



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Nacional dos Povos Indígenas
Exercício 2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Justiça e Segurança Pública

Unidade Auditada: Fundação Nacional dos Povos Indígenas

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1082201

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O objeto de auditoria avaliado foi a atuação da Funai no âmbito do processo de licenciamento ambiental com presença de componente indígena bem como na execução de políticas de gestão ambiental.

O escopo dos trabalhos abrangeu as atividades realizadas pela Funai concernentes ao fluxo processual para o licenciamento ambiental previsto na Portaria Interministerial 60/2015 e na Instrução Normativa Funai 02/2015, que disciplinam a atuação da Fundação no supracitado processo. Ademais, o escopo abrangeu a análise dos Planos Anuais de Trabalho submetidos pelas Coordenações Regionais da Funai para a CGGAM em 2021.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em razão da avaliação dos riscos associados ao objetivo de negócio “promover o desenvolvimento sustentável e a gestão ambiental e territorial indígena”, identificados no mapeamento do universo de auditoria realizado pela CGU, além de ter sido indicado como tema prioritário de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 2021.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As principais conclusões alcançadas pela equipe de auditoria foram:

- Que a maioria dos órgãos ambientais estaduais/municipais não convoca a Funai para que se manifeste no processo de licenciamento ambiental com presença de componente indígena, ou o faz de forma tardia;
- Que o gerenciamento de processos de licenciamento ambiental realizado pela Funai apresenta fragilidades;
- Que as estruturas de governança da Política de Gestão Territorial e Ambiental previstas em normativo não estão atuando;
- Que há oportunidade de aperfeiçoamento das metas e indicadores relacionados à Gestão Territorial e Ambiental Indígena.

As principais recomendações emitidas pela CGU à Funai foram:

- Elaborar plano de ação com o objetivo de realizar ações periódicas de divulgação junto aos órgãos ambientais estaduais/municipais acerca da necessidade de participação da Funai no licenciamento ambiental;
- Analisar a viabilidade de utilização de sistema informatizado para realizar o gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental;
- Identificar e executar as ações necessárias para reconstituir, de forma efetiva, as instâncias de governança previstas no Decreto 7.747/2012 ou estruturas similares;
- Instituir metas e indicadores que permitam aferir a efetividade das ações executadas pela Funai relativas à gestão ambiental.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGGAM	Coordenação-Geral de Gestão Ambiental (Funai/DPDS)
CGLIC	Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental (Funai/DPDS)
CGU	Controladoria-Geral da União
CI	Componente Indígena do Licenciamento Ambiental
CR	Coordenação Regional da Funai
DPDS	Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (Funai)
DPT	Diretoria de Proteção Territorial (Funai)
ECI	Estudo do Componente Indígena do Licenciamento Ambiental
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IN	Instrução Normativa
PBA-CI	Plano Básico Ambiental relacionado ao Componente Indígena do Licenciamento Ambiental
PGSRN	Política de Gestão Sustentável dos Recursos Naturais
PNGATI	Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas
Selis	Serviço de Licenciamento Simplificado (Funai/DPDS/CGLIC)
TCU	Tribunal de Contas da União
TRE	Termo de Referência Específico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Interlocução satisfatória entre a Funai e as comunidades indígenas envolvidas no processo de Licenciamento Ambiental.	10
2. Falta de convocação da Funai, por parte dos órgãos ambientais, para que ela se manifeste quanto ao Componente Indígena do processo de licenciamento ambiental.	12
3. Descumprimento de prazos previstos na Portaria Interministerial 60/2015 para manifestações da Funai relacionadas ao Componente Indígena do processo de licenciamento ambiental.	13
4. Lacuna de normatização acerca do processo simplificado de licenciamento ambiental com presença de Componente Indígena.	15
5. Divulgação satisfatória dos requisitos necessários para solicitação de manifestação da Funai sobre o CI do processo de licenciamento ambiental.	17
6. Necessidade de maior detalhamento das normas e procedimentos que balizam as análises técnicas da Funai relativas ao CI do processo de licenciamento ambiental.	19
7. Fragilidades no gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental que envolvem o Componente Indígena.	20
8. Conformidade das análises técnicas referentes ao Estudo do Componente Indígena (ECI) e do Plano Básico Ambiental (PBA-CI).	23
9. Utilização do PBA-CI como instrumento de controle para as ações de monitoramento da implementação das medidas de mitigação.	24
10. Ausência de prazos legais para emissão das análises técnicas referentes aos relatórios periódicos de execução dos PBA-CI.	25
11. Conformidade na avaliação da implementação das medidas de mitigação e controle previstas nos PBA-CI's.	27
12. Ausência de estruturas de governança da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas	28
13. Oportunidade de aperfeiçoamento da coordenação das ações de gestão ambiental por meio da aprovação e monitoramento dos Planos de Trabalho submetidos pelas CR's.	29
14. Utilização das ações previstas na Política de Gestão Sustentável dos Recursos Naturais (PGSRN) como direcionador dos projetos de gestão ambiental propostos pelas Coordenações Regionais.	31

15. Necessidade de aperfeiçoamento das metas e indicadores relacionados à Gestão Territorial e Ambiental Indígena.	32
RECOMENDAÇÕES	33
CONCLUSÃO	35
ANEXO	37
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	37

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados dos trabalhos de auditoria interna realizados pela CGU na Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai, os quais tinham como objetivo geral avaliar a atuação da referida Fundação no que tange ao macroprocesso de gestão ambiental e territorial de terras indígenas.

Especificamente, o objeto auditado consistiu nas atividades realizadas pela Funai no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que envolvem o componente indígena – comunidades e terras indígenas, bem como as atividades executadas pelo órgão relacionadas à gestão ambiental.

O programa orçamentário dentro do orçamento da União vinculado à Funai para as supracitadas atividades é o 0617 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. O objeto dessa auditoria (processos envolvidos no objetivo de negócio “Promover a gestão territorial e ambiental das terras indígenas”) possui as seguintes ações orçamentárias relacionadas ao referido programa orçamentário:

- 21BO - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; e
- 20UF - Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados.

A Funai, como órgão indigenista oficial, tem a obrigação de se manifestar em todo e qualquer licenciamento ambiental de empreendimentos que afete direta ou indiretamente as terras e as comunidades indígenas. A previsão legal para sua participação consta em diversos normativos, a saber: na Lei 5.371/67; na Lei 6.001/73; nos artigos 225 e 231 da Constituição Federal/88; na Resolução Conama 237/97; na Convenção 169/OIT/89, na Portaria Interministerial 060/2015; e no Decreto 7.747/2012, que institui a PNGATI.

A Constituição Federal brasileira de 1988 prevê a garantia dos direitos indígenas, pois, no § 3º do art. 231, ela estabelece que o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas.

Com relação ao escopo, foram objeto de exame a conformidade do fluxo processual do licenciamento ambiental, bem como questões de desempenho operacional da Funai no referido processo. Também fizeram parte do escopo atividades relacionadas à gestão ambiental, contemplando aspectos de gestão e governança.

O objeto de auditoria foi selecionado com base na metodologia de auditoria baseada em riscos, considerando o mapeamento do universo de auditoria realizado pela CGU no exercício de 2019. A partir do entendimento do modelo de negócio da Funai e da hierarquização dos riscos identificados para os objetivos do negócio da unidade, foi possível definir o Universo de Auditoria da referida Fundação. A partir disso, permite-se propor temas de auditoria considerando-se os riscos de negócio levantados, analisando-se também as causas e

consequências identificadas para tais riscos, e a legislação relacionada às áreas avaliadas como “proprietárias” desses riscos.

O objeto do presente trabalho obteve a maior pontuação de risco entre todos os objetivos de negócio identificados, além de ter sido indicado como tema prioritário de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 2021.

Com relação à materialidade, cabe destacar que a relevância do tema não está relacionada apenas ao volume orçamentário, mas também à sua sensibilidade – a partir da extensão dos territórios indígenas e da complexidade das questões sociais, culturais e econômicas que envolvem as comunidades indígenas.

As terras indígenas, eventualmente, estão envolvidas em projetos de empreendedores, que vão desde grandes usinas hidrelétricas até pequenas pousadas. A manifestação da Funai geralmente é requerida em todas as fases do licenciamento ambiental, a saber:

- a) Licença Prévia (fase relativa aos estudos de impacto às comunidades indígenas e avaliação da viabilidade do empreendimento);
- b) Licença de Instalação (fase relativa à elaboração e implementação de programas voltados às comunidades indígenas, caso o empreendimento seja considerado viável);
- e
- c) Licença de Operação (fase de funcionamento efetivo dos programas e sua renovação).

