades descentralizadas, **a Funai praticamente virou um órgão de previdência**, tendo os seus recursos humanos, materiais e de tempo extremamente absorvidos pelas tarefas ligadas a essa temática. *Grifo Nosso*

Assim, avalia-se aqui se os procedimentos e ferramentas utilizados pela Funai para viabilizar o acesso dos povos indígenas à previdência são efetivos e suficientes, **com enfoque, neste momento, no aspecto da governança**.

Em termos normativos, desde o advento da [Lei nº 6.001/1973 \(Estatuto do Índio\)](#) registra-se a necessidade de extensão do sistema de previdência social aos povos indígenas, com ênfase na não discriminação dessas populações no tocante ao acesso a direitos (artigos 14 e 55).

Por sua vez, o Estatuto da Fundação Nacional dos Povos Indígenas, aprovado pelo [Decreto nº 11.226, de 7 de outubro de 2022](#), assim dispõe:

Art. 2º A Funai tem por finalidade:

I - proteger e promover os direitos dos povos indígenas, em nome da União;

II - formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro, baseada nos seguintes princípios:

(...)

f) garantia da promoção de direitos sociais, econômicos e culturais aos povos indígenas;

Regimentalmente, a competência gerencial dessa atividade se concentra, atualmente, na Funai-Sede e a execução está distribuída às unidades descentralizadas, conforme transcrito:

Art. 156. À Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais – CGPDS compete:

(...) VIII - promover a acessibilidade a políticas previdenciárias mediante articulação intersetorial e interinstitucional nos níveis federal, estadual, distrital e municipal; e

IX – promover, em articulação intersetorial e interinstitucional, pesquisas e estudos referentes à efetividade e à eficácia das políticas previdenciárias destinadas aos povos indígenas.

Art. 159. Ao Serviço de Previdência Social – Seps compete:

I – articular e acompanhar, em conjunto com instituições competentes, a formulação, implementação e adequação de políticas, programas, projetos e ações de Previdência Social para povos indígenas;

II – apoiar a acessibilidade a políticas previdenciárias mediante articulação intersetorial e interinstitucional nos níveis distrital, municipal, estadual e federal;

III – apoiar, em articulação intersetorial e interinstitucional, pesquisas e estudos referentes à efetividade e à eficácia das políticas previdenciárias destinadas aos povos indígenas; e

IV – monitorar e avaliar ações, projetos, programas e políticas previdenciárias, com base na análise e elaboração de indicadores, metas e relatórios.

Art. 206. Às Coordenações Regionais compete:

(...) V - implementar ações de promoção e proteção social dos povos indígenas;

Art. 212. Ao Serviço de Promoção dos Direitos Sociais – Sedisc compete:

I - planejar, executar e acompanhar as ações de preservação e proteção do patrimônio cultural indígena, de infraestrutura comunitária e de promoção dos direitos sociais e de cidadania, em articulação com as Coordenações Técnicas Locais - CTLs e as Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental - CFPEs, e em consonância com as diretrizes e orientações técnicas das Coordenações-Gerais responsáveis por essas temáticas e do Museu do Índio – MI;

II - orientar tecnicamente e apoiar as CTLs e as CFPEs na implementação dos planos, projetos e atividades de preservação e proteção do patrimônio cultural indígena, de infraestrutura comunitária e de promoção dos direitos sociais e de cidadania;

III - elaborar relatórios de execução das atividades de preservação e proteção do patrimônio cultural indígena, de infraestrutura comunitária e de promoção dos direitos sociais e de cidadania, em consonância com as diretrizes e orientações técnicas das Coordenações-Gerais responsáveis por essas temáticas e do Museu do Índio – MI (...). (BRASIL. [Portaria nº 666/PRES](#), de 17/07/2017 - Regimento Interno da Funai)

Externamente à Funai tem-se o já citado [Decreto nº 3.048/1999](#), com todas as suas alterações, que trata, dentre outros, da possibilidade de enquadramento do indígena como segurado especial mediante comprovação por meio de CEAR expedida pela Fundação; da manutenção de cadastro nacional de segurados especiais no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS; e das condicionantes para sua habilitação.

Por sua vez, a [Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022](#) trata das rotinas de aplicação das normas de direito previdenciário, trazendo critérios que devem constar na inscrição dos segurados especiais e procedimentos que deverão ser adotados para acesso dos indígenas, de um modo geral, tais como:

Art. 8º (...)

§ 4º Nos casos de impossibilidade de emissão de NIT para indígenas por falta de apresentação de certidão de registro civil, o INSS deverá comunicar o fato à Fundação Nacional do Índio - FUNAI, que orientará e ajudará o indígena, sem registro civil, a obter o documento.

§ 5º A ausência da certidão de registro civil citada no § 4º, não poderá ser suprida, para fins de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, pelos registros administrativos de nascimento e óbito escriturados pelos Postos Indígenas ou Administrações Executivas da FUNAI.

Art. 109 (...)

§ 4º Enquadra-se como segurado especial o indígena cujo(s) período(s) de exercício de atividade rural tenha(m) sido objeto de certificação pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, inclusive o artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, sendo irrelevante a definição de indígena aldeado, não-aldeado, em vias de integração, isolado ou integrado, desde que exerça a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, observado os requisitos contidos nos arts. 112 e 113.

§ 5º Em se tratando de segurado indígena não certificado pela FUNAI, ou de não indígena, inclusive de cônjuge e companheiro não indígena, ainda que exerça as suas atividades em terras indígenas, a comprovação da sua atividade na condição de segurado especial deverá ser realizada nos moldes previstos para os demais segurados especiais, observados os procedimentos dispostos nesta Seção.

Art. 116. Complementarmente à autodeclaração de que trata o § 1º do art. 115 e ao cadastro de que trata o art. 9º, a comprovação do exercício de atividade do segurado especial será feita por meio dos seguintes documentos, dentre outros, observado o contido no § 1º:

(...) X - certidão fornecida pela FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural, observado o contido no § 5º;

(...) § 5º Em se tratando de índio, a condição de segurado especial será comprovada por certificação eletrônica realizada pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, observado o contido no § 10, ou mediante apresentação da Certidão de Exercício de Atividade Rural - Indígena, emitida pela FUNAI, conforme Anexo XXV.

§ 6º A Certidão citada no § 5º poderá ser emitida em meio físico ou via Sistema Eletrônico de Informações - SEI pela FUNAI, deverá conter a identificação da entidade e do emitente da declaração, estando sujeita à homologação do INSS, sendo que:

I - conterá a identificação do órgão e do emitente da declaração;

II - conterá a identificação, a qualificação pessoal do beneficiário e a categoria de produtor a que pertença;

III - consignará os documentos e as informações que tenham servido de base para a sua emissão e, se for o caso, a origem dos dados extraídos de registros existentes na própria entidade declarante ou em outro órgão, entidade ou empresa, desde que idôneos e acessíveis à previdência social; e

IV - consignará dados relativos ao período e à forma de exercício da atividade rural nos termos estabelecidos pelo INSS.

§ 8º A FUNAI deverá manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos que serviram de base para a inscrição e certificação dos períodos de exercício da atividade, podendo o INSS solicitá-los a qualquer momento.

Menciona-se, adicionalmente, a [Portaria Funai nº 714/2023](#), alterada pela [Portaria Funai nº 887/2024](#), que estabelece procedimentos internos à Fundação para a emissão da Certidão de Exercício de Atividade Rural – CEAR, introjetando às rotinas os demais normativos estruturantes da política previdenciária e as particularidades da categoria de segurado especial, que poderá ser atribuída aos indígenas.

E, em se tratando de fluxo de processos, conforme relatado na Informação Técnica 2 ([8199280](#)), deve ser observado o art. 8º da aludida [Portaria Funai nº 714/2023](#), iniciando-se o procedimento pela recepção da demanda do indígena mediante apresentação de Registro Geral – RG e Cadastro de Pessoa Física - CPF.

A emissão da Certidão de Exercício de Atividade Rural - CEAR é responsabilidade do Chefe do Serviço de Promoção dos Direitos Sociais e Cidadania - Sedisc e equipes nas Coordenações Regionais e nas Coordenações Técnicas Locais, que recebem o indígena com perfil de segurado especial, conferem a documentação civil (Registro Civil - RG, Certidão de Nascimento da mãe e da criança, Cadastro de Pessoa Física - CPF).

Urge ainda salientar a edição, pelo Seps/CGPDS, dos documentos orientativos Caderno Previdência Social para os Povos Indígenas e Manual Previdência Social da Funai, ambos de 2024, sendo o primeiro direcionado ao público indígena e o segundo voltado para os próprios servidores da Instituição.

Em paralelo, destaca-se o encaminhamento às unidades descentralizadas, durante os anos de 2023 e 2024, dos seguintes Ofícios Circulares instrutivos: Ofício Circular nº 7/2023/SEPS/CGPDS/DPDS/FUNAI, contendo orientações sobre as Procurações para emissão de CEAR ([5216673](#)); Ofício Circular nº 11/2023/SEPS/CGPDS/DPDS/FUNAI, tratando do Seguro Defeso ([5295613](#)); Ofício Circular nº 12/2023/SEPS/CGPDS/DPDS/FUNAI, versando sobre o desconto de imposto de renda sobre benefícios acumulados ([5310199](#)); Ofício Circular nº 14/2023/SEPS/CGPDS/DPDS/FUNAI, divulgando o passo-a-passo e o fluxo de acesso aos benefícios previdenciários junto ao INSS ([5321876](#)); e Ofício Circular nº 15/2024/SEPS/CGPDS/DPDS/FUNAI ([7304818](#)), abordando a aplicabilidade de sentença judicial que fixou que a Declaração de União Estável emitida pela Funai para indígenas aldeados fora de centros urbanos deve ser aceita pelo INSS ([7304818](#)).

Verifica-se, dessa forma, que há controles formalmente estabelecidos em normas, tanto pela legislação externa e pela jurisprudência, quanto por normativos internos, que detalham a atuação da Funai e trazem, inclusive, modelos de documentos a serem seguidos. Tais controles são publicizados e, como dito, há evidências que apontam para a orientação das unidades descentralizadas.

Há definição e caracterização de quem seriam os segurados especiais, de como os indígenas se enquadram na categoria da política pública, bem como previsão dos documentos comprobatórios, dos procedimentos a serem adotados pela Funai, de possível controle dos segurados cadastrados, dos emissores de CEAR, do monitoramento das ações e da guarda documental. Isto posto, não há que falar-se em lapso normativo para a situação encontrada.

Dessa feita, considerando-se que este trabalho de avaliação não irá expandir suas análises à esfera operacional e aos processos e registros das unidades descentralizadas da Funai, pode-se afirmar, com segurança razoável, que as normas e definições procedimentais estão em **nível adequado**.

Passando-se a versar sobre o **corpo técnico** envolvido com as atividades aqui tratadas, impende, precipuamente, discorrer sobre o aspecto **quantitativo**.

Observando-se a **Sede**, tem-se que, à despeito de a Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais - CGPDS contar com um total de 21 servidores, apenas **dois** deles estão em exercício no **Serviço de Previdência Social – Seps**, fração regimentalmente responsável pelo tema ([8461189](#)).

Assim, não obstante a **volumosa** (foram cerca de 57 mil CEAR expedidas em 2024) e **relevante dimensão cotidiana e concreta** do trabalho executado pela Funai na seara previdenciária - que, inclusive, destaca a expedição dessa Certidão como seu **principal Serviço oferecido ao cidadão** ([8570322](#)), somente dois servidores, além da Coordenadora-Geral, são hoje responsáveis por fornecer suporte às unidades descentralizadas e por empreender articulação intersetorial e interinstitucional nesta temática, no enfoque macro, aqui incluído o diálogo com o INSS e o monitoramento dos ACT acima citados, com todas as responsabilidades pactuadas.

O impacto do reduzido quadro do Seps na questão do acompanhamento das ações foi, aliás, ventilado pela própria área na Informação Técnica nº 2/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI ([8199280](#)):

Atualmente considera-se que o baixo número de pessoas no serviço compromete sobremaneira o monitoramento e a avaliação das ações, projetos e programas relacionados à política previdenciária. (...)

O monitoramento do ACT Digital e ACT CNIS não pode ser realizado devido a carência de servidores no SEPS/CGPDS.

Tal circunstância foi reiterada na Informação Técnica nº 3/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI ([8387582](#)) e quando das Reuniões ocorridas no bojo do processo [08620.004824/2025-20](#) ([8439495](#) e [8490781](#)), que acrescentaram as consequências negativas desse quadro diminuto também na gestão e organização das atividades de conscientização dos indígenas e servidores, na prevenção a eventuais fraudes e no adequado tratamento e acompanhamento das denúncias recebidas nessa seara.

