

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC-021.223/2016-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Solicitante: Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos (CPI Funai/Incra)

Unidade: Fundação Nacional do Índio (Funai)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DA CPI FUNAI/INCRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. QUESTIONAMENTO SOBRE A LEGITIMIDADE DOS ESTUDOS E DOS PAGAMENTOS DE INDENIZAÇÕES POR OBRAS PÚBLICAS RELATIVOS À CARACTERIZAÇÃO COMO INDÍGENA DA ÁREA DENOMINADA “MORRO DOS CAVALOS”, NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA/SC. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA AUDITORIA REQUERIDA. ACÓRDÃO 2.364/2016 - PLENÁRIO. VERIFICAÇÃO DE IMPROPRIEDADES NO CONVÊNIO PP 0025/2002-00, FIRMADO ENTRE O DNIT E A FUNAI, QUE TEM POR OBJETIVO IMPLEMENTAR O PROGRAMA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DE APOIO ÀS COMUNIDADES INDÍGENAS GUARANI (PACIG), NA REGIÃO DE “MORRO DOS CAVALOS”. DETERMINAÇÕES AO DNIT E À FUNAI. RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA E AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. SOLICITAÇÃO PLENAMENTE ATENDIDA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de solicitação apresentada pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos (CPI Funai/Incra), para que este Tribunal “*proceda a criteriosa análise e auditoria da destinação dos recursos públicos envolvendo os ocupantes da área ‘Morro dos Cavalos’*”, no Município de Palhoça/SC, requerida como indígena, que “*teria como finalidade precípua a consolidação de um aldeamento e a consequente obtenção de indenizações, decorrentes da imposição de várias dificuldades técnicas, com a consequente elevação indevida dos custos, em obras da TBG – Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A, da Eletrosul (Linhão de Transmissão de Energia Elétrica) e de duplicação da BR-101 pelo DNIT*”.

2. Mediante o Acórdão 2.364/2016 - Plenário, esta Corte autorizou a realização da auditoria solicitada pela CPI Funai/Incra da Câmara dos Deputados, nos termos do requerimento mencionado.

3. Transcrevo, abaixo, o essencial do relatório de fiscalização produzido pela Secex/SC (peça 173):

### ***“I. Introdução***

#### ***1.1. Deliberação que originou o trabalho***

1. *Em cumprimento ao Acórdão 2.364/2016 - Plenário, realizou-se auditoria, solicitada pela CPI Funai-Incra, visando a apuração de indícios de malversação de recursos públicos relacionados*

com o procedimento administrativo de estudo, identificação e demarcação de área requerida como indígena, denominada Morro dos Cavalos, no município de Palhoça/SC, procedimento este objeto de impugnação judicial e solicitação de revisão administrativa.

2. A Requisição da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) – Funai/Incrá originou-se do Requerimento 285/2016, do Deputado Federal Valdir Colatto, aprovado pela referida Comissão. Esse requerimento, além de solicitar a realização de auditoria, sugeriu a realização das seguintes diligências (peça 1, p. 2-4):

I. A análise e auditoria dos eventuais recursos pecuniários recebidos pelas pessoas físicas MARIA INES MARTINS LADEIRA, ISABELLE VIDAL GIANNINI, LUCIANA CRISTINA DE OLIVEIRA GUERRA, NELSON FIDELIS, CÉLIO TESTONI, FRANCISCO ANTÔNIO DA SILVA FILHO, JULIANA SARTI ROSCÓE, CELSO DEL PICCHIA, BIA MURANO e VIVIANE VASCONCELOS, em razão da percepção de remuneração e outros ganhos por estudos e outros trabalhos vinculados a comunidades indígenas na região da Grande Florianópolis, particularmente os que geraram compensações com recursos oriundos da TBG - Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A, ELETROSUL e DNIT;

II. análise e auditoria dos eventuais recursos pecuniários recebidos pelas pessoas jurídicas AM - TRÓPICA CONSULTORIA SOCIOAMBIENTAL LTDA, ECOAMA CONSULTORIA E ASSESSORIA AMBIENTAL LTDA - ME, MPB SANEAMENTO LIMITADA; ISABELLE VIDAL GIANNINI - ME, CONSÓRCIO SONDOTÉCNICA STE e BM COMUNICAÇÃO LTDA. - ME, por estudos e outros trabalhos vinculados a comunidades indígenas na região da Grande Florianópolis, particularmente os que geraram compensações com recursos oriundos da TBG Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A, ELETROSUL e DNIT;

III. A análise e auditoria dos eventuais recursos recebidos pela ASSOCIAÇÃO INDÍGENA MBYÁ - GUARANI - AIMG, em razão de indenizações originadas das obras da TBG - Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A., da ELETROSUL e de duplicação da BR-101 pelo DNIT (BR-101 - Transposição de 'Morro dos Cavalos' – 'condicionantes');

IV. A análise e auditoria dos eventuais recursos recebidos/repassados através do Convênio PP 0025/2002-00 firmado entre o DNIT e FUNAI, com finalidade de implementar o Programa de Compensação Ambiental de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (PACIG) na região de 'Morro dos Cavalos';

V. A análise e auditoria do Procedimento nº 50600,000807120 - DNIT, em razão da liberação de R\$ 11.000.000,00, decorrente da Programa de Apoio às Comunidades Indígenas - PACIG, obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) o ao Japan Bank for International Cooperation (JBIC), visando benefício dos ocupantes da área 'Morro dos Cavalos';

VI. A análise e auditoria dos eventuais recursos pecuniários recebidos/repassados em razão de planos e programas, oriundos de indenizações originária das obras de ampliação da Rodovia BR-101 - Transposição do Morro dos Cavalos, Gasoduto (Brasil-Bolívia - PETROBRÁS/TBG) e Linhão de Transmissão de Energia Elétrica (ELETROSUL), tendo por interessados os ocupantes da área 'Morro dos Cavalos' ('condicionantes');

VII. A análise e auditoria dos procedimentos de contratação dos antropólogos vinculados à elaboração de estudos, programas e outros trabalhos destinados aos ocupantes da área indígena 'Morro dos Cavalos', notadamente de MARIA INÊS MARTINS LADEIRA'.

3. De acordo com o portal da Câmara dos Deputados, a CPI – Funai/Incrá foi constituída em 10/11/2015 e instalada em 11/11/2015. Ela teve prazo inicial de funcionamento de 120 dias, prorrogado por 60 dias, vigendo até 18/6/2016. Posteriormente, houve novo pedido de prorrogação de prazo que não chegou a ser apreciado antes do encerramento da CPI.

4. *Desfeita a CPI, esta Unidade Técnica optou por dar continuidade à auditoria, tendo em vista tratar-se de tema relevante e sensível, de interesse do Tribunal e em razão de a auditoria já ter sido autorizada por esta Corte de Contas. Vale destacar que nova comissão parlamentar de inquérito foi instalada, em 25/10/2016, no âmbito da Câmara Federal, com o mesmo objetivo da primeira, sendo denominada de CPI Funai-Incra 2. Este Tribunal não recebeu, até o momento, qualquer requerimento da nova CPI.*

5. *A fiscalização ocorreu no período compreendido entre 19/9/2016 e 24/2/2017.*

#### I.2. Visão geral do objeto

6. *Dentro do Título III – Da Ordem Social, a Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo exclusivo aos índios:*

### *‘CAPÍTULO VIII DOS ÍNDIOS*

*Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.*

*§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.*

*§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.*

*§ 3º 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, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.*

*§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.*

*§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ‘ad referendum’ do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.*

*§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser Lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.*

*§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.*

*Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.’*

7. *O Estatuto do Índio, estabelecido pela Lei 6.001/1973, regula a situação jurídica dos índios e das comunidades indígenas. Trata-se de uma Lei anterior à Constituição Federal e por ela parcialmente recepcionada. Isso porque a Lei 6.001/1973 apresenta uma visão de integração da comunidade indígena com a sociedade brasileira, enquanto a Constituição Federal/1988 protege às tradições, organização social, crenças, línguas e costumes indígenas, além de seus direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas. Por essa razão, vários autores defendem que, muito embora a Lei 6.001/1973 esteja em vigor, ela deve ser interpretada conforme a Constituição Federal,*

de forma que os dispositivos com viés integracionistas não foram recepcionados pela Carta Magna vigente.

8. *A Fundação Nacional do Índio (Funai) é o órgão indigenista oficial do Estado Brasileiro e foi criada pela Lei 5.371/1967. É uma fundação vinculada ao Ministério da Justiça e tem como missão 'proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil'.*

9. *De acordo com o Portal da Funai, com base na Constituição Federal e na Lei 6.001/1973, as terras indígenas (TIs) podem apresentar a seguinte classificação:*

**Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas:** *São as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96.*

**Reservas Indígenas:** *São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional.*

**Terras Dominais:** *São as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.*

**Interditadas:** *São áreas interditadas pela Funai para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. A interdição da área pode ser realizada concomitantemente ou não com o processo de demarcação, disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96. <Disponível em <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>, em 20/2/2017> '.*

10. *Ainda segundo o Portal da Funai, 462 terras indígenas já foram regularizadas (entre tradicionalmente ocupadas, reservas indígenas e terras dominiais), as quais representam 12,2% do território nacional. Existem, ainda, 247 áreas em alguma etapa do processo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas, além de quinze reservas indígenas em regularização. O processo para a regularização (identificação, delimitação e demarcação) de terras indígenas tradicionalmente ocupadas está estabelecido no Decreto 1.775/1996.*

11. *O portal da Funai também apresenta dados acerca da população indígena e dos territórios por ela ocupados. Segundo a Funai, de acordo com o censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010, a população indígena brasileira é de 817.963 indígenas, sendo 502.783 (61,5%) habitantes de zona rural e 315.180 (38,5%) de zonas urbanas. Em relação à distribuição no país, cerca de 63% dos indígenas vivem nas regiões norte e nordeste e apenas 9% na região sul do Brasil.*

12. *Especificamente no que concerne as comunidades indígenas objeto da fiscalização, a Funai apresenta em seu portal as seguintes informações:*

<b>Terra Indígena</b>	<b>Etnia</b>	<b>UF</b>	<b>Município</b>	<b>Superfície (ha)</b>	<b>Fase do Procedimento</b>	<b>Modalidade</b>
Cambirela	Guarani Mbya	SC	Palhoça	0	Em estudo	Tradicionalmente ocupada
Massiambu	Guarani Mbya	SC	Palhoça	0	Em estudo	Tradicionalmente ocupada
Morro dos Cavalos	Guarani	SC	Palhoça	1.983,49	Declarada	Tradicionalmente ocupada

13. *Não há informações no Portal da Funai acerca da comunidade indígena de Praia de Fora, por se tratar de um lote urbano no município de Palhoça/SC.*

14. *Segundo as observações antropológicas constantes dos estudos de identificação e delimitação de TIs, os Guarani são classificados em três grupos em razão de diferenças de costumes, práticas rituais e dialetais: Kaiova, Mbya e Xiripa (ou Nhandéva). Todas as quatro comunidades indígenas objeto da fiscalização são formadas por índios Guarani da etnia Mbya.*

15. *A comunidade indígena dos Morro dos Cavalos está localizada a aproximadamente 50 km de Florianópolis no bairro da Enseada de Brito, no Município de Palhoça/SC. De acordo com informações levantadas no decorrer da fiscalização, a comunidade indígena de Morro dos Cavalos conta com uma população de aproximadamente duzentos moradores, divididos em 37 famílias.*
16. *O processo de identificação e demarcação da TI Morro dos Cavalos iniciou em 1993, tendo sido declarada em 17/4/2008 (Portaria Declaratória MJ 771/2008). Atualmente, o processo aguarda a homologação do presidente da República. A área demarcada é de 1.988 hectares, a qual é cortada pela BR-101.*
17. *A aldeia Guarani Massiambu, de acordo com documentário no portal [www.iela.ufsc.br](http://www.iela.ufsc.br), foi fundada em 1993, com a desapropriação de uma terra de 4,78 hectares que pertencia a um traficante pela Justiça Federal. A terra foi entregue à Funai como fiel depositária, que passou a posse à comunidade indígena para que ocupassem o lugar. A comunidade indígena alega que o espaço é pequeno e impossibilita as famílias de fazerem as atividades tradicionais como pesca e coleta de materiais para fazer artesanato.*
18. *A TI Praia de Fora refere-se a uma pequena comunidade indígena formada pela Sra. Rosalina Moreira, viúva de um não índio, e quatro de suas seis filhas e netos. A família ocupa um lote urbano cedido pelo município de Palhoça/SC.*
19. *A comunidade indígena Cambirela é formada por um grupo familiar liderado pela Sra. Etelvina Fontoura, seus filhos e netos, além de outras pessoas com quem mantém afinidade. A TI Cambirela encontra-se em estudo e também é cortada pela BR-101.*
20. *Alguns empreendimentos de interesse da sociedade brasileira impactam direta ou indiretamente pelo menos uma das comunidades indígenas objeto desta fiscalização. São eles, o gasoduto Bolívia-Brasil, de responsabilidade da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG); a BR-101, cuja duplicação do trecho sul (de Palhoça/SC a Osório), é de responsabilidade do Dnit; e as linhas de transmissão de energia 138 kV Jorge Lacerda - Florianópolis (atual circuito duplo LT Jorge Lacerda A - Palhoça e LT Palhoça - Palhoça Pinheira), integrante do Sistema Interligado da Eletrosul, e 230 kV Biguaçu - Desterro, integrante do Sistema de Reforço Eletroenergético à Ilha de Santa Catarina e Litoral Catarinense, da Eletrosul.*
21. *Na fase de planejamento do trabalho, identificou-se que a TBG celebrou o Convênio TBG 004/98 com a Funai, no valor de R\$ 120.000,00, com vistas a implementar o Plano de Desenvolvimento dos Povos Indígenas (PDPI) nas aldeias indígenas da área de influência do Gasoduto Bolívia-Brasil no Estado de Santa Catarina (MBiguaçu, Morro dos Cavalos e Massiambu). O ajuste faz parte do escopo desta fiscalização.*
22. *Da mesma forma, foi objeto de fiscalização o Convênio PP 0025/2002-00, firmado entre o DNIT e Funai, o qual tem como objeto a implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani – Pacig, como forma de mitigação e compensação pelos impactos socioambientais decorrentes das obras de duplicação da BR-101, trecho Florianópolis/SC-Osório/RS. O ajuste apresenta valor expressivo, R\$ 11.000.000,00, e ainda se encontra em vigor, constituindo o principal objeto do presente trabalho.*
23. *Igualmente, foi objeto de fiscalização o processo de regularização fundiária da TI Morro dos Cavalos, assim como os processos de indenização já realizadas para os ocupantes não índios ocupantes daquela TI. Esses temas tiveram um enfoque operacional, enquanto os mencionados nos itens anteriores contemplaram aspectos de conformidade.*

### I.3. Objetivo e questões de auditoria

24. *A presente auditoria teve por objetivo proceder, por solicitação da CPI Funai-Incra da Câmara dos Deputados, análise e auditoria da destinação dos recursos públicos envolvendo a TI Morro dos Cavalos, assim como outras áreas indígenas localizadas na Grande Florianópolis/SC.*
25. *A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

a) *Questão 1: Os pagamentos efetuados a pessoas físicas e jurídicas relativos a estudos e outros trabalhos vinculados a comunidades indígenas na região da Grande Florianópolis, em especial na Terra Indígena Morro dos Cavalos, foram regulares?*

b) *Questão 2: Os pagamentos efetuados à Associação Indígena MBYÁ-Guarani (AIMG) em razão de indenizações relacionadas com obras públicas na região do Morro dos Cavalos foram regulares?*

c) *Questão 3: O Convênio PP 0025/2002-00, firmado entre o DNIT e Funai, no que se refere a recursos destinados às comunidades indígenas da área do Morro dos Cavalos (Pacig), está sendo executado de forma regular?*

d) *Questão 4: O Convênio TBG 004/98, firmado entre a TBG/Petrobrás e Funai, no que se refere a recursos destinados às comunidades indígenas da área do Morro dos Cavalos, foi executado de forma regular?*

e) *Questão 5: Foram regulares os pagamentos efetuados a título de indenização a ocupantes (não índios) da área denominada Morro dos Cavalos?*

#### I.4. Método de trabalho utilizado

26. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).*

27. *Na fase de planejamento da auditoria, após levantamento inicial de informações e estudo preliminar dos objetos de fiscalização e da legislação aplicável, foram definidas as questões de auditoria a serem respondidas. As informações foram colhidas de várias fontes, desde consultas ao portal da Funai, do Dnit, da TBG e da Eletrosul, pesquisas de trabalhos já executados pelo Tribunal, até respostas de ofícios de diligência.*

28. *A fase de planejamento também contou com três reuniões de nivelamento de informações: com a Eletrosul, com a Superintendência Regional do Dnit no Estado de Santa Catarina e com a Coordenação Regional do Litoral Sul (CRLS)/Funai. Outrossim, foi elaborada a matriz de planejamento com a definição dos procedimentos necessários para obtenção de respostas para cada questão de auditoria.*

29. *Durante a fase de execução foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: inspeção física, observação direta, exame documental, mapa de processo, indagação escrita (mediante a emissão de ofícios de requisição), análise de esclarecimentos e respostas encaminhadas pelos gestores, conferência de cálculos, revisão analítica, dentre outras. Nessa fase foi, ainda, elaborada a matriz de achados, com especificação da situação encontrada, dos critérios e das evidências aptas a comprovar as irregularidades ou impropriedades.*

#### I.5. Limitações inerentes à auditoria

30. *Conforme já demonstrado no item I.1 deste Relatório, o pedido formulado pela CPI Funai-Incra, embora inicialmente bem delimitado, pois se restringia ao processo de identificação e delimitação da TI Morro dos Cavalos, apresenta referências a toda a região da Grande Florianópolis, além de menção a outros processos de trabalho da Funai, como os processos de indenização decorrentes da ocupação de boa-fé em terras indígenas.*

31. *Optou-se, então, em examinar, sempre que possível, as questões de auditoria levando em consideração as quatro TIs localizadas no município de Palhoça/SC, na região da Grande Florianópolis: Morro dos Cavalos, Massiambu, Cambirela e Praia de Fora. Ainda dentro da região da Grande Florianópolis há, de acordo com o Portal da Funai, pelo menos mais quatro terras indígenas que não fizeram parte do escopo do trabalho: Amâncio, Morro da Palha, Amaral e MBiguaçu (todas localizadas no município de Biguaçu). Esta última TI foi englobada no escopo da fiscalização tão somente no que diz respeito ao Convênio TBG 004/98 celebrado entre a TBG e a Funai.*

32. *As TIs da Grande Florianópolis localizadas no município de Biguaçu não fizeram parte da abrangência dos trabalhos por razões diversas. Dentre elas podem ser citadas a limitação de tempo e o grande volume de documentos a serem examinados pela equipe de fiscalização, bem como o escopo do Convênio PP 0025/2002-00, que não alcançou as comunidades indígenas de Biguaçu.*
33. *Ainda sobre o Convênio PP 0025/2002-00, vale registrar que ele engloba todas as nove comunidades indígenas impactadas direta ou indiretamente pela duplicação do trecho sul da BR-101, localizadas nos estados do Rio Grande do Sul – Campo Bonito, Varzinha, Barra do Ouro e Riozinho – e de Santa Catarina – Cachoeira dos Inácios, Morro dos Cavalos, Massiambu, Cambirela, Praia de Fora. Não obstante a fiscalização estivesse focada nas comunidades indígenas localizadas em Palhoça, sempre que possível foi examinado a execução do Convênio Pacig como um todo.*
34. *Assim, nem todos os aspectos do ajuste foram examinados para todas as nove comunidades indígenas. Vistorias in loco, por exemplo, foram efetuadas apenas nas quatro comunidades indígenas do escopo do trabalho.*
35. *Também é necessário destacar que o Convênio PP 0025/2002-00 é amplo, com grande volume de recursos (R\$ 11 milhões), e cuja vigência, inicialmente prevista para quatro anos, está, em face de sete prorrogações de prazo, próximo a quinze anos de execução. Além disso, possui metas diversas, variando desde a aquisição de terras, de construção de casas até a distribuição de mudas de plantas e a assessoria técnica. Dessa forma, em razão da limitação de tempo e da força de trabalho, não foi possível examinar todos os aspectos do ajuste.*
36. *Diferentemente dos convênios ordinários em que, regra geral, há uma ou duas licitações, o Convênio PP 0025/2002-00 envolve dezenas de licitações e contratações diretas. Assim, em razão das limitações acima apontadas e também da ausência de apresentação, pela Funai, de todos os documentos solicitados, a equipe de fiscalização limitou-se a verificar a efetiva realização das licitações de maior materialidade e o emprego da modalidade adequada, sem adentrar em todos os aspectos relativos à constatação da regularidade das licitações.*
37. *Igualmente, não foram verificados todos os procedimentos relativos aos pagamentos às empresas contratadas no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00. Além disso, torna-se importante registrar que alguns questionamentos realizados por meio de ofício de requisição deixaram de ser atendidos a contento pela Funai, em especial, documentos relacionados a licitações, contratos, notas fiscais e comprovantes de pagamentos. A justificativa apresentada foi de que os documentos estariam arquivados nas coordenações regionais da Funai o que impediria o atendimento no prazo previsto para a conclusão do trabalho. Para esta equipe de fiscalização, a ausência dessas informações constitui limitação aos trabalhos, visto que impediram o exame mais aprofundado acerca de algumas supostas irregularidades. Todavia, considerando que o convênio ainda está vigente e, portanto, pendente de apreciação final pelo órgão concedente, a limitação poderá ser sanada por meio do exame da prestação de contas final do convênio por parte do Dnit, fato que motivou proposta nesse sentido.*
38. *Por fim, a longa duração do convênio também se apresenta como um limitador dos trabalhos de fiscalização. Isso porque, como poderá ser verificado mais à frente neste relatório, algumas constatações poderiam receber encaminhamento de audiência. Todavia, considerando que o convênio tem quase quinze anos de vigência, diversas condutas de gestores já alcançaram a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.*
39. *Ademais, em quase uma década e meia de vigência do ajuste há uma longa cadeia de responsáveis, sendo que para algumas constatações que perduraram por vários anos, eventual audiência necessitaria ser dirigida a muitos responsáveis. Ocorre que a apuração da conduta e da parcela de responsabilidade de cada um dos inúmeros gestores que estiveram envolvidos no acompanhamento e na execução do ajuste durante os quase quinze anos em que o convênio está em execução acaba sendo contraproducente.*
40. *Nesse contexto, considerando o prazo da prescrição punitiva desta Corte, os princípios da celeridade e economicidade processual, da razoável duração do processo e, considerando, ainda, que*

o ajuste permanece vigente, a equipe de fiscalização buscou contornar a limitação com propostas de encaminhamento voltadas a determinações ao concedente e ao conveniente, bem como proposições pedagógicas.

#### I.6. Volume de recursos fiscalizados

41. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 21.601.689,34, assim distribuídos:

- a) R\$ 17.255.529,80 relativo ao Convênio PP 0025/2002-00 (valor do ajuste acrescido de rendimentos da aplicação financeira até 11/8/2015 – peça 39, p. 17);
- b) R\$ 120.000,00 referente ao Convênio TBG 4/1996 (peça 107, p. 31-36); e
- c) R\$ 4.226.159,54 (peça 158, p. 26-29) relacionados com valores calculados para indenizações de benfeitorias decorrentes de ocupações de boa-fé na TI Morro dos Cavalos, sendo que R\$ 793.898,31 já foram efetivamente pagos (peça 25, p. 24).

#### I.7. Benefícios estimados da fiscalização

42. Entre os benefícios estimados deste trabalho pode-se mencionar a expectativa de controle gerada nas unidades jurisdicionadas fiscalizadas, bem como a correção de irregularidades e impropriedades detectadas no Convênio PP 0025/2002 (Pacig) e o aperfeiçoamento de procedimentos de controle internos, decorrentes das recomendações e determinações propostas.

43. Além disso, considera-se que o trabalho possa contribuir ao debate sobre o processo de identificação e delimitação das terras indígenas tradicionalmente ocupadas, tema relevante e sensível para as comunidades indígenas e para a sociedade brasileira de forma geral.

44. Por fim, considerando que a presente fiscalização é originária de Requisição da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, outro benefício a ser mencionado é o fornecimento de subsídios para atuação do Poder Legislativo Federal.

## **II. Achados de auditoria**

### II.1. Plano de trabalho com detalhamento insuficiente

#### Tipificação:

Irregularidade grave

#### Situação encontrada:

45. O cronograma de execução do plano de trabalho (peça 24, p. 18), integrante do termo de convênio, deixou de prever indicadores quantitativos para algumas etapas da execução:

- a) Meta I, Etapa A – Consultoria (gerência do programa);
- b) Meta I, Etapa D – Equipagem dos postos para monitoramento (computador, rádio);
- c) Meta III, Etapa K – Instalação de rede de água e esgoto;
- d) Meta III, Etapa L – Instalação de telefone comunitário;
- e) Meta IV, Etapa C – Apoio técnico (assessoria para apiário e mudas);
- f) Meta IV, Etapa D – Consultoria técnica (projetos econômicos e ambientais).

46. Além dessas metas, de responsabilidade da Funai, no mesmo documento também constam as Metas V e VI, de responsabilidade do concedente, Dnit, que, igualmente, não tiveram suas metas físicas detalhadas. Importante observar que para tais metas, apesar de fazerem parte do plano de trabalho do convênio, não houve previsão de recursos, visto que seriam atribuições exclusivas do empreendedor, no caso o Dnit.

47. Ainda que no cronograma de desembolso do ajuste tenham sido quantificados os valores a serem aplicados em cada uma das metas, também não houve detalhamento dos valores de cada uma das etapas que compõem as metas. Tal fato impossibilita o adequado acompanhamento da execução do convênio.

48. A deficiência no detalhamento das metas acabou determinando o apontamento de inconsistências pelo Dnit quando da análise da primeira prestação de contas do Convênio PP 0025/2002-00 (Pacig). Note-se que a prestação de contas somente foi encaminhada pela Funai ao DNIT em janeiro de 2010 (peça 28, p. 135-155) e refere-se ao período compreendido entre 1º/1/2005 e 31/12/2007.

49. Na análise procedida pelo concedente, cuja conclusão consta no Ofício 60/2011/DPP/DNIT, de 12/8/2011, foram evidenciadas discrepâncias no Relatório de Execução Físico-Financeira entre o previsto inicialmente no plano de trabalho, e o efetivamente executado no período (peça 29, p. 83-85). No Relatório de Execução Física não foram registrados quantitativos eventualmente executados relativos às metas e etapas anteriormente referidas (peça 28, p. 162-163). Apesar disso, no Relatório Financeiro (peça 28, p. 164-165) a Funai fez constar valores dispendidos para as mencionadas ações.

Objeto no qual o achado foi constatado:

Convênio PP 0025/2002-00 – Implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig)

Critérios:

Lei 8.666/1993, art. 116, § 1º, incisos II e III

Instrução Normativa 1/1997, STN, art. 2º, inciso III

Evidências:

Cronograma de execução contido no plano de trabalho (peça 24, p. 18)

Cronograma de execução contido no plano de trabalho (relativo ao último termo aditivo, de prazo, firmado) (peça 39, p. 127-134)

Ofício 60/2011/DPP/DNIT, de 12/8/2011 (peça 29, p. 83-85)

1ª Prestação de contas do Convênio PP 0025/2002-00 (peça 28, p. 135-155)

Relatório de Execução Física (peça 28, p. 162-163)

Nota Técnica 003/COPAM/CGGAM/DPDS/12, de 3/1/2012 (relativa às três primeiras prestações de contas) (peça 29, p. 109-114)

Informação Técnica 214/2016/COMCA/CGLIC/SPDS/Funai-MJ (peça 76, p. 11-23)

Causas da ocorrência do achado:

Negligência da Administração

Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízo na execução do convênio (efeito real)

Falta de transparência (efeito real)

Prejuízo para fiscalização pelo concedente e órgãos de controle (efeito real)

Análise:

50. Em resposta ao questionamento do DNIT, a Funai, por meio da Nota Técnica 003/COPAM/CGGAM/DPDS/12, de 3/1/2012 (peça 29, p. 109-114), informou que as referidas ações foram previstas no Plano de Trabalho, entretanto, não foi possível, à época, quantificá-las para seu cumprimento.