Esse processo tem um risco significativo pois, a depender da situação, pode haver diversos interesses conflitantes: indígenas, empreendedores, população local, governo local, Funai, órgãos ambientais, dentre outros. Dessa forma, uma atuação intempestiva ou ineficiente da referida Fundação pode acarretar prejuízos por vezes irreparáveis para os povos indígenas, bem como pode resultar na degradação da biodiversidade da região, em danos ambientais e no enfraquecimento da tradição cultural indígena. Desta forma, as questões e subquestões de auditoria formuladas a partir da identificação e avaliação dos riscos relacionados foram as seguintes:

- As estruturas de governança e gestão, necessárias à gestão ambiental indígena, estão institucionalizadas e são efetivas?
 - As estruturas de coordenação da Funai relacionadas à gestão ambiental estão institucionalizadas?
 - As estruturas de coordenação são reconhecidas pelas CR's e outros atores envolvidos?
 - As normas e diretrizes técnicas são suficientes para orientar os procedimentos relacionados à gestão ambiental indígena?
 - As instâncias de articulação existentes para alinhamento das ações dos atores envolvidos são suficientes e permitem o atingimento das metas estabelecidas?
 - Os atores envolvidos na interlocução com os indígenas no que tange ao Licenciamento Ambiental atuam de maneira coerente e coordenada?
- O desempenho operacional do CI do licenciamento ambiental é satisfatório?

- Os produtos e serviços oferecidos por meio da atuação da Funai no Componente Indígena do licenciamento ambiental (CI) atendem a critérios de qualidade?
- As ações da Funai propiciam a implementação das medidas de mitigação e controle previstas no Plano Básico Ambiental-CI (PBA-CI) do licenciamento ambiental?

Com relação à metodologia e às técnicas empregadas nos trabalhos de auditoria, foi realizada extensa pesquisa documental utilizando diversas fontes, bem como foram realizadas várias reuniões com os gestores da Funai que atuam diretamente nas atividades relacionadas ao objeto de auditoria.

Em especial, houve interlocução da equipe de auditoria com gestores federais que atuam na Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental (CGLIC) e na Coordenação-Geral de Gestão Ambiental (CGGAM), ambas pertencentes à Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável – DPDS, órgão integrante da sede da Funai, em Brasília-DF. Ademais, foi realizada a análise documental em processos de licenciamento ambiental e em planos anuais de trabalho (PAT), selecionados por amostragem, a partir de solicitação da equipe de auditoria encaminhada aos gestores da Funai.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Interlocução satisfatória entre a Funai e as comunidades indígenas envolvidas no processo de Licenciamento Ambiental.

O presente item teve como objetivo verificar se os atores da Funai envolvidos na interlocução com os indígenas, no que tange ao Componente Indígena (CI) presente no processo de licenciamento ambiental, atuam de maneira coerente e coordenada.

Foram efetuados procedimentos de auditoria com a finalidade de verificar:

- Quais os canais de comunicação utilizados pela Funai na interlocução com as comunidades indígenas, e se as comunicações ocorrem de forma adequada e tempestiva;
- A existência de manuais/rotinas/procedimentos acerca da realização de comunicação com as comunidades indígenas; e
- Se o processo de interlocução entre a Funai e as comunidades indígenas segue critérios de transparência.

Como critérios, foram utilizados os seguintes normativos:

- Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012 - Institui a PNGATI;
- Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017 - Regimento Interno da Funai;
- Item 3.1.5 do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2015 (Coordenação e Coerência); e
- Seção 6.2 do Apêndice IV do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020 (Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?).

A respeito dos canais de comunicação utilizados pela Funai na interlocução com as comunidades indígenas envolvidas, no âmbito do CI do processo de licenciamento ambiental, verificou-se que o órgão utiliza tanto canais formais (protocolo de documentos, e-mail, telefone, reuniões presenciais e online) quanto canais informais (acesso dos principais representantes das comunidades indígenas aos servidores da Funai, em especial aos que atuam nas Coordenações Regionais – CR's).

aos povos indígenas envolvidos e aos empreendedores – atas/memórias de reunião, listas de presença, fotos, informações técnicas e comunicações gerais.

Com base no exposto, a partir das evidências obtidas, conclui-se que, apesar da inexistência de manuais/rotinas/procedimentos específicos de comunicação com as mencionadas comunidades – em decorrência do gestor considerar inviável, devido ao fato de existirem variadas línguas e etnias indígenas no país – são seguidas as regras gerais estabelecidas pela Fundação, os fundamentos contidos na Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, bem como protocolos de consulta específicos de cada etnia/povo, quando existentes,.

Ademais, conclui-se que, no âmbito do processo de licenciamento ambiental com presença de CI, a interlocução da Funai junto às comunidades indígenas utiliza canais de comunicação formais e informais, as comunicações ocorrem de forma adequada e tempestiva, e que há documentação nos processos de licenciamento ambiental que materializa tal interlocução.

Sendo assim, conclui-se que os atores da Funai envolvidos na interlocução com os povos indígenas, no que tange ao componente indígena do processo de licenciamento ambiental, atuam de maneira coerente e coordenada.

2. Falta de convocação da Funai, por parte dos órgãos ambientais, para que ela se manifeste quanto ao Componente Indígena do processo de licenciamento ambiental.

O presente item teve por finalidade verificar se o fluxo processual do componente indígena do processo de licenciamento ambiental é respeitado, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Funai.

Como critério, foram utilizados os seguintes normativos, os quais detalham etapas e procedimentos acerca do processo de licenciamento ambiental envolvendo componente indígena:

- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 - Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 - Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

A partir de análise documental realizada em amostra de processos de licenciamento ambiental com a presença de CI fornecida pelos gestores da Funai, a partir de solicitação de auditoria emitida pela equipe da CGU, verificou-se que, em geral, são seguidas as fases/etapas determinadas na Portaria Interministerial 60/2015 e na IN Funai nº 02/2015.

Não obstante, verificou-se que, na etapa inicial do fluxo do processo de licenciamento ambiental, que diz respeito à solicitação de manifestação da Funai quando há presença de CI, que deve ser encaminhada pelo órgão ambiental licenciador (Ibama, Secretarias/Institutos ambientais estaduais ou municipais), houve casos em que a Funai não foi provocada/convocada. Ressalta-se que não se trata de uma falha da Funai, mas sim dos órgãos ambientais – que são os responsáveis pelo licenciamento ambiental.

Tal fato foi ressaltado pelos gestores da Funai, em reuniões realizadas com a equipe de auditoria. Segundo informações fornecidas pelos técnicos da referida Fundação, somente o Ibama e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso solicitam previamente a manifestação da Funai quanto aos empreendimentos que envolvem componente indígena, conforme previsto na legislação correlata. Por sua vez, os estados do PA, RO, AM, TO e AC realizam tal solicitação com falhas. Os demais órgãos ambientais dos demais estados da Federação não se pronunciam. Nesses citados casos, a Funai só toma conhecimento por provocação dos indígenas ou do Ministério Público. Dessa forma, a maioria dos empreendimentos estaduais já estariam implantados antes de qualquer conhecimento, aval, ou parecer da Funai.

A causa para tal distorção é a inobservância das diretrizes previstas na legislação por parte dos órgãos ambientais estaduais e municipais.

Como efeito, em decorrência do resultado da não participação ou da participação tardia da Funai nos supracitados processos, há risco de ocorrência de prejuízos ambientais, socioeconômicos e culturais às comunidades indígenas/terras indígenas, além de prejuízos econômicos aos empreendedores.

A partir do exposto, concluiu-se que, de forma geral, os processos de licenciamento ambiental seguem, de forma satisfatória, o fluxo processual previsto na Portaria Interministerial 60/2015 e na IN Funai 02/2015, com ressalvas à etapa inicial – que se refere ao recebimento de solicitação de manifestação da Funai pelo órgão licenciador, que não é enviada pela maioria dos órgãos ambientais estaduais/municipais.

3. Descumprimento de prazos previstos na Portaria Interministerial 60/2015 para manifestações da Funai relacionadas ao Componente Indígena do processo de licenciamento ambiental.

O presente item teve como objetivo verificar o atendimento aos prazos previstos na legislação quanto à emissão de documentos de responsabilidade da Funai, no que tange ao CI do processo de licenciamento ambiental, especificamente os seguintes:

- Termo de Referência Específico - TRE (documento elaborado pela Funai que estabelece o conteúdo necessário para realização da análise, pelo empreendedor, dos impactos afetos ao componente indígena);

- Análise técnica referente ao Estudo do Componente Indígena - ECI (estudo realizado pelo empreendedor, a partir do TRE, caracterizado pela interdisciplinaridade, devendo ser composto por pesquisa de campo, bibliográfica, documental e cartográfica, que verifica os impactos para os meios físico e biótico e os impactos de ordem social, econômica e cultural para os grupos indígenas envolvidos); e
- Análise técnica referente ao Plano Básico Ambiental do Componente Indígena - PBA-CI (documento produzido pelo empreendedor que detalha os programas e ações que serão realizados para mitigar/compensar os impactos identificados durante o ECI).