Potencializando esse cenário de insuficiência na Funai-Sede, urge consignar, ainda, que além das atribuições originárias, o Seps atualmente também presta atendimento, de forma excepcional, aos indígenas residentes no Distrito Federal, conforme destacado na reunião ocorrida em 20/03/2025, nesta Auditoria (Memória [8385717](#)):

Patrícia frisou a necessidade de criação da CTL Brasília, tendo em vista o crescente movimento migratório indígena observado na região. Esclareceu que, atualmente, quando procurados por indígenas habitantes do DF, o Seps/CGPDS se limita à expedição do documento de Autodeclaração e à prestação de auxílio para o agendamento de atendimento no INSS.

Aqui é preciso evocar o trabalho de **reestruturação organizacional da Funai**, construído ao longo do ano de 2024 ([08620.013926/2023-74](#)) e cujo Relatório Final ([7703490](#)) encontra-se aguardando a apreciação do Ministério dos Povos Indígenas - MPI e do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos - MGI, conforme informado no Relatório Anual de Gestão 2024 ([8421156](#)).

No Anexo do Relatório ([7792535](#)), onde é possível visualizar o organograma da proposta da nova estrutura da Funai, o Serviço atualmente responsável pela área aqui versada dá lugar à **Coordenação de Acompanhamento de Políticas Previdenciárias para Povos Indígenas**, pertencente à **Coordenação-Geral de Acompanhamento de Políticas Interfederativas de Seguridade Social**, parte da Diretoria de Direitos Humanos, Sociais, Culturais e de Cidadania.

Assim, depreende-se que no próprio labor de elaboração da proposta de reestruturação da autarquia indigenista, já houve a consciência institucional quanto à incompatibilidade de impor a um único Serviço a responsabilidade de gerir, coordenar e acompanhar todas as ações executadas pela Funai na seara previdenciária. Cabe, agora, seguir diligenciando para que uma reforma ampliativa, quanto à unidade auditada, realmente aconteça - seja via aprovação do Relatório ([7703490](#)), seja por outros meios - e que, uma vez realizada, ela seja aparelhada com a condizente estrutura, inclusive de pessoal.

Paralelamente, nas **unidades descentralizadas** vivencia-se a seguinte situação, tendo como base a listagem de servidores da Funai credenciados para a emissão de CEAR, enviada pelo Seps ao INSS em 21/02/2025 ([8274027](#)): há um total de **408 cadastrados**, sendo que **6** estão vinculados a 2 unidades diferentes, e **1** está vinculado a 3 unidades diferentes; das **290** frações de coordenação (CR, CTL, CFPE), **48** estão **totalmente descobertas**, sendo **4 CR, 27 CTL e 17 CFPE ou CTL vinculada a CFPE**.

A carência de pessoal nas pontas e suas consequências para a política também foram reportadas nas duas reuniões realizadas durante os trabalhos de auditoria:

Tanto Andreia quanto Patrícia, Chefe do Serviço de Previdência Social – SEPS elucidaram o cenário de vulnerabilidade em que a política se encontra, destacando o baixo quantitativo de pessoal nas Coordenações Técnicas Locais – CTL cujas competências são diversas, para além do atendimento de demandas previdenciárias. Tal sobrecarga gera insegurança, intempestividade e, por vezes, se desdobra em judicializações. (Reunião 29/01/2025 - [8149559](#))

Patrícia, Chefe do Serviço de Previdência Social, pontuou preliminarmente, que o déficit de servidores verificado tanto no Seps/CGPDS quanto nas unidades descentralizadas, inviabiliza a realização de reuniões periódicas e o monitoramento mais detalhado das ações desempenhadas dentro do tema previdenciário, inclusive o acompanhamento qualificado da emissão de Certidão de Exercício de ACEAR. (Reunião 20/03/2025 - [8385717](#))

Outro indicativo vem relacionado ao PREVBarco, unidade de atendimento móvel flutuante do INSS, que leva os serviços do órgão aos cidadãos que residem em regiões de difícil acesso, como muitas populações indígenas. A Funai é parceira dessa iniciativa, mas, à despeito da sua importância, enfrenta limitações na sua participação, algumas relacionadas à escassez de pessoal, como explicado pelo Seps:

Ressaltou que o INSS disponibilizou uma cabine para a Funai, porém que tal ocupação não foi concretizada (...) a situação esbarra na carência de pessoal, afinal há localidades que contam com apenas um servidor da Funai, de forma que o afastamento desse servidor, por um longo período, para acompanhar todo o trajeto do PREVBarco, resultaria no fechamento temporário daquela unidade, prejudicando as demais ações sob seu encargo. ([8385717](#))

Além disso, todos os Relatórios de Atividade Executada (RAE) analisados ao longo do presente trabalho de auditoria fizeram apontamentos sobre o insuficiente quadro de servidores e o impacto negativo dessa circunstância na concretização das ações.

Passando-se a versar sobre o enfoque **qualitativo** do corpo técnico, observa-se, igualmente, um cenário deficiente.

Sabe-se que os dois ACT pactuados com o INSS, assim como os seus respectivos Planos de Trabalho, preveem regras e responsabilidades para os atores envolvidos, dentre elas, sobre a capacitação dos servidores operadores.

No caso do **ACT Digital (GERID)**, foi convencionado que **cabe à Funai** “*providenciar a capacitação, em conjunto com o INSS, presencial ou à distância, dos representantes responsáveis pelo desenvolvimento das atividades exercidas em decorrência deste ACORDO*” (Cláusula Terceira, § 2º, VII).

Por outro lado, no **ACT CNIS**, é definido como **obrigação do INSS** “*realizar a capacitação dos representantes designados pela FUNAI para utilização do sistema para fins de inscrição e certificação dos indígenas segurados especiais, que serão responsáveis pela disseminação do conhecimento naquele órgão e no âmbito de suas Unidades Descentralizadas*” (Cláusula Segunda, § 2º, III).

Assim, notou-se que, nos anos englobados pelo escopo desta auditoria, as únicas **duas ações de qualificação realizadas pela Funai** ([08620.010557/2023-68](#) e [08122.000197/2023-15](#)) giraram em torno da operacionalização do sistema GERID e contemplaram um total de **27 participantes** - número muito pequeno, se comparado com a quantidade de servidores expedidores de CEAR, representando apenas **6,62%** deles.

No caso do processo [08620.010557/2023-68](#), o conteúdo programático abrangeu também, de um modo geral, os procedimentos voltados à concessão do benefício previdenciário ao segurado especial, a expedição da CEAR e as peculiaridades inerentes ao atendimento ao indígena em tal situação.

Tal ação partiu de um projeto encabeçado pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – CGGP, que mirava inicialmente a Coordenação Regional de João Pessoa, mas, por motivos e critérios de escolha que não foram registrados nos autos, acabou sendo sediada pela CR Nordeste I.

O Projeto Básico de Ação de Capacitação ([5566401](#)), assinado pela CGGP/Dages em parceria com a CGPDS/DPDS, previa no seu item 8 a participação do Seps em questões como definição da quantidade ideal de participantes por turma, validação da distribuição do conteúdo programático, validação da possibilidade de custeio compartilhado e indicação de instrutores – o que, de fato, se extrai dos autos.

Ao final do encontro, em dezembro de 2023, os participantes construíram dois documentos, um contendo Demandas, Sugestões e Expectativas ([6137319](#)) e uma Carta Aberta ([6137297](#)) direcionada à Presidência da Funai, à DPDS e à Dages. Todavia, não há registro nos autos sobre os encaminhamentos dados aos referidos documentos. Além disso, apesar do tempo decorrido e da intenção de replicar a experiência em outras unidades ([5941256](#)), tal não ocorreu até o presente momento.

Por sua vez, a ação contida no processo [08122.000197/2023-15](#) começou por iniciativa da própria unidade descentralizada interessada, a Coordenação Regional Litoral Sudeste, a qual também se encarregou de todas as tratativas com a Superintendência local do INSS. Nesse caso, não houve participação técnica ou orientativa do Seps/CGPDS, conforme afirmado, aliás, pela própria área, como postura padrão adotada nessas situações:

As Coordenações Regionais realizam capacitações junto aos servidores que trabalham no Serviço de Promoção dos Direitos Sociais e Cidadania - SEDISC, **por tratar-se de capacitação os autos são encaminhados diretamente à Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal - CODEP, não tramitando pela CGPDS.** ([8387582](#)) *Grifo Nosso*

Ainda sobre capacitações envolvendo o sistema GERID, a Seps/CGPDS noticiou as seguintes tentativas, via Informação Técnica nº 2/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI ([8199280](#)), que sequer chegaram a ser formalizadas em processo SEI:

A Coordenação Regional Minas Gerais e Espírito Santo realizou com a CGPDS reuniões de qualificação em outubro/2024 para articular a capacitação no sistema GERID e possível Força Tarefa, em virtude do pouco número de servidores para atendimentos em geral, não só previdenciário; os servidores dos SEDISC'S da Coordenação Regional Amapá e Norte do Pará encaminharam o Plano de Trabalho/SEPS e foram atendidos, Coordenação Regional Xingu não encaminhou o Termo de Compromisso e Sigilo - TCMS e não formalizou processo para credenciamento e capacitação no sistema GERID.

Prosseguindo, quanto ao CNIS, cuja capacitação inicial é de responsabilidade do INSS, cabe ressaltar a edição, pela autarquia previdenciária, do “*Guia Prático para Utilização CNIS 2023*”, voltado especificamente para os servidores da Funai. Entretanto, a efetiva organização de um evento com esse objetivo apenas se deu no exercício em curso, ou seja, fora do escopo desta auditoria: houve turmas *online* no período de 23 a 24 de abril de 2025, totalizando 188 servidores atingidos ([8387582](#)). Essa demora do INSS foi, aliás, destacada pela área auditada na Reunião ocorrida em 25/03/2025:

No caso específico do ACT CNIS, consignou-se que o INSS demorou cerca de um ano para organizar o curso de capacitação previsto como seu encargo ([8439495](#))

Fora as capacitações vinculadas aos ACT pactuados, há notícia de apenas um curso mais generalista, abordando as demais nuances da atuação na área previdenciária ([08620.014936/2023-27](#)): em 2023, somente três servidores (um da CR Alto Solimões, um do SEPS e um da CGPDS) participaram da segunda turma do “*Curso de Disseminadores das Informações Previdenciárias*”, parte integrante do Projeto Programa de Educação Previdenciária - PEP para os povos originários, promovido pelo INSS e integrante do Plano Plurianual (PPA) 2024/2027 da autarquia previdenciária. O objetivo dessa ação é transmitir princípios básicos da legislação da área para aqueles que atuarão como multiplicadores desse conhecimento quando estiverem em missões junto a esses povos ([8199280](#)).

Da reunião realizada em 25/03/2025 ([8439495](#)) e da Informação Técnica nº 2/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI ([8199280](#)), extrai-se que a **CGPDS idealiza a pactuação de um ACT para formalizar o seu acesso à Escola PEP**, aderindo plenamente às iniciativas do Programa de Educação Previdenciária do INSS, visando contemplar tanto servidores, quanto indígenas. Todavia, ainda não há nada concretizado nesse sentido e não houve a participação da Funai em novas turmas do curso.

Além disso, na mesma reunião, aventou-se que o canal da Funai no YouTube poderia ser mais bem utilizado, disponibilizando vídeos instrutivos quanto à atuação na área, voltado tanto para indígenas, nas suas línguas, quanto para servidores.

Em acréscimo, corroborando com o panorama descrito, há que se adicionar os dados colhidos por intermédio da pesquisa *on line* disponibilizada pela Audin aos emiteintes de CEAR, via plataforma *Google Forms*. Quando questionados se passaram por alguma capacitação antes de começarem a ser responsáveis pela CEAR, 67% responderam que não; 79% afirmaram não terem participado de qualquer ação de qualificação, promovida pela Funai, relacionada à área previdenciária, nos últimos dois anos; e 84% responderam que o INSS das suas respectivas regiões não organizou qualquer capacitação, voltada aos servidores da Funai, no último biênio.

Diante do exposto, observa-se que o **quadro de servidores** atuantes na viabilização prática do acesso dos indígenas à previdência é **insuficiente e ostenta qualificação deficitária** - identificando-se, pois, **importante fonte de risco**.

Por fim, como derradeiro ponto deste tópico, passa-se a perquirir se as informações acerca dos procedimentos necessários ao acesso à previdência são **divulgadas** de maneira satisfatória aos indígenas.

O já citado “*Curso de Disseminadores das Informações Previdenciárias*”, do Projeto Programa de Educação Previdenciária - PEP para os povos originários, promovido pelo INSS, tem capacidade para impactar positivamente essa seara, conforme ventilado acima, porém, como averiguado, até o momento, a participação da Funai na iniciativa foi muito pequena, com apenas dois servidores da Sede e um das pontas, sem relevantes desdobramentos.

Consigna-se aqui pontual ação de capacitação, ocorrida em maio de 2024, consubstanciada em palestra sobre direitos previdenciários voltados para agricultores familiares do Estado da Paraíba, com foco nas particularidades do segurado especial, abarcando o público indígena, promovida pela Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido - SEAFDS em parceria com o INSS e a CR de João Pessoa ([6700398](#)).