51. Com relação a outra inconsistência apontada pelo Dnit, referente à despesa paga por meio da OB900019/2007, no valor de R\$ 83.130,00, sem que fosse possível identificar à meta/etapa tal despesa estaria associada, a Funai justificou que tratou de aquisição de veículo para atender ações do Pacig, lançada no quadro financeiro na etapa D, meta I. Igualmente, informou que não foi possível à época da assinatura do ajuste, mensurar ou quantificar de forma adequada as ações previstas para o cumprimento da referida etapa.

52. Esta equipe de fiscalização também aponta como fragilidade do plano de trabalho a ausência de detalhamento das ações por comunidade indígena. Embora essas ações constassem no documento Proposta de Programa de Apoio às Populações Indígenas-Duplicação da BR-101 (Proposta Pacig), – que é parte integrante do termo de convênio, conforme sua cláusula primeira, parágrafo único (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15), – não foram transformadas em parâmetros no plano de trabalho, impossibilitando a avaliação de sua implementação por parte do órgão repassador. Essa deficiência tampouco foi suprida pela prestação de contas, impossibilitando ou dificultando, até mesmo à Funai, acompanhar a execução das metas por comunidade indígena.

53. Tal dificuldade é agravada ao se identificar que às nove comunidades indígenas a serem inicialmente atendidas pelo Pacig, cinco em Santa Catarina e quatro no Rio Grande do Sul, foram

acrescentadas outras quatro comunidades em decorrência de relocações, parciais ou totais, de comunidades em virtude da aquisição de terras indígenas para as comunidades originais. Logo, não é possível saber se as novas comunidades indígenas estariam ou não sendo beneficiadas em detrimento das metas previstas para as aldeias indígenas indicadas no plano de trabalho. Observa-se, contudo, que esse tópico é objeto de outro achado descrito neste relatório: alteração no convênio sem a correspondente celebração de aditivo.

54. Ainda com relação à ausência de detalhamento das ações por comunidade indígena, cabe fazer referência à Informação Técnica 214/2016/COMCA/CGLIC/SPDS/Funai-MJ (peça 76, p. 11-23) por meio da qual a Coordenação de Ações de Mitigações, Compensação e Controle Ambiental (COMCA/Funai) subsidia a Procuradoria Federal Especializada da Funai nos autos da Ação Civil Pública (ACP) 5010487-74.2010.404.72.00/SC, promovida pelo Ministério Público Federal (MPF). Na oportunidade a Funai, questionada para apresentar as ações realizadas detalhadas por aldeias beneficiadas, alegou que apresentou a prestação de contas conforme escopo do plano de trabalho constante do convênio (peça 76, p. 14), informando ainda:

‘13. A execução física e financeira do PACIG estava, até 2010, sob a responsabilidade de três unidades gestoras, sendo a Administração Executiva Regional (AER) de Curitiba (UG 194208) responsável pelas ações nas aldeias de Santa Catarina; a Administração Executiva Regional (AER) de Passo Fundo (UG 194209) responsável pelas ações nas aldeias do Rio Grande do Sul; e a Funai-sede (UG 194040) responsável pela execução do Subprograma de Monitoramento e pela gestão do PACIG como um todo. O esforço, portanto, de reorganização dos dados para atender ao MPF-SC envolveu o levantamento e sistematização de informações dessas três unidades gestoras através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), além de dezenas de Processos de Licitação e Execução de cada uma delas, referentes aos gastos realizados. Importa destacar que a Lei nº 8.666/93 é fundamento legal do Convênio e, assim sendo, cada uma das unidades gestoras observou as normas para licitações e contratos da Administração Pública na execução das atividades pertinentes a sua atuação na execução do Programa.

14. A pertinência dos fatos destacados se dá em justificar o significativo tempo demandado para a reunião e compilação das informações na tentativa de discriminar os gastos por aldeia. Cada unidade gestora realizou dezenas de licitações e contratos em atendimento às demandas do Programa. A necessidade de consulta dos referidos processos, somado à escassez de técnicos na Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental, consumiu mais tempo do que o prazo estabelecido pela decisão judicial (ACP nº 5010487-74.2010.404.7200/SC).

(...)

16. Os gastos apontados por aldeia, conforme apontado no quadro acima referem-se aos totais estimados do conjunto das ações do:

- a. II Subprograma Fundiário;
- b. III Subprograma de Infraestrutura;
- c. IV Subprograma Sócio-Econômico-Ambiental.

17. Não obstante este quadro de ‘Síntese de Custos’, nos termos do Convênio em questão, o item 4 do Plano de Trabalho - Cronograma de execução (meta, etapa e fase) - é a referência formal do Convênio para a prestação de contas, apresentando indicadores físicos (quando quantificáveis) de cada etapa das metas a serem cumpridas.

(...)

18. Nesse sentido, em razão do parâmetro da prestação de contas adotado pelo Convênio, e após a consulta das informações via SIAFI, licitações e contratos realizados pelas Unidades Gestoras envolvidas, verificou-se que as informações disponíveis apresentam lacunas que inviabilizam uma discriminação precisa dos gastos por aldeia, do modo como demanda o MPF. As aquisições realizadas no âmbito do PACIG contemplavam um

*conjunto de aldeias, por Estado, e, como não havia a obrigatoriedade de discriminação de gastos para cada uma delas, há um lapso de informações nesse sentido.*

*19. Importa destacar que o orçamento do PACIG foi proposto à título de estimativa e o convênio prevê correção e aporte de recursos complementares conforme sua Cláusula Terceira - Dos Recursos Financeiros - Parágrafo Sétimo:*

*‘Caso os recursos previstos nesta Cláusula sejam insuficientes para conclusão do objeto do Convênio, os mesmos deverão ser suplementados por meio de Terno Aditivo específico a este Convênio’.*

*20. A referida Cláusula citada traz uma questão pertinente a ser destacada, qual seja, o fato de que o Convênio foi celebrado tendo como fundamento a execução do objeto e não uma quantidade limitada de recursos. Tal parâmetro, de fato, constitui rotina na atuação da Funai no licenciamento ambiental, uma vez que, em se tratando de resguardar o respeito aos modos de vida e tradição das comunidades indígenas, subsiste o entendimento técnico de que a quitação das medidas de mitigação e compensação refere-se ao cumprimento das ações e não à quantidade de recursos gastos. Desta feita, também resta claro que não havia uma preocupação excessiva com a discriminação minuciosa dos gastos financeiros por aldeia, mas sim com o cumprimento das ações previstas.’*

*55. No mesmo documento, a Funai reconhece que somente são passíveis de discriminação os gastos realizados para aquisição de terras para as comunidades indígenas, isto é, Meta II, Etapa A (peça 76, p. 18-22). O órgão indigenista afirma, ainda no que tange à Meta II-Fundiário, que os gastos com ‘grupo técnico’, responsável pelos trabalhos de busca de áreas (etapa E), foram realizados de maneira a contemplar diversas aldeias, por ser mais produtivo, não se podendo discriminar os gastos por aldeia, embora a referida etapa seja considerada concluída. Para outra ação referente à Meta II, ‘mudança para nova área’ (etapa C), também considerada concluída pela Funai, ‘em razão das características de mobilidade territorial próprias da cultura Guarani e da ausência de um registro sistemático do número de famílias que foram e permaneceram nas novas áreas, somente é possível apresentar os valores gerais gastos nessa ação’. As dificuldades para discriminação dos valores dispendidos por aldeia aplicam-se às ações dos demais programas (metas III-Infraestrutura e IV-Sócio-econômico-ambiental).*

*56. Constata-se, portanto, que o detalhamento das ações previstas no plano de trabalho, aí incluídas as ações relativas à Meta I-Monitoramento, possuem detalhamento bastante deficiente.*

*57. O art. 116, § 1º, I a III, da Lei 8.666/93, estabelece que o plano de trabalho deve contemplar, pelo menos, a identificação do objeto a ser executado, metas a serem atingidas e as etapas ou fases de execução. No mesmo sentido, o art. 2º, III, da IN STN 1/1997, previu que o plano de trabalho deve conter descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente.*

*58. Um plano de trabalho elaborado de maneira pouco detalhada, sem parâmetros para avaliação, pode determinar uma execução deficiente do objeto do convênio, bem como prejudicar o acompanhamento do ajuste por parte do concedente e dos órgãos de controle. Além disso, pode vir a ter como consequência a aplicação de recursos fora da finalidade pretendida o que ensejaria até mesmo a instauração de tomada de contas especial. Tal possibilidade constitui um risco ao qual o bom gestor deve evitar ao máximo, visto que tal falha é considerada de natureza grave, podendo conduzir ao julgamento pela irregularidade das contas e inclusão do nome do responsável no Cadastro de Contas Julgadas Irregulares do TCU, fora outras medidas de caráter reparatório e sancionatório.*

*59. Ao longo desses mais de catorze anos de execução do convênio, foram firmados sete termos aditivos (peça 40), todos relacionados apenas a prorrogação do prazo de vigência e atualização do cronograma de execução. Embora tenha havido referência à necessidade de atualização das ações do convênio, a exemplo do que constou no Relatório de Cumprimento do Objeto relativo à 1ª prestação de contas (peça 28, p. 41), o fato é que em nenhum momento houve aditivo ao*

convênio para aprimorar as deficiências do plano de trabalho, permanecendo desatualizado desde sua origem.

60. Com relação ao encaminhamento sobre essa irregularidade, considerando que embora se possa aventar audiência do(s) responsável(is), há de se considerar que o convênio foi firmado há quase quinze anos, o que torna o fato já atingido pela prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme firmado no Acórdão 1441/2016-Plenário. Na decisão, item 9.1.1, ficou assentado que 'a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil', isto é, dez anos.

61. Assim, eventual proposta de audiência seria inócua no sentido de eventual responsabilização do agente, motivo porque deixa-se de sugerir-la. Cabe, entretanto, dar ciência às unidades envolvidas a respeito da impropriedade.

Proposta de encaminhamento:

62. Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Fundação Nacional do Índio (Funai) de que a ausência de descrição completa, no plano de trabalho, das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, observado no Convênio PP 0025/2002-00, afronta o disposto no art. 116, § 1º, II, da Lei 8.666/93, e no art. 2º, III, da IN STN 1/1997, que, atualmente, encontra redação similar no art. 1º, XVIII, c/c o art. 25, II, da Portaria Interministerial 507/2011.

II.2. Alteração no convênio sem a correspondente celebração de aditivo

Tipificação:

*Irregularidade grave*

Situação encontrada:

63. O Convênio PP 0025/2002-00 conta com sete termos aditivos, todos com o objetivo de prorrogar o prazo de vigência do ajuste e de adequar o plano de trabalho ao novo prazo estabelecido, sendo que o primeiro termo aditivo também atualizou o cronograma de desembolso (peça 40). Contudo, várias ações foram realizadas sem respaldo no plano de trabalho e sem que fosse efetuada a devida alteração deste documento por meio de celebração de termo aditivo.

64. Entre as ações não contempladas no plano de trabalho, pode-se citar:

a) execução financeira acima do valor acordado inicialmente – o ajuste foi celebrado no valor de R\$ 11.000.000,00 (peça 24, p. 6) e até a apresentação da 9ª prestação de contas a Funai já havia aplicado R\$ 13.510.770,15 para consecução do objeto (peça 39, p. 15-16), sendo que os valores acima daquele estabelecido inicialmente são decorrentes de rendimentos dos recursos em aplicação financeira;

b) atendimento a aldeias indígenas não previstas no plano de trabalho – o convênio previa o atendimento de nove aldeias, cinco em Santa Catarina – Cambirela, Praia de Fora, Morro dos Cavalos, Massiambu, Cachoeira dos Inácios – e quatro no Rio Grande do Sul – Campo Bonito, Barra do Ouro, Varzinha e Riozinho; contudo, o ajuste em questão tem sido executado em benefício de outras quatro aldeias em Santa Catarina, além daquelas inicialmente previstas: Mymba Roká, Tekoá Vya, Itanhã e Tekoá Tava'í, criadas com o desdobramento das TIs Massiambu, Morro dos Cavalos, Cachoeira dos Inácios e Cambirela, conforme mencionado no item 53 deste relatório (peça 101, p. 14);

c) readequação financeira de metas do ajuste sem a devida formalização – no Relatório de Cumprimento do Objeto relativo ao exercício de 2008 consta informação de que o Subprograma Monitoramento teve uma readequação financeira, passando de R\$ 1.200.000,00 para R\$ 400.000,00 (peça 31, p. 33);

d) construção de quatro casas de alvenaria na TI Cambirela em decorrência da decisão proferida na Ação Civil Pública 5010487-74.2010.404.72.00, em que pese estar prevista a construção de apenas duas casas de madeira nas metas do convênio (peça 39, p. 114);

e) construção de cinco casas na aldeia Praia de Fora, sendo quatro em decorrência da decisão proferida na Ação Civil Pública 5010487-74.2010.404.72.00, nada obstante estar prevista nas metas do convênio a construção de apenas duas residências (peça 39, p. 114);

f) construção de casas para os índios com instalação de água e esgoto sem que estivesse definido o valor dessas benfeitorias;

g) aquisição de terras em valores distintos daqueles pactuados no termo de convênio; e

h) alteração na periodicidade de prestações de contas parciais.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Convênio PP 0025/2002-00 – Implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig)

Critérios:

Instrução Normativa 1/1997, STN, art. 1º, §1, inciso X, art. 20, §2º, e arts. 22, 23 e 36

Termo de convênio:

- Cláusula segunda, inciso I, alínea 'c' (peça 24, p. 2)

- Cláusula segunda, inciso II, alíneas 'b' e 'k' (peça 24, p. 3-4)

- Cláusula sexta (peça 24, p. 8)

Evidências:

Termo de Convênio (peça 24, p. 1-20)

9ª Prestação de Contas parcial (peça 39, p. 15-16)

Resposta ao Ofício de Requisição 6-417/2016 (peça 101, p. 114)

Relatório de Cumprimento do Objeto relativo à 2ª Prestação de Contas (exercício 2008) (peça 31, p. 31-37)

Relatório fotográfico – fotos casas Cambirela e Praia de Fora (peça 161, p. 54-60)

Plano de Trabalho (peça 40, p. 5-12)

Proposta Pacig (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15)

Relatório de Acompanhamento do PBA elaborado pela Esga (peça 103, p. 19-20)

Resposta ao Ofício de Requisição 5-417/2016 (peça 76, p. 8-9)

Causas da ocorrência do achado:

Negligência da convenente

Falta de cobrança por parte do concedente

Efeitos/Consequências do achado:

Falta de transparência (efeito real)

Não atingimento das metas inicialmente programadas (efeito real)

Prejuízo à fiscalização pelo concedente e por parte dos órgãos de controle (efeito real)

Análise:

65. O art. 22 da IN STN 1/1997 estabelece que o convênio deve ser executado fielmente pelas partes, em conformidade com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente. Já a cláusula sexta do termo de convênio prevê a possibilidade de alteração do ajuste mediante a celebração de termo aditivo, vedado, entretanto, a mudança de objeto.

66. No Convênio Pacig, houve várias alterações que não foram objeto de termo aditivo. A primeira a ser tratada é a aplicação de recursos no objeto pactuado acima dos valores inicialmente previstos.

67. O §2º do art. 20 da IN STN 1/1997 deixa claro que o rendimento das aplicações financeiras deve ser aplicado no objeto do convênio. Tal fato está indicado nas prestações de contas, porém não foi formalizado em termo aditivo essa nova aplicação de recursos. O achado toma maior relevância quando se observa que o convênio que tinha, inicialmente, dois anos de vigência, já está no 15º ano. O total acumulado de rendimentos de aplicação financeira apresentado na 9ª prestação de contas (relativa ao ano de 2015 – R\$ 6.256.029,80 – peça 39, p. 18) alcançou o significativo percentual de 56,9% em relação ao valor inicialmente pactuado de R\$ 11.000.000,00.

68. *Igualmente foi verificado que os recursos do Pacig foram aplicados em aldeias que não foram contempladas no plano de trabalho. Em resposta ao Ofício de Requisição 6-417/2017, o Dnit indicou as quatro comunidades que estão sendo beneficiadas com recursos do ajuste e que não estão incluídas no Pacig (peça 101, p. 14).*

69. *Após análise da documentação apresentada pelo Dnit, concluiu-se que todas as novas comunidades beneficiadas pelo convênio são relocações parciais e integrais das aldeias indígenas que estavam inicialmente previstas no plano de trabalho em decorrência de aquisições de terras a título de compensação ambiental previstas no próprio ajuste. Ocorre que não houve a formalização dessas mudanças, dentre as quais, destaca-se a construção de casas em terras indígenas que sequer existiam à época da celebração do ajuste (peça 103, p. 19-20, e peça 76, p. 8-9).*

70. *Da mesma forma, as alterações feitas no Subprograma Monitoramento do Plano de Trabalho, mencionadas no Relatório de Cumprimento do Objeto da 2ª Prestação de Contas não foi registrada em termo aditivo. Na verdade, a única informação formal sobre tal readequação consta do referido relatório (peça 31, p. 33):*

*‘Cabe lembrar ainda que o subprograma monitoramento teve uma readequação, passando de cerca de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) para R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais). Além da meta de equipagem dos postos; Os recursos realocados serviram para reforço dos demais subprogramas de execução direta com as comunidades indígenas.’*

71. *Depreende-se do texto acima que foram destinados mais recursos para a meta de equipagem de postos e que o restante foi realocado nos demais subprogramas. Todavia, não é possível saber quanto foi destinado para equipagem de postos e para cada um dos outros subprogramas. Ademais, não há qualquer evidência de anuência do concedente sobre a alteração, o que torna a observação inócua.*

72. *A falta de formalização das alterações realizadas em relação ao Plano de Trabalho inicialmente pactuado geram um descontrole das ações do convênio. Além de dificultar a própria execução do objeto e a uniformização de informações entre as pessoas diretamente ligadas à execução do ajuste, a falta de formalização das alterações obsta o correto e efetivo acompanhamento e fiscalização do convênio por parte do concedente e dos órgãos de controle.*

73. *Outrossim, o plano de Trabalho é documento integrante do termo de convênio e público. É a partir dele que a sociedade toma ciência de onde serão aplicados os recursos federais destinados ao ajuste. Trata-se, portanto, de falha grave.*

Proposta de encaminhamento:

74. *Considerando que o convênio encontra-se em vigor, propõe-se determinar à Funai e ao Dnit que, no prazo de sessenta dias, celebrem termo aditivo com vistas a registrar as alterações do plano de trabalho do Convênio PP 0025/2002-00 pactuadas de maneira informal entre as partes.*

II.3. Intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais

Tipificação:

*Irregularidade grave*

Situação encontrada:

75. *O cronograma de desembolso do convênio previa a transferência dos recursos para a Funai em uma parcela em novembro de 2002 e dezesseis parcelas trimestrais a partir de janeiro de 2003. O desembolso não ocorreu conforme previsto, especialmente em razão da inscrição da Funai no Cadin. Contudo, em decorrência de decisão judicial no âmbito da Ação Civil Pública 2005.72.00.011231-1/SC, ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor do Dnit e da Funai, os recursos foram liberados à Funai em apenas quatro parcelas nos dias 6/12/2005, 8/12/2005, 4/9/2006 e 22/9/2006 nos valores de R\$ 1.306.000,00, R\$ 814.000,00, R\$ 8.394.000,00 e R\$ 486.000,00, respectivamente.*

76. *O termo de convênio previa a apresentação das prestações de contas parciais e final de acordo com a IN STN 1/1997, a qual estabelecia em seu art. 21, §2º, que, caso a liberação de recursos*

fosse efetuada em três ou mais parcelas, a terceira ficaria condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente. Dessa forma, seguindo o cronograma de desembolso, estava previsto, à época da celebração do ajuste, a apresentação de contas parciais trimestrais. No entanto, a primeira prestação de contas do ajuste foi apresentada pela Funai somente em 30/11/2009, quase quatro anos após a liberação da primeira parcela. As demais prestações de contas também não observaram a periodicidade trimestral inicialmente prevista.

77. O quadro a seguir aponta as datas de apresentação das prestações de contas parciais, os períodos a que se referem e a localização nos autos:

<b>Prestação de Contas</b>	<b>Período abrangido</b>	<b>Data da apresentação</b>	<b>Localização</b>
1ª PC	1º/1/2005 a 31/12/2007	30/11/2009	peça 28, p. 4-84 e 135-155
2ª PC	1º/1/2008 a 31/12/2008	6/1/2010	peça 31, p. 6-99
3ª PC	1º/1/2009 a 31/12/2009	5/3/2010	peça 33, p. 4-153, e peça 34, p. 1-47
4ª PC	1º/1/2010 a 31/12/2010	7/5/2012	peça 36, p. 84-196
5ª PC	1º/1/2011 a 31/12/2011	7/5/2012	peça 36, p. 84-85, 197-244, e peça 37, p. 1-65
6ª PC	1º/1/2012 a 31/12/2012	12/5/2014	peça 37, p. 69-183
7ª PC	1º/1/2013 a 31/12/2013	12/5/2014	peça 37, p. 69, 184-246
8ª PC	1º/1/2014 a 31/12/2014	21/8/2015	peça 39, p. 2-11, 104-112)
9ª PC	1º/1/2015 a 11/8/2015	21/8/2015	peça 39, p. 2, 12-20, 27-33, 114-125)

Objeto no qual o achado foi constatado:

Convênio PP 0025/2002-00 – Implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig)

Critérios:

Instrução Normativa 1/97, STN, art. 21, §2º, e arts. 31 a 33

Termo de convênio, Cláusula quarta, § 1º (peça 24, p. 7)

Termo de convênio, Cláusula segunda, inciso I, alíneas 'c' e 'i', do ajuste (peça 24, p. 2-3)

Termo de convênio, Cláusula segunda, inciso II, alíneas 'k', 'p', e 't' (peça 24, p. 4-5)

Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho (peça 41, p. 19)

Evidências:

Repasso de recursos (peça 19, p. 5-6)

Ofícios de encaminhamento das prestações de contas parciais (peça 28, p. 4-5; peça 31, p. 6-7; peça 33, p. 4-5; peça 36, p. 84-85; peça 37, p. 69; e peça 39, p. 2)

Causas da ocorrência do achado:

Negligência da conveniente

Falta de cobrança por parte do concedente

Ausência de adequação dos prazos para apresentação de prestações de contas

Efeitos/Consequências do achado:

Falta de transparência (efeito real)

Não atingimento das metas previstas no convênio (efeito potencial)

Prejuízo aos cofres públicos (efeito potencial)

*Extensão demasiada da execução do convênio (efeito real)*

*Prejuízo à fiscalização pelo concedente e por parte dos órgãos de controle (efeito real)*

Análise:

78. Quando houve o repasse dos recursos em desacordo com o cronograma de desembolso por conta de decisão judicial, cabia ao Dnit tomar as providências para celebrar termo aditivo com vistas a adequar o plano de trabalho e as previsões de apresentação de contas parciais. Contudo, aquela autarquia deixou de adotar as medidas necessárias.

79. Passaram-se quase quatro anos do primeiro repasse até a apresentação da primeira prestação de contas parcial. Todavia, não há nos autos documento que demonstre que a entidade repassadora tenha efetivamente exigido a prestação de contas, com exceção do Ofício 404/2010/DPPS-Funai-MJ, de 23/6/2010, que menciona reunião realizada em novembro de 2009 entre o Dnit e a Funai, pela qual ficou acertado que seria montada uma equipe técnica composta por membros das duas entidades com vistas a ir às unidades gestoras executoras da convenente (Brasília/DF-194040, Curitiba/PR-194209 e Passo Fundo/RS-194209) para conferir os documentos e os processos de compras de áreas adquiridas com recursos do Pacig (peça 28, p. 186-187). A ata da suposta reunião realizada em 2009 não foi encontrada entre os elementos encaminhados pelas unidades jurisdicionadas.

80. Após a primeira prestação de contas, a Funai passou a prestar contas anualmente, em que pese não tenha sido possível detectar a circunstância que determinou esse prazo. A partir da quarta prestação de contas a periodicidade anual não foi mais respeitada, sendo que a Funai apresentou a 4ª e 5ª prestações de contas simultaneamente. O mesmo ocorreu com a 6ª e 7ª, bem como com a 8ª e 9ª prestações de contas. Note-se, a título de exemplo, que a prestação de contas dos recursos aplicados entre 2005 e 2007 foi apresentada apenas em 30/11/2009. Da mesma forma, os recursos relativos aos exercícios de 2010 e 2012, somente tiveram suas prestações de contas apresentadas cerca de um ano e quatro meses após os períodos a que se referiram, em 7/5/2012 e 12/5/2014, respectivamente.

81. É importante ressaltar que as prestações de contas parciais servem para trazer transparência em ajustes de maior duração e para que o concedente acompanhe adequadamente a aplicação dos recursos repassados ainda durante a vigência do convênio, de forma que seja possível colaborar com a busca dos objetivos do ajuste, orientar o convenente, corrigir eventuais falhas e impropriedades, assim como adotar providências em caso de má gestão dos recursos, inclusive com eventual rescisão do ajuste e instauração de tomada de contas especial. No entanto, a intempestividade na apresentação não permite que as prestações de contas parciais sejam efetivamente úteis, tanto para o controle da execução e do cumprimento das metas e etapas previstas, quanto para eventuais adequações das ações realizadas.

82. Verifica-se, por um lado, significativa deficiência no acompanhamento do Dnit em relação ao convênio. Entretanto, considerando que a irregularidade cometida pela autarquia concedente está englobada no achado seguinte, relativo à fiscalização insatisfatória do ajuste, deixa-se de propor medidas nesse momento.

83. Por outro lado, verifica-se que a Funai descumpriu o previsto no art. 21, § 2º, da IN STN 1/1997, bem como nas Cláusulas segunda, inciso II, alíneas 'k', 'p' e 't', e Quarta 4ª, § 1º, do ajuste (peça 24, p. 7). Contudo, ainda que com atraso, as prestações de contas parciais até 11/8/2015 foram apresentadas pela Funai. Dessa forma, propõe-se determinar àquela Fundação que apresente, no prazo de sessenta dias, a prestação de contas parcial referente ao período de 11/8/2015 a 31/12/2016.

Proposta de encaminhamento:

84. Pelo exposto, propõe-se em relação ao presente achado, determinar à Funai que apresente ao Dnit, no prazo de sessenta dias, a prestação de contas parcial do Convênio PP 0025/2002-00, compreendendo o período até 31/12/2016.