Como critério, foram utilizados os prazos previstos na Portaria Interministerial 60/2015 (os quais foram replicados na IN Funai 02/2015), a saber:

Quadro 1 – prazos relacionados aos documentos emitidos pela Funai no processo de licenciamento ambiental que envolve CI

TIPO DE DOCUMENTO	PRAZO PREVISTO EM NORMA
Emissão do TRE	Até 15 dias corridos, prorrogáveis por até 10 dias (art. 5º caput e §§ 2º e 3º)
Emissão de Análise Técnica sobre o ECI	Até 90 dias, prorrogáveis por até 15 dias (art. 7º caput e § 3º)
Emissão de Análise Técnica sobre o PBA-CI	Até 60 dias, podendo ocorrer suspensões (art. 8º §§ 1º e 3º)

Fonte: Portaria Interministerial 60/2015, Ministério do Meio Ambiente.

A partir de análise documental realizada em amostra fornecida pela Funai de processos de licenciamento ambiental com presença de CI, verificou-se baixo atendimento aos prazos previstos na legislação, nos seguintes percentuais:

Tabela 1 – Atendimento aos prazos previstos na Portaria Interministerial 60/2015

Documento	% de processos com cumprimento dos prazos
Emissão do TRE	0 %
Emissão de Análise Técnica sobre o ECI	33 %
Emissão de Análise Técnica sobre o PBA-CI	33 %

Fonte: equipe de auditoria.

A causa de tais distorções é uma combinação de dois fatores, a saber:

- Gerenciamento ineficiente de processos de licenciamento ambiental por parte da Funai – que será abordado no item 7 do presente relatório; e
- O rito do licenciamento ambiental, preconizado pela Portaria Interministerial 60/2015, de acordo com os gestores da Funai, conforme descrito em documento que contempla a carteira de políticas públicas do órgão, prevê prazos que são insuficientes para manifestação da Fundação, considerando que existe a necessidade de aprovação, por parte dos indígenas, anterior à manifestação do órgão – nos casos das análises técnicas referentes ao ECI e ao PBA-CI (<https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/instrumentos-de-gestao-estrategica/carteira-de-politicas-publicas/licenciamento-ambiental.pdf>).

Como efeitos de tais distorções, verifica-se que o não atendimento dos prazos previstos na legislação resulta em maior demora na conclusão dos processos, além de contribuir para o

aumento da quantidade de processos sob a responsabilidade da Funai, o que pode levar a prejuízos reais e potenciais aos empreendedores e às comunidades/terras indígenas.

Diante do exposto, com relação à tempestividade dos prazos previstos para a emissão de TRE, análise técnica referente ao ECI e ao PBA-CI, pela Funai, conclui-se que o atendimento a tais prazos não é adequado.

4. Lacuna de normatização acerca do processo simplificado de licenciamento ambiental com presença de Componente Indígena.

O item em questão teve como objetivo verificar se há padrão de qualidade nos procedimentos simplificados de licenciamento ambiental, que são executados no âmbito do Serviço de Licenciamento Simplificado (Selis).

Como critério, foram utilizados os seguintes normativos:

- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental);
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental);
- Portaria Funai nº 666, de 17 de julho de 2017 – Regimento Interno da Funai;
- Item 3.1.1 do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2015 – Institucionalização; e
- Seção 9.3 do Apêndice VI do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020.

Inicialmente, cabe ressaltar as diferenças entre os processos ‘simplificados’ de licenciamento ambiental que envolvem o CI e os processos ‘comuns’. De acordo com informações obtidas pelos gestores da Funai em reunião com a equipe de auditoria, os processos simplificados de licenciamento ambiental com presença de CI são cabíveis para pequenos empreendimentos, os quais não estão previstos na Portaria Interministerial 60/2015 (Anexo I) e/ou que possuem somente uma fase de licenciamento (licenciamentos ambientais únicos) – ao contrário dos processos comuns, que são trifásicos (necessitam de licença prévia LP, licença de instalação LI e licença de operação LO). Ademais, os processos simplificados não demandam a elaboração de PBA (plano básico ambiental, documento com medidas mitigatórias e compensatória em caso de risco de dano ambiental por conta do empreendimento).

A área técnica responsável por gerenciar os processos simplificados de licenciamento ambiental com presença de CI na Funai é o Serviço de Licenciamento Simplificado (Selis), que integra a estrutura da Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental (CGLIC). Maiores informações sobre o gerenciamento de processos no âmbito da CGLIC serão apresentadas no item 7 do presente relatório.

Com relação à existência de normativos e manuais/procedimentos acerca das atividades realizadas pelo Selis referentes aos processos simplificados de licenciamento ambiental com presença de CI, verificou-se que o Selis foi criado pela Portaria Funai nº 666/2017 – Regimento Interno da Funai, conforme o trecho transcrito abaixo:

(...)

Art. 137. Ao Serviço de Licenciamento Simplificado – Selis compete executar as ações concernentes ao cumprimento do componente indígena do licenciamento ambiental, no que se refere aos licenciamentos ambientais **únicos**, inventários de aproveitamento hidrelétrico, prospecção de petróleo e gás e prospecção mineral. (grifo nosso)

Na versão anterior do Regimento Interno da Funai (Portaria Funai nº 1733/2012), já havia dispositivo contendo a previsão acerca do processo de licenciamento ambiental único, conforme os trechos transcritos abaixo:

(...)

Art. 121. Ao Serviço de Apoio do Componente Indígena de Energia, Petróleo e Gás - SEAPE compete: executar as ações concernentes ao cumprimento do componente indígena do licenciamento ambiental, no que se refere aos licenciamentos ambientais **únicos**, inventários de aproveitamento hidrelétrico e prospecção de petróleo e gás. (grifo nosso)

(...)

Art. 123. Ao Serviço de Apoio do Componente Indígena de Transporte e Mineração - SEAT compete executar as ações concernentes ao cumprimento do componente indígena do licenciamento ambiental, no que se refere aos licenciamentos ambientais **únicos** e prospecção mineral. (grifo nosso)

Apesar das supracitadas previsões do Selis no Regimento Interno da Funai, e das informações prestadas pelos gestores, verificou-se que não consta na IN Funai 02/2015, nem na Portaria Interministerial 60/2015, menção ao processo simplificado de licenciamento ambiental com presença de CI. Portanto, não há norma administrativa que disponha acerca dessa espécie de processo, nem de procedimentos administrativos a serem observados com relação a tais processos.

De acordo com o item 3.1.1 do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU: “uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos”.

Nesse contexto, aponta-se como causa de tal distorção a falta de normatização, pela Funai, acerca do processo simplificado de licenciamento ambiental com a presença de CI. Como efeito, verifica-se que o gestor, ao atuar sem procedimentos administrativos esculpido em normas administrativas, está exposto ao risco de atuar sem parâmetros legais.

5. Divulgação satisfatória dos requisitos necessários para solicitação de manifestação da Funai sobre o CI do processo de licenciamento ambiental.

Neste item, objetivou-se verificar se os requisitos necessários para solicitação de manifestação da Funai acerca do CI do processo de licenciamento ambiental estão adequadamente divulgados.

Como critério, foram utilizados os seguintes normativos:

- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental);
- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental);
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental);
- Item 3.1.1 do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2015 – Institucionalização; e
- Seção 9.3 do Apêndice VI do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020.

A partir de pesquisa documental realizada na legislação correlata e na internet, verificou-se que há divulgação clara dos requisitos, documentos, formas e informações necessárias para que a Funai seja convocada a participar do processo de licenciamento ambiental quando houver presença de componente indígena.

Além da existência da própria legislação (Portaria Interministerial nº 60/2015 e IN Funai 02/2015), constam dados no sítio eletrônico da Funai que fornecem informações a respeito da temática em questão:

Figura 2 – Informações sobre licenciamento ambiental divulgadas no site da Funai

The screenshot shows the Funai website page for 'Licenciamento Ambiental'. At the top, there is a search bar with the text 'O que você procura?' and a magnifying glass icon. Below the search bar, the breadcrumb navigation reads 'Atuação > Meio Ambiente > Licenciamento Ambiental'. The main heading is 'Licenciamento Ambiental' in a large blue font, with the URL 'licenciamento-ambiental' below it. The page is updated as of '18/11/2020 16h17'. There are social media sharing icons for Facebook, Twitter, and LinkedIn. A horizontal menu below the heading includes 'Licenciamento Ambiental' (which is underlined), 'Procedimentos e Fluxograma', and 'Programas de mitigação e compensação'. The main content area contains a bulleted list of information:

- O papel da Funai no processo de licenciamento ambiental
- A Fundação Nacional do Índio (Funai), como órgão indigenista oficial, tem a obrigação de se manifestar em todo e qualquer licenciamento de obras que afetam direta ou indiretamente as terras e as comunidades indígenas. A previsão legal para sua participação está na Lei 5.371/67; na Lei 6.001/73; nos artigos 225 e 231 da Constituição Federal/88; na Resolução Conama 237/97; na Convenção 169/OIT/89, na Portaria Interministerial 060/2015 e no Decreto que institui a PNGATI.
- A manifestação da Funai geralmente é requerida em todas as fases dos licenciamento, a saber: a) Licença Prévia (fase relativa aos estudos de impacto às comunidades indígenas e avaliação da viabilidade do empreendimento); b) Licença de Instalação (fase relativa à elaboração e implementação de programas voltados às comunidades indígenas, caso o empreendimento seja considerado viável); e c) Licença de Operação (fase de funcionamento efetivo dos programas e sua renovação).
- A Constituição Federal brasileira de 1988 prevê a garantia dos direitos indígenas. No § 3º do art. 231, ela estabelece que o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas.