Tal ação, realizada dentro da Terra Indígena Potiguar, contemplou cerca de 42 indígenas e abrangeu ainda a divulgação de ferramentas digitais, como a plataforma *Meu INSS* e o *Atestemed*[\[1\]](#), visando promover a autonomia desses povos e facilitar o acesso aos serviços previdenciários.

De organização interna, cabe frisar, precipuamente, que o Seps/CGPDS construiu, em 2024, material informativo chamado “*Caderno de Previdência Social para os Povos Indígenas*”. Não obstante a importância da iniciativa e à despeito do seu público-alvo, o material até hoje não obteve tradução para qualquer língua indígena, o que limita sobremaneira o seu alcance. No mais, apesar de noticiado pela área auditada, em reunião ocorrida em 16 de abril último, que o Caderno não estava ainda disponibilizado no site da Funai ([8490781](#)), constatou-se que tal não procede, pois o material foi publicizado na aba referente à [Seguridade Social](#) em julho de 2024.

Em adendo, há notícia de que, em 2023, iniciou-se a organização, na Funai, do projeto “Direitos Sociais e Cidadania em línguas indígenas”, o qual englobaria o macrotema Previdência Social (6167118). Entretanto, “por falta de equipe, a CGPDS não tem conseguido dar continuidade ao projeto de forma estruturada” (8199280).

É preciso ponderar, contudo, que “Divulgar direitos dos povos indígenas nas línguas indígenas” é o item 9 da Carteira de Projetos do PEI Funai 2024 – 2027 (6575951).

Essa carência na oferta de informações aos indígenas igualmente foi referenciada na Reunião realizada em 25/03/2025 (8439495), somando-se ao consignado anteriormente sobre a subutilização do canal da Funai no YouTube:

frisou-se que a sessão “Perguntas Frequentes” do site da Funai não é atualizada desde 2018 e que tal local poderia ser usado como instrumento de divulgação das formas de acesso aos benefícios previdenciários pelos indígenas - o que poderia diminuir, inclusive, a quantidade de perguntas enviadas à Ouvidoria, pelo público externo, dentro dessa temática e, consequentemente, enviadas pela Ouvidoria à CGPDS. Grifo Nosso

Além disso, é elucidador o seguinte trecho da Memória da Reunião ocorrida em 16/04/2025 (8490781), entre Audin, Corregedoria, Ouvidoria, CGPDS e Presidência, o qual sintetiza o atual cenário de escassez na conscientização e suas consequências negativas:

Destacou-se que, em algumas localidades, os indígenas não confiam mais na Funai e/ou não sabem que ela faz esse tipo de trabalho, ligado à acessibilidade aos benefícios previdenciários. Após debates, concluiu-se que a realização de campanhas de conscientização, em linguagem simples e acessível, sobretudo por vídeos (considerando oralidade, capacidade de alcance e baixo custo), seria uma iniciativa válida para a prevenção; ressaltou-se a existência de racismo estrutural, na medida em que há a falsa percepção de que, se o indígena sabe falar português, não é necessário fornecer informações e explicações na sua língua nativa. Grifo Nosso.

Contribuindo, cabe igualmente mencionar que no campo para preenchimento livre da pesquisa on line disponibilizada pela Audin aos emitentes de CEAR, alguns servidores reportaram percepções locais decorrentes desse lapso na conscientização dos indígenas, com destaque para a não definição clara, para eles, sobre quem se encaixa na categoria de segurado especial, fazendo jus à CEAR. Ilustra-se:

Há falta de entendimento destes em que condições são segurados especiais. Geralmente explicamos inicialmente o que é o segurado especial, o que é isso, como e quando a FUNAI emite cear e o que precisam apresentar para que a emissão ocorra. Não basta ser indígena. As pressões aumentam quando os indígenas que nos procuram vivem nas áreas urbanas, em que atividades rurais são raras, restritas a determinados locais e carecem de documentos de outras instituições ou visitas in loco. (Depoimento de servidor em exercício em CR localizada na região Norte) Grifo Nosso

Falta uma cartilha, similar a que foi elaborada sobre o RANI para que sirva de orientação aos servidores e também aos indígenas, sobre o acesso aos benefícios previdenciários. (Depoimento de servidor em exercício em CR localizada na região Centro-Oeste)

Falta de esclarecimento, informações claras para os indígenas sobre o direito de quem de fato pode fazer uso da CEAR. (Depoimento de servidor em exercício em CTL localizada na região Nordeste)

Constata-se, pois, mais um foco de risco, consubstanciado na não divulgação satisfatória, aos indígenas, sobre os procedimentos necessários ao acesso à previdência, bem como, principalmente, sobre a capacidade de atuação da Funai nessas situações, como facilitadora. Essas ações conscientizadoras praticamente inexistiram nos últimos anos, por parte da Funai, se restringindo à elaboração de um Caderno, que sequer foi adequadamente publicizado e traduzido para línguas indígenas.

Assim, diante de todo o discorrido no presente tópico, infere-se que os procedimentos e ferramentas utilizados pela Funai para viabilizar o acesso dos povos indígenas à previdência são parcialmente efetivos e suficientes, afinal, apesar de as normas e as definições procedimentais estarem em nível adequado, o corpo técnico é pequeno e pouco qualificado para executar as suas atribuições, além de a divulgação, aos indígenas, sobre os seus direitos previdenciários e as formas de acessá-los, ser deficiente.

As causas para os lapsos verificados podem ser assim sintetizadas: i) dimensionamento subestimado da estrutura responsável por coordenar o tema na Funai-Sede; ii) falta de recursos humanos, de modo geral, nas unidades descentralizadas; iii) circunstâncias externas, ligadas a questões administrativas do INSS; iv) subutilização das plataformas de divulgação e disseminação de informação hoje disponíveis na Funai, notadamente site, redes sociais e YouTube.

Como consequências é possível elencar: i) requerimentos de benefícios realizados de forma intempestiva; ii) CEAR preenchida de maneira equivocada; iii) processos e pedidos instruídos com documentação insuficiente ou errônea; iv) dificuldades na operacionalização dos sistemas informatizados do INSS; v) demandas indeferidas por equívoco procedimental; vi) demora no efetivo acesso dos indígenas aos benefícios; vii) diminuição na capacidade de participação da Funai nas iniciativas de atendimento conjunto, como mutirões, PREVBarco etc; viii) ação da Funai menos propositiva junto ao INSS e aos demais atores envolvidos na temática; ix) diminuta capacidade de monitoramento, avaliação e qualificação das ações; x) dificuldade para o adimplemento, pela Funai, das obrigações assumidas nos ACT recentemente pactuados; xi) indígenas sem plena compreensão dos seus direitos e das formas de acesso a eles; xii) aumento da suscetibilidade dos povos indígenas ao assédio de advogados particulares ou de outros intermediadores; xiii) indígenas à margem do sistema previdenciário.

Destarte, conclui-se que os controles internos da gestão atrelados ao processo de viabilização do acesso dos indígenas à previdência apresentam-se como parcialmente adequados.

[1] Conforme consulta realizada no portal do Ministério da Previdência Social o Atestmed é um sistema do INSS que permite a solicitação do benefício por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença) por meio da análise documental, dispensando a necessidade de perícia médica presencial. É uma forma mais rápida e fácil de obter o benefício, bastando anexar um atestado médico ao pedido online.

3.2. Insuficiência e inefetividade das ferramentas de monitoramento e deficiência na interlocução entre as unidades descentralizadas e a Funai-sede.

Segundo o Tribunal de Contas da União - TCU, a governança pública organizacional deve permitir à Administração “avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e políticas públicas” - ou seja, trata-se de um conjunto de ferramentas e mecanismos que envolvem liderança, estratégia e controle e que visam a eficiência da ação pública e o aperfeiçoamento na prestação de serviços baseada no interesse público.

Para garantir tal eficiência e assertividade nas ações é crucial a utilização de ferramentas de gestão que permitam medir o desempenho das organizações, para o que se emprega o uso de indicadores de diferentes níveis.

No caso da Funai, para a denominada “Política de Promoção dos Direitos Sociais dos Povos Indígenas: Infraestrutura Comunitária, Acompanhamento de Saúde e Atenção a Situações de Emergências, Políticas Públicas de Assistência Social, Previdência Social e Documentação Civil”, que engloba a área objeto desta auditoria, o PPA 2020-2023 previu para 2023 as metas abaixo discriminadas:

Tabela 1. Detalhamento Política Pública

Meta 1	Meta 2
Ampliar o atendimento de Terras- Indígenas com ações ou projetos voltados à promoção dos direitos sociais	Atender 50.000 indígenas, nos temas afetos ao acesso à política de promoção dos direitos sociais
Até 2023: 30% do total de Terras Indígenas	Até 2023: 50.000 indígenas atendidos

Fonte: PPA 2020-2023.

O monitoramento teve como base uma Carteira de Políticas Públicas e era realizado, no exercício que interessa a este trabalho (2023), por meio de Relatórios de Monitoramento Trimestrais - RMT (5165029, 6137836 e 5419203). Os resultados também constam, consolidados, no Relatório Executivo 2023 da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável - DPDS (6304178) e no Relatório de Gestão Funai 2023 (6613398):

Tabela 2. Resultados Política Pública 2023

Percentual de Terras Indígenas atendidas	Meta	Resultado	Percentual
Até 2023: 30% do total de Terras Indígenas	232	425	183,19%

Percentual de Indígenas atendidos	Meta	Resultado	Percentual
Até 2023: 50.000 indígenas atendidos	50.000	174.830	349,66%

Fonte: Relatório Executivo DPDS 2023 (6304178).

Das metas estabelecidas para a Seps/CGPDS/DPDS, na esteira do Monitoramento Interno da Política, visualizou-se o seguinte cenário no período:

Tabela 3. Resultados Seps/CGPDS 2023

Benefícios previdenciários requeridos	Meta	Resultado	Percentual
Em 2023: 1.500	1.500	56.839	3.789,27%

Normativas Internas Propostas (Portarias, Instruções Normativas e correlatos)	Meta	Resultado	Percentual
Em 2023: 2	2	4	200%

Atuação em Acordo de Cooperação Técnica e correlatos	Meta	Resultado	Percentual
Em 2023: 2	2	4	200%

Fonte: Relatório Executivo DPDS 2023 (6304178).

Observa-se, pois, que houve um notório **subdimensionamento da meta** prevista para benefícios previdenciários requeridos no interregno, afinal seus resultados alcançaram o patamar de **3.789,27%**. O mesmo se observa para o número de indígenas atendidos, que ficou em **349,66%** do inicialmente estipulado.

Por sua vez, quanto a **2024**, o [Plano Plurianual 2024-2027 \(6575951\)](#), construído em conjunto com o Ministério dos Povos Indígenas - MPI, assim detalhou o Objetivo Específico 0518:

Tabela 4. Detalhamento Objetivo OE 0518

Entrega	1978 - Certidões de Exercício de Atividade Rural (CEAR) emitidas para indígenas.
Indicador	11299 - Número de CEAR emitidas.
Meta	07F4 - Emitir Certidões de Exercício de Atividade Rural (CEAR) para indígenas. Sendo: 2024 - 10.000 2025 - 20.000 2026 - 30.000 2027 - 40.000
Responsável	CGPDS/ DPDS

Fonte: [Programas Finalísticos do PPA 2024-2027](#)

O Planejamento Estratégico da Funai - PEI para o mesmo quadriênio ([6571454](#)), elaborado tendo como ferramenta norteadora a [Cadeia de Valor](#) e com a atuação focada em [Macroprocessos e Processos](#), dentro dos Objetivos Finalísticos, Eixo Direitos Sociais, ao detalhar o Objetivo “*Promover o acesso culturalmente adequado dos povos indígenas às políticas sociais*”, também fixou as CEAR como indicador:

Imagem 1. Detalhamento Eixo Direitos Sociais

Indicadores	Metas para os indicadores	Responsável pelo atingimento da meta
i14 - Número de indígenas com Certidão de Atividade Rural emitidas pela Funai	30 mil CEAR por ano 2024:30.000; 2025: 30.000; 2026: 30.000; 2027: 30.000 Total 120.000 (não acumulativo)	DPDS

Fonte: Processo PEI 2024-2027 ([6575951](#))

O art. 4º da Resolução nº 5/2024/CIG/Funai, de 06 de maio de 2024 ([6571454](#)), determinou **periodicidade trimestral** para o [monitoramento](#) dos indicadores dos Objetivos Estratégicos e dos Projetos Estratégicos previstos. Atualmente, tal está sendo realizado por meio do preenchimento do documento SEI intitulado *Relatório de Monitoramento Estratégico - RME*, parametrizado de acordo com cada Diretoria responsável - no caso em análise, DPDS ([6669277](#)), cuja publicação no site da Funai deve ocorrer em até 30 dias após o encerramento do trimestre.

Não obstante, ao invés de atendida a periodicidade trimestral, restou confeccionado um **único RME**, abrangendo todo o exercício de 2024 ([8168595](#)). É constatada a intempestividade também para o lançamento no site da Funai, vez que tal documento apenas foi finalizado e assinado em fevereiro de 2025, ou seja, mais de um mês após o encerramento do ano.