#### II.4. Fiscalização do convênio insatisfatória

Tipificação:

*Irregularidade grave*

Situação encontrada:

85. *Observa-se que a fiscalização exercida pelo Dnit no Convênio PP 0025/2002-00 tem sido deficiente. Outros achados, reproduzidos anteriormente, reforçam essa conclusão, a exemplo da aceitação de um plano de trabalho com detalhamento insuficiente e da intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais, sem que houvesse uma efetiva medida para que as contas fossem apresentadas com mais brevidade. Além dessas situações, tratadas especificamente como achados, há outros elementos que indicam a fragilidade na efetiva fiscalização dos recursos do convênio. Cabe realizar um breve histórico dos fatos para avaliar como tem sido o acompanhamento do ajuste.*

86. *A análise procedida pelo Dnit relativa às três primeiras prestações de contas parciais (períodos de 1º/1/2005 a 31/12/2007, 1º/1/2008 a 31/12/2008 e 1º/1/2009 a 31/12/2009), ilustram falhas no acompanhamento realizado. Apresentadas pela Funai em 30/11/2009, 6/1/2010 e 5/3/2010, respectivamente, as contas foram encaminhadas praticamente quatro anos após o primeiro repasse financeiro e sete anos após o início de vigência do ajuste, sem que fosse identificada demanda concreta do Dnit pelas prestações de contas. Após o encaminhamento, o Dnit identificou inconsistências nas documentações encaminhadas, pelo que solicitou comprovantes de despesas, escrituras de terras adquiridas e comprovantes do saldo final do convênio.*

87. *A Funai, mediante o Ofício 404/2010/DPDS-FUNAI-MJ, de 23/6/2010, encaminhou escrituras relativas a aquisições de cinco áreas, previstas no Pacig e o Conraza/Siafi da conta contábil 193290200, conta corrente 0250098422, que demonstraria os saldos inicial e final do período (peça 28, p. 186-187). No mesmo expediente, aludiu-se à reunião realizada, em novembro de 2009, entre o Dnit e a Funai, pela qual ficou acertado que seria montada uma equipe técnica, composta por membros dos dois órgãos, incumbida de ir às unidades gestoras executoras da Funai, então responsáveis pela execução do ajuste – Brasília/DF-194040, Curitiba/PR-194209 e Passo Fundo/RS-194209 – a fim de conferir os documentos e os processos de compras de áreas adquiridas com recursos do Pacig (a ata da suposta reunião realizada em novembro de 2009 não foi encontrada entre os elementos encaminhados pelas unidades jurisdicionadas).*

88. *No mesmo expediente, chama a atenção o fato de que essa comissão teria sido formada em razão da dispensa da apresentação de diversos documentos na prestação de contas em face do art. 28, § 1º, da IN STN 1/1997:*

*‘Art. 28. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:*

*(...)*

*§ 1º O conveniente que integre a Administração Direta ou Indireta do Governo Federal, fica dispensado de anexar à prestação de contas os documentos referidos nos incisos V, VI, VII, IX e X deste artigo.’*

89. *A literalidade desse dispositivo implicaria a dispensa da Funai quanto à apresentação dos seguintes documentos:*

*‘Art. 28. (...)*

*V - Relação de Pagamentos - Anexo V;*

*VI - Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União) - Anexo VI;*

*VII - Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;*

*(...)*

*IX - Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pelo concedente, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional.*

*X - Cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública.*

90. *A despeito disso, a Coordenação-Geral de Meio Ambiente (CGMAB/Dnit) continuou apontando irregularidades e solicitando correções (peça 29, p. 69-70 e 83-85).*

91. *Diante das inconsistências apontadas, a Funai prestou esclarecimentos relativos às três primeiras prestações de contas por intermédio do Ofício 029/CGCAM/DPDS, de 4/1/2012 (peça 29, p. 108-114).'*

92. *Em de 7/11/2012, foi expedida a Nota Técnica NT-CTC-GERAL-DF-26/2012, elaborado pela Empresa de Supervisão de Gerenciamento Ambiental (Esga), sobre a 1ª PC (peça 29, p. 137-153). Na análise financeira procedida, conclui-se pela existência de despesas que não encontrariam amparo no plano de trabalho aprovado, o que afrontaria o inciso IV do art. 8º da IN STN 1/1997, sugerindo-se que seja encaminhado ofício à conveniente visando obter justificativas e ajustes para as inconsistências encontradas.*

93. *Ato contínuo, o Dnit encaminhou à Funai o Ofício 2474/DG, de 12/12/2012 (peça 29, p. 155-179), em que relacionou despesas sem amparo no plano de trabalho, relativas às 1ª a 4ª prestações de contas, bem como solicitou ajuste no Relatório de Execução Físico-Financeira relativa à 5ª PC (2011). Em nova oportunidade a Funai enviou justificativas para as despesas questionadas, mediante a Informação Técnica 035/COMCA/CGLIC/DPDS/13, de 25/1/2013 (peça 29, p. 181-213).*

94. *De acordo com os elementos encaminhados nos autos, não houve movimentação no processo por quase um ano, quando, conforme se depreende do Memorando 96/CGMAB/DPP e da Nota Técnica CT-CTC-GERAL-DF-05/2014, de 22/1/2014, em que a Esga trata da competência da CGMAB (peça 29, p. 217-223), restou manifesto que o Dnit ainda tinha dúvidas sobre sua competência para 'solicitar a prestação de contas de cunho financeiro', ou, na melhor das hipóteses, sobre a possibilidade de exigir da Funai os documentos referidos no art. 28, V, VI, VII e X, da IN STN 1/1997.*

95. *Submetida a questão à Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit, foi lavrado, em 14/2/2014, parecer que concluiu não ser necessária a exigência e apresentação dos referidos documentos em relação à prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta (peça 29, p. 224-230). Tal conclusão partiu da premissa de que, sendo a Funai órgão integrante da Administração Federal Indireta, também estaria sujeita à fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Ao tempo da elaboração desse parecer, já haviam sido encaminhadas ao Dnit as cinco primeiras prestações de contas e nenhuma delas ainda havia sido definitivamente apreciada pelo concedente.*

96. *Somente em outubro de 2014 houve a análise definitiva da 1ª prestação de contas (relativa a recursos aplicados entre 2005 e 2007). Apesar das irregularidades identificadas, a 1ª prestação de contas foi considerada regular, conforme demonstraram os seguintes expedientes:*

a) *Nota Técnica CT-CTC-GERAL-DF-24/2014, de 7/10/2014. Segundo a nota, os serviços foram executados de acordo com as normas do Dnit e os objetivos foram alcançados, bem como os recursos tiveram boa e regular aplicação (peça 30, p. 2-21);*

b) *Parecer da CGMAB, de 9/10/2014. Em análise formal, a Coordenação Geral de Meio Ambiente (CGMAB/Dnit) considerou que a Funai demonstrou a execução de recursos no montante de R\$ 5.282.458,31 e foram informados os rendimentos de aplicação financeira auferidos no período, no valor de R\$ 1.856.335,90 (peça 30, p. 22-23);*

c) *Homologação da prestação de contas pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP/Dnit), em 14/10/2014 (peça 30, p. 24).*

97. *Observa-se que as inconsistências preliminarmente apontadas pelo órgão repassador, relativas a despesas não amparadas no plano de trabalho, deixaram de ser consideradas pelo Dnit em função, muito provavelmente, da interpretação de que a autarquia não deteria competência para demandar elementos para a Funai.*

98. *A mesma situação ocorreu nas prestações de contas seguintes. Especificamente no que tange aos anos de 2008 e 2009, após terem sido inicialmente detectadas inconsistências com despesas supostamente não previstas no plano de trabalho, as contas acabaram sendo aprovadas pelo Dnit, sem que fosse realizada análise aprofundada nas despesas inicialmente tidas como indevidas. Os seguintes documentos, relacionados resumidamente abaixo, apontam essa ocorrência:*

a) *Ofício 59/2011/DPP, de 12/8/2011. Dnit informa à Funai sobre necessidade de correção das inconsistências, ref. 2ª prestação de contas (peça 31, p. 227-229);*

b) *Ofício 61/2011/DPP, de 12/8/2011. Dnit informa à Funai sobre necessidade de correção das inconsistências, ref. 3ª prestação de contas (peça 35, p. 103-105);*

c) *Ofício 029/CGCAM/DPDS, de 4/1/2012. Funai apresenta esclarecimentos sobre as 1ª, 2ª e 3ª PCs (peça 32, p. 19-25);*

d) *Ofício 2474/DG, de 12/12/2012, encaminhado pelo Dnit à Funai. São relacionadas despesas sem amparo no plano de trabalho. O ofício também faz referência a despesas indevidas relativas às 1ª a 4ª PC e necessidade de ajuste no Relatório de Execução físico-financeira relativa à 5ª PC (2011) (peça 32, p. 55-67);*

e) *Ofício 70/2013/DPDS-FUNAI-MJ, de 28/1/2013. Funai encaminha ao Dnit a Informação Técnica 035/COMCA/CGLIC/DPDS/13, de 25/1/2013 em que a Funai responde aos questionamentos (peça 32, p. 68-87, 95-109);*

f) *Parecer da CGMAB, de 21/10/2014. CGMAB/Dnit considerou que a Funai demonstrou a execução dos recursos no objeto do convênio. A análise da CGMAB foi adstrita a aspectos formais. Ref. 2ª prestação de contas (peça 32, p. 145-147);*

g) *DPP/DNIT homologa a 2ª prestação de contas, sem ressalvas, em 23/10/2014 (peça 32, p. 148);*

h) *Parecer da CGMAB, de 7/11/2014, ref. 3ª prestação de contas. Em análise formal, a CGMAB considerou que a Funai demonstrou a execução dos recursos no objeto do convênio. Observa-se que a análise da CGMAB foi adstrita a aspectos formais, ante a alegada vedação quanto à solicitação de mais elementos, os quais permitiriam a aferição dos aspectos financeiros (peça 36, p. 69-70);*

i) *DPP/DNIT homologa a 3ª prestação de contas, sem ressalvas, em 10/11/2014 (peça 36, p. 71).*

99. *Igualmente, nas contas posteriores, de 2010 a 2015 (4ª a 9ª prestações de contas), não foram detectados indícios de que o órgão repassador tenha examinado se a natureza das despesas estava de acordo com o previsto no plano de trabalho. Verifica-se, entretanto, que tais contas ainda estão pendentes de aprovação pelo Dnit, em função de inconsistências nos relatórios de execução física apresentados pela Funai, em que, ante a deficiência de indicadores para medir a execução física das ações, constaram percentuais financeiros, chegando-se a incoerências de percentuais superando os 100% do previsto para ser executado. Conforme o Ofício 36/2016/CGMAB/DPP, de 8/1/2016, nas cinco últimas prestações de contas, alguns itens constavam com execução superior a 100% (peça 38, p. 107-132).*

100. *Apenas a título de informação neste ponto do relatório, após a solicitação de providências à Funai para regularizar a situação, de forma que os valores refletissem os reais percentuais na execução do objeto, foi realizada, em 1º/6/2016, reunião entre os órgãos para, além de adequar o relatório de execução física, alterar o plano de trabalho e avaliar os recursos necessários para concluir o programa (peça 39, p. 180-182). A questão está atualmente sendo tratada pela Funai e pelo Dnit, conforme Informação Técnica 253/2016/COMCA/CGLIC/DPDS/Funai-MJ (peça 77, p. 106-117).*

101. *Outra situação que ilustra a deficiência na fiscalização exercida pelo Dnit é a inexistência tanto da apresentação, por parte do concedente, quanto da exigência, por parte do concedente, dos relatórios mensais de execução para informação e acompanhamento das atividades desenvolvidas, conforme previstos na Cláusula Segunda, II, u, do termo de convênio. Na documentação do convênio encaminhada tanto pela Funai quanto pelo Dnit em resposta aos ofícios expedidos pela equipe de fiscalização percebeu-se não haver tais relatórios, tampouco elementos que indiquem que esses relatórios tenham sido exigidos pelo concedente.*

102. *Importa registrar, por fim, o fato de o órgão concedente não ter condicionado a continuidade do convênio à atualização do plano de trabalho por termos aditivos, considerando que os relatórios de cumprimento do objeto, apensados em todas as prestações de contas encaminhadas pela Funai, já conterem indicativos que a execução do ajuste não apresentava exata consonância com as metas previstas no plano de trabalho original. No caso, era esperado e exigível a elaboração de termos aditivos ao convênio, não apenas para prorrogar o prazo, tal como previsto na Cláusula Segunda, II, k, do termo de convênio, abaixo transcrita:*

*‘CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES*

*(...)*

*II – Constituem obrigações da conveniente:*

*(...)*

*k) providenciar a elaboração e reprogramação dos Planos Operativos, Planos Anuais de Trabalho, Termos de Referência, Relatórios e Prestações de Contas necessários à execução do objeto deste Convênio e submetê-los ao Concedente.’*

*Objeto no qual o achado foi constatado:*

*Convênio PP 0025/2002-00 – Implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig)*

*Critérios:*

*Lei 8.666/93, art. 116, § 3º, I*

*Decreto-Lei 200/67, art. 10, § 6º*

*Instrução Normativa 1/1997, STN, art. 21, §4º, I. art. 31, § 1º, art. 8º, IV*

*Termo de Convênio, Cláusula Segunda, I, ‘c’ e ‘i’; Cláusula Segunda, II, ‘u’*

*Evidências:*

*Ofício 436/2010/CGMAB/DPP, de 15/4/2010, que tratou de inconsistências relativas à 1ª prestação de contas (peça 28, p. 179)*

*Ofício 435/2010/CGMAB/DPP, de 15/4/2010, 2ª prestação de contas (peça 28, p. 188)*

*Ofício 440/2010/CGMAB/DPP, de 15/4/2010, 3ª prestação de contas (peça 28, p. 196)*

*Ofício 60/2011/DPP/DNIT, de 12/8/2011 (peça 29, p. 83-85)*

*Ofício 59/2011/DPP/DNIT, de 12/8/2011 (peça 31, p. 227-229)*

*Ofício 61/2011/DPP/DNIT, de 12/8/2011 (peça 35, p. 103-105)*

*Parecer da CGMAB, de 9/10/2014 (peça 30, p. 22-23)*

*Parecer da CGMAB, de 21/10/2014 (peça 32, p. 145-147)*

*Parecer da CGMAB, de 7/11/2014 (peça 36, p. 69-70)*

*Ofício 2474/DG, de 12/12/2012 (peça 32, p. 55-67)*

*Memorando 49/2017-CGMAB/DPP em resposta ao Ofício de Requisição 06-417/2016 (peça 101, p. 18)*

*Causas da ocorrência do achado:*

*Limitação indevida da atividade de fiscalização por parte do concedente*

*Omissão por parte do Dnit*

*Efeitos/Consequências do achado:*

*Prejuízo na execução do convênio (efeito real)*

*Falta de transparência (efeito real)*

*Prejuízo para fiscalização pelo concedente e órgãos de controle (efeito real)*

Análise:

103. *No exame preliminar das três primeiras prestações de contas (2005 a 2007, 2008 e 2009) apresentadas pela Funai, o Dnit identificou inconsistências relacionadas a despesas realizadas sem amparo no plano de trabalho. Após consulta à Procuradoria Federal Especializada a respeito da competência do Dnit para exigir os documentos especificados no art. 28, incisos V, VI, VII, IX e X, da IN STN 1/1997, no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, cuja conclusão foi pela desnecessidade de exigência e de apresentação dos referidos documentos em relação à prestação de contas, o Dnit deixou de pronunciar-se pela regularidade ou não das mencionadas despesas. Nas seis prestações de contas parciais posteriormente apresentadas pela Funai, relativas aos exercícios de 2010 a 2015, não houve sequer apontamento de inconsistências dessa natureza.*

104. *O núcleo da questão não é apenas avaliar se é ou não devida a dispensa do conveniente que integre a Administração Direta ou Indireta do Governo Federal de anexar à prestação de contas os documentos referidos nos incisos V, VI, VII, IX e X do art. 28, da IN STN 1/1997, e a consequente desnecessidade do ente repassador em exigir tais elementos. Importa questionar se tal dispensa, oriunda da literalidade da norma, poderia implicar o afastamento da competência do concedente, o Dnit, de avaliar adequadamente a regularidade das despesas efetuadas, o que, no presente caso concreto, aparenta ter de fato ocorrido.*

105. *Os motivos que levaram o legislador a prever a dispensa da apresentação de tais elementos por órgãos ou entidades integrantes da Administração podem ser fundamentados no que considerou a Procuradoria Federal Especializada: estarem essas entidades sujeitas à fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Além dessa possibilidade, o fundamento para a dispensa prevista no dispositivo pode estar amparada na possibilidade de o concedente suprir tais informações por meio de consulta a sistemas utilizados pela Administração Pública Federal, a exemplo do Siafi, bem como na celeridade e na suposta presunção de legitimidade nos atos praticados pelos órgãos e entidades públicas.*

106. *Independentemente dessa discussão e da eventual procedência do parecer da PFE/Dnit, certamente não foi intenção do legislador que o dispositivo previsto na IN STN 1/1997 resultasse na fragilização da atividade de controle e fiscalização por parte do repassador de recursos públicos. No caso concreto, a aplicação irrefletida da norma fez com que despesas, constantes nas três primeiras prestações de contas, tidas inicialmente pelo Dnit como desconformes com o plano de trabalho, deixassem de ser avaliadas pela entidade concedente com a devida precisão. Com essa linha de interpretação, observa-se que nas seis prestações de contas seguintes (2010 a 2015), não houve qualquer crítica por parte do Dnit sobre a regularidade das despesas realizadas pela Funai.*

107. *Relativamente a essa falha, considerando que a conduta do gestor baseou-se na literalidade da norma reforçada pelo citado parecer jurídico, acredita-se não ser conveniente apurar sua responsabilidade pela impropriedade. Entretanto, considerando que o convênio ainda está em andamento, é possível ao concedente sanear a impropriedade. Assim, propõe-se determinar ao Dnit, que, no prazo de sessenta dias, realize análise de todas as nove prestações de contas apresentadas no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, promovendo cuidadoso exame sobre a regularidade das despesas realizadas e do atingimento dos objetivos do ajuste, em especial no que se refere às despesas relacionadas no Ofício 2474/DG, de 12/12/2012, em que foram questionadas despesas sem amparo no plano de trabalho aprovado, em desacordo com o inciso IV do art. 8º da IN STN 1/1997.*

108. *Quanto à apresentação de relatórios mensais de execução pela Funai ao Dnit, conforme previsto na Cláusula Segunda, II, u, verifica-se, conforme resposta ao Ofício de Requisição 06-417/2016 (peça 101, p. 18), que o Dnit nunca recebeu tais relatórios. Entretanto, mesmo que não oficializada por meio de termo aditivo, a forma de acompanhamento do convênio foi alterada ao longo da execução do ajuste mediante entendimento mútuo entre os dois órgãos.*

109. Na resposta ao ofício de requisição, o Dnit informou que acompanha as atividades e resultados do convênio com base em dois procedimentos: a análise das prestações de contas solicitadas pelo Dnit e encaminhadas pela Funai, e por meio de vistorias de acompanhamento realizadas pela Gestora Ambiental da BR-101 Sul (Esga). Constatou-se, dessa forma, que os procedimentos de acompanhamento, ainda que existentes, estão em desacordo com os adotados na prática pela autarquia em ajuste com a Funai.

110. No que tange à apresentação anual das prestações de contas parciais, e não na forma prevista na IN STN 1/1997 (apresentação da prestação de contas parcial antes da liberação da segunda parcela seguinte), não foi possível identificar qual o fundamento nem a partir de que momento essa sistemática foi adotada. A intempestividade na apresentação das prestações de contas, objeto de achado específico neste relatório, corrobora para a conclusão sobre a deficiência na fiscalização exercida pelo Dnit.

111. Há que se considerar, ainda, que nos termos do art. 36, III, da IN STN 1/1997, a falta de apresentação das prestações de contas parciais e final, nos prazos estabelecidos constitui motivo para rescisão do convênio. Assim, considerando que o primeiro repasse ocorreu em 6/12/2005 e a primeira prestação de contas parcial do ajuste, relativa ao período compreendido entre 1º/1/2005 e 31/12/2007, somente foi apresentada em 30/11/2009, isto é, quase quatro anos após o repasse, o cumprimento literal da norma resultaria a rescisão do ajuste.

112. As deficiências identificadas na fiscalização e acompanhamento do ajuste por parte do Dnit até poderiam ensejar a responsabilização dos gestores que contribuíram para a impropriedade. Entretanto, a apuração da conduta e da parcela de responsabilidade de cada um dos inúmeros gestores que estiveram envolvidos no acompanhamento do ajuste durante os quase quinze anos em que o convênio está em execução acaba sendo contraproducente, o que resultaria no prejuízo aos princípios da celeridade processual e da duração razoável do processo. Ademais, percebe-se, ao menos no que tange ao convênio ora tratado, que o ambiente de controle da unidade concedente é frágil, sendo até mesmo temerário apontar um ou alguns responsáveis pela irregularidade.

113. Com isso, prefere-se adotar, no caso específico do presente trabalho, uma orientação mais pedagógica do que sancionatória, de modo a possibilitar a melhoria dos controles adotados para este e outros ajustes que venham a ser firmados pelo órgão, bem como a solução das impropriedades identificadas no caso concreto. Assim, no que se refere às fragilidades identificadas, propõe-se expedir ciência ao Dnit.

#### Proposta de encaminhamento:

114. Pelo exposto, propõe-se:

a) determinar ao Dnit que realize, no prazo de sessenta dias, análise de todas as nove prestações de contas apresentadas no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, em atendimento ao art. 31, da IN STN 1/1997, promovendo cuidadoso exame sobre a regularidade das despesas realizadas e do atingimento dos objetivos do ajuste, em especial no que se refere às despesas relacionadas no Ofício 2474/DG, de 12/12/2012, em que foram questionadas despesas sem amparo no plano de trabalho aprovado, em desacordo com o inciso IV do art. 8º da IN STN 1/1997;

b) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) de que a assinatura de convênios com detalhamento insuficiente do plano de trabalho, a omissão quanto à intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais, a análise pouco aprofundada de prestações de contas de ajustes e a omissão quanto à não apresentação de documentos por parte do conveniente, tais como, no caso concreto, dos relatórios mensais de execução, afronta os princípios da legalidade, da economicidade, da transparência, que devem ser observados pela Administração Pública.

#### II.5. Execução parcial do objeto pactuado

##### Tipificação:

Irregularidade grave

Situação encontrada:

115. O plano de trabalho do Convênio PP 0025/2002-00 apresenta-se organizado em seis metas, sendo quatro de responsabilidade da Funai (1-Monitoramento, 2-Fundiário, 3-Infraestrutura, 4-Sócio-Econômico-Ambiental) e duas de responsabilidade do Dnit (5-Construção de Passagens Subterrâneas/Passarelas e 6-Colocação de Placas, Redutores de Velocidade, Ruído e Poeira), conforme peça 40, p. 5-12. As metas estão detalhadas por comunidade indígena no documento Proposta de Programa de Apoio às Populações Indígenas – Duplicação da BR-101 (Proposta Pacig), que é parte integrante do termo de convênio, conforme sua cláusula primeira, parágrafo único.

116. Verifica-se que parte das ações previstas nos subprogramas estão, apesar dos quase quinze anos de execução do ajuste, pendentes de implantação. No que tange ao **subprograma monitoramento**, subdividido em quatro etapas, a verificação da sua execução física fica parcialmente prejudicada em razão da falta de detalhamento das metas, conforme já relatado no Achado III.1 deste relatório. Observou-se, contudo, a edição de duas publicações sobre a cultura guarani, previstas na etapa C deste subprograma, conforme exemplares apresentados à equipe de fiscalização.

117. A Funai, por sua vez, registra, no último relatório de execução físico-financeira elaborado em 17/11/2016, o cumprimento integral das etapas 'B - Reunião com lideranças', 'C - Publicação de livro sobre cultura Guarani' e 'D - Equipagem dos postos para monitoramento'. O mesmo relatório aponta o percentual de 51% de execução da Etapa A - 'Gerência do programa' (peça 77, p. 184).

118. Especificamente quanto ao **subprograma fundiário**, o ponto mais relevante refere-se à etapa A - 'Aquisição de imóveis', em que foi prevista a aquisição de sete terras como medida de compensação de sete comunidades indígenas impactadas. A equipe de fiscalização localizou escrituras públicas registradas em cartórios de registro de imóveis das propriedades adquiridas para as sete comunidades indígenas. Contudo, a meta não está concluída, pois, segundo registro da Funai, está pendente a aquisição de outra área, além da já adquirida, para a comunidade de Riozinho, localizada no Rio Grande do Sul (peça 76, p. 19). Também está pendente de atendimento a disponibilização de nove áreas às margens da BR-101, previstas inicialmente no plano de trabalho, para um quiosque e oito casas de artesanato.

119. No que concerne ao **subprograma de infraestrutura**, a equipe de fiscalização analisou a documentação apresentada pelo Dnit e pela Funai, bem como realizou vistoria in loco nas comunidades indígenas de Morro dos Cavalos, Massiambu, Cambirela e Praia de fora, e coletou informações com indígenas, servidores das citadas entidades e da Esga. O exame demonstrou não terem sido construídas, até o momento, casas comunitárias, escolas, postos médicos, casas de artesanato, quiosque de artesanato, estufas, galpão de madeira, tampouco prestados serviços de paisagismo e realizadas instalações de energia solar e de telefones comunitários.

120. Muito embora esteja prevista no plano de trabalho a construção de 122 casas, foram construídas 82 residências, conforme o último relatório de Execução Físico-Financeira atualizado pela Funai em 17/11/2016 (peça 77, p. 184 – quadro anexo à Informação Técnica 253/2016, de 24/10/2016). Nas comunidades em que houve vistoria in loco foi constatado que todas as residências concluídas foram construídas com instalação de água e fossa séptica.

121. Conforme já comentado no Achado III.2, as casas foram construídas não só nas aldeias previstas inicialmente no Pacig, mas também naquelas formadas em decorrência da aquisição das terras no âmbito do convênio. Para construção das residências foram celebrados seis contratos com as seguintes empresas:

a) Contrato 114/2008; com a empresa Concitec Construções Ltda. – CNPJ 07.068.815/0001-51, para a construção de 58 casas em Santa Catarina (cópia solicitada à Funai e não apresentada);

b) Contrato 299/2008, com a empresa Concitec Construções Ltda. – CNPJ 07.068.815/0001-51, para a construção de 27 casas no Estado do Rio Grande do Sul (peça 81, p. 64-72);

c) Contrato 028/2012, com a empresa Construtora LG Ltda. – CNPJ 04.363.882/0001-00, para a construção de 54 casas em comunidades indígenas de Santa Catarina (contrato à peça 93, p. 110-123; termos de recebimento à peça 94, p. 375-467);

d) Contrato 037/2012, de 13/4/2012, com a empresa Rio Madeira Construtora Ltda. – CNPJ 08.442.559/0001-83, para a construção de 28 casas no Estado do Rio Grande do Sul (contrato à peça 86, p. 119-133; termos de recebimento à peça 87, p. 99-151);

e) Contrato 071/2015, com a Construtora LG Ltda. – CNPJ 04.363.882/0001-00, para a construção de quatro casas na TI Cambirela e uma casa na aldeia Praia de Fora (peça 94, p. 469-499);

f) Contrato 192/2015, com a empresa Trio Construtora e Incorporadora Ltda. – CNPJ 14.121.132/0001-68, para a construção de quatro casas em dois blocos na aldeia urbana Praia de Fora – obra em andamento.

122. No que tange aos contratos 114 e 299/2008 firmados com a empresa Concitec Construções, não há registro de que sequer uma das 85 casas tenha sido entregue. Com base na documentação apresentada pela Funai e pelo Dnit não é possível chegar a um número exato das casas que tiveram sua execução iniciada. Por exemplo, levando-se em consideração os relatórios de vistorias realizados no final de 2009 pela Funai, chega-se a 43 casas iniciadas, mas não concluídas (relatório de serviços realizados, assinado em 11/12/2009: das 58 casas previstas para SC, trinta estavam em execução, peça 33, p. 54-59; laudo técnico de vistoria, de 26/11/2009: treze casas iniciadas das 27 contratadas no Rio Grande do Sul, peça 33, p. 88-92). Por outro lado, na Informação Técnica 214/2016/COMCA/CGLIC/SPDS/Funai-MJ, o número de casas iniciadas pela empresa Concitec chega a apenas vinte (peça 76, p. 11-23). De toda a forma, é incontroverso o fato de que nenhuma das 85 casas previstas nos mencionados contratos foram integralmente concluídas.

123. Além disso, as casas apresentavam problemas graves de acordo com os relatórios de vistoria elaborados por técnicos da Funai. Dentre as falhas citadas, encontram-se: armadura exposta do pilar sujeita à corrosão e sem o cobrimento mínimo necessário para garantir a durabilidade da estrutura, armadura exposta com película de ferrugem na viga do cintamento superior da residência, armadura exposta na coluna de sustentação do telhado, trincas em vigas em razão de mal acabamento da estrutura, segregação do material da coluna devido à incorreta vibração do concreto, falhas na concretagem da coluna, execução incorreta da estrutura, ferragem aparente, cobertura sem fixação das telhas, forro de madeira com acabamento de baixa qualidade, baldrame sem impermeabilização, entre outras (peça 33, p. 36-85).

124. Há relato de que houve o atendimento de melhorias solicitadas, porém não foram especificados os itens saneados (peça 33, p. 91). Todavia, documento constante da peça 96 faz referência a casas inacabadas e completamente abandonadas.

125. Depreende-se que embora algumas casas com execução iniciada tenham percentual significativo de execução (acima de 90% peça 33, p. 89), não há, como era de se esperar, termo de recebimento das casas, ou seja, nenhuma foi entregue formalmente. Apesar de estarem inconclusas, há famílias indígenas utilizando algumas casas parcialmente executadas pela Concitec (peça 33, p. 79-82).

126. Após os problemas ocorridos na execução do contrato com a empresa Concitec, a Funai realizou novos processos de contratação para 82 casas. Assim, foram firmados os contratos 028/2012 e 037/2012, celebrados com as empresas Construtora LG Ltda. e Rio Madeira Construtora Ltda., respectivamente. Ambos os ajustes já estão concluídos, constando os termos de recebimento das casas na peça 94, p. 367-467, e na peça 87, p. 99-151, respectivamente. Todavia, para ambos os contratos há relatos de patologias nas casas construídas.