At the bottom right of the page, there are additional social media sharing icons for Facebook, Twitter, and LinkedIn.

Fonte: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/meio-ambiente/licenciamento-ambiental>, acesso em 26/09/2022

Ademais, verificou-se que, a partir de análise documental realizada em amostra de processos de licenciamento ambiental com presença de CI fornecida pela Funai, cada etapa do processo é informada para o empreendedor via ofício, que recebe em anexo as manifestações técnicas do órgão que subsidiaram as tomadas de decisão. Os empreendedores dispõem também de diversos meios de comunicação, como o agendamento de reuniões, e-mails e contatos telefônicos para o esclarecimento de quaisquer dúvidas e situações.

Por todo o exposto, conclui-se que há divulgação, de forma satisfatória, acerca dos requisitos, formas e informações necessárias para solicitação de manifestação da Funai acerca do CI, no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Ressalta-se, contudo, que apesar de existir tal divulgação, a maioria dos órgãos ambientais deixa de convocar a Funai para que se pronuncie nos referidos processos, conforme já apontado no item 2 do presente relatório.

6. Necessidade de maior detalhamento das normas e procedimentos que balizam as análises técnicas da Funai relativas ao CI do processo de licenciamento ambiental.

O item em tela teve por objetivo verificar a existência de normas e procedimentos administrativos que balizam as análises técnicas que devem ser emitidas pela Funai, no âmbito do CI do processo de licenciamento ambiental.

Como critério, foram utilizados os seguintes normativos:

- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental);
- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental);
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental);
- Portaria Funai nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017 (Regimento Interno da Funai);
- Item 3.1.1 do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2015 – Institucionalização; e
- Seção 9.3 do Apêndice VI do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020.

Verificou-se, a partir de pesquisa documental na legislação correlata, que na IN Funai 02/2015 estão institucionalizados os procedimentos administrativos a serem realizados pela área técnica nos processos de licenciamento ambiental que envolvem componente indígena. Na supracitada instrução normativa constam disposições acerca das atividades que envolvem as etapas do fluxo do processo de licenciamento ambiental que envolve componente indígena – desde a emissão do Termo de Referência Específico, até a manifestação relativa ao estudo do componente indígena e aos planos, programas, projetos e medidas de controle previstas no plano básico ambiental.

Contudo, de acordo com reunião realizada com os gestores da Funai, foi apontado que não existe um padrão de Plano Básico Ambiental do Componente Indígena, e que existem muitas tipologias de PBA, o que dificulta a coleta de informações importantes e completas do empreendimento que será realizado. Ademais, o gestor informou que deveria haver uma legislação específica para os Planos de Trabalho, o que ainda não existe.

Verificou-se, ainda, a partir de documento obtido no site da Funai, que uma das necessidades da CGLIC, é a de “capacitar seus técnicos para realizar avaliação de impacto ambiental no âmbito do componente indígena, pois a ausência/escassez de realização de tal avaliação faz com que a capacitação ocorra de forma empírica” (<https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/instrumentos-de-gestao-estrategica/carteira-de-politicas-publicas/licenciamento-ambiental.pdf>). Ademais, ressalta-se que no referido documento consta a previsão de entrega de três propostas de Instrução Normativa sobre licenciamento ambiental, sendo que uma delas se refere à proposta de normatização por coordenação

temática da CGLIC (COEP + COTRAM, COMCA, SELIS), de acordo com seu objeto de trabalho. Porém, até o término dos trabalhos de auditoria, verificou-se que tais normas ainda não foram emitidas pelo órgão.

A causa para tal distorção, conforme já exposto nos parágrafos anteriores, é a falta de normatização e padronização, de forma detalhada, a respeito da emissão de análise técnica referente ao PBA-CI.

Como efeito, há risco de serem emitidas análises técnicas inadequadas, que podem resultar na aprovação de PBA-CI em desconformidade com o que prevê a legislação – com possibilidade de ocorrer prejuízos às comunidades indígenas e/ou aos empreendedores.

Diante do exposto, conclui-se que as normas e procedimentos administrativos relativos às análises técnicas emitidas sobre os PBA-CI carecem de maior detalhamento, de forma que proporcionem o mínimo de padronização aos servidores técnicos responsáveis por tais atividades.

7. Fragilidades no gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental que envolvem o Componente Indígena.

O presente item teve por finalidade verificar de que forma é realizado o gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental que envolvem CI, no âmbito da Funai.

Como critério, foram utilizados os seguintes normativos:

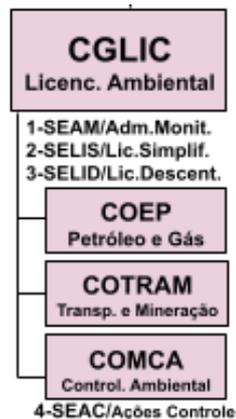
- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental);
- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental);
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental);
- Item 3.1.1 do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2015) – Institucionalização; e
- Seção 9.3 do Apêndice VI do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020.

Atualmente, a Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental (CGLIC) é a unidade responsável, no âmbito da Funai, por gerenciar os processos de licenciamento ambiental que envolvem o CI. A referida coordenação integra a estrutura da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS), no órgão central da referida Fundação.

A CGLIC possui a seguinte estrutura organizacional:

- Serviço de Administração e Monitoramento (SEAM);
- Serviço de Licenciamento Simplificado (SELIS);
- Serviço de Licenciamento Descentralizado (SELID);
- Coordenação do Componente Indígena de Energia, Petróleo e Gás (COEP);
- Coordenação do Componente Indígena de Transporte e Mineração (COTRAM);
- Coordenação de Ações de Mitigação, Compensação e Controle Ambiental (COMCA); e
- Serviço de Apoio às Ações de Mitigação, Compensação e Controle Ambiental (SEAC)

Figura 2 – Estrutura organizacional da CGLIC



Fonte: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma>

Na CGLIC, os processos de licenciamento ambiental com presença de CI são recebidos no SEAM, onde é realizada uma triagem inicial. A depender do tipo de processo de licenciamento ambiental – comum ou simplificado – é realizado o encaminhamento às respectivas áreas responsáveis, conforme disposto a seguir.

Com relação aos processos comuns, eles são encaminhados para as coordenações temáticas que integram a estrutura da CGLIC: COEP, COTRAM e COMCA. Cabe aos respectivos coordenadores fazer a gestão, a distribuição para a equipe técnica (cerca de 17 servidores) e o controle de prazos dos processos. O gerenciamento de tais processos é feito por meio de planilhas eletrônicas, separadamente, por coordenação temática. Verificou-se que tais planilhas apresentam deficiências quanto à atualização dos dados, em razão de necessitarem de preenchimento manual (não automatizado). Quanto à priorização de processos, verificou-se que os coordenadores das áreas técnicas priorizam os processos à medida em que eles são movimentados.

No tocante aos processos simplificados, eles são encaminhados ao Selis. Verificou-se que há um único servidor responsável pelo gerenciamento dos processos, que é realizado via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), por intermédio dos marcadores existentes no sistema. Tal ferramenta não é capaz de fornecer dados precisos sobre os processos comuns a partir de consulta pelos filtros selecionados, apresentando erro para apresentar o quantitativo de processos categorizados como “licenciamento ambiental” de 2018 até a presente data. Ademais, há muitos processos duplicados, pois anteriormente os processos eram iniciados nas

Unidades Regionais da Funai e tramitados para a Sede. Além disso, a cada reiteração por ofício, usualmente ocorre uma falha de geração de outro processo em duplicidade.

Um dos entraves que dificulta a conclusão dos processos simplificados é a necessidade de pareceres técnicos por parte das coordenações técnicas da DPT, para que o Selis possa posteriormente concluí-los. Houve iniciativa do Selis em realizar a análise cartográfica, sendo necessária apenas validação posterior pela DPT. Contudo, permanece a necessidade das outras duas coordenações dessa diretoria de realizarem as análises sobre reivindicação fundiária e sobre presença de povos isolados e de recente contato. Dessa forma, subsiste a dificuldade de dar vazão aos processos simplificados, devido à capacidade operacional da DPT em realizar as referidas análises (cerca de 900 processos estão aguardando tais pareceres).