Em paralelo, cada área é responsável pela alimentação da sua respectiva aba no [painel Power BI](#) de acesso público, o que deverá ser feito em até 15 dias após o encerramento do trimestre, como estipulado na reunião nº 05/2024 do Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação - CPMA ([7308470](#)).

Além da já notória intempestividade, considerando o dito acerca do RME, essa era a situação reportada no [painel Power BI](#) de Monitoramento, em 06 de janeiro de 2025:

Imagem 2. Painel Monitoramento PEI 2024-2027



Todavia, no dia 29 de abril de 2025, esses foram os números expostos pelo mesmo Painel:

Imagem 3. Painel Monitoramento PEI 2024-2027



Logo, nota-se que houve um equívoco no reporte ou na atualização das informações, vez que, o resultado de 198 mil expedições de CEAR mostrado no PAINEL no início deste trabalho de auditoria, caiu agora para 57 mil – o que deve ser pontuado, sobretudo por se tratar de compilado de dados disponibilizado ao público, como elemento de transparência ativa.

Os resultados consolidados de 2024 constaram no Relatório Anual de Gestão ([8421156](#)), apreciado pelo Parecer nº 1/2025/AUDIN-FUNAI ([8423947](#)), o qual considerou **subestimada a meta prevista no Plano Plurianual 2024-2027 (10 mil CEAR), pois superada em 570%**.

Assim, **tanto em 2023 quanto em 2024, constatou-se problemas no dimensionamento das metas pactuadas.**

No mais, ao avaliar o PPA e o PEI relacionado à área para 2024, observa-se a **emissão da CEAR como grande protagonista**, podendo ser compreendida como atividade crítica e significativa para o desempenho geral da política indigenista.

Mais que isso: a expedição de CEAR foi tão incorporada às atribuições institucionais, que não só é arrolada na [Carta de Serviços ao Usuário - CSU da Funai](#), como é tida, atualmente, como o **principal serviço ao cidadão oferecido** pela autarquia indigenista. Tal percepção adveio das oficinas realizadas nas unidades descentralizadas, na esteira do trabalho de revisão da Carta, que está sendo executado no processo [08620.011854/2024-10 \(8570322\)](#).

Para se chegar ao montante de CEAR expedidas, o Seps explicou que conta com o apoio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações - CGTic, a qual, na primeira quinzena de cada mês, extrai os registros das Certidões geradas e assinadas no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, possuidoras de duplo código de validação, e os lança no [Painel Relatório CEAR](#), hospedado na plataforma *Microsoft Power BI* ([8387582](#)).

No período compreendido no escopo desta auditoria, ou seja, de janeiro de 2023 a dezembro de 2024, o Painel aponta a emissão de 106.305 CEAR. Ele conta ainda com filtros para separação dos números por unidade, por interregno temporal específico e por tipo de benefício.

Não obstante a imprescindibilidade da iniciativa, foram encontradas questões que podem macular a precisão e a **fidedignidade do quantitativo** exposto para cada filtro, o que, inclusive já foi refletido no supramencionado Parecer nº 1/2025/AUDIN-FUNAI ([8423947](#)):

Há, igualmente, quanto ao Indicador 11299/meta 07F4 (DPDS), situação de divergência entre os valores presentes no Relatório de Gestão e aqueles registrados no Power BI: o Relatório informa, à página 162, 56 mil CEAR emitidas; à página 159, traz 56.966 CEAR produzidas; já o Painel BI registra 57 mil.

Nesse prumo, foi reportado pelo próprio Seps/CGPDS que, apesar dos referenciados dispositivos de validação insertos em cada CEAR expedida, com numerações que objetivam individualizá-las, já aconteceu de serem detectadas CEAR diferentes contendo códigos idênticos ([8439495](#)).

Ademais, coexistem filtros de tipos de benefícios equivalentes – incapacidade temporária, nome atual, presente nos normativos vigentes, e auxílio-doença, denominação antiga - pois alguns servidores ainda utilizam erroneamente essa última ([8385717](#)).

De igual feita, chamou a atenção a opção do filtro “*Não Localizado*” para tipo de benefício, o que foi assim justificado pela unidade auditada:

Quanto a categoria "NÃO LOCALIZADO" disponível no filtro de "Tipo de Benefícios", trata-se da nomenclatura que os emitentes de CEAR informam no cabeçalho, campo Benefício solicitado, Maternidade, Aposent, Auxílio Doença, Salário em vez de informar Salário Maternidade, Aposentadoria Rural, Incapacidade Temporária, nomenclaturas que o sistema de extração de dados não reconhece, sendo informados na categoria "NÃO LOCALIZADO". Este SEPS em reuniões, ações itinerantes, capacitações e mutirões tem reforçado junto aos servidores emitentes de CEAR a importância de redigir o nome correto da modalidade de benefício previdenciário na CEAR. (8387582) *Grifo Nosso*

Tais situações, inclusive, reforçam o já mencionado no Achado antecedente, sobre a necessidade de qualificação do corpo técnico da Funai.

Fora esses pontos, vale colacionar as respostas obtidas na pesquisa já citada no Achado anterior, realizada com os emitentes de CEAR, acerca do paralelismo que deveria haver entre as CEAR expedidas e os seus respectivos processos SEI, devidamente instruídos e com mecanismos de controle:

- Questionados se os requerimentos de emissão de CEAR estão instruídos em processo SEI, inclusive os indeferimentos, 79% responderam que *“adota em maior parte ou totalmente”*.
- Questionados se a unidade descentralizada da Funai mantém banco de registros sobre os CEAR emitidos por ela, 74% responderam que *“adota em maior parte ou totalmente”*.
- Questionados se a unidade descentralizada da Funai emite CEAR impressa com numeração sequencial, controlada e insere a documentação no SEI posteriormente, apenas 40% responderam que *“adota em maior parte ou totalmente”*.

Esses percentuais colaboram para a constatação de que os registros existentes no SEI, por si só, não representam a realidade exata do universo de expedição de CEAR na Funai, já que nem todas as Certidões estão lá e não há um total controle quanto à individualidade delas.

Cumpra ainda assinalar que, apesar da correlação com este tema, as denúncias versadas nos autos 08620.004824/2025-20 sobre emissão de CEAR não serão objeto de aprofundamento nesta Auditoria, pois o presente trabalho se limita a aspectos de governança. Não obstante, vale ponderar que o fato de elas existirem, com elementos de autoria e materialidade, aciona um alerta e se soma ao cenário supra exposto, consequentemente, com reflexos na confiabilidade dos registros extraídos do SEI para a formação do PAINEL CEAR.

De outro prisma, existe, igualmente, uma carência **qualitativa** dos dados referentes às CEAR e aos benefícios pleiteados com base nelas: não há informações classificadas por etnias e territórios indígenas atendidos; não há qualquer levantamento sobre percentual de benefícios deferidos e indeferidos, e nem mesmo sobre o tempo médio entre a expedição da CEAR/realização do pedido no GERID ou no *Meu INSS* e a efetiva concessão do benefício.

Deter esse tipo de conhecimento, por lógico, proporcionaria um melhor planejamento e qualificação da política, o que é reconhecido pela própria unidade auditada - a qual, em suas argumentações, atrela esse cenário de baixo detalhamento à escassez de servidores, tratada no Achado 2.1:

Não há levantamento estatístico em relação ao tempo de emissão de CEAR e de concessão de benefício. Esta informação seria muito útil para a execução, mas infelizmente não dispomos de recursos humanos para realizar tal acompanhamento. (8199280)

O mecanismo de extração dos dados do SEI é o único utilizado para o PAINEL CEAR, sendo necessária a criação de outros dispositivos que informem dados como etnia, território, modalidade de benefícios previdenciários requeridos e deferidos, pois apesar do PAINEL CEAR relacionar o quantitativo de emissões de CEAR às unidades descentralizadas, considera-se que o baixo número de pessoas no serviço compromete sobremaneira o monitoramento e a avaliação das ações, projetos e programas relacionados à política previdenciária. (8387582)

Assim, tendo em vista o recorrido até aqui, sobretudo quanto à pouca qualificação dos dados, urge refletir, inclusive, se a utilização do CEAR como grande indicador é ideal e realmente útil enquanto parâmetro de avaliação da execução da política, na medida em que, nem sempre expedir um grande número de CEAR, isoladamente consideradas, representa algo positivo. A CEAR, por si só, não significa que o indígena acessou o benefício previdenciário, e nem que esse acesso se deu oportuna e regularmente.

Há o risco, inclusive, de que a necessidade de simplesmente bater uma meta representada por um número de documentos expedidos, possa macular a observação plena de requisitos e critérios de segurança, principalmente em um contexto repleto de vulnerabilidades, como é o aqui tratado. Nessa esteira, não há sequer cotejamento quanto ao número de CEAR emitidas *versus* população indígena de uma determinada localidade, por exemplo.

Prosseguindo, no planejamento de nível tático, como desdobramento do PEI, foi construído o **Plano Anual de Ação 2024 – PAA** da CGPDS (6396909). Correlacionados à presente auditoria, ele prevê para o Serviço de Previdência Social (Seps), juntamente com o Serviço de Promoção de Acesso à Documentação Civil (Spad), os seguintes processos de trabalho/serviços e indicadores, com metas discriminadas por Coordenação Regional:

Tabela 5. PAA 2024 – Seps e Spad	
PROCESSO DE TRABALHO/SERVIÇO	INDICADOR
Emitir Certidões de Exercício de Atividade Rural (CEAR) para indígenas	Número de Certidões de Exercício de Atividade Rural (CEAR) emitidas para indígenas
Apoiar ações de concessão rotineiras de documentação civil e benefícios previdenciários	Número de ações apoiadas
Apoiar as atividades desenvolvidas em conjunto com outros órgãos em Previdência Social	Número de atividades apoiadas
Treinar servidores para utilização da Plataforma GERID	Número de servidores treinados

Fonte: Plano Anual de Ação 2024 - CGPDS (6396909)

Restou noticiado, via Informação Técnica nº 2/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI (8199280), que o Plano Anual de Ação CGPDS 2025 ainda se encontra em construção.

Já na esfera operacional, utiliza-se o **Plano Anual de Trabalho – PAT Acessibilidade** e, para ações programadas com início, meio e fim, a exemplo de mutirões, o **Plano de Trabalho – PT Direitos Sociais**.

O instrumento de acompanhamento, pelo Seps/CGPDS, das atividades desenvolvidas, tanto na esfera tática, quanto operacional, é o **Relatório de Atividade Executada – RAE** (8387582).

Todavia, apesar dos modelos de PAT, PT e RAE parametrizados no SEI, constatou-se que **não há um fluxo padrão bem estabelecido e absorvido entre Funai-Sede e unidades descentralizadas**, de modo que os processos analisados apresentaram trâmites heterogêneos - ora com 1 PAT Acessibilidade por CR, ora com 1 PAT Acessibilidade por CTL, dentro da mesma CR; ora com apenas 1 RAE contemplando todo o ano ou toda a atividade, ora com 1 RAE para cada etapa de atividade. Houve ainda casos em que a demanda foi realizada e explicada apenas via Ofício, sem a utilização do respectivo Plano, além de situações em que não foi elaborado RAE para todas as ações.

Tais problemas indicam uma **capacidade de monitoramento enfraquecida e insuficiente**, afinal a Seps/CGPDS, responsável por centralizar as informações e coordenar a temática, não alcança o pleno conhecimento sobre todas as atividades desenvolvidas na área.

Essas limitações no monitoramento são reverberadas pela própria unidade auditada:

A CGPDS participa de eventuais reuniões com as Coordenações Regionais e utiliza o Relatório de Atividade Executada - RAE para realizar o monitoramento e avaliar a efetividade das ações previdenciárias junto as comunidades indígenas. (...) Atualmente considera-se que o baixo número de pessoas no serviço compromete sobremaneira o monitoramento e a avaliação das ações, projetos e programas relacionados à política previdenciária. (8199280)

Patricia, Chefe do Serviço de Previdência Social, pontuou preliminarmente, que o déficit de servidores verificado tanto no Seps/CGPDS quanto nas unidades descentralizadas, inviabiliza a realização de reuniões periódicas e o monitoramento mais detalhado das ações desempenhadas dentro do tema previdenciário (8385717)

A mesma percepção é extraída da pesquisa aplicada aos servidores expedidores de CEAR. Quando questionados se as suas unidades descentralizadas reportam formalmente à CGPDS, via RAE ou outros documentos, as atividades relativas à Previdência Social executadas, apenas 51% responderam que *“em maior parte ou totalmente”*.

Paralelamente, não obstante ser o RAE um documento completo, contendo, inclusive, espaço para a análise *SWOT* da ação e de seus resultados e, apesar de todas as observações e detalhamentos feitos pelas unidades descentralizadas nesses campos - alguns uníssonos, como a deficiência do quadro de

servidores - não se tem notícias sobre quais andamentos ou providências foram adotadas pela Funai-Sede a partir desses dados reportados.