127. Relativamente às casas construídas pela empresa LG Construtora Ltda. em Santa Catarina, nas TI Morro dos Cavalos, Massiambu, Amaral, Major Gercino, Morro da Palha e Canelinha, documento encaminhado por servidora da Funai, constante da peça 96, registra

*patologias nas calçadas, falta de acabamento, umidade, infiltrações, problemas nos pisos e nos banheiros.*

128. *Esta equipe de fiscalização, em visita às comunidades de Massiambu e Morro dos Cavalos também verificou problemas nas residências edificadas pela Construtora LG. Durante a vistoria in loco, foram constatadas as seguintes irregularidades:*

- a) ausência de muretas nas varandas das casas na TI Morro dos Cavalos;*
- b) erosão no limite da calçada com o terreno natural, atingindo, em muitos casos, a integridade física da calçada;*
- c) erosão da calçada;*
- d) calçada com argamassa de baixa qualidade em desintegração;*
- e) calçada executada sobre reaterro não compactado, casando desnivelamento;*
- f) casa construída muito próxima a talude com inclinação inadequada e sem proteção/contenção;*
- g) material erodido do talude acumulando sobre a calçada;*
- h) reboco de baixa qualidade;*
- i) reboco desagregado por possível falta de cimento no traço;*
- j) contrapiso executado com espessura insuficiente e/ou deficiência na resistência;*
- k) contrapiso desnivelado por possível falta de compactação do reaterro;*
- l) argamassa do contrapiso de baixa qualidade;*
- m) possível deficiência de argamassa para fixação de cerâmica e falta de proteção nas bordas;*
- n) meia parede sem proteção no seu topo;*
- o) meia parede tombada devido à falta de correta fixação à estrutura principal;*
- p) falta de fixação das telhas na estrutura do telhado;*
- q) trincas decorrentes de problema estrutural das fundações;*
- r) ausência de cintas de concreto no topo das paredes;*
- s) falta de amarração entre paredes;*
- t) forro com frestas, possivelmente devido à baixa qualidade da madeira;*
- u) armação de pilar exposta por possível baixa qualidade do concreto;*
- v) armação de pilar não penetra na estrutura da fundação;*
- w) possível desalinhamento do pilar com a fundação; e*
- x) proximidade desnecessária e irregular entre casas.*

129. *No que concerne às casas construídas pela Rio Madeira Construtora Ltda. no Estado do Rio Grande do Sul, técnico da Funai elaborou relatório de vistoria com registro de diversos problemas: goteiras a partir da cumeeiras, instalações elétrica e hidráulica inacabadas em algumas casas ou com necessidade de revisão, calçadas ao redor da casa destruídas, possível utilização de telhas de chiqueiros construídos pela Emater para cobertura das casas pela contratada, problemas nos pisos, janelas e chuveiros, fissuras na mureta do terraço, necessidade de adequação do tratamento de esgoto (peça 87, p. 182-188, e p. 219-221). A empresa alega problemas relacionados ao projeto ('excesso de espigões utilizados como detalhe arquitetônico' nas coberturas das casas – peça 87, p. 197), fato que foi contestado pela Funai (peça 87, p. 216).*

130. *Em atendimento à decisão proferida na Ação Civil Pública 5010487-74.2010.404.72.00, foi firmado o Contrato 071/2015 para construção de uma casa na aldeia urbana de Praia de Fora e quatro na TI Cambirela. A casa em Praia de Fora e duas das quatro casas previstas para a TI Cambirela já estão sendo utilizadas, conforme constatou a equipe de fiscalização em visita in loco, muito embora não tenham sido localizados termos de recebimento (relatório fotográfico à peça 161, p. 57-60). Já as outras duas casas do mesmo contrato previstas para a TI Cambirela estão em fase de acabamento, conforme verificado pela equipe (peça 161, p. 54-55). Porém, as obras encontram-se paradas em razão de decisão judicial, conforme relatado pela equipe do Dnit que acompanhou a vistoria.*

131. Por fim, no que se refere ao Contrato 192/2015, também foi realizada vistoria in loco nas obras de Praia de Fora. Verificou-se, na ocasião, que as quatro casas estão em fase de acabamento.

132. A verificação da execução do **subprograma sócio-econômico-ambiental** ficou prejudicada pelas razões a seguir expostas. O plano de trabalho apresenta metas unitárias para apenas quatro das sete etapas desse subprograma:

Meta	Etapa Fase	Especificação	Indicador Físico		Duração	
				Quant.	Início	Término
IV	SUBPROGRAMA SÓCIO-ECONÔMICO-AMBIENTAL (*)				11/2002	11/2017
	A	Aquisição de animais	U	82	11/2002	11/2017
	B	Infraestrutura (benfeitorias – curral, potreiro, chiqueiro, apiário, aviário e açude)	U	32	11/2002	11/2017
	C	Apoio técnico	-	-	11/2002	11/2017
	D	Consultoria Técnica (projetos econômicos e ambientais)	-	-	11/2002	11/2017
	E	Pomar	-	-	11/2002	11/2017
	F	Junta de boi, arado de ferro, carroção, barco (batera) e carroça	U	16	11/2002	11/2017
G	Melhoria e conservação de acesso a terra indígena	U	1	11/2002	11/2017	

(\*) Subprograma deve ser adequado a cada terra indígena, observando suas peculiaridades

Fonte: peça 39, p. 133

133. O Relatório de Execução Físico-Financeira elaborado por ocasião da última prestação de contas apresenta percentuais financeiros para cada etapa do subprograma e não valores unitários das metas ou percentuais em relação às metas físicas.

134. Após verificar inconsistências no Plano de Trabalho e nas metas detalhadas no documento Proposta Pacig, a Funai, por meio da Informação Técnica 253/2016/COMCA/CGLIC/DPDS/Funai-MJ, atualizou o Relatório de Execução Físico-Financeira especificamente quanto ao subprograma sócio-econômico-ambiental, introduzindo metas não pactuadas formalmente por meio de termo aditivo e que não se prestam a caracterizar o efetivo estágio de execução do ajuste. Isso porque as metas previram como indicador o número de aldeias a serem contempladas em cada etapa do subprograma (peça 77, p. 186).

135. A título de exemplo pode-se citar a etapa 'A – Aquisição de animais', em que há a previsão de aquisição de bois, galinhas, porcos, cavalos, dentre outros animais. Nesse caso, o atendimento parcial de uma das comunidades não teria como ser adequadamente demonstrado no quadro de execução física utilizando o novo indicador adotado pela Funai.

136. Durante as vistorias in loco realizadas pela equipe de fiscalização nas aldeias Morro dos Cavalos, Massiambu, Cambirela e Praia de Fora, os representantes das comunidades vistoriadas foram questionados quanto ao recebimento de animais, mudas de plantas e assistência técnica. De acordo com os representantes das comunidades visitadas, não houve recebimento de animais, porém as comunidades de Morro dos Cavalos, Cambirela e Praia de Fora receberam mudas de plantas. Não houve menção acerca de assessoria técnica às comunidades beneficiadas com as mudas. A equipe de fiscalização também identificou mudas de árvores frutíferas plantadas próximo às casas construídas com recursos do Pacig, contudo não foi possível verificar as quantidades e se todas as variedades previstas foram distribuídas em razão do tempo decorrido e do fato de que nem todas as mudas plantadas sobrevivem.

137. Em atendimento ao Ofício de Requisição 6-417/2016, o Dnit apresentou Relatório de Atendimento do PBA da BR-101 – Trecho Sul elaborada pela Esga. No referido documento, a empresa

de supervisão ambiental relata o plantio de 'frutíferas cítricas', mandioca, banana, cana, mamão, uva, bem como o recebimento de adubo orgânico para o plantio (peça 103, p. 65-79).

138. Conforme Informação Técnica 26/SEGAT/CRLS/2013, de 19/9/2013 (peça 38, p. 80-83), em Santa Catarina o subprograma vem sendo executado pela própria Coordenação Regional do Litoral Sul/SC (CRLS); no Rio Grande do Sul, através de contratação por inexigibilidade de licitação junto à Emater/RS. Em Santa Catarina, a execução do subprograma foi bastante reduzida. Apenas três ações foram desenvolvidas nas TIs do citado Estado, de forma parcial: aquisição de mudas, aquisição de ferramentas e aquisição de caixas de abelhas. Havia compromisso de conclusão para o primeiro semestre de 2014.

139. A Informação Técnica 253/2016/COMCA/CGLIC/DPDS/Funai-MJ, por sua vez, confirma a execução apenas pontual do subprograma sócio-econômico-ambiental em Santa Catarina e sua execução pela Emater no Estado do Rio Grande do Sul (peça 76, p. 30). Os Relatórios de Cumprimento do Objeto relativo a 2014 e 2015 apontavam dificuldades para a execução do programa em Santa Catarina e previsão de sua execução em 2016 (peça 39, p. 104-112 e 114-125).

140. Os dois subprogramas de responsabilidade do Dnit (**5-Construção de Passagens Subterrâneas e Passarelas e 6-Colocação de Placas, Redutores de Velocidade, Ruído e Poeira**) não foram avaliados pela equipe de fiscalização tendo em vista que não foram definidas metas específicas para tais subprogramas, bem como não estavam previstos recursos no âmbito do convênio para sua execução. Contudo, a equipe de fiscalização verificou, na frente da entrada da TI Morro dos Cavalos uma passarela e algumas placas de sinalização. Igualmente, durante vistoria in loco na TI Cambirela foi possível constatar a existência de passagem subterrânea à rodovia.

Objeto no qual o achado foi constatado:

Convênio PP 0025/2002-00 – Implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig)

Critérios:

IN STN 1/1997, art. 22

Termo de convênio, cláusulas primeira e segunda, inciso II, alíneas 'a' e 'b'

Metas definidas no plano de trabalho do ajuste (peça 39, p. 127-134)

Metas detalhadas no documento Proposta de Programa de Apoio às Populações Indígenas – Duplicação da BR-101 (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15)

Evidências:

Relatório fotográfico – vistoria in loco (peça 161)

Contrato 299/2008, com a empresa Concitec Construções Ltda. – CNPJ 07.068.815/0001-51, para a construção de 27 casas no Estado do Rio Grande do Sul (peça 81, p. 64-72)

Contrato 028/2012, com a empresa Construtora LG Ltda. – CNPJ 04.363.882/0001-00, para a construção de 54 casas nas comunidades indígenas de SC (peça 93, p. 110-123)

Contrato 037/2012, de 13/4/2012, com a empresa Rio Madeira Construtora Ltda. – CNPJ 08.442.559/0001-83, para a construção de 28 casas no Estado do Rio Grande do Sul (contrato à peça 86, p. 119-133)

Contrato 071/2015, com a empresa com a empresa Construtora LG Ltda. – CNPJ 04.363.882/0001-00, para a construção de quatro casas na TI Cambirela e uma casa na aldeia Praia de Fora (peça 94, p. 469-499)

Relatórios semestrais de acompanhamento do PBA elaborados pela Esga (peças 102 e 103)

Relatórios de acompanhamento da execução dos contratos para construção das casas elaborados por servidores da Funai (peça 33, p. 36-85; peça 87, p. 182-188, e p. 219-221)

Dois Livros sobre cultura guarani apresentados à equipe de fiscalização

Informação Técnica 214/2016/COMCA/CGLIC/SPDS/Funai-MJ (peça 76, p. 11-23)

Informação Técnica 253/2016/COMCA/CGLIC/DPDS/Funai-MJ (peça 77, p. 106-117)

Informação Técnica 26/SEGAT/CRLS/2013 (peça 38, p. 80-83)

*Relatório de Execução Físico-Financeira anexo à Informação Técnica 253/2016/COMCA/CGLIC/DPS/Funai-MJ, de 24/10/2016 (peça 77, p. 118-190)*

*Relatório de Execução Físico-Financeira da 9ª Prestação de Contas do convênio (peça 39, p. 13-16)*

*Causas da ocorrência do achado:*

*Possível falta de capacidade operacional da unidade da Funai responsável pela execução do convênio*  
*Negligência da convenente*

*Metas insuficientemente detalhadas*

*Deficiência na fiscalização dos contratos para construção de casas*

*Falta de fiscalização efetiva do convênio por parte do concedente*

*Efeitos/Consequências do achado:*

*Não atingimento das metas previstas no convênio (efeito potencial)*

*Prejuízo aos cofres públicos (efeito potencial)*

*Extensão demasiada da execução do convênio (efeito real)*

*Frustração das comunidades indígenas quanto ao atendimento tempestivo de suas necessidades (efeito real)*

*Análise:*

141. *O detalhamento insuficiente das metas pactuadas e a morosidade na execução do convênio, já mencionados neste relatório, dificultam o acompanhamento da execução do ajuste. Conforme já comentado na 'Situação Encontrada', a execução do subprograma monitoramento não pode ser devidamente aferida, nada obstante a constatação da edição dos dois livros sobre a cultura guarani. A mesma dificuldade é obstáculo para verificação do cumprimento dos subprogramas IV, V e VI (sócio-econômico-ambiental, construção de passagens subterrâneas/passarelas e Colocação de Placas, Redutores de Velocidade, Ruído e Poeira).*

142. *Especificamente, quanto ao subprograma infraestrutura, além da execução parcial, verificaram-se problemas nas casas construídas em variados contratos. Quanto a este ponto cabe destacar que todas as construções, entregues e inacabadas, foram contratadas mediante licitação e por empreitada mista (em que se incluem a mão-de-obra e o material utilizado). Dessa forma, o Código Civil prevê que o empreiteiro deve garantir a construção pelo prazo de cinco anos:*

*Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.*

*Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.*

143. *Portanto, considerando que ainda vigora a garantia de cinco anos para os contratos da LG Construtora e Rio Madeira, tendo como objeto a construção de moradias, celebrados no âmbito do convênio, deve a Funai adotar as providências para que os empreiteiros corrijam os defeitos constatados tanto pela equipe de fiscalização, quanto por servidores da Funai e por engenheiros contratados pela Fundação para acompanhamento e medição das obras.*

144. *Igualmente, deve o Dnit, no papel de concedente, acompanhar a atuação da Funai nesta questão para que o tempo de garantia não transcorra sem que os empreiteiros sejam provocados a efetuar os reparos e consertos necessários.*

145. *Já em relação aos contratos da Funai com a Concitec, que presumidamente vigoraram até 2009, não há que se cogitar em prazo de garantia da empreiteira pois não houve entrega das casas. Todavia, não foi possível identificar nos elementos trazidos aos autos atuação daquela Fundação para exigir a continuação das obras, aplicação de sanção à contratada ou outra medida com vistas a ressarcir eventual prejuízo causado aos cofres públicos, muito embora na peça 33, p. 77, conste manifestação de engenheiro responsável pelo acompanhamento das obras destacando a possibilidade de eventual aplicação de sanções à empresa contratada.*

146. *Pelo contrário, informação de 6/9/2011, do então Coordenador-Regional da Funai de Passo Fundo/RS registra que houve a execução parcial do objeto e o pagamento dos serviços realizados, motivo pelo qual não foi iniciada ação judicial em desfavor da contratada (peça 92, p. 19):*

*‘Cumprimentando-o cordialmente e em atenção ao documento citado na referência informo que não há processo judicial em andamento proposto pela FUNAI de Passo Fundo/RS em desfavor da empresa CONCITEC CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ n.º. 07.068.815/0001-51 a qual executou obras nas Comunidades Guarani do RS, através do Convênio do PACIG, bem como não houve abandono de contrato por parte da executora. O que houve há época foi a execução parcial do contrato, tendo a empresa executora recebido tão somente pelos serviços realizados e auferidos por engenheiro civil contratado pela FUNAI para fiscalizar as obras, o que totalizou o valor recebido pela empresa de R\$ 219.070,48 do montante total do contrato de R\$ 803.245,14.’*

147. *Questionada a Funai, por meio do Ofício de Requisição 05-417/2016, sobre as providências por ela adotadas quanto aos problemas enfrentados com a empresa Concitec, Contrato 299/2008, a Fundação limitou-se a informar que estaria apurando junto à Coordenação-Regional Litoral Sul, responsável pelo contrato (peça 106, p. 2). Até o prazo de conclusão do presente relatório não foi aduzido novo esclarecimento.*

148. *De qualquer forma, a construção parcial das casas não está sendo utilizada em benefício das comunidades indígenas contempladas nos contratos com a Concitec. Se tais construções parciais podem ser aproveitadas, deve ser investigada a omissão da Funai no sentido de dar continuidade às obras, inclusive com a responsabilização daqueles que deixaram de adotar as medidas necessárias para tal. Por outro lado, caso os problemas e defeitos das construções sejam graves o suficiente para justificar a impossibilidade de seu aproveitamento, constata-se prejuízo aos cofres públicos, cabendo medidas judiciais para buscar o ressarcimento dos valores pagos. Note-se que o prazo prescricional da pretensão de ressarcimento pelos danos decorrentes de inadimplemento contratual é o geral, de dez anos, previsto no art. 205 do Código Civil.*

149. *Ainda sobre a execução parcial do subprograma infraestrutura, registra-se que a equipe de auditoria verificou, nas comunidades de Morro dos Cavalos e Massiambu, especificamente, a construção de uma escola em cada aldeia com recursos da Secretaria Estadual de Educação. Da mesma forma, a peça 33, p. 50 apresenta menção a um posto de saúde construído pela Funasa, sem utilização. Assim, antes de ser dada continuidade à execução do convênio no que se refere às etapas ainda não executadas, torna-se imprescindível verificar se permanecem as necessidades das comunidades indígenas previamente apontadas, tendo em vista que as metas definidas para o ajuste estão baseadas no documento Pacig elaborado em 2001, ou seja, há mais de quinze anos.*

Proposta de encaminhamento:

150. *Pelo exposto, propõe-se determinar à Funai que:*

*a) no prazo de noventa dias, adote providências necessárias para:*

*a.1) elaborar laudo técnico sobre as condições construtivas de todas as residências inacabadas relativas aos Contratos 114 e 299/2008 e as entregues às comunidades indígenas no âmbito dos Contratos 028 e 037/2012, com posicionamento acerca da possibilidade de aproveitamento das casas iniciadas pela Concitec;*

*a.2) apurar a responsabilidades das empresas LG Construtora Ltda. e Rio Madeira Construtora Ltda., Contratos 028/2012 e 037/2012, respectivamente, exigindo, se cabível, dentro do prazo legal de garantia de contratos por empreitada global, a correção das falhas verificadas e consignadas neste relatório e no laudo acima mencionado;*

*a.3) apurar os motivos e responsabilidades na demora em dar continuidade à construção das casas abandonadas pela Concitec Construções Ltda., Contratos 114/2008 e 299/2008, e, se cabível, em buscar o ressarcimento dos valores pagos à empresa pelas construções parciais não aproveitáveis;*

*b) abstenha-se de executar etapas do convênio ainda não finalizadas sem antes realizar levantamento atualizado das necessidades das comunidades indígenas atendidas pelo Pacig, dado o decurso de tempo desde a assinatura do ajuste.*

#### II.6. Descompasso entre a execução física e a financeira

##### Tipificação:

*Irregularidade grave*

##### Situação encontrada:

151. *Conforme já comentado em outros achados, as prestações de contas parciais relativas aos exercícios de 2010 a 2015 (mais precisamente, até 11/8/2015) apresentavam inconsistências relevantes, motivo pelo qual tais prestações de contas ainda não foram aprovadas pelo Dnit. Entre os problemas dessas prestações de contas está o preenchimento do Relatório de Execução Física com percentuais financeiros (peça 38, p. 107-132).*

152. *Nesse contexto, a Funai, por meio da Informação Técnica 253/2016/COMCA/CGLIC/DPDS/Funai-MJ atualizou os relatórios de execução físico-financeira das citadas prestações de contas parciais, alterando, todavia, indicadores para algumas etapas, após constatar inconsistências no plano de trabalho. Registre-se que essas alterações não foram objeto de formalização mediante termo aditivo.*

153. *Assim, considerando que os relatórios de execução originalmente apresentados por ocasião do encaminhamento das prestações de contas parciais ao Dnit não permitem comparar o estágio de execução física com o avanço da execução financeira, toma-se por base os novos relatórios de execução física para efetuar tal análise.*

154. *Verifica-se descompasso entre a execução física e a execução financeira do objeto conveniado. A tabela abaixo apresenta a comparação entre o que foi executado fisicamente até 11/8/2015 e o que foi gasto até a mesma data em cada etapa do plano de trabalho.*

Meta	Etapa	Descrição	Execução Física				Execução Financeira		
			Unidade Medida	Previsto	Executado	%	Previsto (R\$)	Executado (R\$)	%
I Monitoramento	A	Gerência do Programa	%	100	51	51,0	616.482,00	71.936,07	89,0
	B	Reunião com lideranças	un	3	3	100,0		31.914,48	
	C	Publicação de livro sobre a cultura guarani	un	2	2	100,0		150.900,00	
	D	Equipagem dos postos para monitoramento	un	2	2	100,0		293.976,38	
II Fundário	A	Aquisição de imóveis	un	7	6,5	92,9	5.489.000,00	6.347.896,58	118,31
	B	Taxas do imóvel	un	7	0	0,0		-	
	C	Mudança para nova área	un	7	6	85,7		74.398,96	
	D	Área de 1 ha na BR101 para casa de artesanato	un	9	0	0,0		-	
	E	Grupos técnicos	un	7	6,26	89,4		71.728,94	
III Infraestrutura	A	Casa de alvenaria e/ou madeira	un	122	82	67,2	2.417.600,00	6.152.887,05	254,5
	B	Casa comunitária com 3 quartos	un	8	0	0,0	288.000,00	673,00	0,2
	C	Escola	un	8	0	0,0	288.000,00	5.533,10	1,9
	D	Posto médico	un	8	0	0,0	213.120,00	-	0,0
	E	Casa de artesanato	un	8	0	0,0	668.800,00	14.527,80	2,2
	F	Quiosque de artesanato	un	1	0	0,0	15.000,00	-	0,0
	G	Estufa	un	2	0	0,0	10.000,00	-	0,0
	H	Galpão de madeira	un	1	0	0,0	30.000,00	-	0,0
	I	Paisagismo	un	9	0	0,0	141.000,00	-	0,0
	J	Energia solar	un	312	0	0,0	468.000,00	-	0,0
	K	Instalação de rede de água e esgoto	un		0	0,0	-	-	-
L	Instalação de telefone comunitário	un		0	0,0	-	-	-	
IV Sócio-econômico-ambiental	A	Aquisição de animais	un	9	4	44,4	57.828,00	33.653,00	58,2
	B	Infraestrutura (benfeitorias - curral, potreiro, chiqueiro, apiário, aviário e açude)	un	9	4	44,4	167.850,00	120.544,38	71,8
	C	Apoio técnico (assessoria para apiário e mudas)	un	9	4	44,4	33.000,00	-	0,0
	D	Consultoria técnica (projetos econômicos e ambientais)	un	9	4	44,4		54.438,77	
	E	Pomar	un	9	4	44,4	23.380,00	69.790,34	298,5
	F	Junta de boi, arado de ferro, carroção, barco (batera) e carroça	un	9	4	44,4	19.550,00	15.971,30	81,7
	G	Melhoria e conservação de acesso a terra indígena	un	9	0	0,0	50.000,00	-	0,0
<b>Total</b>							10.996.610,00	13.510.770,15	122,9

155. *Em razão de o relatório de execução física e o plano de trabalho não apresentarem os valores financeiros previstos para cada etapa ou mesmo por subprograma, essa informação foi coletada do documento Proposta Pacig, já mencionado muitas vezes neste relatório. No entanto, há algumas diferenças entre as etapas do plano de trabalho e do documento Proposta Pacig, motivo pelo qual foi necessário apresentar algumas informações financeiras consolidadas por subprograma e não por etapas.*

156. *Ainda é necessário esclarecer que o convênio foi celebrado no valor de R\$ 11.000.000,00, sem previsão de contrapartida por parte da Funai e que, até a nona prestação de contas (relativa ao período de 1/1/2015 a 11/8/2015, as receitas do convênio (repasso do Dnit e rendimentos dos valores aplicados) totalizavam R\$ 17.255.529,80 (peça 39, p. 17). Por outro lado, até 11/8/2015, já havia sido aplicado no ajuste R\$ 13.510.770,15.*

Objeto no qual o achado foi constatado:

*Convênio PP 0025/2002-00 – Implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig)*

Critérios:

*IN STN 1/1997, art. 2º, § 10, e art. 22*

*Metas físicas e financeiras definidas no plano de trabalho do ajuste (peça 39, p. 127-134)*

*Metas físicas e financeiras detalhadas no documento Proposta de Programa de Apoio às Populações Indígenas – Duplicação da BR-101 (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15)*

Evidências:

*Relatórios de Execução Física com percentuais financeiros relativos às 4ª a 9ª prestações de contas (peça 38, p. 107-132)*

*Relatório de Execução físico-financeira atualizado referente à 9ª prestação de contas (peça 77, p. 184-190)*

*Causas da ocorrência do achado:*

*Falta de gestão eficaz na aplicação dos recursos do ajuste por parte da Funai*

*Fiscalização insuficiente e/ou ineficaz por parte do Dnit*

*Morosidade na execução do objeto*

*Efeitos/Consequências do achado:*

*Não atingimento das metas previstas no convênio (efeito potencial)*

*Prejuízo aos cofres públicos (efeito potencial)*

*Frustração das comunidades indígenas quanto ao atendimento tempestivo de suas necessidades (efeito real)*

*Prejuízo para fiscalização pelo concedente e órgãos de controle (efeito real)*

*Análise:*

157. *Conforme já comentado na ‘Situação Encontrada’, não é possível fazer a comparação entre a execução física e financeira de todos os subprogramas e as etapas do plano de trabalho. O subprograma monitoramento é um que não pode receber tal comparação, tendo em vista que apresenta metas físicas em mais de uma unidade e os valores não estão separados por etapa.*

158. *Por outro lado, a Etapa A – ‘Aquisição de imóveis’ do subprograma fundiário apresenta execução física de 92,9% e uma execução financeira com valor superior a todo o valor destinado ao referido subprograma. O subprograma fundiário, apesar de não ter sua execução física concluída (ainda falta a aquisição de uma área na TI Riozinho), já utilizou 118,3% dos recursos financeiros previstos. Este fato, por si só, não configura irregularidade, tendo em vista o longo decurso de tempo desde a celebração do convênio, os rendimentos auferidos com aplicação financeira e a valorização dos imóveis desde a celebração do ajuste.*

159. *No caso da Etapa A – ‘Casa de alvenaria e/ou madeira’ do subprograma infraestrutura, a discrepância entre a execução física e a financeira é mais pronunciada. Esta etapa já utilizou 254,5% a mais de recursos para a construção de 67,2% das casas previstas no plano de trabalho. O valor utilizado ultrapassa em 35,5% o valor previsto para todo o subprograma infraestrutura.*

160. *A partir das informações constantes dos contratos 028 e 037/2012, com as empresas Construtora LG Ltda. e Rio Madeira Construtora Ltda., respectivamente, conclui-se que o preço médio das casas já entregues no âmbito do Pacig foi de cerca de R\$ 55.000,00. Portanto, mantendo-se o mesmo valor médio, já que as casas em todas as aldeias seguem o mesmo padrão, o valor necessário para construir as quarenta casas restantes (o número total de casas previsto no convênio é 122) é de aproximadamente R\$ 2,2 milhões. Nota-se para este caso, portanto, não só um descompasso entre a execução física e financeira, mas também uma extrapolação significativa dos valores destinados à construção de casas.*

161. *Vale destacar que não houve, até 2015, execução física de nenhuma das outras onze etapas do subprograma infraestrutura. Quanto a este ponto, registra-se que a maior parte das demais construções (escolas, casas comunitárias, casas de artesanato, postos médicos) apresentam, no plano de trabalho, valores unitários superiores ao previsto para as casas destinadas à residência dos índios.*

162. *Tal fato aponta para um alto risco de impossibilidade de execução integral do convênio, inclusive do subprograma infraestrutura. Isso porque, mantendo-se os valores médios contratados para as casas residenciais e os valores previstos em 2002 para as demais etapas do subprograma (a partir do plano de trabalho e do documento Proposta Pacig), sem a aplicação de qualquer atualização monetária, são necessários mais R\$ 4,3 milhões para executar a íntegra do subprograma infraestrutura.*

163. *Esse valor representa mais do que o saldo do convênio disponível (R\$ 3.744.759,65 – peça 39, p. 17) por ocasião da apresentação da 9ª prestação de contas, já incluindo os valores dos*

rendimentos da aplicação financeira. Ademais, é esperado que o déficit para a conclusão do convênio será ainda maior, considerando que os custos foram previstos há aproximadamente quinze anos, havendo, por certo, a atualização dos valores das etapas ainda não executadas do subprograma. Esse é um dos problemas decorrentes da morosidade do ajuste, achado que será tratado mais à frente neste Relatório.