Ademais, foi informado pelo gestor que há grande quantidade de novos processos simplificados que são recebidos no âmbito do Selis, sendo a maioria oriundos de secretarias/institutos estaduais e municipais. São poucos os processos que são oriundos do Ibama, pois esses em regra seguem o rito do processo ordinário.

No que tange à quantidade de processos em tramitação na CGLIC, há cerca de 1500 processos comuns e 1900 processos simplificados. Contudo, verificou-se que tais dados não são considerados confiáveis, em razão do sistema SEI apresentar erro quando é realizada consulta visando obter o quantitativo preciso.

Como causa das fragilidades acima expostas, aponta-se a utilização de ferramentas inadequadas para gerenciar os processos (sistema SEI, planilhas eletrônicas que necessitam de preenchimento manual). Além disso, verifica-se que há no fluxo processual vigente gargalos e outras deficiências relativas às suas etapas, responsáveis e atividades envolvidas.

Ressalta-se que há previsão, no PDTIC 2020-2022 da Funai, da meta M4.3 – Implantar sistemas de gerenciamentos e controles das atividades finalísticas da Funai. Contudo, não foi verificada iniciativa relacionada às atividades realizadas pela CGLIC.

A consequência de tais distorções, com relação aos processos comuns e simplificados, é acúmulo de processos não concluídos. Ressalta-se, ainda, que no caso do Selis, em razão de haver um único servidor responsável, há risco de ocorrer prejuízos maiores quanto ao gerenciamento dos processos simplificados, podendo ocorrer perda de memória institucional.

Diante do exposto acima, conclui-se que as fragilidades no gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental com presença de CI no âmbito da CGLIC impactam de forma direta o desempenho operacional da Funai, necessitando de priorização de ações por parte do órgão.

8. Conformidade das análises técnicas referentes ao Estudo do Componente Indígena (ECI) e do Plano Básico Ambiental (PBA-CI).

No item em questão, objetivou-se verificar se as análises técnicas referentes ao ECI e ao PBA, emitidas pelos servidores da Funai, são realizadas conforme o previsto nas normas legais, no âmbito do processo de licenciamento ambiental que envolve CI.

Como critério, foram utilizados os seguintes normativos:

- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental);
- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental);
- Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017 (Regimento Interno da Funai); e
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental).

Em especial, atentou-se para o previsto nos arts. 8º e 12º da IN Funai 02/2015, que trazem disposições acerca dos itens que devem ser verificados nos pareceres técnicos que devem ser emitidos pela Fundação sobre o conteúdo do ECI e do PBA-CI – os quais devem ser apresentados pelo empreendedor. De acordo com a referida norma, as análises técnicas referentes ao ECI e ao PBA-CI devem verificar os seguintes itens:

Quadro 2 – Itens a serem verificados nas análises técnicas sobre os ECI e os PBA-CI

Itens a serem verificados no ECI (art. 8º IN Funai 02/2015)	Itens a serem verificados no PBA-CI (art. 12 IN Funai 02/2015)
- cumprimento do Termo de Referência Específico; - avaliação da matriz de impactos socioambientais, sob a ótica do componente indígena; e - relação de causa e efeito entre os impactos apontados no estudo e as medidas propostas para a sua mitigação e controle ambiental.	- adequação e pertinência do conteúdo do documento; - relação de causa e efeito entre os impactos apontados no estudo e as medidas propostas; e - sustentabilidade socioambiental das medidas propostas.

Fonte: IN Funai 02/2015

A partir de análise documental realizada em amostra de processos de licenciamento ambiental que envolvem CI, fornecida pela Funai em resposta à solicitação de auditoria realizada pela equipe da CGU, verificou-se que há a presença de documentação que materializa a emissão das supracitadas análises técnicas. Ademais, concluiu-se que tais análises cumprem os itens previstos na IN Funai 02/2015 dispostos no quadro acima, no que tange à conformidade.

Não obstante, reitera-se o que foi exposto no item 6 do presente relatório, em que os gestores da Funai apontaram que não existe um padrão de PBA-CI, e que existem muitas tipologias do referido documento - o que dificulta a coleta de informações importantes e completas do

empreendimento que será realizado. Nesse contexto, restou prejudicada uma análise qualitativa acerca conteúdo de tais análises técnicas, em razão da IN Funai 02/2015 ser bastante sucinta ao elencar os itens a serem verificados por tais documentos – dificultando, portanto, o estabelecimento de um critério de auditoria adequado.

9. Utilização do PBA-CI como instrumento de controle para as ações de monitoramento da implementação das medidas de mitigação.

O item em questão teve como finalidade verificar a existência de instrumento de planejamento das ações da Funai acerca do cumprimento das medidas de mitigação e controle previstas nos PBA-CI, no âmbito dos processos de licenciamento ambiental que envolvem componente indígena.

Como critérios, foram utilizados os seguintes normativos:

- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental);
- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental);
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental): arts. 21, 27 e 28 (Acompanhamento da execução do Licenciamento Ambiental); e
- Seção 9.4 do Apêndice VI do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020.

A partir de pesquisa realizada na legislação correlata, e de análise documental realizada em amostra de processos de licenciamento ambiental com presença de CI fornecida pela Funai, verificou-se que o PBA-CI é apresentado pelo empreendedor, no âmbito de cada processo. Esse documento contém o planejamento acerca dos programas e ações de mitigação e compensação a serem executadas junto às comunidades indígenas envolvidas, a partir dos impactos descritos no ECI produzido anteriormente.

Nesse sentido, concluiu-se que a Funai faz uso do PBA como instrumento de controle, nas seguintes tipologias:

- Controle preventivo: pois há necessidade de aprovação inicial pela Funai, para que posteriormente o projeto de PBA-CI seja apresentado e validado pelas comunidades indígenas envolvidas. Após essa validação, a Funai emite análise técnica;
- Controle concomitante: durante a execução das ações previstas no PBA-CI, há emissão de análise técnica por parte da Funai sobre os relatórios periódicos de execução, os quais são enviados pelos empreendedores.

Ressalta-se que, em alguns empreendimentos, verificou-se uma boa prática, que é a constituição de Comitês Gestores, o que fortalece o acompanhamento da execução das ações previstas no PBA-CI.

Por fim, faz-se menção ao trabalho realizado pelas Coordenações Regionais (CR's) da Funai, que realizam a intermediação entre a CGLIC, empreendedores, e as comunidades indígenas envolvidas.

Em que pese o PBA-CI servir de instrumento de controle para a Funai e das ações realizadas pelas CR's, não foi identificado instrumento de planejamento que tivesse por objetivo a realização de ações de fiscalização por parte da Funai, seja pela CGLIC ou pelas CR's, com o objetivo de verificar, in loco, o andamento da execução das medidas previstas nos PBA's, bem como o resultado de tais ações.

Ademais, foi informado pelo gestor que não há instrumento de organização de dados estatísticos (quantitativos e qualitativos) a respeito do cumprimento das medidas de mitigação, nem de análise sistêmica destes dados para planejamento integrado. A ausência de um planejamento para fiscalizar a execução das medidas previstas nos PBA's pode resultar em consequências negativas para as comunidades ou terras indígenas afetadas, sobretudo quando se trata de ações de difícil reversão, como, por exemplo, a execução de obras.

10. Ausência de prazos legais para emissão das análises técnicas referentes aos relatórios periódicos de execução dos PBA-CI.

O presente item teve como objetivo verificar as ações realizadas pela Funai que visam acompanhar a implementação das medidas de mitigação e controle previstas no PBA-CI dos processos de licenciamento ambiental com presença de CI.

Como critério, foram utilizados os seguintes normativos:

- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental);
- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental);
- Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017 (Regimento Interno da Funai);
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental); e
- Seção 9.4 do Apêndice VI do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020.

A partir de análise documental realizada em amostra de processos de licenciamento ambiental com presença de CI fornecidos pela Funai, verificou-se que o órgão realiza o acompanhamento da execução das medidas mitigatórias previstas no PBA-CI por intermédio

de análises técnicas emitidas pela CGLIC. Tais análises são produzidas pelos servidores com base em relatórios periódicos que os empreendedores remetem à Funai, a fim de demonstrar a execução das ações previstas do PBA-CI.

Além da emissão das supracitadas análises técnicas, verificou-se que ocorrem discussões acerca da implementação das ações previstas no PBA-CI em reuniões de Conselhos Gestores do PBA-CI, contando com a participação das comunidades indígenas, servidores da Funai e dos empreendedores, no âmbito de cada processo de licenciamento ambiental.