Impende consignar, entretanto, que recentemente, em 29/04/2025, foi publicada a Portaria Funai nº 1319/2024 ([8515247](#)), que estabelece procedimentos sobre planejamento e monitoramento no âmbito da Funai – o que, por consequência, impactará o cenário aqui discorrido, devendo ser utilizada, pela unidade auditada, como instrumento base de aprimoramento desse lapso.

Observou-se ainda, nos processos analisados, que a **relação entre a Funai-Sede (Seps/CGPDS) e as unidades descentralizadas se apresentou como distante de qualquer diálogo relativo à qualificação ou apoio na coordenação técnica das atividades.** O Seps/CGPDS se mostrou mero despachante/financiador das demandas propostas pelas unidades descentralizadas, se restringindo à análise superficial e formal dos pleitos, de adequação à competência regimental e disponibilidade de recursos.

Aliás, extrai-se, de manifestação proferida na Reunião ocorrida em 20/03/2025 ([8385717](#)), assim como de respostas constantes na Informação Técnica nº 2/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI ([8199280](#)) e na Informação Técnica nº 3/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI ([8387582](#)), que **não há, por parte da Seps/CGPDS, total clareza quanto às suas atribuições regimentais**, as quais, como consignado no início deste Relatório, abrangem a **articulação intersetorial e interinstitucional**. Cabe exemplificar, acostando o seguinte trecho referente à manifestação de representante da unidade auditada, durante reunião realizada nesta auditoria:

Acrescentou que reuniões mostram-se, muitas vezes, contraproducentes e desgastantes, vez que as unidades descentralizadas costumam valer-se dessas oportunidades para também trazer à tona outros problemas, alheios à competência do Seps/CGPDS, como questões estruturais e materiais. Ponderou, ademais, que cabe às Coordenações Regionais acompanhar a expedição de CEAR por suas unidades subordinadas. ([8385717](#))

Ora, à despeito das competências de execução e das responsabilidades das Coordenações Regionais, é preciso frisar que **cabe à Funai-Sede exercer a coordenação, o apoio, a avaliação e o controle geral das ações inerentes à promoção da acessibilidade dos indígenas às políticas previdenciárias** (artigos 156 e 159 da [Portaria Funai nº 666/PRES](#), de 17 de julho de 2017).

Ainda na seara da relação da Funai-Sede, via Seps/CGPDS, com as unidades descentralizadas, é importante destacar a dinâmica verificada no **cadastro dos servidores da Funai, perante o INSS, para a emissão da CEAR**, o que se dá no bojo do processo [08620.004659/2021-82](#).

Muito mais que **instrumento de credenciamento**, essa listagem também tem a importante função de **mecanismo de controle e segurança**:

que o INSS adota a postura de indeferir, de pronto, o requerimento de benefício feito tendo como base CEAR expedida por servidor em localidade dissonante da sua unidade de lotação, prevista na lista de credenciados que o Seps encaminha quinzenalmente ao INSS; que as exceções são as Superintendências Centro Oeste, Nordeste e Sudeste do INSS, que sobrestam os pedidos suspeitos e pedem informação à Funai, antes de efetivar o indeferimento. ([8385717](#)) *Grifo nosso*

Nesse prumo, de acordo com a [Portaria Funai nº 714](#), de 19 de junho de 2023, que estabelece os procedimentos para a emissão da CEAR, com as alterações impostas pela [Portaria Funai nº 887](#), de 19 de fevereiro de 2024:

Art. 6º São responsáveis pela emissão da CEAR os(as) ocupantes dos seguintes cargos:

- I - Chefe da Coordenação Técnica Local;
- II - Chefe do Serviço de Promoção dos Direitos Sociais e Cidadania;
- III - Chefe do Serviço de Gestão Ambiental e Territorial;
- IV - Chefe da Divisão Técnica;
- V - Coordenador(a) Regional;
- VI - Coordenador(a) de Frente de Proteção Etnoambiental;
- VII - Chefe do Serviço de Proteção e Promoção Etnoambiental; e
- VIII - Chefe da Coordenação Técnica Local subordinada à Frente de Proteção Etnoambiental.

§ 1º Além dos responsáveis pela emissão da CEAR mencionados neste artigo, também poderão emitir Cear os servidores das Coordenações Regionais, Coordenações Técnicas Locais e Coordenações de Frente de Proteção Etnoambientais que estiverem relacionados na listagem dos servidores da Funai habilitados para emissão de CEAR.

§ 2º Caberá às autoridades responsáveis do art. 6º informar ao Serviço de Previdência Social - SEPS toda exclusão, alteração ou inclusão de emissor, antes mesmo de o servidor iniciar a emissão de CEAR.

§ 3º Caberá ao SEPS manter atualizada a listagem dos servidores da Funai habilitados para emissão de CEAR junto a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do Instituto Nacional de Seguro Social - DIRBEN/INSS, sempre que houver exclusão, alteração ou inclusão de emissor. *Grifo nosso*

Depreende-se, pois, que o fluxo interno reside no encaminhamento atualizado de informações, das Coordenações Regionais ao Seps/CGPDS, sempre que ocorrer a necessidade de inclusão ou exclusão de algum nome ou sempre que provocadas para tal - como no caso do Ofício Circular nº 14/2024/SEPS/CGPDS/DPDS/FUNAI ([7262734](#)), que solicitou às CR que noticiassem a situação geral atual nas suas áreas de atuação. O Seps, por sua vez, é responsável por consolidar os dados e remetê-los ao INSS.

Infer-se nos autos que tal envio à autarquia previdenciária, apesar de programado para ocorrer quinzenalmente, nem sempre consegue cumprir esse prazo.

Considerando-se a Listagem de Servidores ([8274027](#)) enviada em 21/02/2025 ao INSS ([8274080](#)), extrai-se que dos **408 servidores cadastrados, 8 já estão aposentados, 12 exonerados e 27 estão em exercício em unidade diversa da lotação**, o que denota **desatualização dos dados**.

O **elevado número de servidores envolvidos nessa tarefa** (408) – cerca de um terço da força de trabalho de toda a Instituição, por si só, representa considerável risco. Quanto maior a quantidade de pessoas envolvidas, maiores devem ser as ferramentas de controle, justamente para se evitar vulnerabilidades que abram caminho para eventuais irregularidades.

Não obstante exista a percepção de que a capilaridade da Funai e o foco em viabilizar o acesso à previdência aos indígenas tenham norteado a decisão de ampliar o rol de emissores da CEAR, o que se deu via Portaria Funai nº 887/2024, é preciso sopesar os **riscos, inclusive de responsabilização em várias searas, que uma abertura sem o atrelamento a uma efetiva estrutura de monitoramento pode impor à Instituição, aos seus servidores e aos próprios indígenas**.

Ademais, foram verificados outros lapsos formais na Listagem de Servidores ([8274027](#)):

- 4 cadastros realizados de forma duplicada (mesmo nome e mesma lotação).
- 5 servidores registrados com substancial erro de grafia em seus nomes.
- 5 unidades cadastradas com o nome errado - destaque para Petrolândia, cadastrada ora como Núcleo Carnaubeira da Penha/PE, ora apenas como Penha; Douradina, cadastrada como Dourados; e Pirahã, cadastrada como Humaitá IV.
- 6 duplas de CTL, de nomes iguais, porém pertencentes a CR diferentes, não cadastradas de forma diferenciada.

Impende ainda destacar que a listagem produzida pela Funai aponta a unidade de **lotação do servidor, não a unidade de exercício** - tal circunstância, aliada aos demais problemas acima relatados, impactam negativamente no monitoramento dos documentos expedidos, pois o INSS utiliza como parâmetro um rol desatualizado, com algumas nomenclaturas errôneas e com locais de expedição que, muitas vezes, podem destoar da lotação indicada para o servidor responsável.

Consequentemente, o INSS pode ser induzido a, equivocada e desnecessariamente, indeferir ou atrasar a concessão de algum pleito, afetando o acesso dos indígenas aos benefícios; ou, de outra face, a partir do momento que a lista continua ostentando nomes que não mais deveriam estar nela, também se abre espaço para eventuais irregularidades.

Partindo dessas inconsistências encontradas na Listagem de Servidores ([8274027](#)), verificou-se os documentos imediatamente anteriores a ela na árvore processual, com o fito de averiguar se tais questões foram reportadas pelas unidades descentralizadas ao Seps, sobretudo quando convocadas via o já

citado Ofício Circular 14, datado de setembro/2024.

Nesse cenário, algumas situações se destacaram:

- Despacho SEDISC/CR-LISE ([8272834](#)), informa que os nomes de dois servidores da CTL São Paulo foram excluídos da listagem, sem qualquer motivo aparente.
- Ofício Nº 301/2024/Sedisc - CR-LIS/DIT ([7962258](#)), de dezembro/2024, traz a última lista atualizada de servidores da CR, solicitando exclusões (3), inclusões (2) e mudanças de local. Todavia, na lista de 21/02/2025, um dos nomes a ser excluído ainda constava, os nomes a serem adicionados ainda não se faziam presentes e uma mudança de local não tinha sido efetuada.
- Ofício Nº 169/2024/Sedisc - CR-AS ([7790774](#)), de novembro/2024, traz a última lista atualizada da CR, a qual, todavia, não condiz com a listagem encaminhada ao INSS em 21/02/2025: há diferença em locais de atuação e pessoas que deveriam ser excluídas e não foram.
- Ofício Nº 235/2024/Sedisc - CR-XIN ([7779008](#)), de novembro/2024, traz a última lista atualizada da CR, a qual, todavia, não condiz com a listagem encaminhada ao INSS em 21/02/2025: 2 exclusões não foram efetivadas.
- Despacho CR-NMT ([7740359](#)), de novembro/2024, traz a última lista atualizada da CR, a qual, todavia, não condiz com a listagem encaminhada ao INSS em 21/02/2025: não foram adicionados 2 nomes. Após esse Despacho, houve a exoneração do servidor Krekreans (Portaria Funai nº 740, de 26/11/2024), entretanto tal não foi reportado pela CR, permanecendo o credenciamento dele na listagem de 21/02/2025.
- Ofício Nº 500/2024/Sedisc - CR-ATO ([7641063](#)), de outubro/2024, traz a última lista atualizada da CR, a qual, todavia, não condiz com a listagem encaminhada ao INSS em 21/02/2025: não foi excluído um servidor e não foram incluídos 3 servidores. Após essa manifestação da CR, houve a alteração de exercício de um servidor para a CR-RR, a qual não foi reportada pela unidade.
- Despacho CR-LISE ([7619162](#)), de outubro/2024, solicita a inclusão de 3 servidores, a alteração de local de um e a exclusão de 3, em razão de exoneração e aposentadoria. O Seps, por sua vez, operou as inclusões e alteração de lotação solicitadas, porém não retirou os 3 servidores da listagem.
- Despacho CR-MAO ([7612656](#)), de outubro/2024, informa ao Seps que o nome de um servidor foi cadastrado erroneamente. Todavia, a correção não foi realizada na listagem de 21/02/2025.
- Ofício Nº 5/2024/DIT - CR-VJ ([7610365](#)), de outubro/2024, traz a última lista atualizada da CR, a qual, todavia, não condiz com a listagem encaminhada ao INSS em 21/02/2025: 4 pessoas não foram excluídas e 5 pessoas não foram incluídas. Além disso, após esse documento, houve a exoneração do servidor Francisco Neto (Portaria Funai nº 100, de 11/02/2025), a qual não foi reportada oportunamente pela CR ao Seps.

Em conjunto, na pesquisa encaminhada aos servidores emissores de CEAR, apenas 56% responderam “*em maior parte ou totalmente*” quando questionados se as suas unidades atualizam com frequência a lista de habilitados.

Diante do verificado, conclui-se que as inconsistências da Listagem de Servidores ([8274027](#)) ocorrem ora por **conta das unidades descentralizadas, que deixam de reportar oportunamente ao Seps suas mudanças de cenário**, ora por **conta do próprio Seps, que não atualiza a listagem de acordo com as informações fornecidas pelas CR nos autos**.

Corroborar-se, assim, fala da própria unidade auditada na reunião inaugural dos trabalhos desta auditoria:

Por fim, informou que, após a incorporação das atividades relativas ao CEAR houve pouca estruturação na Funai para assegurar o controle e monitoramento adequado, o que representa riscos tais como: fraude na emissão da Certidão, assédio de advogados junto a indígenas e servidores, entrada de organizações em área indígena para atuar como intermediadoras do serviço, dentre outros. ([8149559](#)) *Grifo Nosso*

Desse modo, o procedimento de emissão da CEAR pela Funai, tido como grande vedete do processo de trabalho em análise, atividade crítica para o desempenho geral da política indígenista e, como dito, considerado, hoje, o **principal Serviço oferecido pela Instituição ao cidadão (CSU-Funai)**, padece de consideráveis riscos, decorrentes, sobretudo, de um monitoramento deficiente, a começar por aquele realizado sobre a listagem de servidores habilitados à sua execução. Compete, pois, cotejar as responsabilidades assumidas pela Funai perante o INSS, o panorama estrutural vivenciado e as suas possíveis consequências, sem perder de vista o impacto social envolvido, a razão de ser desta autarquia indígenista e a sua gama de atividades prioritárias e legalmente impostas, que vão muito além da questão previdenciária.