164. Ainda quanto ao subprograma infraestrutura, aponta-se para três etapas: B – ‘Casa comunitária com 3 quartos’, C – ‘Escola’ e E – ‘Casa de artesanato’, as quais demonstram de forma clara o descompasso entre a execução física e a financeira, muito embora envolvam valores pequenos em relação ao montante gerido no convênio. Note-se que existe, para as três etapas citadas, execução financeira com nenhuma execução física.

165. No que concerne ao subprograma sócio-econômico-ambiental, a comparação entre a execução física e financeira fica prejudicada em razão de os indicadores, atualizados em novembro de 2016, terem sido apresentados por comunidade indígena atendida. Ora, no caso da Etapa A – ‘Aquisição de animais’, por exemplo, não é possível saber quantos e quais animais foram comprados. Considerando que cada animal apresenta valor unitário diferente, o exame desejado fica frustrado. Sobre este programa, convém assinalar que seria mais coerente e transparente se o relatório de execução-física financeira fosse preenchido utilizando-se as unidades e metas definidas no documento Proposta Pacig.

166. Ainda sobre o subprograma sócio-econômico-ambiental, a equipe de fiscalização identificou pagamentos à Emater, a título de consultoria técnica e, portanto, dentro do subprograma em tela, que não constam do último relatório de execução físico-financeira. Os valores pagos à referida empresa ultrapassam o total de valor registrado como executado para todo o subprograma nesse relatório. As ordens bancárias 2012OB800074, 2013OB800005, 2013OB800008 e 2015OB800001 (consulta Siafi), somam pagamentos à Emater no valor de R\$ 713.066,52; entretanto, conforme o Relatório de Execução Financeira referente à 9ª prestação de contas (até 11/8/2015), o valor acumulado aplicado no subprograma chega a R\$ 294.397,79.

167. Nesse sentido cabe determinar ao Dnit que, no momento da análise da prestação de contas final do ajuste, proceda ao exame criterioso tanto da contratação quanto da execução dos serviços prestados pela Emater, em especial no que tange à razoabilidade dos preços contratados e à inconsistência entre os valores pagos à Emater e o registrado no Relatório de Execução Financeira do subprograma sócio-econômico-ambiental.

168. A falta de harmonia entre a execução física e financeira provoca desordem, confusão e descontrole na gestão dos recursos do ajuste. Como já comentado, há alto risco de que o convênio encerre sua vigência sem sua execução total ante a falta de recurso para o atendimento de todas as metas.

169. Esse fato também acarreta frustração da comunidade indígena. Após tantos anos acompanhando a execução do ajuste, os indígenas tomarão ciência que o convênio não será cumprido em sua integralidade.

170. Por outro lado, o consentimento tácito do Dnit na execução física e financeira descompassada dificulta a própria fiscalização do ajuste, seja por parte do concedente seja pelos órgãos de controle. Contudo, deixa-se de tecer novos comentários sobre este ponto dado que a fiscalização insuficiente do convênio é um achado específico deste Relatório.

171. Uma vez confirmada a execução parcial ao final da vigência do ajuste, há que ser verificada possível ocorrência de prejuízo aos cofres públicos. Isso porque os R\$ 11 milhões foram repassados à Funai para o completo atendimento do objeto do Convênio PP 0025/2002-00, fato que não deve ser concretizado.

Proposta de encaminhamento:

172. Determinar:

a) à Funai que, ao encaminhar a prestação de contas final do convênio ao Dnit, faça constar no Relatório de Execução Físico-Financeira o detalhamento de todas as ações executadas e

pagas, conforme as unidades e metas definidas no documento Proposta Pacig, de forma a possibilitar a avaliação de sua fiel execução;

b) ao Dnit que, no momento da análise da prestação de contas final do ajuste, proceda ao exame criterioso tanto da contratação quanto da execução dos serviços prestados pela Emater-RS, em especial no que tange à razoabilidade dos preços contratados e à inconsistência entre os valores pagos à Emater-RS e o registrado no Relatório de Execução Financeira do subprograma sócio-econômico-ambiental.

## II.7. Morosidade na execução do convênio

### Tipificação:

*Irregularidade grave*

### Situação encontrada:

173. A conclusão de todas as metas previstas no Convênio PP 0025/2002-00, celebrado em novembro de 2002, estava inicialmente prevista para novembro de 2006. Entretanto, o atraso no repasse dos recursos, problemas na execução, dificuldades operacionais da Funai e alterações nas necessidades das comunidades indígenas, aliado à fiscalização deficiente por parte do Dnit, determinaram o excepcional prolongamento do ajuste, objeto de diversos aditamentos de prazo, estando atualmente no sétimo termo aditivo com previsão de conclusão para o final de 2017.

174. Apesar do tempo de execução do convênio já estar chegando a quatro vezes o prazo ajustado inicialmente, o adimplemento de suas metas, como anteriormente visto neste relatório, não parecem estar próximas de serem efetivadas.

### Objeto no qual o achado foi constatado:

Convênio PP 0025/2002-00 – Implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig)

### Critérios:

*Princípio da eficiência*

*Princípio da duração razoável do processo*

*Lei 8.666/93, art. 57 e 116*

*Parecer 03/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU, de 9/5/2013 (disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15247695>>, consulta realizada em 9/2/2017)*

### Evidências:

*Relatório de Execução Físico-Financeira relativo à 9ª Prestação de Contas, atualizado em novembro de 2016, anexo à Informação Técnica 253/2016/COMCA/CGLIC/DPS/Funai-MJ, de 24/10/2016 (peça 77, p. 184-190)*

*Relatórios de Cumprimento do Objeto anexos às prestações de contas, em especial o de 2010 e posteriores (2010-peça 36, p. 109-111, 2011-peça 36, p. 215-217, 2012-peça 38, p. 66-73, 2013-peça 38, p. 74-84, 2014-peça 39, p. 104-112, 2015-peça 39, p. 114-125)*

### Causas da ocorrência do achado:

*Possível falta de capacidade operacional das unidades da Funai responsáveis pela execução do convênio*

*Alteração das ações previstas no ajuste durante sua execução*

*Falta de fiscalização efetiva do convênio por parte do concedente*

### Efeitos/Consequências do achado:

*Não atingimento das metas previstas no convênio (efeito potencial)*

*Prejuízo aos cofres públicos (efeito potencial)*

*Frustração das comunidades indígenas quanto ao atendimento tempestivo de suas necessidades (efeito real)*

*Extensão demasiada da execução do convênio (efeito real)*

### Análise:

175. *Inicialmente, há de se registrar que nos primeiros três anos após a assinatura do ajuste não foi possível efetuar qualquer ação por parte da Funai, em face de os repasses de recursos terem ocorrido somente em dezembro de 2005 e em setembro de 2006, isto em razão de decisão judicial no âmbito de Ação Civil Pública movida pelo MPF em Santa Catarina (à época a Funai estava inadimplente no Siafi). A depender apenas desse fato, o convênio deveria estar concluído em 2009. Logo, considerando que o ajuste, passados mais de catorze anos de seu início, está ainda pendente de conclusão, há, por certo, outros fatores que tem determinado sua indesejada longevidade.*

176. *Observa-se, também, que a execução do convênio não tem sido uniforme ao longo do tempo. Conforme informações das prestações de contas, em especial nos relatórios de execução físico-financeira e de cumprimento do objeto, verifica-se que o andamento do ajuste foi, ao contrário, bem inconstante, concentrando maior movimentação de recursos nos exercícios de 2007 e 2009, quando foi priorizada a aquisição de terras (Meta II – Fundiário), e em 2012, com ações relativas a construção de residências. Apenas esses três exercícios concentraram 87% de todo montante de recursos financeiros aplicados no convênio. Atualmente, o convênio está praticamente paralisado, tendo execução financeira, desde o exercício de 2014, de apenas R\$ 95.800,35. O quadro abaixo apresenta a execução financeira anual, conforme as prestações de contas apresentadas:*

<b>PC</b>	<b>Exercício</b>	<b>Valor Executado (R\$)</b>	<b>% do executado</b>
1 <sup>a</sup>	2005 a 2007	5.282.458,31	39,1%
2 <sup>a</sup>	2008	368.183,55	2,7%
3 <sup>a</sup>	2009	2.171.574,61	16,1%
4 <sup>a</sup>	2010	416.061,74	3,1%
5 <sup>a</sup>	2011	282,98	0,0%
6 <sup>a</sup>	2012	4.255.005,01	31,5%
7 <sup>a</sup>	2013	921.403,60	6,8%
8 <sup>a</sup>	2014	0,00	0,0%
9 <sup>a</sup>	2015*	95.800,35	0,7%
	<b>Total</b>	<b>13.510.770,15</b>	

\* Até 11/8/2015

177. *Entre as possíveis causas para a morosidade do andamento do ajuste, boa parte inferidas com base nos relatórios de cumprimento do objeto anexos às prestações de contas, destacam-se a escassez de profissionais na Funai para desenvolvimento dos projetos e acompanhamento do convênio, problemas com a inexecução ou execução parcial de obras contratadas, e a reestruturação da Funai ou da unidade responsável pela execução do programa (peça 28, p. 50; peça 31, p. 36; peça 33, p. 35-37 e 54-144; peça 36, p. 110-111, 215-217; peça 38, p. 74 e 84; peça 39, p. 112, 114-115; e peça 39, p. 114-125).*

178. *Registre-se, ainda, a alegação da Funai de que parcela de responsabilidade pela execução dos programas de compensação caberia ao Dnit, cabendo à fundação monitorar e fiscalizar a execução dos planos e programas (peça 35, p. 134-135). Conforme consignado nas Informações Técnicas 214/2016/COMCA/CGLIC/SPDS/Funai-MJ (peça 76, p. 11-23) e 253/2016/COMCA/CGLIC/DPDS/Funai-MJ (peça 77, p. 106-117), a Funai afirma que no âmbito de processos de licenciamento ambiental, cabe ao empreendedor a responsabilidade pelas condições, restrições e medidas de controle ambiental estabelecidas pelo órgão ambiental, tal como previsto na Resolução Conama 237/97.*

179. *De fato, a legislação ambiental define como competência do empreendedor a execução de medidas de controle ambiental para obtenção da Licença de Instalação. Nada obstante, no presente caso concreto, tal argumento não é hábil para isentar as responsabilidades da Funai com relação à execução do convênio.*

180. *Em primeiro lugar, porque o objeto do ajuste, descrito em seu plano de trabalho, não se restringe ao 'atendimento de procedimentos jurídicos-administrativos, previstos na legislação ambiental definida pelo Conama, no que se refere à obtenção da Licença de Instalação (LI) do*

empreendimento', mas também, como ressaltado pela própria Funai, à 'implementação de procedimentos que atendam às necessidades e solicitações das comunidades indígenas que sofrerão os impactos decorrentes do empreendimento de duplicação da BR-101'.

181. É forçoso observar que a segunda parte do objeto do convênio não possui relação direta com as condicionantes e medidas mitigatórias previstas pela legislação ambiental para a obtenção de licença de instalação. Em vez disso, trata-se de finalidade complementar, acordada entre os partícipes do convênio, que, embora tenha como finalidade melhorar a condição de vida dos indígenas, não necessariamente constitui responsabilidade do empreendedor (essa questão será aprofundada no item III.1 deste relatório).

182. Em segundo lugar porque, embora os convênios firmados pela Administração Pública sejam instrumentos para realização de objetivos de interesse comum, com mútua colaboração, ao firmarem o ajuste, concedente e contratado assumem responsabilidades previstas tanto no termo de convênio quanto na legislação aplicável aos ajustes dessa natureza. Não há como as partes envolvidas eximirem-se das responsabilidades assumidas. Assim, foi consignado que a responsabilidade pela implementação das metas I a IV seria da Funai, para as quais foram destinados os recursos do Convênio PP 0025/2002-00, enquanto a implementação das metas V e VI seria de responsabilidade do Dnit.

183. Na prática, a aparente ausência da assunção da responsabilidade pela implementação do convênio, somada a outros elementos tratados anteriormente, acaba sendo outro fator que impacta para a baixa implementação física das metas estabelecidas no ajuste. Nesses quase quinze anos de execução, percebe-se que a comunidade indígena acaba sendo a principal prejudicada, ante o não recebimento das benfeitorias previstas no convênio.

184. Voltando ao tema central do presente tópico, observa-se não existir um critério objetivo que estabeleça limites de prazo para a execução de convênios. Embora a redação original da IN STN 1/1997 já previsse em seu art. 7º, III, a obrigatoriedade da previsão da vigência do ajuste, 'fixada de acordo com o prazo previsto para a execução do objeto expresso no plano de trabalho (...)', e o art. 15 da IN faculte a alteração do convênio, incluindo-se aí, a prorrogação de seu prazo de vigência, não há nessa norma qualquer referência a limites máximos temporais.

185. Essa lacuna pode ser preenchida por meio da aplicação da Lei 8.666/93 que, em seu art. 116, firma que 'aplicam-se as disposições desta lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração'. Nesse sentido, o art. 57 da norma estabelece que 'a duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos (...)'.  
186. A questão foi objeto de estudo por parte da Advocacia Geral da União que, tratando especificamente da aplicabilidade dos limites temporais estabelecidos nos incisos do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos, se manifestou por meio do Parecer 03/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, de 9/5/2013 (disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15247695>>, consulta realizada em 9/2/2017). A conclusão do estudo foi de que embora o prazo de vigência dos convênios deva ater-se, em regra, ao comando do caput do art. 57 da Lei 8.666/93, tendo em vista a aplicação subsidiária conferida pelo art. 116 da mesma lei, as limitações de prazo previstas nos incisos do referido artigo não podem ser tidas como absolutas, sendo possível a prorrogação do prazo de convênios diversamente do previsto no mencionado artigo. De acordo com o parecer:

'(...) o que interessa nos convênios é o **cumprimento do seu objeto** - seja uma obra, um serviço ou a aquisição de um bem – **no prazo de vigência inicialmente ajustado**. Contudo, podem ocorrer situações imprevistas e supervenientes à celebração do acordo administrativo que impõem a alteração dos prazos estabelecidos no plano de trabalho e, conseqüentemente, a prorrogação da vigência do convênio.

25. A despeito da possibilidade da prorrogação do prazo de vigência, vale registrar novamente que a prorrogação excepcional do convênio, inclusive no caso de extrapolação

do prazo de 5 anos, não desnatura a característica do convênio como um 'ajuste por escopo', na medida em que o convênio não é instrumento idôneo para financiar serviços de caráter continuado, **devendo o produto/objeto conveniado estar, de forma obrigatória, detalhadamente especificado no momento da celebração do acordo**, de modo a evitar a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente conveniado. Em outras palavras, não existe convênio com prazo de vigência indeterminado.

26. Ressalte-se, todavia, que deverão ser demonstradas razões (justificativas) suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo, em atendimento ao dever de motivação. Não é outro o entendimento do TCU, in verbis:

'Assunto: CONVÊNIOS. D.O.U. de 20.07.2006, S. 1, p. 58.

Ementa: o TCU determinou à FUNASA que se abstivesse de tomar a iniciativa de propor a prorrogação da vigência de convênio, nos casos em que a formulação do pleito estiver adstrita a interesse peculiar do conveniente local (item 1.3, TC-018.308/2005-6, Acórdão nº 1.852/2006-2ª Câmara).

Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 15.02.2011, S. 1, p. 119.

Ementa recomendação à FUNASA no sentido de que exija dos convenientes a apresentação de justificativa para prorrogação dos prazos de vigência dos convênios, tendo em vista o disposto no art. 37 da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008 (item 1.6, TC-028.976/2009-5, Acórdão nº 676/2011-2ª Câmara).

Assunto: CONTRATO DE REPASSE. D.O.U, de 15.06.2007, S. 1, p. 66.

Ementa: o TCU posicionou-se no sentido de que só poderão ser efetuadas prorrogações de vigência em contratos de repasse mediante justificativa expressa e aceitável, que indicasse a superveniência de fato imprevisível ou tecnicamente justificável, impeditivo da continuidade da obra nos termos do cronograma originalmente aprovado (nova redação dada ao item 9.1.12.2 do Acórdão nº 347/2007-Plenário, TC-017.387/2006-3, Acórdão nº 1.126/2007-Plenário).'

27. Importante salientar que, embora se admita, em tese, a possibilidade de prorrogação de convênios além dos limites temporais dos incisos do art. 57, desde que observadas as ressalvas feitas acima (e nesse aspecto, tal observação vale para todo e qualquer convênio), tal possibilidade não pode ser deferida a priori de forma genérica, porquanto faz-se imprescindível a análise caso a caso, **já que tal prorrogação, como repetido à exaustão, é excepcional, dependendo da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo.**'

(grifos acrescidos)

187. Assim, em alinhamento à tese apresentada, observa-se que a prorrogação da vigência do convênio pode ser concedida desde que apresentadas justificativas técnicas suficientemente aptas e que haja elementos concretos de que o novo prazo fixado seja suficiente para a conclusão de seu objeto. Reconhece-se que não foi objeto do presente trabalho o exame sobre a motivação de cada uma das sete prorrogações de prazo concedidas para a execução do ajuste, tendo ficado tal análise adstrita à discricionariedade da entidade concedente. Faltam elementos, portanto, para se fazer qualquer juízo de valor se as prorrogações de vigência atenderam ou não a esses requisitos. Feitas essas ressalvas, não foi possível, a priori, identificar nos autos elementos que indiquem situações imprevistas e supervenientes à celebração do convênio passíveis de determinar a extensão, tão desmedida, do prazo estabelecido no plano de trabalho.

188. Por outro lado, é possível inferir que os principais motivos da demora na execução do convênio têm sido dificuldades operacionais da Funai, associadas, justamente em função da delonga do ajuste, às alterações das necessidades das comunidades indígenas. Na prática, acaba-se criando um círculo vicioso, não tendo a Funai agilidade suficiente para atender as demandas atuais das comunidades indígenas antes de que essas tornem-se obsoletas.

189. Há fortes motivos para preocupação sobre a efetividade da prorrogação sucessiva (e indefinida) do prazo do convênio sem qualquer garantia de que o conveniente conseguirá efetivar as ações previstas no plano de trabalho. A propósito, durante a vistoria da equipe de fiscalização nas comunidades indígenas da região do Morro dos Cavalos, foi aventada a notícia de que de que estaria sendo estudada a possibilidade de nova prorrogação do convênio, inclusive com aditivo de valor para possibilitar o atendimento de todas as metas previstas no ajuste.

190. Ora, considerando a aparente deficiência operacional da Funai para a gestão do convênio e a baixíssima execução física e financeira observada nos últimos exercícios, há razoável dúvida de que as metas atuais serão cumpridas no curto ou médio prazo. Logo, uma eventual prorrogação do prazo do ajuste, com possível acréscimo de ações, mostra-se uma temeridade, tanto para o real atendimento das necessidades dos indígenas quanto para o risco de prejuízo aos cofres públicos.

191. Ademais, não se pode olvidar que existem seis prestações de contas (de 2010 a 2015) pendentes de análise pelo concedente, ou seja, não houve juízo sobre a regularidade ou não dos recursos aplicados a partir de 2010, o que torna imprudente a prorrogação e/ou a autorização de acréscimo de recursos a serem destinados ao convênio.

192. Dessa forma, entende-se que a medida mais adequada é a não prorrogação do prazo de vigência do convênio, devendo ser concluídas as atividades passíveis de serem concretizadas até o termo final atualmente previsto (29/12/2017, conforme o 7º Termo aditivo, peça 40, p. 31-32), e superveniente apresentação e análise da prestação de contas final.

193. Oportuno salientar que a não prorrogação do ajuste não deve resultar na impossibilidade do atendimento das necessidades das comunidades indígenas. As entidades envolvidas podem até mesmo celebrar novo ajuste, definindo-se adequadamente as necessidades atuais, indicadores e responsabilidade pela implementação das ações.

194. Para tanto, registre-se que, mesmo a Funai não executando diretamente a gestão do ajuste a ser firmado, sua participação, na qualidade de entidade institucionalmente incumbida da proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, é imprescindível para o efetivo atendimento das obrigações impostas aos empreendedores pelos órgãos ambientais relativas a comunidades indígenas direta ou indiretamente afetadas.

#### Proposta de encaminhamento:

195. Pelo exposto, propõe-se:

a) determinar ao Dnit que se abstenha de prorrogar a vigência do Convênio PP 0025/2002-00 (Pacig);

b) determinar à Funai que, no prazo de até sessenta dias após o término da vigência do Convênio PP 0025/2002-00, encaminhe a prestação de contas final ao Dnit, em observância ao art. 28, § 5º, da IN STN 1/1997;

c) recomendar à Funai e ao Dnit que avaliem conjuntamente a existência de pendências do empreendedor relativas às condicionantes ambientais previstas no processo de Licenciamento Ambiental da duplicação da BR-101, adotando providências imediatas, ainda no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, para a conclusão das pendências eventualmente detectadas, relativas às condicionantes ambientais previstas no processo de Licenciamento Ambiental de duplicação da BR-101, trecho entre Florianópolis/SC e Osório/RS, detalhando minuciosamente os valores necessários para execução, indicadores e responsabilidades pela implementação das ações.

### **III. Outros temas considerados relevantes**

#### III.1. Medidas compensatórias não diretamente ligadas aos impactos dos empreendimentos

196. Conforme já mencionado neste relatório, o objeto do Convênio PP 0025/2002-00 é a 'implementação do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani – Pacig (Cambirela, Praia de Fora, Morro dos Cavalos, Massiambu, Cachoeira dos Inácios, Campo Bonito, Barra do Ouro, Varzinha e Riozinho), como forma de mitigação e compensação, afetadas pelos impactos sócio-ambientais decorrentes das obras de duplicação da BR-101, trecho Florianópolis/SC – Osório/RS' (peça 24, p. 2). Além do plano de trabalho, que apresenta as metas por itens distribuídas em seis

subprogramas do Pacig (1-Monitoramento, 2-Fundiário, 3-Infraestrutura, 4-Sócio-Econômico-Ambiental, 5-Construção de Passarelas e 6-Colocação de Placas, Redutores de Velocidade, Ruído e Poeira – peça 40, p. 5-12), há um documento denominado Proposta de Programa de Apoio às Populações Indígenas – Duplicação da BR-101 (Proposta Pacig), o qual apresenta as metas definidas por comunidade indígena (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15), que também é parte integrante do termo de acordo, conforme parágrafo único da cláusula primeira do citado documento (peça 24, p. 2).

197. No entanto, muito embora o Pacig tenha sido elaborado como parte dos procedimentos da Funai para o licenciamento ambiental da BR-101 Trecho Sul, algumas metas definidas para o Programa não estão diretamente relacionadas com os impactos ambientais decorrentes da duplicação da rodovia.

198. O portal da Funai lista, entre as ações desempenhadas por aquela Fundação, o licenciamento ambiental. É explicado no portal que, como órgão indigenista, a Funai tem a obrigação de se manifestar em todo e qualquer licenciamento de obras que afetam direta ou indiretamente as terras e as comunidades indígenas (disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/licenciamento-ambiental>>, acesso em 24/1/2017).

199. Especificamente quanto aos programas de mitigação e compensação, o portal da Funai esclarece o que segue:

*‘Plano Básico Ambiental - PBA*

*Após as audiências públicas e a análise do Estudo de Impacto Ambiental – EIA pelo órgão licenciador e pelos órgãos intervenientes (no caso das comunidades indígenas o órgão interveniente é a FUNAI), são emitidos os pareceres técnicos que avaliam se o empreendimento é viável ou não. Caso o empreendimento seja viável, **são indicadas as ações que devem ser realizadas para controlar os impactos negativos e otimizar os impactos positivos identificados no EIA.***

*Assim, é elaborado um **Plano Básico Ambiental – PBA, que detalha os programas (os programas são conjuntos de ações) para cada impacto identificado.** Por exemplo: se o estudo indicou que o empreendimento pode poluir a água, pode-se desenvolver um Programa de Monitoramento da Água.*

*Sempre que são identificados possíveis impactos sobre as comunidades indígenas e/ou suas terras, deve ser elaborado dentro do PBA um programa específico para controlar tais impactos.*

***O PBA não pode se constituir em destinação de recursos financeiros (dinheiro) às comunidades, e não é realizado para resolver os problemas preexistentes (já existentes antes do empreendimento) das comunidades indígenas, como por exemplo, deficiências na atenção à saúde ou educação, dificuldades de proteção do território, ou de produção de alimentos. O Plano Básico Ambiental tem como objetivo criar soluções para os impactos do empreendimento que são identificados no Estudo de Impacto Ambiental – EIA.***

*As comunidades indígenas, em um processo de licenciamento ambiental, NUNCA devem pedir, aceitar ou discutir compensações de impactos que sejam oferecidas na forma de recursos financeiros (pagamento em dinheiro). É muito importante lembrar que o dinheiro gasto na compra de mercadorias se acaba, mas os impactos de um empreendimento podem durar por muito tempo, por isso precisam ser controlados.*

*Um Plano Básico Ambiental bem elaborado pode garantir que os impactos do empreendimento sejam controlados adequadamente e que sua execução seja acompanhada por sua comunidade, pela FUNAI, pelo Ministério Público Federal e por outros órgãos que devem zelar pelos direitos dos povos indígenas. (grifos acrescidos, disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/programas-de-mitigacao-e-compensacao>>, acesso em 24/1/2017).’*

200. Há, ainda, no Portal da Funai uma cartilha de orientações sobre licenciamento ambiental dirigida às comunidades indígenas, cujo título é 'Licenciamento Ambiental e Comunidades Indígenas' (disponível em <[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/Cartilha\\_Licenciamento\\_Web.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cglic/pdf/Cartilha_Licenciamento_Web.pdf)>, consulta realizada em 21/2/2017). Essa cartilha apresenta conteúdo mais detalhado que o portal, em linguagem simples, mas em consonância com o que foi acima apontado.

201. Nada obstante o conteúdo atual do Portal da Funai não ser contemporâneo à celebração do termo de convênio em exame e a cartilha ter sido editada apenas em 2011, a ideia central – de que durante o licenciamento ambiental são realizados trabalhos e estudos para identificar os impactos negativos e positivos gerados pela implantação e execução do empreendimento licenciado, bem como para definir as ações que podem controlar, mitigar e compensar os efeitos negativos e potencializar os efeitos positivos desses impactos – é a mesma desde à época em que foi assinado o Convênio PP 0025/2002-00.

202. A Resolução Conama 1/1986 estabelece, em seu art. 6º, que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deve abranger o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, análise dos impactos ambientais e de suas alternativas, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos. Da mesma forma, no Relatório de Impacto Ambiental também deve constar a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade assim como a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, com indicação daqueles que não puderem ser evitados (art. 9º da Resolução Conama 1/1986).