A respeito dos prazos das análises técnicas emitidas, verificou-se que não há previsão de prazo para emissão de tais análises na legislação. Ademais, verificou-se, nos processos analisados, casos em que a análise foi bastante célere (ex.: 6 dias) e, por outro lado, casos em que houve demora considerável (ex.: 855 dias). Por fim, houve casos em que não foi localizado no processo o documento referente a tal análise técnica.

Como causa de tais distorções, reitera-se que não há na legislação prazo para que a Funai emita análise técnica a respeito dos relatórios de execução do PBA. Além disso, verifica-se que há oportunidades de melhoria quanto ao gerenciamento dos processos, conforme já apontado no achado nº 7, especificamente quanto à fase de acompanhamento da execução das ações previstas no PBA-CI.

Como efeito das supracitadas distorções acerca dos prazos de emissão de análises técnicas sobre os relatórios de execução dos PBA-CI, verifica-se que há risco de as medidas de mitigação/compensação executadas pelos empreendedores não serem compatíveis com o que consta nos respectivos planos, acarretando prejuízo às comunidades/terras indígenas e/ou ao meio ambiente. Contribui com esta situação a ausência de um planejamento para a realização de fiscalizações, conforme abordado no achado nº 9.

Ademais, aponta-se o risco de a Funai não emitir manifestação conclusiva acerca do prosseguimento do processo de licenciamento, conforme consta §3º do art. 15 da IN Funai 02/2015:

Art. 15. Instada a se manifestar pelo órgão ambiental licenciador no período que antecede a emissão da licença de operação, a Funai, por meio da CGLIC, emitirá parecer técnico sobre o cumprimento das condicionantes das licenças expedidas anteriormente e a execução dos planos, programas, projetos, e medidas de mitigação e controle ambiental. (grifo nosso)

§ 1º O parecer técnico da CGLIC será subsidiado pelas demais coordenações envolvidas e indicará à DPDS se as condicionantes foram cumpridas e se os planos, programas, projetos e medidas foram executados.

§ 2º Como subsídio para sua análise, a CGLIC poderá realizar reuniões com as comunidades indígenas com o objetivo de avaliar a execução dos programas do PBA.

§ 3º A Funai, por meio de ofício do Diretor da DPDS, emitirá **manifestação conclusiva** sobre o disposto no caput, podendo: (grifo nosso)

I recomendar o prosseguimento do processo de licenciamento, sob a óptica do componente indígena;

II apontar a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento, sob a óptica do componente indígena, indicando, sempre que possível, as medidas ou condicionantes consideradas necessárias para superá-los.

Diante do exposto, conclui-se que a falta de previsão, em normas legais, de prazos para emissão das análises técnicas relativas aos relatórios de execução dos PBA-CI tem provocado uma variação muito grande nos prazos em que estas análises têm efetivamente ocorrido, o que pode prejudicar substancialmente o processo de monitoramento da implementação das medidas de mitigação previstas em tais planos.

11. Conformidade na avaliação da implementação das medidas de mitigação e controle previstas nos PBA-CI's.

Este item teve por objetivo verificar se a Funai cumpre, nas análises técnicas que emite a respeito dos PBA-CI, os requisitos previstos na legislação.

Como critérios, foram utilizados os seguintes normativos:

- Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental);
- Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pelos atores envolvidos no licenciamento ambiental); e
- IN Funai nº 02, de 27 de março de 2015 (Procedimentos administrativos a serem observados pela Funai quanto ao licenciamento ambiental): arts. 21, 27 e 28 (Acompanhamento da execução do Licenciamento Ambiental).

A partir de análise documental realizada em amostra de processos de licenciamento ambiental com presença de CI fornecida pela Funai, verificou-se que, de forma geral, as análises técnicas emitidas sobre os relatórios de execução dos PBA-CI estão em conformidade com o que dispõe a legislação. Tais análises apresentam forma lógica, são coerentes e estão embasadas em dados e evidências, não tendo sido verificada presença de obscuridade, contradição ou inconsistência.

Não obstante, reitera-se os apontamentos registrados sobre a ausência de prazo legal para emissão de tais análises, de acordo com o que foi exposto no item 8 do presente relatório, em que os gestores da Funai apontaram que não existe um padrão de PBA-CI, e que existem muitas tipologias do referido documento - o que dificulta a coleta de informações importantes

e completas do empreendimento que será realizado. Nesse contexto, restou prejudicada uma análise qualitativa acerca conteúdo de tais análises técnicas, em razão da IN Funai 02/2015 ser bastante sucinta ao elencar os itens a serem verificados por tais documentos – dificultando, portanto, o estabelecimento de um critério de auditoria adequado.

12. Ausência de estruturas de governança da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

O presente achado decorre das verificações executadas com a finalidade de analisar se as estruturas de coordenação necessárias à gestão ambiental estão formal e adequadamente institucionalizadas e se há a efetiva coordenação pela Funai da atuação conjunta com os atores envolvidos na execução das políticas de gestão ambiental voltadas para os indígenas.

Assim, por meio das verificações realizadas identificou-se que a atuação governamental conjunta no âmbito da PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas, era originariamente prevista pelo Decreto Presidencial nº 7.747, de 5 de junho de 2012 (Instituiu a PNGATI) com a previsão de atuação formalmente definida para vários atores relevantes para o sucesso da política, entretanto, as estruturas previstas não foram reconstituídas após a publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal), prejudicando a atuação conjunta nos processos decisórios e a articulação para alinhamento das ações dos atores envolvidos. A instâncias de articulação que estão sem atuação são as descritas conforme o decreto e detalhadas a seguir:

(Capítulo III, artigos 5º a 10º, do Decreto Presidencial nº 7.747, de 5 de junho de 2012, as instâncias de governança da PNGATI):

I - Comitê Gestor da PNGATI: É responsável pela coordenação da execução da política e é integrado por representantes governamentais e representantes indígenas, conforme ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e do Meio Ambiente. Cabe também ao Comitê Gestor promover articulações para a implementação da PNGATI, realizando acompanhamento e monitoramento de ações.

II - Comitês Regionais da Funai: Os Comitês são órgãos colegiados das Coordenações Regionais da Funai, compostos de forma paritária por indígenas e servidores da administração pública federal. Dessa maneira é instituído um modelo de gestão que garante a participação dos representantes das comunidades indígenas nas decisões que os afetam. Sua função principal é apoiar a articulação e implementação da PNGATI em âmbito regional.

III - Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI): Acompanha a implementação da PNGATI a fim de promover sua articulação com as demais políticas públicas de interesse dos povos indígenas.

IV- Conferência Nacional da PNGATI: É a maior instância de decisão da PNGATI. Vai se reunir de dois em dois anos e terá como objetivo principal preparar o Programa de Gestão Ambiental do PPA (Plano Plurianual) e avaliar sua implementação.

Acrescenta-se que a Funai tem atuado de acordo com as competências previstas do Regimento Interno, por meio da CGGAM (que possui atribuições de formular, planejar, coordenar, monitorar e avaliar em articulação intersetorial e interinstitucional, o desenvolvimento e execução de programas, projetos e ações de gestão territorial e ambiental de terras indígenas). Entretanto, conforme explicitado acima, a ausência de reconstituição das instâncias de governança inicialmente previstas fragiliza a implementação e monitoramento da política, prejudicando a articulação necessária entre atores chave do processo e, em última instância, o atingimento dos objetivos da PNGATI.

13. Oportunidade de aperfeiçoamento da coordenação das ações de gestão ambiental por meio da aprovação e monitoramento dos Planos de Trabalho submetidos pelas CR's.

O presente item apresenta o resultado dos exames que tiveram como objetivo verificar se a coordenação da política pública de gestão ambiental indígena, por meio da atuação da CGGAM na análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho (PAT) encaminhados pelas Coordenações Regionais, funciona e é reconhecida pelas CR's e outros atores envolvidos nas políticas de gestão ambiental. Desta forma, foram efetuados procedimentos de auditoria com a finalidade de verificar:

- a tempestividade/qualidade dos PAT's submetidos pelas CR's (Coordenação Regional);
- a tempestividade da análise dos PAT's pela CGGAM;
- a adequabilidade do monitoramento;
- em que medida ocorre a interação entre a Funai e os demais órgãos envolvidos (órgãos envolvidos na execução dos projetos – ex.: secretárias de meio ambiente estaduais, Serviço de Edificações e Saneamento Ambiental Indígena -SESANI-) de modo a haver uma comunicação eficaz que viabilize a implementação das ações de gestão ambiental.

Como critérios para as verificações, foram utilizados os seguintes normativos e itens de avaliação:

- Item 3.1.1 do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2015 (Institucionalização; Planos e Objetivos);
- Atendimento dos requisitos e prazos para submissão dos PAT's pelas CR's (qualidade dos formulários apresentados e antecedência suficiente);
- Existência de análise dos PAT's pela CGGAM (antecedência suficiente);
- Monitoramento tempestivo dos PAT's pela CGGAM; e
- Ocorrência de comunicação eficiente entre a CGGAM e atores envolvidos com o objetivo de viabilizar a execução tempestiva dos PAT's propostos.