Em outras palavras, mesmo sem maiores aprofundamentos na senda operacional, já que a RA-039 mira a governança, **observa-se que, à despeito da intenção motivadora, a Funai assumiu para si uma delicada tarefa, que é a de certificar situações jurídicas geradoras de direitos, sem se municiar da devida estrutura de controle - além das questões pertinentes ao quadro de pessoal, já levantadas neste Relatório**.

Quanto ao cadastro dos servidores Funai para o acesso ao sistema GERID, verifica-se que o fluxo se dá de maneira distinta do estipulado para a CEAR: de acordo com os itens 5.1 e 5.2 do ACT pactuado com o INSS, compete às próprias unidades descentralizadas pleitearem, junto à autarquia previdenciária, as suas adesões e indicarem os servidores a serem cadastrados.

Chama a atenção, entretanto, a não difusão completa, entre as unidades descentralizadas, dessa distribuição de responsabilidades para credenciamento. Nesse prumo, destaca-se relato feito por intermédio do RAE ([6252937](#)), que indica ausência de esclarecimento sobre o realmente pactuado e diálogo deficiente entre a Sede e as pontas:

(...) Morosidade do SEPS- CGPDS em viabilizar credenciamento de servidores da Regional Juruá para efetiva execução do ACT com INSS para atendimento aos indígenas da região sob jurisdição da unidade.

Ressalte-se, ademais, o fato de o Seps/CGPDS, enquanto responsável pela gerência global do tema no âmbito da Funai, não possuir qualquer controle sobre esses dados, como uma listagem centralizada de habilitados em toda a Instituição.

Assim, diante de todo o recorrido no presente tópico, infere-se que os procedimentos e ferramentas de monitoramento da política pública previdenciária voltada aos povos indígenas, pela Funai, não são totalmente efetivos e suficientes; apesar de válidos, nem todos os indicadores estipulados são sensíveis e confiáveis para medir o desempenho das ações; e a interlocução entre as unidades descentralizadas e a Funai-Sede não acontece de maneira satisfatória, prejudicando o acompanhamento dos resultados.

As **causas** para os pontos verificados podem ser assim sintetizadas: *i)* dimensionamento subestimado da estrutura responsável por coordenar o tema na Funai-Sede (Seps/CGPDS); *ii)* número de servidores muito aquém do volume de trabalho; *iii)* déficit na absorção e aplicação cotidiana dos fluxos de trabalho já construídos quanto ao planejamento e prestação de contas; *iv)* déficit na conscientização dos servidores acerca da importância, necessidades e consequências coletivo-institucionais relativas ao planejamento e monitoramento das atividades, sobretudo aquelas pertinentes à expedição de CEAR; *v)* pouca fluidez no diálogo entre Funai-Sede e unidades descentralizadas; *vi)* clareza parcial, por parte do Seps/CGPDS, quanto às suas atribuições regimentais de coordenação; *vii)* cultura organizacional da informalidade ainda existente, priorizando-se, em alguns momentos, a oralidade ou outras formas de comunicação, ao invés da documentação pela via escrita.

Como **consequências** é possível elencar: *i)* estratégia e planejamento institucional formulado de maneira pouco eficaz, tendo como base uma visão incompleta da realidade circundante; *ii)* reduzidos subsídios para aprimorar as atividades; *iii)* dificuldade e escassez de parâmetros para definir ações prioritárias; *iv)* capacidade de articulação institucional limitada, por carência de argumentos e dados concretos e assertivos; *v)* aumento no risco de ocorrência de fraudes.

Destarte, conclui-se que os controles internos da gestão atrelados ao processo de monitoramento da política pública previdenciária voltada aos povos indígenas, **sobretudo aqueles relacionados à expedição da CEAR**, apresentam-se como **parcialmente adequados**.

3.3. Insuficiência parcial da norma que garanta a participação da Funai nas instâncias de qualificação da política previdenciária voltada aos povos indígenas e da interlocução da instituição com outros atores envolvidos na temática.

Em relação à política pública previdenciária, convém, novamente, evocar que é da competência do INSS reconhecer o direito e viabilizar o acesso de todos os cidadãos aos benefícios e serviços da Previdência Social, como aposentadoria, pensão e salário-maternidade, dentre outros.

À Funai, compete estabelecer a **articulação interinstitucional** voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à seguridade social e educação escolar indígena.

A questão é pensar se as normas e diretrizes vigentes são suficientes para garantirem o **assento** da Funai nas instâncias de qualificação de políticas públicas com o fito de assegurar o acesso dos povos indígenas aos benefícios e serviços da Previdência Social.

Qualificar políticas públicas refere-se ao processo de aprimorar e melhorar a qualidade e a eficácia das políticas públicas, visando atingir melhores resultados e atender de forma mais eficiente às necessidades da sociedade. Envolve ações como avaliação, revisão, ajuste e implementação de medidas para garantir que as políticas públicas sejam mais assertivas, inclusivas e eficazes.

Infer-se que, na esfera da Funai, há previsão normativa para articulação e acompanhamento, em conjunto com instituições competentes, quanto à formulação, à implementação e à adequação de políticas, programas, projetos e ações de Previdência Social para povos indígenas, vide [Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973](#), [Decreto nº 11.226 de 07 de outubro de 2022](#), [Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017](#), e, no âmbito mais operacional, [Portaria Funai nº 714, de 19 de junho de 2023](#).

No que diz respeito a diretrizes, durante o período de 2023 e 2024, considerando a transição de governo, a Funai se encontrou em duas situações norteadoras de planejamento, final do quadriênio 2020-2023 e início do 2024-2027, com diretrizes e instrumentos estratégicos para cada, conforme mencionado no item 3.2. O que se observa é que, em ambos casos, a temática está inserida em consonância com as atribuições estabelecidas em seus normativos:

- [PPA 2020-2023](#)
- [Anexo I - Programas Finalísticos PPA 2020-2023](#)
- [Portaria nº 1025/PRES de 08 de setembro de 2020 - PE Indicadores e Metas](#)
- [Resolução CGE nº 1, de 8 de setembro de 2020 - Detalhamento PE](#)
- [Carteira de Políticas Públicas Funai - Promoção dos Direitos Sociais](#)
- [Plano Plurianual 2024-2027](#)
- [Mapa Estratégico 2024-2027](#)
- [Planejamento Estratégico Institucional da Funai 2024-2027](#)

Ainda, sobre a qualificação de políticas, há que se mencionar a agenda transversal, um mecanismo importante que guarda relação com a matéria. A [Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024](#), que aprova o PPA, define a **Agenda Transversal** como um conjunto de atributos que direcionam problemas complexos, podendo incluir questões focadas em públicos específicos ou temas que necessitam de uma abordagem integrada. É elaborada dentro do PPA, que é o instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes para as políticas públicas do governo federal, na busca de garantir direitos, promover a igualdade e enfrentar desafios complexos que afetam diferentes grupos sociais.

Os resultados da identificação e debate sobre as transversalidades durante a formulação dos programas do PPA conformaram as [agendas transversais](#), cuja definição elucida seu propósito: “abordagem de políticas públicas a partir do agrupamento de atributos do PPA que estão distribuídos nos programas finalísticos e que contribuem para determinado tema de interesse da sociedade, ou para público-alvo específico”. São cinco as agendas transversais definidas para o PPA 2024-2027: mulheres, crianças e adolescentes, [povos indígenas](#), igualdade racial e agenda ambiental.

Diversos órgãos assumiram compromissos relacionados com as agendas transversais, sendo que 39 dos 88 programas desse PPA possuem programa, objetivo específico, entrega ou medida institucional e normativa marcados como referentes à Agenda Transversal Povos Indígenas, cujos atributos são apresentados no [Relatório Agenda Transversal Povos Indígenas, PPA-2024-2027](#). Os ministérios envolvidos cooperam para o atendimento do público em questão em alguma das sete dimensões tratadas: 1) Posse plena das terras indígenas; 2) Gestão territorial e ambiental indígena; 3) Sociobioeconomia indígena; 4) Saúde indígena; 5) Educação indígena; **6) Direitos pluriétnicos culturais e sociais**; e 7) Capacidade institucional.

Importa relembrar que a Previdência Social é uma política pública definida pela Constituição Federal em seus artigos 201 e 202 e pelas Leis nº [8.212, de 24 de julho de 1991](#) e [8.213, de 24 de julho de 1991](#), bem como pelo [Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999](#), alterado pelo [Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020](#), e faz parte da Seguridade Social brasileira.

Referente aos normativos do INSS, tem-se a citada [Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022](#), que, ao disciplinar regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário, inclui a Funai em situações referentes aos indígenas.

No que concerne a instâncias de qualificação de políticas públicas, que incluem órgãos como conselhos de políticas públicas, conferências nacionais e organismos de controle social, que atuam na discussão, proposição e acompanhamento das políticas, cita-se, preliminarmente, o [Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI](#), colegiado consultivo ligado ao Ministério dos Povos Indígenas-MPI, responsável pela elaboração e pelo acompanhamento de políticas públicas destinadas aos povos indígenas, instituído pelo [Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023](#).

De acordo com art. 2º, compete ao CNPI o *pensar* a política indigenista e acompanhar a sua implementação, conforme descrito:

Art. 2º - Compete ao Conselho Nacional de Política Indigenista:

I - **propor objetivos e princípios para políticas públicas destinadas aos povos indígenas;**

II - **acompanhar a implementação das políticas públicas destinadas aos povos indígenas;**

(...)

IV - **incentivar a harmonização entre políticas públicas específicas, diferenciadas e direcionadas aos povos indígenas;**

V - **propor a realização das Conferências Nacionais de Política Indigenista;**

(..)

A composição do conselho está definida no art.3º:

Art. 3º O Conselho Nacional de Política Indigenista é composto por sessenta e quatro membros titulares, que serão organizados da seguinte forma:

I - trinta representantes do Poder Executivo federal, dos quais vinte e sete com direito a voto;

II - trinta representantes dos povos e das organizações indígenas, dos quais vinte e sete com direito a voto;

III - quatro representantes de entidades indigenistas sem fins lucrativos, que atuarão como conselheiras, sem direito a voto.

Parágrafo único. A composição de que trata o caput observará a paridade entre o Poder Executivo federal e os povos e organizações indígenas.

Segundo art. 4º, Inciso I, alínea b, na composição do CNPI, é assegurado à Funai assento com direito a voto:

Art. 4º A composição do Conselho Nacional de Política Indigenista será organizada da seguinte forma:

I - representantes dos seguintes órgãos do Poder Executivo federal:

a) um da Casa Civil da Presidência da República, com direito a um voto;

b) dois do Ministério dos Povos Indígenas, dos quais um da **Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai, com direito a dois votos; (Grifo Nosso)**

(...)

Aqui cabe ponderar sobre a **representatividade do ator responsável pela política pública**. Entre os trinta representantes do Poder Executivo federal, previstos no Inciso I do art. 3º, **nem o Ministério da Previdência Social nem o INSS possuem representantes**, ou seja, para se discutir a política pública no âmbito do CNPI, os entes responsáveis apenas poderão fazê-lo por meio de convite, que não lhes dá direito a voto, conforme exarado no art.7º:

Art. 7º Poderão ser convidados para participar das reuniões do Conselho Nacional de Política Indigenista, sem direito a voto, representantes do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Poder Executivo federal e da sociedade civil que não integrem o Conselho Nacional de Política Indigenista, tais como acadêmicos, pesquisadores, especialistas e demais representantes de organizações indígenas e indigenistas.

Consta, na organização do conselho, a previsão de seis câmaras temáticas permanentes para análise de assuntos específicos e relacionados às matérias de sua competência:

(...)

Art. 13. O Conselho Nacional de Política Indigenista poderá dispor de até **seis câmaras temáticas permanentes**, de composição paritária, para **análise de assuntos específicos e relacionados às matérias de sua competência**.

§ 1º Poderão ser criadas câmaras temáticas temporárias a critério do Plenário do Conselho Nacional de Política Indigenista.

§ 2º As câmaras temáticas serão **compostas por membros do Conselho Nacional de Política Indigenista**, que serão indicados pelo Plenário. *Grifo Nosso*.

Em 18/04/2024, ocorreu o segundo dia da 1ª Reunião do Conselho Nacional de Política Indigenista, após sua reinstalação, que tratou da escolha das entidades indigenistas, posse dos/as Conselheiros/as, aprovação do Regimento Interno do CNPI e de suas **Câmaras Temáticas Permanentes**. A reunião contou com a participação de organizações indígenas, representantes governamentais, representantes de organizações indigenistas, bem como participantes convidados/as, conforme relação constante na lista de credenciamento anexada à ata referente ([Ata de definição das Câmaras Temáticas CNPI](#)). Foi aprovada pela maioria presente a proposta que foi trabalhada em plenária, com o texto que a seguir:

Art. 22.