203. O Estudo de Impacto Ambiental elaborado em 1999 relacionou como um dos impactos do empreendimento a interferência com populações indígenas. Como medida mitigadora estava previsto o contato do empreendedor (antigo DNER) com a Funai para o planejamento e normatização dos casos de interferências com as comunidades indígenas (peça 165, p. 123). O mesmo documento previu como um dos Programas Ambientais o Programa de Apoio às Comunidades Indígenas (peça 165, p. 77-79):

#### **VIII.4. PROGRAMA DE APOIO ÀS COMUNIDADES INDÍGENAS**

*A exemplo dos Programas que encontram-se em desenvolvimento, no sentido de mitigar os impactos causados pela construção do Gasoduto Bolívia Brasil - GASBOL e pela duplicação do trecho Garuva – Palhoça da BR-101, ambos seguindo a Diretriz 4.2 do Banco Mundial, também em decorrência da implantação do empreendimento em apreciação deve ser levado a efeito um Programa de Apoio às Comunidades Indígenas considerando, fundamentalmente:*

- a realidade particular do grupo afetado;
- suas principais carências, solicitações e potencialidades, relacionadas principalmente à regularização fundiária, melhoria de acesso e das condições de uso do solo, infraestrutura de saúde, comunicação, educação, abastecimento de água e energia elétrica e saneamento básico;
- estágio atual dos programas, em desenvolvimento, relativos aos dois empreendimentos acima referidos;
- incorporação de técnicas de comunicação, educação ambiental e de apoio à agricultura e ao artesanato, bem como de resolução de problemas de infra-estrutura, particularmente de melhoria das habitações e saneamento básico;

##### **VIII.4.1. Objetivo**

*O principal objetivo desse Programa é permitir uma convivência sadia e proveitosa entre a população indígena e o empreendimento, permitindo que essas comunidades possam garantir seu território e manter sua cultura e tradições e que venham a beneficiar-se dele, como o restante da população, em atendimento aos preceitos federais contidos na Lei 6.001/65 e no Decreto 1.141/94.*

#### **VIII.4.2. Justificativa**

*As sociedades indígenas brasileiras são nômades ou semi nômades e os índios Guarani de Santa Catarina e Rio Grande do Sul não fogem a essa regra. De acordo com o 'Relatório sobre as Áreas e Comunidades Guarani, afetadas pelas obras de duplicação da BR-101' (UFSC,1996) as áreas indígenas existentes nas proximidades do trecho em estudo, são resultado dos movimentos migratórios no litoral dos dois estados.*

*Particularmente, as aldeias indígenas de Morro dos Cavalos (Morro do Padre) e Massiambu situam-se em áreas de risco - declividade acentuada, alta vulnerabilidade ambiental, solos coluviais e ou de tallus - oferecendo riscos de deslizamento e comprometimento do tráfego na BR-101.*

*Por outro lado, ainda que a maioria das áreas indígenas se localizem fora da área de influência do empreendimento ora analisado, existem diversos grupos indígenas do litoral e do interior perambulando pelas estradas, pedindo esmolas ou vendendo artesanatos para sobreviver.*

*A maioria dos Guarani sobrevive como 'sem terra', visto que 'não têm uma única terra regularizada em Santa Catarina' (Universidade Dom Bosco, 1998), o que já lhes causou expulsões de Aldeias estabelecidas, em tempos recentes.*

#### **VIII.4.3. Procedimentos**

*Para a obtenção dos objetivos colimados, dois grupos básicos de procedimentos deverão ser desenvolvidos. O primeiro relacionado ao aprofundamento dos estudos de caracterização da população indígena, considerando sua extrema mobilidade. O segundo grupo de procedimentos diz respeito ao desenvolvimento de ações visando resguardar os interesses dessas comunidades e oferecer compensações pelas interferências impostas às populações indígenas.*

*Estudos a serem aprofundados:*

- levantamento de material bibliográfico, arqueológico, etnográfico e histórico referente aos Guarani na região litorânea;*
- levantamento de material documental e consultas nos arquivos de entidades indigenistas no Rio Grande do Sul e Santa Catarina;*
- tomada de depoimentos de índios Guarani, contemplando sua visão a respeito do território-terra-BR-101-duplicação da BR-101;*
- estabelecimento de contatos com Prefeituras Municipais, Fóruns de Justiça e Igrejas dos municípios afetados;*
- levantamento e mapeamento das aldeias ocupadas e desocupadas e locais de parapeiros e de ocupação temporária;*
- levantamento da situação atual das Aldeias Guarani: localização, demografia, genealogia e aspectos culturais e socioeconômicos.*

*Como principais ações propostas, a serem discutidas com a FUNAI anteriormente a sua efetiva implementação, enumeramos:*

- levantamento dos limites e demarcação das terras indígenas;*
- estabelecimento de locais apropriados para a comercialização do artesanato indígena, de acordo com os Projetos de Engenharia (ex.: galpão de comércio no 'belvedere' da embocadura Norte do túnel sob o Morro dos Cavalos);*
- atendimento, sempre que possível, das reivindicações das populações indígenas;*
- monitoramento das populações indígenas (movimentos migratórios, novos acampamentos, retomada de antigos acampamentos,...).*

#### **VIII.4.4. Recursos Humanos**

*Todos os estudos e ações deverão ser empreendidos por equipe de especialistas do DNER, constituída por profissionais da área de Antropologia com experiência na questão*

*indígena, especificamente dos Guarani, contemplando os dois estados, e manter constantes entendimentos com a FUNAI.*

#### **VIII.4.5. Entidades Envolvidas**

*Esse Programa é de exclusiva responsabilidade do DNER, que poderá contar com a estreita colaboração da FUNAI.*

#### **VIII.4.6. Cronograma**

*Os estudos aqui propostos deverão ser executados (ou complementados) ao longo da fase de Pré-implantação.*

*As ações deverão ser implementadas ao longo do período de duração das obras, até sua conclusão.*

*Prevê-se, ainda, um monitoramento das populações indígenas, que poderá ser executado através de convênio com instituições da região (FUNAI, Universidades, Museus, ONGs,...), para a fase de operação do empreendimento.'*

204. *Nesse contexto, foi celebrado o Convênio Pacig. Como se observa das metas indicadas no ajuste e detalhadas na Proposta Pacig (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15), algumas metas/atividades estão diretamente relacionadas aos impactos da duplicação da BR-101- trecho Sul, porém a maior parte das metas/atividades não apresenta esta ligação direta com os impactos do empreendimento.*

205. *No caso específico da aldeia de Campo Bonito, o subprograma fundiário previa a aquisição de terra em razão de medida mitigatória diretamente relacionada com o empreendimento (peça 24, p. 33):*

*A duplicação da BR 101 no trecho onde estão situadas as famílias de Campo Bonito acarretará impactos diretos. A ocupação da área, como está, deixará de existir. Os próprios moradores entendem que é necessário definir outro espaço, pois a pista de rolamento passará exatamente onde estão hoje. Uma das mais importantes reivindicações dos índios é a aquisição de uma área para ocupação definitiva.*

206. *Todavia, há outros casos em que foi definida a aquisição de terras que não estão diretamente ligadas com a duplicação da rodovia, como para a aldeia de Massiambu, para qual foi apresentada a seguinte justificativa para definição de meta de aquisição de terra (peça 24, p. 63):*

*'A Terra Indígena Massiambu é uma área sequestrada pela justiça, com área em torno de quatro (4) ha, não suprindo as necessidades da comunidade indígena. Assim, além da área ocupada atualmente, os índios solicitam a aquisição de outra área como medida compensatória e 1 ha, no local onde eles situam atualmente (beira da estrada), para construção de uma casa de artesanato.*

*O tamanho e a localidade da área a ser adquirida para Massiambu será definida pela comunidade indígena, juntamente com o grupo técnico a ser nomeado pela FUNAI, não sendo possível definir antecipadamente seu tamanho.*

*O desembolso financeiro pela formação do GT e aquisição das terras está a cargo do DNER, nos termos específicos a ser definidos em convênio.'*

207. *Como se vê, o fato de a terra ocupada pela comunidade indígena de Massiambu ser pequena e insuficiente para suas necessidades independe da duplicação da BR-101-Trecho Sul. Para outras aquisições de terras, a Proposta Pacig (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15) também não indicou uma relação direta com os impactos da rodovia, a exemplo da comunidade Barra do Ouro.*

208. *O documento Proposta de Programa de Apoio às Populações Indígenas – Duplicação da BR-101 apresenta os seguintes comentários para o subprograma fundiário previsto no Pacig (peça 24, p. 26-28):*

*'(...) Esclarecendo que o recurso será disponibilizado para compra de terras, como **compensação** para as comunidades indígenas impactadas pela duplicação da BR 101. O impacto será permanente e a terra se constitui em um bem permanente.*

*(...)*

Assim, a aquisição de terra como **medida mitigadora** representa **MAIS** terra, pois as terras comprovadamente tradicionais Guarani **SERÃO** identificadas pela FUNAI, independente das terras adquiridas neste convênio. A aquisição de terra neste programa é uma **compensação** pelos impactos advindos da construção de uma rodovia e não pode ser confundido com as terras de uso ou ocupação tradicional, do art. 231, da Constituição Federal de 1988.

(...)

Os valores apresentados são diferenciados para cada comunidade indígena devido a situação fundiária atual de cada uma delas, da população e das solicitações feitas pelas próprias aldeias. O número de hectares não é possível de ser mensurado no momento, devido as oscilações de preços, que irão variar de acordo com cada região, qualidade do solo para agricultura, declividade do terreno, benfeitorias existentes, condição ou não de alagamento, possibilidades ou não de desmatamento e etc. Além disso, a área será definida/escolhida pela comunidade indígena juntamente com o Grupo Técnico, podendo apresentar tamanhos variados. (...)’ (grifos acrescidos)

209. Verifica-se a partir do texto que, muito embora os termos medida compensatória e medida mitigatória sejam utilizados de forma indiscriminada no documento, a aquisição de terra no âmbito do ajuste é utilizada, na maior parte dos casos, como medida compensatória. A compensação ambiental é um mecanismo utilizado para contrabalançar os efeitos de impactos não mitigáveis ocorridos quando da implantação e execução de empreendimentos. Tais impactos devem ser identificados no processo de licenciamento ambiental. No caso de impactos mitigáveis, o empreendedor deve adotar medidas mitigatórias preventivas e corretivas.

210. Além da aquisição de terras, diversas outras atividades e metas estão entre as medidas compensatórias da duplicação da BR-101, como a construção de casas, escolas, postos de saúde, casas comunitárias etc. Ao examinar todo o documento Proposta de Programa de Apoio às Populações Indígenas – Duplicação da BR-101 (peça 24, p. 21-70, e peça 25, p. 1-15), verifica-se que se tratam de medidas com vistas a suprir as necessidades pré-existentes de cada comunidade indígena e que não estão diretamente relacionadas com o empreendimento em si.

211. Deve-se registrar que não estão sendo questionadas as reais e efetivas necessidades das comunidades indígenas, mas sim o fato de que tais atividades e ações previstas como compensação já deveriam estar sendo atendidas pela Funai, fundação indigenista oficial do Estado Brasileiro, criada por lei, com as seguintes finalidades:

**I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:**

a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;

b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;

c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;

d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

**II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;**

**III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;**

**IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;**

**V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;**

**VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;**

*VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.’ (art. 1º da Lei 5.371/1967 – grifos acrescidos)*

212. *A partir de informações colhidas nos autos, bem como em reuniões realizadas pela equipe de fiscalização com o Dnit e Eletrosul e em conversa com servidores dessas entidades, inclusive sobre outras obras não abordadas nesta fiscalização, observou-se que os empreendimentos que impactam direta ou indiretamente comunidades indígenas estão sendo utilizados para buscar implementar as políticas públicas voltadas para os índios que não estão sendo executadas devidamente pelas instâncias originalmente competentes. Note-se que o presente trabalho não pesquisou os motivos pelos quais as políticas públicas indigenistas não estão sendo executadas a contento pela Funai, em que pese alguns comentários colhidos acerca de pequeno orçamento da Fundação e quadro insuficiente de servidores.*

213. *Ocorre que, nada obstante a responsabilidade do Estado Brasileiro em atender às necessidades dos povos indígenas, a implementação de grande parte das políticas públicas indigenistas por meio de medidas compensatórias traz consequências relevantes para os empreendimentos relacionados. Dentre essas consequências está o aumento dos custos do empreendimento em patamares superiores aos que seriam acrescidos em caso de medidas mitigatórias e compensatórias proporcionais aos impactos causados pela implementação e execução do empreendimento, assim como o acréscimo de tempo para alcançar o licenciamento, em especial o licenciamento prévio.*

214. *Especificamente, quanto ao custo do empreendimento, cabe destacar que, mesmo que a Funai consiga executar as políticas públicas indigenistas adequadamente, continua existindo a necessidade de implementação de medidas mitigadoras e compensatórias relacionadas aos empreendimentos que afetam comunidades indígenas direta ou indiretamente. Contudo, caso as medidas sejam proporcionais aos impactos causados pelo empreendimento, os custos também o serão. Não é o que ocorre no caso da duplicação da rodovia BR-101-Trecho Sul, por exemplo.*

215. *Para melhor explicitar esta questão, volta-se à aquisição de terras para a comunidade de Massiambu que, conforme o próprio documento que embasou a celebração do Convênio Pacig, vivia em uma área de aproximadamente 4 ha. A duplicação da rodovia não corta a TI Massiambu, que se localiza cerca de 1,9 km de distância da BR-101 (em linha reta), e de acordo com o Relatório de Impacto elaborado em 2000 e o EIA de 1999 a TI Massiambu seria impactada indiretamente pelo empreendimento (EIA-volume 2, Tomo B, peça 164, p. 171-173; e Rima, peça 170, p. 28). Por outro lado, a TI Morro dos Cavalos é cortada pela rodovia.*

216. *O Convênio Pacig previu R\$ 1.000.000,00 para aquisição de terras em benefício da comunidade indígena de Massiambu e R\$ 500.000,00 para aquisição de terras em favor da comunidade de Morro dos Cavalos. Esse fato comprova que não há proporcionalidade nas medidas de compensação em razão dos impactos sofridos por cada comunidade pela duplicação da BR-101. No caso, embora a comunidade de Morro dos Cavalos seja mais impactada pelo empreendimento, recebeu destinação de metade dos valores previstos para Massiambu para a aquisição de terras.*

217. *Após analisar a documentação do Convênio Pacig, esta equipe de fiscalização verificou que foram adquiridos 501,36 ha de terra em Biguaçu/SC para a comunidade de Massiambu (Terra Indígena Mymba Roká), em 4/9/2007, pelo valor de R\$ 1.400.000,00 (peça 29, p. 9-12). Já para a comunidade de Morro dos Cavalos a Funai adquiriu, com recursos do Pacig, 165,42 ha em Major Gercino/SC (Terra Indígena Tekoá Vya), pelo valor de R\$ 1.150.000,00, em 16/4/2009 (peça 29, p. 2-8).*

218. *Vale ainda assinalar que, por meio do Convênio TBG 004/98 celebrado entre a TBG e a Funai, tendo como objeto a execução do ‘Plano de Desenvolvimento dos Povos Indígenas – Lado Brasileiro’, em decorrência do empreendimento Gasoduto Bolívia-Brasil, foram adquiridos 67,7 ha de terra no município de Imaruí/SC em benefício das comunidades de Massiambu e Morro dos Cavalos (peça 67, p. 25 e 87-101). Durante a vistoria realizada na aldeia de Massiambu, foi informado à*

equipe de fiscalização que, na ocasião, algumas famílias da referida comunidade mudaram para a nova terra.

219. Como a terra adquirida por meio do citado Convênio TBG 004/98 localiza-se em Imaruí/SC e não é contínua à TI Massiambu, esta última terra indígena permaneceu com 4 ha. No âmbito do Pacig, a nova terra adquirida para a comunidade também não é contínua à TI Massiambu, uma vez que está localizada em Biguaçu/SC, conforme já comentado. Ambas aquisições receberam nomes específicos, TI Cachoeira dos Inácios e TI Mimba Roká, sendo que a TI Massiambu permanece com 4 ha.

220. De acordo com informações levantadas em reunião com o Dnit, na matriz de infraestrutura nacional há previsão de construção de uma ferrovia ao lado da BR-101. Dessa forma, questiona-se, hipoteticamente, ser razoável a eventual aquisição de novas terras para a comunidade Massiambu, a título de medida compensatória do novo empreendimento, sob a mesma justificativa utilizada para aquisição das outras terras citadas que considerou que a área ocupada pela TI Massiambu é insuficiente para suas necessidades. Registre-se que a hipótese aventada é mera conjectura, mas reflete a falta de relação das medidas compensatórias com os impactos dos empreendimentos.

221. Conclui-se, portanto, que se as medidas mitigatórias e compensatórias forem proporcionais aos impactos do empreendimento os custos adicionais para implementar tais medidas devem ser mantidos em patamares também proporcionais. Isso tem um impacto no custo final do empreendimento, que, atualmente, está englobando valores que deveriam estar alocados no orçamento da Funai para o cumprimento da política indigenista e para prestar a devida assistência aos índios.

222. Outra consequência aos empreendimentos da implementação de políticas públicas indigenistas por meio de medidas compensatórias é o aumento do tempo empregado para a obtenção das licenças necessárias para o empreendimento, em especial a licença de implantação. É claro que sempre haverá medidas a serem implementadas. Todavia, caso elas sejam restrita e diretamente relacionadas com o empreendimento possivelmente será necessário menor tempo de debate, de estudo de número elevado de propostas, de consolidação das alternativas etc.

223. Conforme exposto neste item do relatório, verificou-se que nem todas as medidas compensatórias relacionadas à duplicação da BR-101-Trecho-Sul são proporcionais e/ou diretamente ligadas aos impactos causados pelo empreendimento. Tudo indica que a mesma situação ocorre em outros empreendimentos, como o caso do Gasoduto Bolívia-Brasil e o reforço energético e Linhas de Transmissão da Eletrosul, por exemplo. Tal fato traz consequências aos empreendimentos e devem ser objeto de providências para evitar ou minimizar sua ocorrência.

224. Dessa forma, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Justiça e ao Ministério do Meio Ambiente que criem um Grupo de Trabalho com a participação dos órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental de empreendimentos com vistas a adotar providências para garantir que as medidas mitigatórias e compensatórias definidas no Estudo do Componente Indígena de futuros Estudos de Impacto Ambiental, bem como em futuros Planos Básicos Ambientais Indígenas, sejam diretamente relacionadas e proporcionais aos impactos causados pelos respectivos empreendimentos.

### III.2. Fragilidades nos processos de identificação e delimitação de terras indígenas

225. Segundo comentado no item 'I.2. Visão geral do objeto', as terras indígenas podem ser classificadas em terras tradicionalmente ocupadas, reservas indígenas e terras domaniais, além daquelas interditadas pela Funai com base no art. 7º do Decreto 1.775/1996. As terras indígenas tradicionalmente ocupadas pelos índios, previstas no art. 231 da Constituição Federal, são regularizadas mediante procedimento de demarcação previsto no art. 19 da Lei 6.001/1973 e regulamentado pelo Decreto 1.775/1996.

226. Em síntese, o processo de demarcação inicia com um estudo antropológico de identificação elaborado por antropólogo de reconhecida qualificação, devendo ser criado grupo técnico especializado coordenado por antropólogo para realização de estudos complementares de

*natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação da terra indígena. Em conclusão dos trabalhos, o grupo técnico deve apresentar relatório circunstanciado à Funai com a caracterização da terra indígena a ser demarcada – o conteúdo do relatório está definido na Portaria MJ 14/1996.*

227. *Após aprovado pelo titular da Funai, um resumo do relatório, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área sob demarcação, deve ser publicado no Diário Oficial da União e da unidade federada impactada, bem como na sede das prefeituras municipais da situação do imóvel. Os estados e municípios envolvidos podem, desde o início do procedimento até noventa dias após a publicação do resumo do relatório nos diários oficiais, apresentar manifestação com vistas a pleitear indenizações ou demonstrar vícios do referido relatório. Posteriormente, a Funai deve encaminhar ao Ministro de Estado da Justiça o procedimento acompanhado de pareceres relativos às razões e provas apresentadas.*

228. *O Ministro de Estado da Justiça, por sua vez, pode: 1- desaprovar por decisão fundamentada a identificação e retornar os autos à Funai, 2 - determinar diligências que entenda necessárias ao saneamento do processo, ou 3 - declarar, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinar a sua demarcação. Caso a terra indígena seja declarada, o processo é submetido ao presidente da República para homologação mediante decreto. Uma vez homologada a TI, a Funai deve promover o registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria de Patrimônio da União.*

229. *Como pode ser observado, o processo de identificação e demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios apresenta algumas fragilidades que merecem aprimoramento. Uma das fragilidades é a falta de participação equilibrada dos diversos atores envolvidos e/ou interessados.*

230. *Note-se que, muito embora o art. 2º, §§ 7º e 8º, do Decreto 1.775/1996 preveja a possibilidade de estados e municípios envolvidos se manifestarem em relação ao processo desde o seu início, tais entes federados apenas tomavam ciência formal do processo de identificação e delimitação de terras tradicionalmente ocupadas por índios após a aprovação, pelo presidente da Funai, do relatório elaborado pelo antropólogo e grupo técnico. Ainda assim, a ciência ocorria por meio de publicação no Diário Oficial da União e do ente federado.*

231. *A partir de 2011, em razão de precedente do STF na Petição 3.388-4 – Roraima (caso Raposa Serra do Sol), o Ministro da Justiça editou a Portaria MJ 2.498/2011 que determina a intimação dos entes federados envolvidos por carta registrada em até cinco dias contados da data da publicação da designação do grupo técnico especializado e, posteriormente, nova intimação, após a conclusão dos trabalhos, para fins de contestação da área sob demarcação. A mesma portaria ainda estabelece a realização de reuniões com a Funai e representantes e técnicos dos entes federados, com o fim de prestar informações sobre os trabalhos de identificação e delimitação da terra indígena e coletar dados de natureza técnica.*

232. *Por outro lado, o Decreto 1.775/1996 não prevê a possibilidade de manifestação de pessoas físicas e jurídicas de direito privado que possam ser impactadas pelo reconhecimento e demarcação das terras indígenas. Seria o caso de eventuais proprietários e/ou possuidores de propriedades dentro da área a ser demarcada.*

233. *Por envolver direitos de terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, é fundamental que o processo transcorra com transparência, com a participação de todos os interessados e com a possibilidade de defesa e contraditório em todas as suas etapas. Observa-se, por exemplo, que na TI Morro dos Cavalos, por ocasião do levantamento fundiário e avaliação de benfeitorias passíveis de indenização, grupo técnico da Funai identificou 78 ocupações de não indígenas (peça 158, p. 55-58 e 66-67). Todos esses diretamente interessados não foram intimados ou chamados a acompanhar e/ou participar do processo de identificação da referida TI.*

234. *As fragilidades do processo de identificação e delimitação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas é assunto delicado e já foi enfrentado por este Tribunal em outra*

oportunidade. Em 2008, o plenário desta Corte de Contas apreciou o processo TC 004.524/2007-5, que tratou de Relatório de Auditoria realizada na Funai sobre os procedimentos para demarcação de terras indígenas. Na ocasião, o Ministro-Relator apresentou considerações em seu Voto condutor do Acórdão 2.166/2008-TCU-Plenário que merecem ser transcritas tendo em vista que a maior parte delas permanece atual:

(...)

*De meu lado, compartilho do entendimento manifestado pela unidade sobre as ocorrências consignadas pela equipe de auditoria, endossando as proposições por ela formuladas. Pretendo apenas fazer sobre o tema geral das demarcações algumas considerações que julgo pertinentes, a fim de justificar o acréscimo ao encaminhamento sugerido pela Secob por mim formulado ao final deste voto.*

*4. Em primeiro lugar, apesar de reconhecer a correção do julgamento da Secob de que a definição de indígena, de comunidade indígena e de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas está adequadamente posta na legislação aplicável, balizando com razoável segurança as ações dos agentes públicos, não há como deixar de reconhecer que, ao menos com relação à delimitação das terras, há ainda um razoável caminho a ser percorrido pelo nosso aparato legal no sentido de minimizar o quanto possível o conteúdo de incertezas de que ainda padece o sistema.*

*5. É até natural que assim seja, dada, em primeiro lugar, a abrangência do texto constitucional relativo às áreas indígenas ('São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições'), que se mostra assim totalmente aberto à interpretação sistemática. Em sentido contrário, há a contínua e, por vezes, intensa incorporação por parte de não-índios de territórios ociosos à economia e a outras atividades da vida nacional. Nesse quadro, o prognóstico de as duas forças, em breve, se encontrarem, se é que já não se encontraram, é de fácil previsão, com os conflitos facilmente presumíveis pelo choque de interesses frontalmente contrários.*

*6. Não seria nem preciso lembrar a grande celeuma recentemente provocada pela demarcação da reserva Raposa-Serra do Sol, no Estado de Roraima, a qual, de modo emblemático, traz todos os ingredientes de previsibilidade mais evidente: o interesse econômico dos fazendeiros instalados na área, o descontentamento do governo estadual diante do definhamento de sua jurisdição territorial, inclusive diante do isolamento e inviabilização de municípios próximos, e, por fim, a crítica de setores do Exército pelo envolvimento de áreas de fronteira.*

*7. Registre-se que, conforme consignado pela equipe de auditoria, seiscentas outras áreas indígenas aguardam regularização dos seus processos no âmbito da Funai, fazendo ver que, a depender da dosimetria espacial da solução adotada, mais conflitos virão. E o pior é que, com relação às próprias reservas estabelecidas, não há garantias de que o Estado consiga assegurar efetiva inviolabilidade das terras demarcadas, quer contra a invasão de nacionais interessados na exploração das riquezas do solo e do subsolo, quer contra os eventuais desvios de conduta dos próprios índios. A interveniência de organizações nacionais e internacionais, supostamente de caráter humanitário, é outro fator contribuinte para a instabilidade do sistema na medida em que alimenta suspeitas cada vez mais fortes de tentativa de desnacionalização dos territórios.*

*8. A magnitude e complexidade desses problemas exigem equacionamento adequado de todos os seus aspectos, o que pode não ocorrer com o relatório de cunho predominantemente antropológico, como é o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação, previsto no Decreto regulamentador dos procedimentos, de responsabilidade*

*de grupo de trabalho chefiado por profissional daquela área. Com efeito, torna-se cada vez mais difícil reproduzir com total fidelidade a distribuição primitiva do solo entre as diversas comunidades indígenas, como também não se pode ignorar os condicionantes atuais de natureza ambiental, econômica, militar, entre outros aspectos, que interferem na questão, sob pena de comprometimento da estabilidade e sustentabilidade da futura reserva.*

*9. Aliás, o próprio fato de que o processo demarcatório está regulamentado praticamente de forma integral em norma do Executivo Federal, com escassa intermediação da lei, denota baixíssima participação da representação política na definição dos procedimentos e no controle das principais decisões. De fato, é preciso lembrar que o nº Decreto 1.775/1996 é por demais autônomo em relação à norma legal supostamente regulamentada, a Lei nº 6.011/1973 (Estatuto do índio), que somente faz repetir o comando constitucional.*

*10. No próprio âmbito do Executivo, o aspecto evidentemente multidisciplinar do assunto também é negligenciado, na medida em que o parecer marcadamente antropológico produzido pelo órgão indigenista da União não é contrabalançado em fase alguma do processo por manifestações de outras áreas ministeriais diretamente interessadas no problema, seja pelas circunstâncias do caso concreto em exame, seja por questões de maior abrangência, ligadas às macropolíticas setoriais. Tal distorção, presente desde a fase de estudos, permanece até o Decreto homologatório da demarcação, pelo Sr. Presidente da República, abastecido unicamente pelas informações provenientes do Ministério da Justiça, a que se vincula a Funai.*

*11. Diante de tais considerações é que vejo a necessidade de acrescentar às proposições formuladas pela Secob a de encaminhamento do acórdão que vier a ser prolatado nesta ocasião aos presidentes de ambas as Casas do Congresso Nacional, para encaminhamento às diversas comissões com interesse no assunto, e à Sra Ministra-Chefe da Casa Civil, como forma de subsidiar eventual reestudo dos procedimentos internos ao Poder Executivo voltados para a demarcação de terras indígenas. Entendo também não ser demasiado o envio de cópia do acórdão ao Exmº Sr. Presidente do excelso Supremo Tribunal Federal, para conhecimento da posição desta Corte sobre a matéria.'*

235. *O Ministro-Relator do Acórdão 2.166/2008-TCU-Plenário criticou o Decreto 1.775/1996 por sua demasiada autonomia em relação à Lei 6.011/1973. A Portaria MJ 2.498/2011 acaba regulamentando a parte de notificação dos entes federados envolvidos no processo de identificação e demarcação de terras indígenas, processo este regulamentado pelo já citado decreto. Como se vê, trata-se de nova norma autônoma.*

236. *Além disso, muito embora o voto condutor do Acórdão 2.166/2008/TCU-Plenário tenha quase dez anos, outras considerações permanecem atuais. É o caso da pequena participação política na definição dos procedimentos e no controle das principais decisões do processo.*