Nos exames realizados em amostra de processos selecionada considerando-se 100% dos PAT's relacionados às 4 CR's (4 de 39) com maior destinação de recursos relacionados à gestão ambiental em 2021 (cerca de 40%), observou-se que:

- No que diz respeito à tempestividade e adequação dos PAT's submetidos (campos preenchidos com as informações mínimas requeridas pela CGGAM), em 70% dos casos o encaminhamento ocorreu tempestivamente (antecedência que viabiliza a análise e/ou conforme prazo estipulado pela coordenação). Além disso, em 100% dos processos passíveis de análise os campos foram adequadamente preenchidos pelas CR's, ainda que após sugestões de ajustes pela CGGAM;
- Quanto à tempestividade da análise pela CGGAM, essa mostrou-se intempestiva em 20% dos processos avaliados, demandando ajustes nos cronogramas inicialmente propostos pelas CR's; Destaca-se que também foi identificada uma situação de atraso do cronograma inicialmente previsto, mesmo após a tempestiva aprovação da CGGAM;
- No que diz respeito ao monitoramento da execução dos PAT's identificou-se, por meio da análise dos relatórios de atividades encaminhados pelas CR's, que todos os monitoramentos realizados ocorreram após a conclusão dos PAT's.

Destaca-se que a ausência de estratégias para o monitoramento concomitante dos projetos compromete o acompanhamento do andamento das atividades previstas, dos produtos a serem entregues e dos resultados que se visa atingir no curto, médio e longo prazos, bem como se a intervenção levou à resolução das necessidades inicialmente encontradas. A importância do monitoramento também foi tratada no item 16.

Adicionalmente, no que diz respeito às comunicações entre os atores envolvidos (externos e internos), necessárias à implementação das ações previstas nos PAT's, foi possível verificar que estas ocorreram sempre que necessário, conforme documentação existente nos processos analisados, entretanto, não são garantia da tempestiva execução das ações planejadas.

Como causas para as situações apontadas identificou-se a necessidade de aperfeiçoamento na atuação da CGGAM, tendo em vista a ausência de rotina de monitoramento estabelecida para os projetos aprovados de modo a viabilizar a execução tempestiva das ações propostas pelas CR's (ex.: descentralização de recursos, aprovações para a concessão de diárias e passagens, apoio para a realização de licitações).

Por fim, a partir das análises realizadas conclui-se que a CGGAM exerce papel central no que tange a estratégia de direcionamento dos recursos disponíveis para a gestão ambiental indígena, e que sua estrutura atual de funcionamento possibilita o exercício do seu papel de coordenação a partir da proposição de Planos de Trabalho pelas CR's. Entretanto, identificou-se pontos a serem aprimorados na coordenação de atividades, principalmente no que diz respeito aos prazos estabelecidos no fluxo de submissão, análise e execução dos PAT's, bem como no monitoramento das atividades executadas.

14. Utilização das ações previstas na Política de Gestão Sustentável dos Recursos Naturais (PGSRN) como direcionador dos projetos de gestão ambiental propostos pelas Coordenações Regionais.

O presente item apresenta os resultados dos trabalhos que tiveram como objetivo verificar se as normas e diretrizes técnicas existentes no âmbito da CGGAM são suficientes para direcionar as ações relacionadas à gestão ambiental indígena que são executadas a partir da descentralização de recursos para as coordenações regionais por meio da proposição de projetos pelas CR's.

Como critérios, foram utilizados os seguintes normativos para verificação dos Planos de Trabalho encaminhados pelas CR's:

- Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012 - Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI;
- Orientações para Elaboração - Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas;
- -Seção 5.1 e subseções 5.2.1 e 5.2.3 do Apêndice III do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU de 2020 (RCPD).

A partir das análises realizadas verificou-se que atualmente as ações e projetos de gestão ambiental no âmbito da CGGAM seguem, em sua maioria, as diretrizes estabelecidas pela PGSRN, que atualmente é o principal instrumento norteador das ações da CGGAM, e subsidia a aprovação dos PAT's encaminhados pelas CR's. Importante destacar que a PGSRN possui 17 linhas de ação previstas que em conjunto devem possibilitar o atingimento da meta de recuperação de 150 hectares de terras degradadas.

Adicionalmente, verificou-se que para 2021 foi estabelecido pela CGGAM um rol amplo de ações a serem apoiadas por meio de PAT (Ação 5 do Planejamento interno da CGGAM), entretanto, não foi observada uma correlação direta e explícita com as Políticas previstas para a Unidade (a afinidade temática existe, mas falta um encadeamento lógico e clareza dos objetivos dos projetos, a realidade que se pretende mudar e critérios de priorização).

Desta forma, nos PAT's analisados verificou-se que os projetos relacionados às linhas de ação previstas na PGSRN correspondem a quase totalidade dos processos analisados, e em um dos processos avaliados o critério para a aprovação do projeto foi a PNGATI. Observou-se, ainda, que a proposição dos PAT's é feita pelas coordenações regionais e não foi identificado um critério para priorização dos projetos. Em tese, cada um dos projetos propostos pode estar relacionado a uma linha de ação diferente, por exemplo, pulverizando a distribuição dos recursos.

Desta forma, ao se analisar o conteúdo da PNGATI, da PGSRN, do Planejamento Interno da CGGAM e dos PAT's da amostra selecionada, observa-se oportunidade de melhoria no que diz respeito à melhor definição quanto à critérios de seleção dos projetos, uma vez que o rol de ações previstas é amplo, de modo a vinculá-los aos resultados esperados em cada uma das ações previstas nas Políticas, facilitando o planejamento e a comunicação sobre o que se

pretende com os projetos, qual o funcionamento esperado e se os resultados esperados foram alcançados, conforme detalhado no achado a seguir.

15. Necessidade de aperfeiçoamento das metas e indicadores relacionados à Gestão Territorial e Ambiental Indígena.

O presente item teve como objetivo verificar a adequação das metas e indicadores definidos nos instrumentos de planejamento da CGGAM. Como principais critérios de avaliação foram utilizados o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU de 2015 (Planos e Objetivos) e o Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores (Enap, 2021).

A partir das análises realizadas foi possível identificar que a CGGAM possui uma meta prioritária no âmbito da PGSRN, que é a de “Apoiar 21 ações de gestão ambiental em terras indígenas por ano”, em substituição à meta original que seria “recuperar 150 hectares de áreas degradadas”. Nesse contexto, o atingimento da referida meta depende basicamente da execução dos PAT’s pelas CR’s. Por sua vez, o Programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, ao qual as políticas executadas pela CGGAM estão vinculadas, possui como meta “atender 100% das Terras Indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas”.

Assim, é possível observar que a articulação necessária para o atingimento das metas previstas atualmente para a CGGAM é suficiente quando se considera a execução dos PAT's pelas CR's e verifica-se o atendimento das metas propostas. Entretanto, é importante destacar que apesar do atingimento das metas pela Unidade, existe a oportunidade de aperfeiçoamento das metas e dos indicadores da CGGAM, de modo que viabilizem a efetiva mudança da situação que motivou a implementação da política.

Desta forma, como causa para o achado identifica-se a utilização preferencial de indicadores de esforço, que demonstram os esforços na execução de ações pelas áreas envolvidas, em detrimento de indicadores que demonstrem a efetiva mitigação dos problemas diagnosticados pela CGGAM.

Por fim, conclui-se que a ausência de definição quanto à mensuração dos resultados a partir de indicadores e metas impede a elaboração de um sistema efetivo e qualificado de monitoramento e de avaliação das ações, o que é prejudicial para as posteriores correções de rumo, ajustes das decisões tomadas, detecções de falhas e redesenho da política pública.

RECOMENDAÇÕES

1 – Apresentar plano de ação com o objetivo de realizar ações periódicas de divulgação junto aos órgãos ambientais estaduais/municipais acerca da necessidade de manifestação da Funai nos processos de licenciamento ambiental com presença de CI.

Achado nº 2. Falta de convocação da Funai para que se manifeste quanto ao CI do processo de licenciamento ambiental, por parte dos órgãos ambientais.

2 – Realizar estudos para avaliação e possível revisão dos prazos previstos na legislação para emissão de TRE e das análises técnicas referentes ao ECI e ao PBA-CI, de forma que sejam equalizadas às expectativas dos empreendedores e à capacidade operacional da Funai.

Achado nº 3. Descumprimento de prazos estipulados para manifestações da Funai relacionadas ao CI do processo de licenciamento ambiental.

3 – Inserir, em normativos legais adequados, dispositivos acerca do processo simplificado de licenciamento ambiental com presença de CI.