São Câmaras Temáticas Permanentes do CNPI, de composição paritária, com as seguintes denominações:

I – direitos territoriais, proteção e gestão territorial e ambiental;

II – autodeterminação, direito à consulta e participação social;

III – saúde indígena e assistência social;

IV – educação escolar indígena intercultural em todos os níveis e modalidades;

V – proteção e enfrentamento às violências de gênero contra as mulheres e meninas indígenas e indígenas LGBTQIAPN+;

VI – direitos indígenas sociais, culturais e econômicos.

Sobre a política previdenciária especificamente, na 2ª Reunião do CNPI, conforme Ata da 2ª Reunião do CNPI e [Resumo Executivo da 2ª Reunião do Conselho Nacional de Política Indigenista.pdf](#), realizada em 08 e 09/08/2024, foram aprovados os subtemas da Câmara Temática III, e o tema da previdência social foi contemplado, conforme segue:

CT III – saúde indígena e assistência social

(...)

Temas: valorização das medicinas tradicionais indígenas, participação indígena na construção dos planos municipais e estaduais da assistência social, SUAS e SUS para povos indígenas, **previdência social**, saúde mental da juventude indígena, violência das mulheres, atendimento de saúde diferenciada, profissionais qualificados. (detalhamento de subtemas em ata de reunião). *Grifo Nosso*.

Já na 3ª Reunião, foi acordada a alteração das Câmara Temáticas III e VI para novas configurações: **CT III – Seguridade Social, saúde indígena, assistência e previdência social**, conforme proposta de ampliação do escopo da CT para incluir discussão sobre previdência social, de modo a contemplar o tripé da seguridade social (saúde, assistência e previdência social) e **CT VI – Direitos humanos, culturais e econômicos**, com a supressão da menção aos direitos sociais. ([Ata 3ª reunião CNPI](#), [Resumo Executivo 3ª reunião](#)).

Assim, na principal instância de qualificação da política indigenista, o CNPI, constata-se que a Funai tem assento e a previdência social é objeto em uma de suas câmaras temáticas. Outrossim, faz-se necessário ressaltar a falta de representantes dos atores principais que detém a prerrogativa da política previdenciária, para efetiva participação nos debates e entendimentos que a qualificariam.

[Notícias: Funai participa da instalação de CT - CNPI - publicado em 07/08/2024](#)

No próprio espaço da política previdenciária, tem-se o [Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS](#). É um órgão superior de deliberação colegiada, integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social-MPS, e que tem por função estabelecer diretrizes gerais, participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária, bem como apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social. Presidido pelo Ministro da Previdência Social, é composto por representantes do Governo Federal, dos aposentados e pensionistas, trabalhadores em atividade e empregadores. Sua organização e funcionamento estão previstos na [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), bem como em seu Regimento Interno - [Resolução nº 1.212, de 10 de abril de 2002](#).

Atualmente, os representantes do Governo Federal são todos do MPS e do INSS. ([Composição do CNPS](#)). Não obstante, o art. 12 do seu Regimento Interno prevê a possível participação de outros atores, conforme segue:

Art. 12. O Conselho poderá convidar entidades, autoridades, pesquisadores e técnicos, nacionais ou estrangeiros, para colaborar em estudos ou participarem de Comissões instituídas no âmbito do próprio Conselho.

À face de todo o exposto, contempla-se que, não obstante as normas e diretrizes técnicas existentes, elas não são totalmente suficientes para garantir a qualificação da política pública previdenciária voltadas aos povos indígenas. A exemplo, observa-se que não há participação recíproca, prevista formalmente, dos principais atores - o responsável pela política, INSS e o detentor da *expertise*, Funai – nas suas respectivas instâncias de qualificação.

Por mais que a temática esteja presente, haja os debates, inclusive com representantes dos povos indígenas, como no caso do CNPI, por falta da representatividade formal, não há como garantir o diálogo entre as partes de modo a adaptar e predicamentar a política às especificidades dos povos indígenas, garantindo-lhes o direito aos benefícios a que fazem jus.

Prosseguindo, adentra-se no cenário observado na interlocução da Funai com os demais atores envolvidos na temática.

Como mencionado anteriormente, tem-se por parâmetro que qualificar políticas públicas refere-se ao processo de aprimorar e melhorar a qualidade e a eficácia das políticas públicas, visando atingir melhores resultados e atender de forma mais eficiente às necessidades da sociedade, que envolve ações como avaliação, revisão, ajuste e implementação de medidas para garantir que as políticas públicas sejam mais assertivas, inclusivas e eficazes. Assim, da análise dos 15 processos disponibilizados e incluídos na amostra, verifica-se que **as unidades descentralizadas da Funai têm realizado ações de interlocução externa de forma individual e pontual, sem que haja diretrizes de governança institucional mais assertiva por parte da Funai-sede, por intermédio do Seps/CGPDS, como ações de interlocução.**

Da análise da amostra de 15 processos, 5 referentes ao exercício 2023 e 10 referentes ao exercício 2024, deve-se destacar, preliminarmente, que eles não foram escolhidos aleatoriamente pela equipe da Audin, mas foram indicados pelo Seps. Verifica-se **três casos** de parceria, visando atendimento qualificado e prestação de serviços aos indígenas, sendo evidenciados por meio do Projeto TXAI-Edição Feijó - Eixo Assistência Social e Eixo Saúde (Ministério Público do Acre), Palestra sobre direitos previdenciários voltados para agricultores(as) familiares do Estado da Paraíba (Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido - SEAFDS em parceria com o INSS) e Caravana de Direitos Humanos - Prado/BA (Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SJDH do Governo do Estado da Bahia).

Para além das parcerias supracitadas, a CR Juruá consigna, ainda, por intermédio do Ofício Nº 1/2023/DIT - CR-JUR/CR-JUR/FUNAI ([4891312](#)), que a Prefeitura Municipal do Jordão se colocou à disposição para apoiar com **estrutura física e instrumental o atendimento social aos indígenas quando se fizer necessário**.

De outra feita, 4 processos versaram sobre a participação das unidades descentralizada da Funai nas ações dos **PREVBarco**, que são unidades flutuantes da Previdência Social, destinadas ao oferecimento de serviços previdenciários para comunidades ribeirinhas, **indígenas**, quilombolas, chegando a regiões onde não existem (ainda) agências do INSS. A estrutura dos barcos permite atendimento similar a uma Agência da Previdência Social, inclusive com o serviço de avaliação social e perícia médica.

Além de acompanhar os trabalhos, realizar a articulação com os indígenas e prestar apoio durante as viagens, a Funai participa de reuniões de planejamento com o INSS nas quais são discutidos itens como o detalhamento das rotas do PREVBarco e a definição de pontos estratégicos de parada e atendimento de populações indígenas, conforme matéria publicada em 17/02/2022 ([Fonte: site Funai](#)).

Não obstante, ao questionar a CGPDS sobre quais os critérios de priorização para escolha dos pontos de parada do INSS para atendimento de populações indígenas, se havia alguma orientação técnica formalizada nesse sentido e, evidenciar por intermédio de documentos e/ou indicar processos SEI, obteve-se a resposta abaixo:

A Funai não participa do processo de escolha e elaboração do cronograma do PREVBARCO desde 2018, todavia, a Autarquia encaminha em tempo hábil o cronograma. Informação Técnica nº 3/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI (8387582) *Grifo nosso*

Sobre o PREVBARCO, em reunião (8385717) realizada, representante do Seps citou que o último grande encontro realizado entre a Funai e o INSS se deu em 2018; que em outubro de 2024, apenas a Coordenação Regional Madeira atendeu ao chamado para comparecimento em reunião *on line* sobre o tema; e que quem define o trajeto do PREVBARCO é o INSS, cabendo à Funai demandar a inclusão das suas localidades de interesse. Ressaltou que o INSS disponibilizou uma cabine para a Funai, porém que tal ocupação não foi concretizada, porque a Funai não dispunha de recursos para arcar com o seguro de vida necessário para o embarque dos seus servidores no barco. Além disso, a situação esbarra na carência de pessoal, como já citado em Achado antecedente.

Ainda acerca do PREVBARCO, em reunião (8439495) com a Coordenadora-Geral da CGPDS, restou salientado que, nas localidades de parada, cabe à Funai conseguir e organizar o espaço físico onde prestará os seus atendimentos, por intermédio de articulação com os atores locais.

Sobre ações envolvendo o PREVBARCO, destaca-se apontamentos explanados como fraquezas e ameaças identificados no Relatório de Atividade Executada - RAE (6489516):

Necessidade maior interação entre os agentes do INSS e os agentes locais da Funai nos municípios de atendimento da unidade móvel do Instituto, pois, **a falta de uma ampla reunião de alinhamento, reunindo INSS, unidades da Funai e Prefeituras, resultou em articulação para atendimentos dos indígenas "menos" eficaz**". *Grifo Nosso*

Falta de orientações mais precisas do INSS sobre o "pós atendimento" e os prazos para pagamento dos benefícios eventualmente aprovados pelos indígenas, com necessidade de servidores da Funai se mobilizarem constantemente para compreender as orientações "básicas" ofertadas aos usuários. *Grifo Nosso*

Assim, no que se refere à interlocução com o INSS sobre o PREVBARCO, verifica-se uma **discrepância entre o que é divulgado de forma institucional no portal da Funai e o que é relatado pela unidade técnica competente, cuja atribuição recai em promover a articulação intersetorial e interinstitucional, assim como também apontado por uma das unidades regionais.**

De parceria com o INSS por intermédio da CR Nordeste II, reportou-se que os técnicos do INSS indeferem os pedidos e pedem evidências para comprovação das produções por indígenas, visando concessão de benefícios sociais, que por vezes são indeferidos em função de ausência de tais comprovações na emissão do CEAR. A base normativa permite tais exigências, assim sendo, os pedidos dos técnicos são pertinentes e adequados.

Quando da análise das negativas aos requerimentos de benefícios previdenciários, verificou-se que CEAR's com a ausência de **visitas ao local de produção do requerente eram questionadas pelos técnicos do INSS**. Portanto, **houve um esforço, por parte dos servidores da CTL Natal de verificar os locais de produção, o que propiciou não só melhores e maiores dados para a elaboração da CEAR, mas também um melhor esclarecimento aos indígenas quanto ao processo de requerimento de benefícios previdenciários**. RAE CTL Natal (6238538) *Grifo Nosso*

Do acima exposto, reforçando o já contido no achado 3.1, faz-se necessário treinar os técnicos da Funai na elaboração de documentos comprobatórios que subsidiam a emissão da CEAR e alinhar com o INSS a melhor conduta a ser adotada para qualificar os servidores autorizados a emitir tal documento, cujo universo é extremamente significativo, aproximadamente 408 servidores, **envolvidos de forma direta na ação**.

A CGPDS mencionou em reunião (8439495) que, em relação à capacitação, idealiza a pactuação de um ACT para acesso à Escola PEP – Programa de Educação Previdenciária do INSS e que a autarquia previdenciária, inclusive, já ofereceu à Funai um estúdio, para gravar vídeos voltados à qualificação de servidores e indígenas.

Além disso, não foi identificado processo de interlocução institucional com o INSS por meio da CGPDS, ou documentos que evidenciem que tais aprimoramentos e melhorias das políticas públicas previdenciárias voltadas aos povos indígenas, foram de fato realizadas nos exercícios de 2023 e 2024, relativos ao período de análise do presente trabalho.

Por outro lado, acerca da interlocução com outros atores envolvidos na questão previdenciária voltada aos povos indígenas, a representante do Seps mencionou em reunião (8385717), que a Funai é constantemente demandada para o fornecimento de subsídios para as ações judiciais movidas pelo Ministério Público da União, pela Defensoria Pública da União e pelas Defensorias Públicas estaduais. Complementou, afirmando que, no nível regional, ocorrem várias parcerias bem-sucedidas dentro da temática, citando mutirões realizados pela DPU com a CR Nordeste II e projeto premiado encabeçado pelo Judiciário maranhense.

Sobre o projeto maranhense supramencionado, ressaltou, ainda, que ele foi pensado e executado visando sanar um problema costumeiramente verificado quanto aos pedidos de pensão por morte: o INSS requer documentação que os indígenas culturalmente não utilizam, como certidão de casamento ou escritura de união estável. Assim, em suma, a juíza idealizadora, após um trabalho de conversação com as lideranças, organizou mutirões que tentaram conciliar o ritual tradicional indígena com a expedição da documentação civil.

Na mesma ocasião, foi esclarecido que a Funai tem enfrentado dificuldades para assegurar o cadastramento dos seus servidores para o uso do GERID, em decorrência de questões internas do setor responsável no INSS; pontuou-se que a Funai pretende propor ao INSS que o Seps/CGPDS se transforme em cadastrador intermediário, para facilitar essas permissões e aprimorar o mecanismo de monitoramento da concessão de benefícios aos indígenas após emissão do CEAR.