237. *Por essa razão, dentre outras, cópia do citado acórdão, bem como do relatório e voto que o acompanham, foi encaminhado aos 'presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para subsidiar, no âmbito de suas comissões, os estudos porventura em curso para dotar os procedimentos administrativos de demarcações de terras indígenas de maior participação do Poder Legislativo e de maiores informações sobre os condicionantes ambientais, econômicos, militares e federativos que cercam cada caso concreto;' (item 9.4.1 do Acórdão 2.166/2008/TCU-Plenário).*

238. *Naquela ocasião, no âmbito do Senado Federal, foi emitido o Parecer 350/2011, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em que ficou consignada a relevância da matéria. Todavia, aquela Comissão entendeu que não havia providência útil imediata a ser tomada, motivo pelo qual foi aprovado o arquivamento da documentação (peça 2, p. 57-61).*

239. *Igualmente, a questão da falta de participação de representantes do próprio Poder Executivo de outras pastas ministeriais diretamente interessadas e impactadas pela demarcação de*

*terras indígenas, como, por exemplo, do Ministério da Defesa no caso de TIs que envolvem áreas de fronteira, permanece até os dias atuais. Tem-se assim um processo dirigido e executado predominantemente pela Funai, a fundação indigenista oficial do Estado Brasileiro, que, além das finalidades estabelecidas em lei já mencionadas neste Relatório, tem como missão a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, segundo publicado em seu portal. Ora, pela própria vocação da Funai, faz-se essencial a participação de outros atores em todas as etapas de identificação e delimitação das terras indígenas tradicionalmente ocupadas para assegurar a imparcialidade de todo o processo.*

240. *Sobre o assunto, vale transcrever as percepções de um procurador do Estado de Santa Catarina apresentadas à equipe da CPI Funai-Incra que visitou Santa Catarina (peça 108, p. 11-15):*

*‘O Dr. LORENO WEISSHEIMER declarou que, nas questões em que atuara, percebia-se claramente a posição unilateral da FUNAI, que tinha a pretensão de demarcar aquelas áreas sem critério jurídico e sem conceder o contraditório e a ampla defesa às partes; isso porque elas não foram intimadas no início do processo e não tiveram a oportunidade de acompanhar a produção da prova principal, que é o laudo antropológico, pois só foram intimadas depois que o Presidente da FUNAI tinha aprovado aquele levantamento fundiário do qual o laudo antropológico era uma das peças.*

*Acrescentou que essa falta de critério da FUNAI tinha sido um aspecto do qual reclamara em todo o processo, nas manifestações ou, mesmo, no relatório da Comissão Interinstitucional, dando como exemplo o marco temporal [presença de índios na terra antes da Constituição de 1988], uma vez que aqueles ligados à posição da FUNAI não seguiam o marco temporal, pretendendo anular títulos que os agricultores tinham obtido legitimamente, concedidos pelo Estado de acordo com as normas constitucionais da época; que não obedeciam ao critério jurídico do marco temporal nem tinham a preocupação com as outras partes, os agricultores que ocupavam as áreas, que sequer foram ouvidos ou intimados, uma vez que foram intimados apenas por edital, apesar de terem residência com endereço fixo e terem títulos registrados no cartório de registro de imóveis, de modo que as certidões vintenárias não foram levadas em consideração para fins do levantamento fundiário.*

*(...)*

*O Dr. LORENO WEISSHEIMER fez questão de destacar que, nesses processos, a FUNAI não dá vista, não intima os ocupantes da área, os agricultores que são os titulares, nem intima o Estado onde se situa a área; que a intimação só ocorre após a aprovação, pelo Presidente da FUNAI, do levantamento fundiário, que é feito pela própria FUNAI; e que essa intimação é feita por edital, e não é pessoalmente, ainda que as pessoas que ocupam as áreas tenham títulos.*

*(...)*

*Ressaltou, mais uma vez, que o laudo antropológico é feito de forma unilateral, sem o contraditório, com o antropólogo sendo nomeado pela FUNAI sem que os ocupantes da área sequer fiquem sabendo que o antropólogo irá até lá; que, no caso de Cunha Porã, os agricultores tinham contestado, alegando que o antropólogo nem comparecera à área para produzir o laudo; que, no caso de Cunha Porã, também tinha sido verificado que o antropólogo, ou antropóloga, apresentara conclusões errôneas, dando o seguinte exemplo: o laudo antropológico menciona peixes que os índios pescavam, mas é uma espécie de peixe que não existe na região, só no Rio Uruguai, o que não permitiria concluir, a partir da narrativa da pesca, que os índios ocupassem aquela região.*

*Além de reforçar que são vários os equívocos do laudo antropológico, mais uma vez destacou que não houve o cuidado de ouvir ambas as partes, de ouvir também os agricultores, os titulares que na época ocupavam a área, para saber dos fatos; que só tinha havido a preocupação de tentar encontrar evidências de que ali existia ocupação*

*indígena, quando, nessas áreas de Cunha Porã e Saudades, tivesse ficado definitivamente demonstrado que, desde 1963, já não havia mais índios na região; que, na ação judicial movida pelos agricultores, a sentença de primeiro grau fora pela procedência, depois, reformada no TRF4, mas, em seguida, em sede de embargo de declaração, foram dados efeitos infringentes para se restabelecer a sentença de primeiro grau.*

*(...)*

*Ao ser levada em consideração, além da atividade jurídica, a experiência acadêmica do Dr. LORENO WEISSHEIMER na produção de estudos, pesquisas e outros trabalhos, sendo-lhe perguntado sobre a sua percepção quanto ao critério científico nos laudos antropológicos, este respondeu que sempre lhe parecera que um laudo, qualquer tipo de laudo, deverá servir como uma prova em autos administrativos ou judiciais, mas que, no caso dos laudos antropológicos, parecia-lhe que eram imprestáveis para provas porque não havia o contraditório e porque não havia preocupação com os fatos, com o interesse de ambas as partes, agricultores e índios, e com o interesse da própria União, já que, depois da declaração como terra indígena, aquela área passava a ser considerada um bem público da União, de modo que lhe parecia não haver, realmente, um critério científico nem a preocupação com a verdade dos fatos.'*

241. *A questão da falta de imparcialidade dos trabalhos também foi mencionada pelo procurador jurídico da Fundação do Meio Ambiente (Fatma) – órgão ambiental do Estado de Santa Catarina, Sr. João Pimenta, à equipe da CPI Funai-Incra (peça 108, p. 206):*

*'Entretanto, o Procurador Jurídico da FATMA informou que, pelas vias judiciais, o grande problema era que, basicamente, todas as testemunhas eram compostas por antropólogos, e que a questão indígena era muito forte fora do Brasil, trazendo para o País, através de ONGs, um auxílio para a turma que estuda a comunidade indígena, comprometendo a imparcialidade porque a grande maioria das pessoas que estuda a questão indígena, de certa forma, tem ligação com alguma ONG ligada a algum instituto internacional, de modo que, basicamente, os laudos são sempre feitos através de uma ou outra organização que tem o seu entendimento associado a esse interesse, a ponto de, quando é apresentado um laudo diverso, ele ser contestado na via acadêmica pelos antropólogos.'*

242. *Outra questão relevante a ser enfrentada no processo de identificação e demarcação de terras indígenas é a duração do processo. O art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previa um prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição Federal para que a União concluísse a demarcação das terras indígenas, o que não ocorreu.*

243. *Contudo, o STF já se posicionou no sentido de que esse prazo de cinco anos para a demarcação das terras indígenas é programático e não decadencial. Entendeu a Corte Suprema que o prazo ora tratado apenas sinaliza uma perspectiva temporal para finalização desses processos. Ocorre que apesar de não se tratar de um prazo peremptório, é imprescindível que o processo de identificação e demarcação de terras indígenas tenha uma duração razoável, em atenção ao que estabelece o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, bem como ao princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, previsto no art. 37, caput, da Carta Magna.*

244. *O próprio Decreto 1.775/1996 aponta para esse cuidado em estabelecer um tempo adequado para a duração do processo, uma vez que define prazos para várias etapas do procedimento administrativo, muito embora não para todas elas. Sobre a duração razoável do processo, vale transcrever trecho de decisão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região:*

*'ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. DECRETO 1.775/1996. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ESGOTAMENTO DO LAPSO DE TEMPO PREVISTO NO ART. 67 DO ADCT DA CF/88. PRAZO ASSINADO EM FAVOR DA DEMARCAÇÃO E DOS INTERESSES DOS INDÍGENAS. MORA DA UNIÃO.*

*RECONHECIMENTO. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA CONCLUSÃO DA DEMARCAÇÃO. NECESSIDADE. MULTA DIÁRIA. FAZENDA PÚBLICA. INCIDÊNCIA. POSSIBILIDADE. DANO MORAL COLETIVO. INEXISTÊNCIA. APELAÇÕES DA FUNAI E DA UNIÃO DESPROVIDAS. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR DA AÇÃO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA) PROVIDA EM PARTE. 1. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que o marco temporal previsto no art. 67 do ADCT não é decadencial, pois se trata de um prazo programático para conclusão de demarcações de terras indígenas dentro de um período razoável (MS 24.566/DF, Rel. Min. Marco Aurélio). (...) 5. Entretanto, se é certo que não há prazo fatal para a União, através da FUNAI (autarquia fundacional federal), concluir o processo demarcatório, até porque o prazo especificado no art. 67 do ADCT (da Constituição Federal de 1988) foi fixado em benefício da demarcação e dos interesses dos indígenas (e não contra eles), não menos verdade é que o próprio STF já entendeu que o prazo para demarcação das terras dos índios tem que ser razoável, não podendo perdurar ad eternum, até porque a demarcação da terra é essencial para a sobrevivência física e cultural dos índios, sendo, pois, dever da União assegurar o exercício desse direito no prazo mais curto possível (até mesmo para que, paulatinamente, não sejam reduzidas as dimensões das terras dos índios - pelos conflitos fundiários ou por invasões de posseiros -, nem tampouco sejam desfigurados os vestígios de ocupação imemorial), máxime quando, segundo o item 3, da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27.06.89 e incorporada ao direito pátrio pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20.06.02, e Decreto nº 5051, de 19.04.04, 'Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse'. 13. Apelação do MPF provida em parte, sendo desprovidas as apelações da União e da FUNAI e mantida a sentença monocrática em todos os demais termos. (TRF5/3ª Turma - AC 00001319320124058304 - DJE 29/01/2014 p. 213).'*

245. *Note-se que a morosidade na identificação e demarcação de terras indígenas traz transtornos não só para as comunidades indígenas, conforme apontado na decisão acima, mas também para os proprietários ou possuidores de imóveis dentro da área em estudo. Isso porque tais cidadãos passam anos na dúvida se permanecerão ou não em terras que até então consideravam suas. Essa questão também foi relatada pelo procurador do Estado de Santa Catarina à equipe da CPI Funai-Incra (peça 108, p. 9):*

*'Sobre a FUNAI, o Dr. LORENO WEISSHEIMER, declarou que sua atuação, respaldada pelo Ministério da Justiça, sem um parâmetro jurídico, tanto sob o ângulo do requisito processual – ampla defesa, contraditório e uma prova lícita – como pela falta de uma definição do que é terra indígena segundo os requisitos da Constituição, cria conflitos fundiários; que insistia em afirmar que a União, durante vários anos, vem criando conflitos por falta de um parâmetro jurídico preciso, podendo mencionar como exemplo os Municípios de Cunha Porã e Saudades, onde os agricultores, que tem títulos de 80 anos, sofrem invasão; que isso tinha sido em 2001 e se estava em 2016, tendo decorridos mais de 10 anos; que essas pessoas, que são agricultores, vivem na incerteza sobre se são donos ou não das suas terras, na incerteza em fazer investimento em suas propriedades, no desestímulo causado por essa sensação.'*

246. *Consulta jurisprudencial em Tribunais Federais apontam, em vários casos específicos, para a possibilidade de fixação de prazo pelo Poder Judiciário para o Poder Executivo finalizar os trabalhos de demarcação. O STJ já se manifestou sobre o assunto em caso específico:*

*'PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC.*

*NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE.*

(...)

2. *O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani.*

3. *A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2º do Decreto 1.775/96.*

4. *Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar.*

5. *Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.*

6. *Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que já se passaram mais de dez anos do início do processo de demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento.*

7. *Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas.*

8. *‘A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador esteja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica.’ (REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009)*

9. *Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73, sobretudo se se considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a partir do trânsito em julgado da sentença proferida no presente feito.*

10. *A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento.*

11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos. (REsp 1114012/SC, 1ª Turma, Rel. Denise Arruda, DJe 1º/12/2009)'

247. No caso específico da TI Morro dos Cavalos, vale destacar que o processo de identificação e demarcação da área indígena foi autuado em 17/9/1993 e a Portaria Declaratória foi emitida em 18/4/2008 (peça 111, p. 1 e peça 134, p. 31-34). Desde então e, portanto, há mais de oito anos, o processo aguarda análise e homologação pelo presidente da República para posterior registro no cartório de registro de imóveis e na Secretaria de Patrimônio da União.

248. Ainda sobre a TI Morro dos Cavalos, vale ressaltar que há, de partes interessadas, várias críticas quanto ao processo. A primeira delas diz respeito a eventual impedimento ou falta de isenção da antropóloga contratada para a elaboração do segundo estudo de identificação e delimitação da referida TI, Sra. Maria Inês Ladeira. Isso porque foi essa profissional, assinando documento em nome do Centro de Trabalho Indigenista, em 18/3/1992, que provocou a Funai a iniciar os trabalhos de demarcação da TI Morro dos Cavalos (peça 111, p. 3-4). A respeito dessa questão, cabe transcrever trecho de relatório da CPI (peça 108, p. 19-22):

*'Dr. ALISSON DE BOM DE SOUZA deixou claro entender que a dupla atuação da antropóloga MARIA INÊS LADEIRA é o primeiro fato que demonstra a ilegalidade manifesta do processo demarcatório na região do Morro dos Cavalos, além de outras questões, como a questão fática levantada no relatório de identificação, que se refere — e isso a antropóloga fala várias vezes — à realidade de 2002, porque a demarcação tinha de considerar a realidade de 1988; que o STF, no julgamento do caso da Raposa Serra do Sol, deixara isso bem claro, até mesmo quanto à questão da delimitação, do tamanho da terra indígena, não se podendo fazer uma demarcação, hoje, com base na verificação das necessidades atuais dos indígenas, uma vez que o marco temporal é 1988 (...)*

*(...)*

*Sobre a juridicidade da abertura do processo administrativo demarcatório ter sido iniciado por um requerimento apresentado pela antropóloga MARIA INÊS LADEIRA, representando a ONG chamada Centro de Trabalho Indigenista (CTI), sediada no Estado de São Paulo, e não pelos próprios índios, o Dr. ALISSON DE BOM DE SOUZA disse que, na visão dele, a antropóloga participava de uma ONG que defendia os interesses indígenas e, por isso, ele não via nenhum problema de ela inaugurar o processo administrativo; que seria algo normal; que ela era Diretora-Geral de uma organização não governamental que defendia esses interesses, de modo que a pretensão demarcatória, na visão dele, poderia muito bem ser inaugurada por uma entidade, pelos próprios índios e pelo próprio Ministério Público Federal, existindo casos assim; que há outras terras em Santa Catarina, que estão em fase de estudos, que os processos de iniciaram por meio de ofício da Procuradora da República que atua em Florianópolis e tem uma atuação muito forte em prol dos interesses indígenas na região; que o problema não é na inauguração do processo; que o problema é a mesma pessoa que inaugurou o processo ter servido como a antropóloga que produziu o laudo.'*

249. Outros interessados no processo apresentam a mesma opinião acerca da falta de parcialidade do segundo estudo de identificação da TI Morro dos Cavalos, como, por exemplo, o procurador jurídico da Fatma (peça 108, p. 207). Por outro lado, a Procuradora da República Analúcia Hartmann não encontra óbice quanto a esta questão (peça 108, p. 173-174):

*'Ao ser colocado, sob o ângulo jurídico, que a antropóloga MARIA INÊS LADEIRA tinha dado início ao pedido de demarcação da pretendida Terra Indígena Morro dos Cavalos e que isso deveria ter sido impedimento para que ela fosse, depois, a profissional que iria conduzir a delimitação da área e a coordenação desse trabalho, a Dr.ª ANALÚCIA HARTMANN, argumentando que o pedido de demarcação tinha partido do Centro de Trabalho Indigenista e que os trabalhos de delimitação tinham sido conduzidos pela antropóloga, como a caracterizar que o pedido tinha sido da pessoa jurídica CTI e os*

*trabalhos de demarcação procedidos pela pessoa física MARIA INÊS LADEIRA, ainda que esta fosse que tivesse assinado o pedido de demarcação como presidente do CTI, replicou nos seguintes termos:*

*Eu consideraria, por exemplo, se tivesse sido um pedido pessoal. Ela não fez um pedido pessoal. O CTI, que é uma ONG, a qual ela presidia na época, junto com a FUNAI e com outras entidades, levou ao conhecimento da FUNAI que existia uma comunidade indígena ali e que precisava ter demarcada a sua terra. Ela não fez um pedido pessoal. Ela não fez um pedido nem para ser contratada nem para ser contratado o CTI, que nunca foi,... ela, como antropóloga.*

*(...)*

*Já existia um pedido anterior. O CTI faz isso, como o CIMI faz isso também. Eles levam as demandas das comunidades indígenas à FUNAI, ao Ministério Público. Eles fazem isso. Isso é uma das funções, um dos objetivos dessas organizações.*

*(...)*

*A MARIA INÊS LADEIRA, 15 anos depois, foi contratada – 15 anos depois, ela foi contratada – para fazer o trabalho dela. Então, nenhum dos membros do CTI poderia trabalhar em nenhuma das áreas que o CTI indicou no Brasil, porque ele levou a demanda das comunidades para a FUNAI? Isso seria um absurdo.’*

250. *Ainda sobre a imparcialidade do estudo realizado, o procurador Alisson de Bom de Souza tece os seguintes comentários (peça 108, p. 29):*

*‘Em seguida, o Procurador disse que, nos estudos que fizera, pesquisando no próprio site do Centro de Trabalho Indigenista (CTI), tinha percebido que existe um Programa Guarani, visando a demarcações de terras indígenas dos índios Guaranis no Sul e no Sudeste do Brasil; que era interessante observar que a ONG CTI é financiada por muitas entidades, conforme constava no seu site, em 2013 e 2014, não sabendo se essas informações ainda estão lá, mas que isso tudo está no processo judicial; que o CTI é financiado por organismos internacionais, por agências de desenvolvimento dos Estados Unidos, da Noruega e de outros países, percebendo-se um financiamento internacional bem forte em prol dessa organização; que não podia afirmar se os integrantes do CTI foram o longa manus em trazer os índios para a região, mas o fato é que eles têm uma atuação e declaram um suposto Programa Guarani de auxílio a essas demarcações; que no caso do Morro dos Cavalos, era o que tinha acontecido, embora não pudesse afirmar nos demais casos; que a antropóloga MARIA INÊS LADEIRA é até interessante, porque, no seu laudo, ela fala muito dela mesma, porque ela é uma doutora na USP, professora, etc., de modo que uma das fontes bibliográficas do laudo antropológico dela é ela mesma; que tinha achado isso interessante, não existindo muita coisa escrita, pelo menos no laudo que ela produziu.’*

251. *Além disso, em várias ocasiões no relatório da visita da CPI à Santa Catarina, há críticas quanto ao conteúdo do estudo feito pela antropóloga, como a seguir:*

*‘Em relação ao laudo antropológico de MARIA INÊS LADEIRA, o Procurador [Alisson de Bom de Souza] disse perceber nele falta de técnica científica, relatando muita questão histórica e pouco a realidade daquela comunidade que vive no Morro dos Cavalos; que a sua percepção, ouvindo também as pessoas que vivem ali, é que essa a única saída para a antropóloga era ficar nessa situação da abstração, porque, se fosse para a realidade, muito pouco se extrairia dessa questão. (peça 108, p. 21)*

*(...)*

*A segunda contradição apontada pelo Dr. JOÃO PIMENTA [procurador jurídico da Fatma] era que o laudo elaborado para a FUNAI, contraposto pelo laudo da FATMA, dizia que a família MOREIRA era tradicional da década de 1920 e que os antepassados do Sr. MOREIRA tinham habitado a região, entre 1920 e 1930, e saído da região de Morro*

dos Cavalos para o Paraguai, com o Sr. MOREIRA tendo voltado, na década de 1970, para buscar a terra dos antepassados, mas que, no entanto, estava comprovado que o Sr. MOREIRA tinha ido para o Morro dos Cavalos por outras questões, não existindo prova material da comprovação de antepassados, estando tudo isso muito mais num romancismo do que numa questão fática devidamente provada; que o laudo da FUNAI dizia que já existiam mais de cem índios no Morro dos Cavalos, mas, se não se enganava, esse laudo da FUNAI era de 1989 ou 1990, ou seja, posterior ao marco temporal da ação da Raposa Serra do Sol. (peça 108, p. 207)'

252. Em outras ocasiões, é questionada a falta de fundamentação bibliográfica, tendo em vista que o segundo estudo de identificação faz referência a várias publicações da antropóloga encarregada de coordenar os trabalhos (peça 108, p. 72). Quanto ao assunto, a equipe de fiscalização verificou, que, de fato, o referido estudo faz referências a diversos documentos de autoria da Sra. Maria Inês Ladeira, a exemplo da peça 119, p. 14, 19, 25, 28, 29.

253. No caso específico em questão também é questionada a falta de justificativa no processo para desconsiderar ponderação do Diretor de Proteção Territorial em 1999, que manifestou entendimento de não se tratar de terra tradicionalmente ocupada:

'Destacou como fato interessante, para o que chamava a atenção nas suas intervenções nos processos administrativo e judicial, é que o Diretor de Proteção Territorial da época, WALTER COUTINHO JR., em 1999, dera um despacho no processo dizendo que o analisara e verificara que não era o caso do art. 231 da Constituição Federal, mas, sim, do art. 26 do Estatuto do Índio, que trata da aquisição de terra, desapropriação; que havia postulação legítima dos indígenas naquela questão, mas não havia tradicionalidade. (peça 108, p. 18)

(...)

O Dr. RICARDO MELO, deixando evidente que o Presidente da FUNAI, à época, desconsiderara a informação do Chefe do Departamento de Identificação e Delimitação da FUNAI, instituíra, possivelmente em 2001, um novo grupo de trabalho, dessa vez, coordenado pela antropóloga MARIA INÊS LADEIRA, a mesma que, em 1991, coordenando o CTI, tinha dado início ao processo de demarcação e que, depois, em 2002, com base não só nos Guaranis-Nhandevas que ocupavam o Morro dos Cavalos na década de 70, mas também com base em um novo contingente de Guaranis-Mbyás, um contingente bem diferente de algumas centenas de indígenas ou de mais de 100 deles, delimitara uma área de quase 2.000 hectares, de modo que, dos 16 hectares considerados área indígena pelo próprio CTI, em 1991, passou-se para os 121 hectares delimitados pelo antropólogo WAGNER ANTÔNIO DE OLIVEIRA, em 1995, até chegar aos quase dois mil hectares delimitados pela antropóloga MARIA INÊS LADEIRA' (peça 108, p. 209)

254. A título de confirmação de informação, transcreve-se trecho de despacho do então Diretor de Proteção Territorial da Funai, Walter Coutinho Jr., no qual é possível verificar opinião no sentido de que a área inicialmente identificada de 121 ha é tradicionalmente ocupada pelos índios, mas que seu tamanho não é suficiente para atender as necessidades da comunidade. Dessa forma, o servidor sugere a aquisição de mais terra com base o art. 26 do Estatuto do Índio (peça 118, p. 30):

'Dessa forma, submetemos o presente processo à consideração de V. Sa., ponderando que a comunidade indígena tem completa razão ao indicar a exiguidade da área atualmente proposta para demarcação em função de suas reais necessidades de subsistência e território. Tais necessidades, que se traduzem decerto em expectativa de um direito, poderiam ser supridas com propriedade, em nosso entender, fazendo uso do disposto no art. 26 da Lei n. 6.001, de 19/12/1973. (...).'

255. Relativamente à questão específica do Morro dos Cavalos, buscou-se, nesta oportunidade apresentar uma visão geral das discussões que cercam a questão. Como o assunto foi submetido à apreciação do Poder Judiciário por meio de várias ações, em especial a Ação Civil Originária ACO

2233, *impetrada pelo Estado de Santa Catarina, deixa-se de propor encaminhamento, especificamente ao caso do Morro dos Cavalos, tendo em vista ser oportuno aguardar o posicionamento do Poder Judiciário. Porém as informações são relevantes para a formulação de proposta de encaminhamento a ser apresentada para tratar das fragilidades dos processos como um todo.*

256. *Por todo o exposto, é possível concluir que o processo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por índios carece de aprimoramento. Por essa razão, mostra-se salutar **recomendar** ao Ministério da Justiça a formação de grupo de trabalho multidisciplinar, com representantes de outros poderes, do Ministério Público, de outras pastas ministeriais, como a Defesa e o Meio Ambiente, bem como com representantes de estados e municípios e respectivos órgãos ambientais, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por índios, atentando para garantir um processo que permita o contraditório e a ampla defesa em todas as suas etapas e a produção de trabalhos isentos e imparciais.*

### III.3. Questionamentos em relação às indenizações decorrentes da demarcação de terras indígenas

257. *O item acima tratou das fragilidades no processo de identificação e demarcação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas. Volta-se, neste momento, às indenizações decorrentes da demarcação dessas terras.*

258. *A IN Funai 2/2012 apresenta instruções e define o procedimento para avaliação e pagamento das indenizações pelas benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé em terras indígenas. De acordo com a referida norma, o procedimento apresenta as seguintes fases: I – vistoria das ocupações e das benfeitorias; II – avaliação; III – análise técnica preliminar; IV – deliberação; V – recurso; IV – julgamento; VII – pagamento (art. 8º).*

259. *O art. 9º da IN Funai 2/2012 estabelece que a primeira fase inicia após a publicação da portaria declaratória da terra indígena. Inicialmente, é realizada a vistoria para identificação dos ocupantes não índios bem como para detalhamento das ocupações e benfeitorias, produzindo-se um laudo para cada ocupação.*

260. *Para cada laudo de vistoria, é elaborado, no âmbito da Funai, um laudo de avaliação. Nesse documento, as benfeitorias são avaliadas pelo preço de mercado e, não sendo possível, pelo método da reedição da benfeitoria.*

261. *O processo recebe, então, uma análise técnica preliminar da Diretoria de Proteção Territorial da Funai, ocasião em que deve ser elaborado um relatório contendo: a) resumo do processo de identificação e delimitação da TI, b) histórico da ocupação não indígena, c) levantamento fundiário e d) informações conclusivas sobre o marco temporal para consideração de boa-fé e indicação de quais benfeitorias são passíveis de indenização, além de sugestão de eventuais providências complementares.*

262. *O processo é, posteriormente, submetido à deliberação da Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias, que determinará quais benfeitorias são passíveis de indenização, podendo, para tanto, solicitar diligências, análise técnica ou jurídica, assim como a reavaliação de benfeitorias. A conclusão dos trabalhos da Comissão é, então, apresentada em resolução da Diretoria de Proteção Territorial publicada no Diário Oficial da União e encaminhada às prefeituras municipais da situação do imóvel, por via postal, com recomendação de ampla divulgação.*

263. *No prazo de trinta dias da publicação da citada resolução no Diário Oficial da União é possível a interposição de recursos administrativos, sem efeito suspensivo, os quais serão apreciados pela área técnica. O processo deve então seguir para a procuradoria especializada para manifestação jurídica conclusiva sobre a regularidade procedimental e sobre os recursos apresentados.*

264. *O art. 21 da IN Funai 2/2012 estabelece que a ‘Presidência da FUNAI decidirá sobre a indenização das benfeitorias, inclusive eventuais recursos interpostos, autorizando o seu pagamento ou devolvendo o procedimento à Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias para reavaliação dos valores ou outras diligências que julgar necessárias’.*

265. *Uma vez autorizado o pagamento, cada ocupante é notificado para receber a indenização e deixar a área no prazo de trinta dias. Os ocupantes sem direito a indenização, em razão de ocupação não reconhecida como de boa-fé ou em decorrência de danos ambientais causados, são notificados para desocuparem a área em trinta dias. Não ocorrendo a desocupação das áreas, a Funai deve adotar as providências necessárias para efetivá-las, podendo, para isso, solicitar o auxílio da Polícia Federal.*