Achado nº 4. Lacuna de normatização acerca do processo simplificado de licenciamento ambiental com presença de CI.

4 – Inserir nas normas administrativas maior detalhamento referente à emissão de análises técnicas relativas ao ECI e ao PBA.

Achado nº 6. Necessidade de maior detalhamento de normas e procedimentos que balizam as análises técnicas da Funai relativas ao CI do processo de licenciamento ambiental.

5 – Avaliar a viabilidade de utilização de sistema informatizado, já existente e em uso por outros órgãos do governo federal, para realizar o gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental ou, na impossibilidade de uso de tal sistema, verificar a pertinência de desenvolver uma ferramenta customizada, considerando o custo-benefício de tal medida.

Achado nº 7. Fragilidades no gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental que envolvem CI.

6 - Avaliar a possibilidade de instituir instrumento de planejamento para a realização de ações de fiscalização in loco, envolvendo a CGLIC e as CR's.

Achado nº 9. Utilização do PBA-CI como instrumento de controle para as ações de monitoramento da implementação das medidas de mitigação

7 – Estabelecer, em norma legal, prazos referentes à emissão das análises técnicas sobre os relatórios de execução do PBA, de forma que haja o acompanhamento tempestivo da implementação das medidas previstas.

Achado nº 10. Ausência de prazos legais para emissão de análises técnicas referentes aos relatórios periódicos de execução dos PBA-CI.

8 – Identificar e executar as ações necessárias para reconstituir, de forma efetiva, as instâncias de governança previstas no Decreto 7.747/2012 ou estruturas similares.

Achado nº 12. Estruturas de governança da Política de Gestão Territorial e Ambiental previstas, mas sem atuação.

9 – Avaliar a oportunidade de realização de monitoramento concomitante da execução das ações previstas pelos PAT's, fornecendo suporte técnico para a execução tempestiva dos PAT's encaminhados. Avaliar também, a possibilidade de testes por meio de projeto piloto antes da expansão para todas as Unidades.

Achado nº 13. Oportunidade de aperfeiçoamento da coordenação das ações de gestão ambiental por meio da aprovação e monitoramento dos Planos de Trabalho submetidos pelas CR's.

10 – Instituir metas e indicadores que permitam aferir a efetividade das ações executadas pela Funai relativas à gestão ambiental.

Achado nº 15. Necessidade de aperfeiçoamento das metas e indicadores relacionados à Gestão Territorial e Ambiental Indígena.

CONCLUSÃO

O presente relatório apresentou os resultados dos trabalhos de auditoria interna realizados pela CGU na Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai, que tinham como objetivo geral avaliar a atuação da referida Fundação no que tange ao macroprocesso de gestão ambiental e territorial de terras indígenas. Os achados de auditorias descritos respondem as questões de auditoria propostas, conforme detalhado a seguir.

- O desempenho operacional da Funai no que diz respeito ao Componente Indígena do licenciamento ambiental é satisfatório?

Com relação aos critérios de qualidade dos produtos e serviços oferecidos pela Funai quanto ao CI do processo de licenciamento ambiental, foram verificadas oportunidades de melhoria, a partir dos achados encontrados. Constatou-se que, de forma geral, os processos administrativos existentes na Funai seguem o fluxo determinado na IN Funai 02/2015. Contudo, verificou-se que, na etapa inicial do processo, a maioria dos órgãos ambientais estaduais/municipais não convoca a Funai para que se manifeste com relação ao CI. Ademais, verificou-se casos de descumprimento dos prazos previstos para emissão, por parte da Funai, de TRE e das análises técnicas referentes ao ECI e ao PBA-CI. Concluiu-se, ainda, que há necessidade de normatização acerca do processo simplificado de licenciamento ambiental com presença de CI, que é utilizado pela Funai, mas que não possui previsão na Port. Interministerial 60/2015 nem na IN Funai 02/2015. Verificou-se que os requisitos necessários para convocação da Funai para que se manifeste quanto ao CI do licenciamento ambiental estão divulgados de forma clara na legislação e no sítio da Fundação. Constatou-se também a necessidade de maior detalhamento de normas e procedimentos que balizam as análises técnicas da Funai relativas ao CI do processo de licenciamento ambiental. Com relação ao gerenciamento de processos no âmbito da Funai, verificou-se que há fragilidades quanto às ferramentas utilizadas para o controle, tanto de processos, quanto de prazos. Por fim, verificou-se que as análises técnicas referentes aos ECI e aos PBA-CI estão em conformidade com o que prevê a legislação, em que pese os dispositivos normativos serem bastante sucintos. Não obstante, verificou-se que há casos em que as análises técnicas referentes aos relatórios de execução de tais planos são emitidas com grande lapso temporal, e que as normas não instituíram prazos para a emissão de tais análises. Quanto à verificação a respeito das ações da Funai acerca do monitoramento das medidas de mitigação previstas nos PBA-CI, verificou-se que tal documento constitui instrumento de controle a respeito dos programas e ações no âmbito do CI do licenciamento ambiental. Contudo, não há instrumento de planejamento que preveja ações coordenadas pela CGLIC e as CR's com a finalidade de fiscalizar o cumprimento das medidas previstas nos PBA-CI's por parte dos empreendedores.

- As estruturas de governança e gestão, necessárias à gestão ambiental indígena, estão institucionalizadas e são efetivas?

Com relação à atuação dos atores da Funai que realizam a interlocução com as comunidades indígenas envolvidas em processos de licenciamento ambiental com presença de CI, foi verificado que atuam, de forma geral, de maneira coerente e coordenada. Os canais de comunicação utilizados são adequados e as comunicações ocorrem tempestivamente.

Ademais, constatou-se que, apesar da inexistência de manuais/rotinas/procedimentos específicos de comunicação com os povos indígenas, em decorrência da diversidade de idiomas e etnias indígenas no país, são seguidas as regras gerais estabelecidas pela Funai e pela Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, bem como os protocolos de consulta específicos de cada etnia/povo indígena. Por conseguinte, considerou-se que, de forma geral, o processo de interlocução com as comunidades indígenas envolvidas nos processos de licenciamento ambiental com presença de CI está em conformidade com as normas legais, a partir da documentação existente nos processos analisados por amostragem.

Por fim, no que tange à política pública relacionada à gestão ambiental executada no âmbito da Funai, apesar de formalmente institucionalizada, existe oportunidade de melhoria no que diz respeito à lógica de intervenção, com um melhor alinhamento entre as políticas existentes e seus insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos esperados em função dos problemas a serem atacados em cada uma das políticas executadas, e que a CGGAM exerce papel central no que tange ao direcionamento dos recursos, com pontos a serem aprimorados na coordenação de atividades, principalmente no que diz respeito aos prazos estabelecidos no fluxo de submissão e análise dos PAT's, bem como no monitoramento das atividades, permitindo assim a mensuração dos resultados a partir de indicadores e metas que possibilitem a avaliação das ações, de modo a subsidiar as decisões tomadas, detecções de falhas e redesenho da política pública, por fim destaca-se a relevância de se restabelecer uma instância formal de governança.

ANEXO

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestação da Funai

O Relatório Preliminar apresentou o Achado nº 12 cuja descrição sumária possuía o seguinte conteúdo: “Redundância de Políticas Públicas relacionadas à Gestão Ambiental em território indígena”, a recomendação sugerida possuía o seguinte texto: “Avaliar a oportunidade de execução de uma única política pública, visando racionalizar esforços.”

A Funai encaminhou Informação Técnica nº 21/2022/SEAPI/CGGAM/DPDS-FUNAI com manifestação acerca do achado transcrito a seguir:

“Neste Achado, em relação à aparente duplicidade de políticas (PNGATI e PGSRN) apontada no relatório, esclarecemos o que se segue: A PNGATI é uma política perene, de escopo nacional, instituída por meio do Decreto n. 7.747/12, coordenada pela Funai, Ministério do Meio Ambiente e organizações indígenas, apontando diretrizes e objetivos para atuação do Estado, organizações indígenas e sociedade civil.

Por sua vez, a PGSRN é um conjunto de ações de atribuição específica da CGGAM que, assim como outras políticas executadas pela Funai, a exemplo da Política de Etnodesenvolvimento, compõem a Carteira de Políticas Públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com temporalidade predeterminada no âmbito do planejamento estratégico da Funai e do MJSP. Neste sentido, a PGSRN contribui diretamente para a implementação da PNGATI. “

Análise da equipe de auditoria

Considerando a explicação apresentada pela Unidade em reunião para busca conjunta de soluções e encaminhada por meio da Informação Técnica nº 21/2022/SEAPI/CGGAM/DPDS-FUNAI, bem como a discricionariedade do gestor público, a equipe de auditoria optou por suprimir o achado e a respectiva recomendação da versão final do relatório.