Destacou-se também que não há uma divisão interna no INSS voltada unicamente às questões que envolvem os indígenas. Acrescentou **que o INSS deveria priorizar os pedidos de benefícios oriundos dos indígenas, até mesmo como contrapartida ao fato de que os indígenas atendidos pela Funai, deveriam, originalmente, ser atendidos pelo INSS, ou seja, a Funai acaba absorvendo um grande público/demanda, que seria destinado inicialmente às agências do INSS.**

Em outra oportunidade de reunião (8439495), representantes do Seps e CGPDS salientaram ainda que muitas vezes a feitura de CEAR é imposta à Funai por decisão judicial, afinal muitos advogados, após a negativa do servidor da unidade descentralizada, judicializam a questão. Citou-se, principalmente, as Defensorias Públicas, as quais exercem pressão e acabam judicializando em excesso a expedição da CEAR – por exemplo, em um mesmo dia, a CGPDS chegou a receber 13 Mandados de Segurança.

No mesmo encontro (8439495), relatou-se, pela CGPDS, dificuldades de acesso e diálogo direto com o INSS. Citou-se que os dois ACT firmados entre a Funai e a autarquia previdenciária, apesar de vigentes, enfrentam problemas na execução. No caso específico do ACT CNIS, consignou-se que o INSS demorou cerca de um ano para organizar o curso de capacitação previsto como seu encargo.

Ainda, em relação aos processos analisados, identifica-se ações de **mutirões, caravanas, ou seja, uma espécie de força tarefa**, que envolvem desde regularização da documentação civil dos indígenas até a formalização do pedido previdenciário. Em que pese não ser objeto do presente trabalho de auditoria, tal documentação é necessária, sendo o primeiro passo para ingressar com os requerimentos de benefícios previdenciários.

Identifica-se, ainda, nos processos analisados, que as unidades descentralizadas têm realizado interlocução com agentes externos, em 6 casos com o INSS, no intuito de melhorar o atendimento aos indígenas, por vezes como um mediador ou facilitador em função das questões culturais e da barreira da língua, sem suporte adequado, pela Funai-Sede, de orientação, avaliação e revisão das ações.

Por derradeiro, como valioso fruto da relação estabelecida entre a Funai e o INSS, reitera-se a pactuação do **ACT Digital – Gerid** e do **ACT CNIS**, já detalhados neste Relatório. Considerando a relevância do tema e a gama de responsabilidades assumidas com a assinatura desses Acordos de Cooperação, insta consignar que a aproximação interinstitucional de autarquias com a capilaridades tão grandes e distinta, merece atenção redobrada.

Impende pontuar que tanto o item 6 do ACT CNIS - Cronograma de Execução (6098341), quanto o item 6 do Plano de Trabalho do ACT Gerid (8037425), preveem a realização de **reuniões semestrais** de alinhamento entre as duas Instituições, para avaliação de resultados e seus reflexos.

Sem embargo, apesar da importância dessas oportunidades de diálogo - que, frise-se, se colocaram como **obrigação pactuada, e não mera liberalidade** – tais não estão efetivamente ocorrendo, conforme informado pela própria unidade auditada na Informação Técnica nº 2/2025/SEPS/CGPDS/DPDS-FUNAI (8199280): **“O monitoramento do ACT Digital e ACT CNIS não pode ser realizado devido a carência de servidores no SEPS/CGPDS”**. De fato, não há documentos, e-mail, memórias, atas ou relatórios nesse sentido.

É certo que, inobstante a relevância da celebração desses instrumentos de acordo de atuação conjunta, a ausência de adequado acompanhamento posterior e de sinergia entre as Instituições envolvidas afeta negativamente a sua efetividade e, mais que isso, gera riscos, sobretudo tendo em vista o panorama

discorrido ao longo do presente Relatório.

A despeito da auditoria não avaliar aspectos operacionais, é cediço a diversidade regional do Brasil, a dificuldade de locomoção dos indígenas, de acesso aos serviços básicos como luz, ainda mais restrito à *internet*, por exemplo, que se faz imprescindível para acesso aos serviços previdenciários que, por sua vez, ficam **comprometidos, sem que haja um intermediário facilitador, ou seja, a própria Funai, e um diálogo fluente entre os atores envolvidos**.

Especificamente, a interlocução entre a Funai e o INSS, autarquia previdenciária, é frágil, em outras palavras, **insuficiente**, considerando as atribuições delegadas aos agentes da Funai, tanto na sede, como **gestores** do processo de trabalho, quanto nas unidades descentralizadas, como executores. Como visto, embora tenha-se pactuado acordos de cooperação, o arranjo institucional precisa ser aperfeiçoado e monitorado por ambas as instituições.

As **causas** para os pontos verificados podem ser assim sintetizadas: *i)* interlocução frágil entre a Funai e o INSS; *ii)* falta de recursos humanos na Sede/Funai para realizar a interlocução necessária com os agentes externos, *iii)* problemas na condução de coordenação entre a Funai e o INSS, *iii)* circunstâncias políticas contrárias aos indígenas, *iv)* insuficiente internalização da alta administração da Funai sobre o risco e a complexidade de ações que tal atribuição acarretou ao corpo técnico da Funai.

Como **consequências** é possível elencar: *i)* ação da Funai menos propositiva junto ao INSS e aos demais atores da política, *ii)* política elaborada de forma ineficaz, *iii)* indígenas à margem do sistema previdenciário, *iv)* morosidade na construção de parcerias e no estabelecimento de orientações e diretrizes que possam solucionar problemas advindo da atribuição delegada à Funai.

4. RECOMENDAÇÕES

Achado 3.1. Parcial efetividade e suficiência dos procedimentos e ferramentas utilizadas para viabilizar o acesso dos povos indígenas à previdência.

Recomenda-se à Presidência:

1) Promover o redimensionamento do setor da Funai-Sede responsável por coordenar a atuação da Instituição na seara previdenciária.

Prazo: XXX

2) Promover o redimensionamento da força de trabalho atuante no setor da Funai-Sede responsável por coordenar a atuação da Instituição na seara previdenciária.

Prazo: XXX

3) Promover a reavaliação das obrigações assumidas pela Funai na área previdenciária, perante o INSS, via ACT Digital e ACT CNIS, bem como as relacionadas à expedição de CEAR, realizando as revisões e conformações pertinentes ou fornecendo adequados meios de execução e adimplemento, caso mantidas nas formas atualmente pactuadas.

Prazo: 31/12/2025

Recomenda-se à CGPDS:

4) Realizar levantamento geral da necessidade de capacitação dos servidores atuantes na seara previdenciária e incluir no planejamento anual da Funai.

Prazo: 30/04/2026

Recomenda-se à Presidência (Ascom) e à CGPDS:

5) Elaborar e executar Plano de Ação visando aprimorar e ampliar a divulgação e a prestação de esclarecimentos quanto à atuação da Instituição na área previdenciária, focando principalmente na utilização do site da Funai e das suas redes sociais, contemplando a atualização dos dados já disponibilizados nesses veículos e a elaboração de novos conteúdos, voltados tanto para os próprios servidores, quanto para os indígenas e a população em geral.

Prazo: 31/12/2025

Achado 3.2. Insuficiência e inefetividade das ferramentas de monitoramento e deficiência na interlocução entre as unidades descentralizadas e a Funai-Sede.

Recomenda-se à CGTic e à CGPDS:

6) Reformular o instrumento de acompanhamento da expedição de CEAR (Painel Relatório CEAR) e de requerimento de benefícios previdenciários, aprimorando-o com mais itens de segurança da informação e maior gama de filtros, tornando-o capaz de fornecer dados mais qualificados e fidedignos.

Prazo: 30/04/2026

7) Criar ferramenta para organização e gestão de listagem centralizada de servidores da Funai cadastrados para o acesso aos sistemas Gerid e CNIS do INSS, bem como de emitentes de CEAR, com critérios de segurança e atualização.

Prazo: 30/04/2026

Recomenda-se à CGPDS:

8) Reformular o procedimento de expedição de CEAR, incluindo mais elementos de segurança no seu fluxo.

Prazo: 30/04/2026

Achado 3.3. Insuficiência parcial da norma que garanta a participação da Funai nas instâncias de qualificação da política previdenciária voltada aos povos indígenas e da interlocução da instituição com outros atores envolvidos na temática.

Recomenda-se à Presidência da Funai:

9) Propor junto ao MPI a inclusão do INSS como membro do CNPI e/ou a realização de articulação no sentido de inserir a própria Funai e/ou MPI nas instâncias que detém a prerrogativa da política previdenciária, se possível, com o direito a voto.

Prazo: 31/12/2025

Recomenda-se à Presidência da Funai e à DPDS:

10) Adotar providências para garantir que a Funai esteja disponível e em condições de adimplir com a sua parte no previsto no item 6 do ACT CNIS - Cronograma de Execução e no item 6 do Plano de Trabalho do ACT Gerid, no tocante à realização de reuniões semestrais de monitoramento e alinhamento com o INSS.

Prazo: 31/12/2025

Recomenda-se à CGPDS:

11) Sistematizar ações de interlocução e seus registros, de modo que evidencie seu papel de articular, apoiar, monitorar e avaliar ações, projetos, programas e políticas previdenciárias, voltadas aos povos indígenas, visando reporte de fragilidades de forma tempestiva à alta administração da Funai e do

INSS, para busca de melhor solução de forma conjunta.

Prazo: 30/04/2026

5. CONCLUSÃO

Das análises, concluiu-se que a unidade possui controles formalmente estabelecidos em normas, tanto pela legislação externa e pela jurisprudência, quanto por normativos internos, que detalham a atuação da Funai e trazem, inclusive, modelos de documentos a serem seguidos. Tais controles são publicizados e há evidências que apontam para a orientação das unidades descentralizadas.

Por outro lado, constatou-se que o quadro de servidores atuantes na viabilização do acesso dos indígenas à previdência, tanto na Funai-Sede quanto nas unidades descentralizadas, é insuficiente e ostenta qualificação deficitária.

Igualmente, observou-se a não divulgação satisfatória, aos indígenas, sobre os procedimentos necessários ao acesso à previdência, bem como, principalmente, sobre a capacidade de atuação da Funai nessas situações, como facilitadora.

Os procedimentos e ferramentas de monitoramento da política pública previdenciária voltada aos povos indígenas, pela Funai, mostraram-se não totalmente efetivos e suficientes; apesar de válidos, nem todos os indicadores estipulados são sensíveis e confiáveis para medir o desempenho das ações. Ademais, a interlocução entre as unidades descentralizadas e a Funai-Sede não acontece de maneira satisfatória, prejudicando o acompanhamento dos resultados. Nessa seara, destacaram-se os riscos ligados à expedição da CEAR pelos servidores da autarquia indigenista.

Quanto ao pensar a política pública previdenciária, verifica-se que há uma ampla legislação orientativa sobre a participação da Funai, entretanto, a Instituição não tem assento em colegiados de qualificação específica, para negociar melhorias voltadas aos povos indígenas. Tal situação ocorre também com o INSS e o Ministério da Previdência Social - MPS, que não possuem assento no âmbito do CNPI, Conselho que tem por atribuição elaborar e acompanhar a implementação de políticas públicas destinadas aos povos indígenas, de modo geral, existindo inclusive uma Câmara com a temática aqui versada. Há um lapso na formalização do diálogo entre os principais atores envolvidos.

Por fim, a interlocução entre a Funai e o INSS é insuficiente. Embora tenham pactuado acordos de cooperação, o arranjo institucional precisa ser aperfeiçoado e monitorado por ambas as instituições, o diálogo fluido e tempestivo, próximo e colaborativo, visando o atendimento qualificado dos povos indígenas. É preciso sopesar que tal serviço é de extrema relevância para as comunidades e que o apoio mútuo de instituições de estado, embora desafiador, caracteriza-se como oportunidades e forças para melhorar a vida de tais populações, por vezes vulneráveis em diferentes esferas.

(assinado eletronicamente)

Antônio Sérgio Ferreira Senna

Chefe do Serviço de Planejamento e Acompanhamento de Auditoria

(assinado eletronicamente)

Tatiane Oliveira Urzedo Queiroz

Especialista em Indigenismo

(assinado eletronicamente)

Wellington Lima Silva Júnior

Analista Técnico-Administrativo

(assinado eletronicamente)

Maysa Sena de Carvalho

Coordenadora de Avaliação

(assinado eletronicamente)

Maria Tereza Stamatto Passarela

Coordenadora de Auditoria Substituta

[1]

De acordo.

(assinado eletronicamente)

Gustavo Henrique Corrêa de Paula Maciel

Auditor-Chefe

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

[1] A servidora **LORENA RODRIGUES SOARES**, Técnico em Indigenismo, matrícula nº 1811876, participou da Coordenação desta Auditoria em sua fase de planejamento e de execução inicial. Não obstante, o presente Relatório Preliminar não conterà a sua assinatura, considerando que desde o dia 22/04/2025 a servidora está afastada das suas atividades, para participar de Curso de Formação Profissional, decorrente de aprovação em concurso público (Portaria de Pessoal Funai nº 212, de 24/03/2025 - [8403011](#)).