266. *Vale destacar que as benfeitorias são efetivamente indenizadas somente se ainda existirem no momento do pagamento e pelo estado de conservação em que se encontrarem. Assim, havendo divergência entre o laudo de vistoria ou avaliação e a situação da benfeitoria por ocasião do pagamento, poderá ser elaborada nova avaliação das benfeitorias já consideradas indenizáveis com o recálculo do seu valor pelo atual estado de conservação.*

267. *O art. 26 da IN Funai 2/2012 estabelece critérios de priorização do pagamento das indenizações:*

*'Art. 26. No procedimento de indenização de benfeitorias deverá ser dada prioridade às de menor valor e que integrem os bens de subsistência do seu titular e às benfeitorias que estiverem situadas em áreas de permanente tensão social, bem como aos ocupantes maiores de 60 anos e aos portadores de deficiência, física ou mental, ou de doença grave.'*

268. *A primeira questão a ser levantada diz respeito ao momento do pagamento das indenizações pelas benfeitorias em ocupações consideradas de boa-fé em terras indígenas. Como se vê, a publicação da portaria declaratória da terra indígena é o marco que permite o início dos trabalhos de avaliação e pagamento dessas indenizações. As etapas seguintes do processo dependem, tão somente, da realização das etapas anteriores, não existindo outros marcos externos ao processo de avaliação e indenização das benfeitorias em terras indígenas.*

269. *Ocorre que o processo de identificação e demarcação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas não se encerra na publicação da portaria declaratória. Para o processo ser concluído é essencial a sua homologação pelo presidente da República e o seu registro no cartório de registro de imóveis e na Secretaria de Patrimônio da União.*

270. *Durante a fiscalização observou-se que não é incomum, nos processos de identificação e demarcação de terras indígenas, um grande lapso temporal entre a portaria declaratória e a homologação do processo pelo presidente da República, a exemplo do caso da TI Morro dos Cavalos comentado no item 281 deste relatório. Assim, os processos de avaliação e pagamento de indenizações a ocupantes não índios de terras demarcadas chegam, com frequência, à etapa de pagamento antes de concluído o processo de identificação e demarcação de terras, que se aperfeiçoa, tão somente, após a homologação e registros.*

271. *Dessa forma, pode-se realizar pagamentos de indenizações a ocupantes não índios de benfeitorias de boa-fé em terras que ainda não foram homologadas. Ora, a homologação pelo presidente da República não é automática e depende de sua análise e juízo sobre a regularidade do processo. Portanto, mostra-se temerário o pagamento de indenizações relacionadas com terras indígenas demarcadas que podem, porventura, ter sua homologação negada de forma fundamentada pelo presidente da República.*

272. *Em alguns casos, a demora na homologação do processo de identificação e demarcação de terra indígena pode ser justificada pela decisão discricionária do presidente da República de aguardar manifestação do Poder Judiciário, quando há ações judiciais sobre referida área indígena. Nesses casos, o pagamento antes de decidida a questão é ainda mais imprudente, pois todo o processo pode vir a ser desconstituído pela decisão judicial, em que pese não ser obrigatório tal espera. É até mesmo possível ao Poder Judiciário determinar cautelarmente a suspensão das indenizações quando pedido por uma das partes e presentes os requisitos necessários para uma decisão dessa natureza.*

273. *Na hipótese de a terra indígena não ser homologada pelo presidente da República ou de uma eventual decisão judicial apontando, por exemplo, nulidade do processo de identificação e demarcação, questiona-se o que ocorreria com os pagamentos já efetuados aos ocupantes não índios.*

*Seria praticamente impossível reaver esses recursos aos cofres públicos. Ademais, a retirada dos não índios dessas áreas que ainda não foram homologadas pode acarretar pedidos de indenização por danos materiais e morais caso o processo não receba a homologação presidencial.*

274. *A Procuradoria Federal Especializada junto à Funai defende que o pagamento das indenizações das benfeitorias decorrentes de ocupações consideradas de boa-fé deve ocorrer antes da edição do Decreto homologatório de reconhecimento da terra indígena (peça 159, p. 75-79):*

*‘16. Houve destarte, o acolhimento da teoria do indigenato, na qual a relação estabelecida entre a terra e o indígena é congênita e, por conseguinte, originária. De fato, com o advento da Carta Magna, foram reconhecidos os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupavam, independente de título ou reconhecimento formal, sobre as terras que ocupam ou ocuparam. Dentro deste contexto, o processo de demarcação das terras indígenas em si, não possui natureza constitutiva, mas sim declaratória, com o desiderato de delimitar espacialmente os referidos territórios, possibilitando o exercício das prerrogativas constitucionais conferidas aos índios. Nesse sentido:*

*‘3.3. A demarcação administrativa, homologada pelo Presidente da República, é ‘ato estatal que se reveste da presunção juris tantum de legitimidade e de veracidade’ (RE 183.188, da relatoria do ministro Celso de Mello), além de se revestir de natureza declaratória e força autoexecutória’ (PET 3388/STF).*

17. *Tanto é que a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, o Estatuto do Índio, assegura expressamente os direitos indígenas sobre essas áreas independentemente de sua demarcação:*

*‘Art. 25. O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal, independerá de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas, atendendo à situação atual e ao consenso histórico sobre a antigüidade da ocupação, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República.’*

18. *Desse modo, o procedimento previsto no Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, apenas visa declarar o usufruto exclusivo da área tradicionalmente ocupada pelos indígenas, ou seja, limita-se a declarar uma situação pretérita, com o fim de conferir uma maior segurança jurídica aos indígenas e aos demais membros da sociedade brasileira.*

19. *Lembro que o fundamento do Decreto nº 1.775, de 1996 – que não pode ser Decreto autônomo – é a Constituição Federal e o Estatuto do Índio interpretado segundo as premissas constitucionais e legais.*

20. *A nosso ver, só esses argumentos já justificariam o pagamento da indenização das benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé, a despeito da edição do Decreto Homologatório.*

21. *Contudo, outro argumento nos chama atenção, sendo necessária a transcrição integral do texto do Decreto:*

*[transcrição integral do Decreto 1.775/1996]*

22. *O texto do Decreto deixa clara a ordem dos procedimentos a serem seguidos pelos entes envolvidos no processo de demarcação, ou seja, os artigos estão organizados de forma a evidenciar a sequência de atos a serem praticados pelos envolvidos, não havendo espaço para a inversão cronológica dos atos administrativos nele consignados.*

23. *Nesse sentido, após a homologação presidencial, resta apenas a prática dos atos de registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.*

24. *Não poderia ser diferente, afinal, é a Portaria Declaratória do Ministro de Estado da Justiça, o ato que representa o reconhecimento (meramente formal, diga-se) da terra indígena pelo Estado Brasileiro, devendo o processo ser encaminhado à homologação*

*apenas quando concluídas todas as etapas anteriores, notadamente a demarcação física da área. Percebe-se, na prática, que o segundo artigo das Portarias Declaratórias contém o seguinte enunciado:*

*Art. 2º A FUNAI promoverá a demarcação administrativa da Terra Indígena ora declarada, para posterior homologação pelo Presidente da República, nos termos do art. 19, § 1º, da Lei nº 6.001/73 e do art. 5º do Decreto nº 1.775/96.*

*25. Ora, após o reconhecimento formal do Estado, resta apenas a demarcação física de limites e a retirada dos ocupantes não índios. Para que isso se opere de forma tranquila e ordenada, já que a declaração em si já afeta o direito de propriedade e de posse daqueles que lá se encontravam (institutos jurídicos esses que são fulminados por força de determinação constitucional, em prol do domínio da União e usufruto exclusivo indígena), deve haver, nesse momento, mas após a conclusão do levantamento fundiário, a análise da boa-fé, a definição dos valores a serem pagos e o início do pagamento das benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.*

*26. Politicamente e estrategicamente trata-se de medida apta a apaziguar o meio social ante a tensão estabelecida da área – a ser solucionada com a conclusão do processo demarcatório – ao mesmo tempo em que assegura a efetiva ocupação da área pelos indígenas, ou seja, a celeridade conferida ao pagamento das indenizações, além de estar resguardado pelo princípio da eficiência (art. 37, caput da CF/88) e celeridade (art. 5º, LXXVII da CF/88), respeitada, evidentemente a legalidade, propicia a efetivação do comando constitucional.*

*27. Nesse sentido, não há qualquer óbice ao início do pagamento das benfeitorias antes da expedição do Decreto Homologatório, ao contrário, parece-nos que o ordenamento não só incentiva essa prática, como a determina, por se tratar de medida legalmente respaldada, proporcional, razoável, e que atende ao aspecto teleológico do comando constitucional.’*

*275. Ocorre que a fundamentação utilizada pela Procuradoria Federal para defender o pagamento das indenizações antes da homologação do processo de identificação e demarcação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas é, justamente, a ordem apresentada nos artigos do Decreto 1.775/1996. Essa norma foi objeto de crítica no item anterior deste Relatório e também no Voto do Acórdão 2.166/2008-TCU-Plenário, mormente por ser demasiado autônomo.*

*276. A Constituição Federal apenas define a competência da União para demarcar as terras indígenas tradicionalmente ocupadas: ‘Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens’.*

*277. A Lei 6.001/1973, por sua vez, é anterior à Constituição Federal, mas foi por ela recepcionada. Sobre o assunto, ela trata da necessidade de reconhecimento das terras habitadas de forma permanente e estabelece, apenas, que o processo será definido em Decreto do Poder Executivo e homologado pelo presidente da República:*

*‘Art. 2º Cumpre à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:*

*(...)*

*IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;*

*(...)*

*Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em Decreto do Poder Executivo.*

*§ 1º A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.'*

278. *Portanto, verifica-se que o Decreto 1.775/1996 define todo o processo de identificação e demarcação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas. Esse processo trata de assunto relevante e sensível para o país e merece ser melhor debatido.*

279. *Em outro parecer, o então Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à Funai defende que a homologação da terra indígena só deve ocorrer após o pagamento das indenizações e desocupação da área pelos não índios (peça 158, p. 91):*

*'4. No presente momento processual, a teor do que dispõe o Decreto nº 1.775/1996, o processo de demarcação deve ser concluído, com o reassentamento dos ocupantes e pagamento das benfeitorias indenizáveis, para que só então seja editado o Decreto homologatório e o respectivo registro imobiliário, na forma de seu artigo 5º:*

*Art. 5º A demarcação das terras indígenas, obedecido o procedimento administrativo deste Decreto, será homologada mediante decreto.'*

280. *A adoção da tese defendida acima traz ainda mais fragilidade ao processo de indenização e demarcação de terras indígenas, pois a homologação do processo ficaria na dependência da disponibilidade financeira da União. Há situações nas quais não há indenização de benfeitorias por falta de disponibilidade orçamentária e financeira. As terras indígenas mais próximas das cidades e centros urbanos seriam as mais prejudicadas, pois, regra geral, apresentam maior número de ocupantes não índios com benfeitorias. A Funai, em resposta a ofício de requisição desta equipe de fiscalização destacou a dificuldade de disponibilidade financeira para efetivar o pagamento das indenizações (peça 109, p. 9):*

*'Em que pese tal política pública figurar como objetivo do Governo Federal no âmbito do PPA 2016-2019, o orçamento disponibilizado para o cumprimento de tais objetivos e metas tem sido significativamente reduzido ao longo dos últimos anos. Por exemplo, em 2015, o orçamento previsto na LOA para ações de regularização fundiária foi de R\$ 17.249.407,00. Em 2016, o orçamento aprovado foi de R\$ 10.332.302,00 e a previsão para 2017 na ação 20UF - demarcação e fiscalização de terras indígenas e proteção de índios isolados, PO 002 - delimitação, demarcação e regularização de TIs R\$ 9.299.072, o que tem se materializado em um enxugamento das ações de regularização e, conseqüentemente, de indenização aos ocupantes de terras indígenas, planejados por esta Fundação.'*

281. *Ainda sobre o assunto, vale destacar que o caso da TI Morro dos Cavalos enquadra-se nas situações acima mencionadas. A área foi declarada terra indígena por meio da Portaria MJ 771, de 18/4/2008, publicada no Diário Oficial da União em 22/4/2008. As vistorias foram realizadas entre 4/10 e 30/11/2010 (peça 157, p. 114 e peça 158, p. 10). Os laudos de vistoria e de avaliação constam das peças 143, p. 64-75; 144-155 e 156, p. 1-6.*

282. *Até o momento, no âmbito da TI Morro dos Cavalos, ocorreram os pagamentos de indenizações a sete ocupantes de boa-fé, sendo um feito por meio de depósito judicial. Tais pagamentos alcançam o montante de R\$ 793.898,31, conforme reportado pela Funai à peça 25, p. 24.*

283. *Um procurador do estado de Santa Catarina informou à equipe da CPI Funai-Incra que visitou a TI Morro dos Cavalos que tais pagamentos estavam sendo questionados no âmbito da Ação Civil Originária ACO 2323 movida pelo Estado de Santa Catarina em face da União e da Funai (peça 108, p. 21-22):*

*'Ao dizer da situação atual, o Dr. ALISSON DE BOM DE SOUZA informou que a situação do processo de Morro dos Cavalos era a seguinte: tinha havido a declaração do Ministro da Justiça – que está judicializada –, e não houve a homologação da Presidente da República, que seria a finalização do processo administrativo, mas que a FUNAI já retirara quatro não índios da terra indígena, inclusive tendo feito pagamentos de quase*

800 mil reais, causando-lhe estranheza; que esse pagamento, que veio aos autos, se dera depois da determinação do Ministro TEORI ZAVASCKI e, no processo, tinha verificado essa questão.

O Procurador prosseguiu tratando do pagamento de quase 800 mil reais em indenizações dizendo que os servidores da FUNAI alegavam, no processo administrativo, que são glebas estratégicas para consolidação da terra indígena, mas que, na sua visão, esse fato era extremamente grave porque o processo não terminou e porque não houve o ato de homologação; que, muito embora não haja uma liminar, no seu entendimento isso não era o mais adequado, chegando a ser uma atitude temerária da FUNAI; que ele tinha os documentos e daria acesso à CPI da FUNAI-INCRA se desejado, pois são documentos públicos, constando até do processo judicial.

Ainda sobre essas indenizações, acrescentou que houve uma equipe técnica que fez a avaliação dessas terras, das benfeitorias e coisa e tal, conforme consta no processo, mas não saberia dizer por que foram apenas os proprietários daquelas terras que entraram em acordo e receberam esses recursos; que não tinha como afirmar se as propriedades valiam ou não essa quantia, mas o que lhe causava estranheza era a desintrusão e o pagamento antes da finalização do processo administrativo; que até estava estudando se seria tomada alguma providência judicial no processo junto ao STF para que isso não mais ocorresse e, eventualmente, até para uma ação por improbidade, alguma coisa nesse sentido; que era óbvio que tinha havido um acordo, só que o motivo dessa indenização fora o art. 231, § 6º, ou seja, houve a indenização antes de haver a finalização do processo e o reconhecimento final da tradicionalidade.’

284. Também merece atenção outra questão sobre as indenizações aos ocupantes de boa-fé não índios: o que é, de fato, objeto de indenização? De acordo com a Funai, são passíveis de indenização apenas as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. Assim, mesmo que o ocupante não índio seja possuidor de escritura pública com registro em cartório de registro de imóveis anterior à Constituição Federal/1988, será beneficiado apenas com indenizações relacionadas às benfeitorias erigidas na sua área. Transcreve-se, por oportuno, parte da resposta da Funai ao Ofício de Requisição 1-417/2016 (peça 109, p. 12-14):

‘Como já exposto e nos termos da legislação vigente, em terras indígenas de ocupação tradicional é procedida apenas a indenização por benfeitorias erigidas, estando estas na condição de derivadas da ocupação de boa-fé, cujo procedimento segue o rito estabelecido na Instrução Normativa-Funai n.02, de 3 de fevereiro de 2012, já que quaisquer títulos ou registros incidentes nessas áreas são considerados nulos, por força constitucional.

Para o correto enquadramento da questão, pois, cabe lembrar o dispositivo constitucional que trata da matéria, qual seja o § 6º do artigo 231 da Constituição Federal:

‘São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser Lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.’

Portanto, considerando a natureza jurídica do processo demarcatório de terras de ocupação tradicional, que não se confunde ou se assemelha com o procedimento de desapropriação, eventuais títulos incidentes na área são nulos, estando esta Fundação autorizada somente à indenização pelas benfeitorias erigidas sob boa-fé.

Por seu turno, o Código Civil estabelece o conceito de benfeitoria nos seguintes termos:

‘Art. 96. As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

§ 1º São voluptuárias as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do bem, ainda que o tomem mais agradável ou sejam de elevado valor.

§ 2º São úteis as que aumentam ou facilitam o uso do bem.

§ 3º São necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore.

Art. 97. Não se consideram benfeitorias os melhoramentos ou acréscimos sobrevindos ao bem sem a intervenção do proprietário, possuidor ou detentor.'

Assim, todos os ocupantes de boa-fé estabelecidos em terras indígenas, independente de registro, são considerados legalmente como possuidores, cabendo indenização por benfeitorias no momento em que o ocupante efetivamente perder a posse.

Portanto, a FUNAI, no caso das avaliações e indenizações de ocupações de não índios em terras indígenas de ocupação tradicional, a exemplo da Terra Indígena Morro dos Cavalos, promove o levantamento e avaliação de todas as benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas existentes no imóvel e avalia, com base no método de reedição de custo – que corresponde à cotação de preço no mercado local de todos os itens que compõem as benfeitorias existentes, chegando-se ao valor total do bem, e aplicando-se índice correspondente ao estado de conservação do mesmo – todas as benfeitorias existentes, para fins indenizatórios.

Ainda, de acordo com a Instrução Normativa nº 02/FUNAI/2012, são indenizadas, aos ocupantes considerados como de boa-fé, todas as benfeitorias úteis e necessárias existentes, na ocupação no ato do pagamento, construídas ao tempo do marco temporal da boa-fé, excetuando-se as voluptuárias, que são as únicas indenizáveis de acordo com o Código Civil, considerando os respectivos estados de conservação.

(...)

De acordo com a legislação vigente as terras indígenas integram o patrimônio da União, nos termos do art. 20, XI da Constituição Federal, cabendo à FUNAI o reconhecimento, regularização e proteção das mesmas, enquanto bens do patrimônio público voltados ao usufruto exclusivo dos povos indígenas.

Com relação às indenizações de que trata o § 6º do art. 231 da Constituição Federal, considerando-se o exposto no item i da presente solicitação, não há tratamento específico para o caso de títulos registrados em data anterior à Constituição Federal, já que não há qualquer fundamento legal para tanto.

Importante registrar, contudo, que a partir do ato da homologação da demarcação da terra indígena pela Presidência da República, seguindo o disposto no art. 6º do Decreto nº 1.775/1996, que trata do procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, é efetivado o registro no cartório imobiliário no local de abrangência administrativa da área e posterior lançamento na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Nesse procedimento, ao requerer o pedido de registro da terra indígena em nome da União ao respectivo Cartório de Registro de Imóveis, se confirmado a existência da sobreposição de eventuais títulos emitidos em nome de terceiros, constitui obrigação à União, por meio da FUNAI, solicitar ao cartório a averbação na matrícula do imóvel para fazer constar tratar-se de terra indígena de domínio da União e usufruto exclusivo dos índios. A averbação se dá na forma do §3º do art. 246 da Lei n. 6015, de 31/12/1973:

‘§ 3º Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância.’

Ainda, em alguns casos, para a regularização da área do ocupante possuidor de registro do imóvel, no momento da indenização pelas benfeitorias pode-se proceder à lavratura de escritura de reconhecimento de domínio e transferência da área à União por incidência deste em terra indígena e a anotação do registro em cartório.

*Sobre este assunto, consta ainda no âmbito do Grupo de Trabalho de Terras Públicas e Desapropriações, sob coordenação da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República, entendimentos de que a FUNAI poderia requerer o cancelamento da matrícula do imóvel de terceiros sobre terras indígenas demarcadas. Contudo, determinados Cartórios de Imóveis alegam, quanto a esse procedimento, o descumprimento da Lei n. 6015/73, em seu artigo 250, inciso I.*

*'Art. 250 - Far-se-á o cancelamento:*

*I - em cumprimento de decisão judicial transitada em julgado;'*

*Assim, de acordo com os encaminhamentos do referido grupo de trabalho, constatou-se uma falta de uniformidade na atuação dos oficiais de registros, e diversas corregedorias reconheceram haver lacuna normativa. Dessa forma, o grupo formulou consulta ao Conselho Nacional de Justiça requerendo a emissão de determinação para uniformização do procedimento. Atualmente, a FUNAI aguarda posicionamento do CNJ para análise da questão.'*

285. *No processo de regularização fundiária da TI Morro dos Cavalos, a Funai apresentou uma relação de 31 ocupantes não índios que possuíam escritura pública registrada em cartório, de um universo de 78 ocupações (peça 109, p. 14-15). Ao buscar informações no processo de regularização fundiária da TI Morro dos Cavalos, foi possível verificar que há pessoas nessa relação que ocupam seus imóveis há décadas, há mais de 20, 30 anos, existindo um ocupante que ocupa o imóvel há 52 anos (peça 158, parte 1, p. 26-29).*

286. *Muito embora exista o direito originário dos índios sobre as terras indígenas, a indenização de ocupantes de imóveis com escritura pública registrada no competente cartório de registro de imóveis apenas pelo valor das indenizações não parece coerente. Mais uma vez constatam-se prejuízos e transtornos causados pela inércia e morosidade do Estado em identificar e regularizar as terras indígenas.*

287. *Observa-se que o tema vem recebendo bastante atenção também por parte do Poder Legislativo federal. Recentemente, o Senado Federal aprovou texto de Proposta de Emenda à Constituição, PEC 71/2011, que 'Altera o § 6º do art. 231 da Constituição Federal e acrescenta art. 67-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a áreas declaradas como indígenas e homologadas a partir de 5 de outubro de 2013'. Encaminhada em setembro de 2015 à Câmara dos Deputados, essa PEC ganhou o n. 132/2015, encontrando-se desde então em tramitação.*

288. *Em uma breve reflexão sobre a questão, essa equipe entende que não se mostra razoável simplesmente ignorar um documento público pelo fato de uma determinada área ter sido considerada como terra indígena tradicionalmente ocupada. Esse procedimento traz grande insegurança jurídica, desestimulando, inclusive, investimentos necessários ao saudável crescimento da economia.*

289. *Isso porque, a partir deste fato, a escritura pública registrada no competente cartório de registro de imóvel perde seu valor quando uma TI é reconhecida. Qual a segurança para um investidor, por exemplo, implantar uma fábrica ou investir em uma agroindústria se a sua propriedade, mesmo com a regular documentação pode vir a ser reconhecida como terra indígena tradicionalmente ocupada? E o que dizer de pessoas físicas que investem, muitas vezes, os recursos poupados durante toda sua vida para adquirir uma terra e construir sua moradia? E os tantos agricultores familiares que perdem sua ferramenta de trabalho que é a terra?*

290. *Ressalte-se que não estão sendo questionados os direitos originários dos indígenas, mas o Estado deve ser responsável pela sua inércia e morosidade em identificar e demarcar as TIs. Assim, parece razoável, para esta equipe de fiscalização, que, uma vez identificada, demarcada, homologada e registrada a TI, a União indenize aqueles com propriedades devidamente escrituradas no competente cartório de registro de imóveis não só com base nas benfeitorias erigidas, mas também pelo valor da terra.*

291. Durante o período de fiscalização, a equipe tomou conhecimento de que uma possível razão para indenização somente pelo valor das benfeitorias das ocupações de boa-fé seria viabilizar a regularização das terras indígenas. Isso porque, caso fosse necessário indenizar o valor da terra também, os recursos atualmente destinados a essa ação não seriam suficientes, uma vez que hoje não atendem sequer ao necessário para indenizar tão somente as benfeitorias decorrentes de ocupações de boa-fé.

292. Não é demais lembrar o registrado pela Funai no Memorando 983/2016/CGAF-DPT-Funai acerca da redução dos recursos destinados às ações de regularização fundiária, demarcação de terras indígenas e proteção de índios isolados nas leis orçamentárias dos últimos anos (item 280 deste Relatório) e que há, no momento, 247 áreas em alguma etapa do processo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas, além de quinze reservas indígenas em regularização.

293. O procurador do Estado de Santa Catarina também apresentou suas considerações sobre o assunto no que concerne, especificamente, à TI Morro dos Cavalos (peça 108, p. 20-21):

*‘Sobre a possibilidade de ter sido montada uma estratégia para dizer que aquela terra seria tradicional de modo não ter que gastar com a aquisição da área, porque, assim, só seriam indenizadas as benfeitorias, o Dr. ALISSON DE BOM DE SOUZA disse que essa até era uma pergunta que se fazia e que a fez em sua petição; que o patrocínio desse processo administrativo, eivado de tantas ilegalidades, possivelmente tem outra razão e que, dentro da razão aparente, deve haver uma razão oculta; que é óbvio que o gasto financeiro diminui muito com a declaração da tradicionalidade porque apenas as benfeitorias são indenizadas; que era uma pergunta que se fazia, embora não tivesse como afirmar isso, mas que essa questão era algo que o deixava intrigado.’*

294. Pelo exposto, propõe-se que o assunto seja objeto de debate no grupo de trabalho sugerido no item 256 deste Relatório. Propõe-se, complementarmente, **comunicar** do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

#### **IV. Conclusão**

295. No planejamento dos trabalhos de fiscalização foram definidas cinco questões de auditoria. Os achados registrados neste relatório estão relacionados com a Questão 3, relativa ao Convênio PP 0025/2002-00:

- a) Achado 1 - Plano de trabalho com detalhamento insuficiente;
- b) Achado 2 - Alteração no convênio sem a correspondente celebração de aditivo;
- c) Achado 3 - Intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais;
- d) Achado 4 - Fiscalização do convênio insatisfatória;
- e) Achado 5 - Execução parcial do objeto pactuado;
- f) Achado 6 - Descompasso entre a execução física e a financeira; e
- g) Achado 7 - Morosidade na execução do convênio.

296. Adicionalmente, mas não diretamente relacionados com as questões de auditoria, foram apresentados outros temas entendidos pela equipe de fiscalização como relevantes e que mereciam ser levados ao debate:

- a) medidas compensatórias não diretamente ligadas aos impactos dos empreendimentos;
- b) fragilidades nos processos de identificação e delimitação de terras indígenas; e
- c) questionamentos em relação às indenizações decorrentes da demarcação de terras indígenas.

297. Especificamente, em relação à Questão 1 (item I.3-Objetivo e questões de auditoria), o Dnit, em resposta ao Ofício 839/2016-Secex-SC (peça 19, p. 3-4), não noticiou pagamentos às pessoas listadas no referido ofício. Entretanto, informou que tais pessoas integraram a equipe técnica responsável pela elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para a Transposição do Morro dos Cavalos, em Palhoça/SC e do Estudo do

*Componente Indígena (ECI) do EIA/RIMA da Transposição do Morro dos Cavalos, no segmento rodoviário compreendido entre o km 232,0 ao km 234,5 na rodovia BR-101/SC, integrante do Projeto de Ampliação da Capacidade e Modernização da Ligação Rodoviária Florianópolis/SC - Osório/RS - BR-101 Sul, no âmbito do Convênio PP-290/2009. Segundo o Dnit, o EIA/RIMA foi concluído em dezembro de 2010 e o ECI em setembro daquele ano. Esses documentos foram assinados pela MPB Saneamento Ltda. em conjunto com a Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão da Unisul (Faepesul).*

298. *Cabe registrar que, no âmbito deste Tribunal, o citado ajuste, Convênio PP-290/2009, é objeto do processo TC 003.491/2016-1, que trata de tomada de contas especial (TCE) instaurada em razão da execução parcial do objeto do ajuste, atualmente em tramitação nesta Corte de Contas.*

299. *Ainda no que concerne à primeira questão de auditoria, assinale-se que não foi possível identificar irregularidades em outros pagamentos efetuados para pessoas físicas e jurídicas relativos a estudos ou outros trabalhos vinculados a comunidades indígenas na região da Grande Florianópolis examinada. Em resposta a ofício de requisição de informações, a Funai relatou que busca formar os grupos técnicos com profissionais do seu quadro efetivo ou com profissionais dispostos a atuar como colaboradores, tendo em vista que desde 2012 aquela Fundação não dispõe de mecanismos para a contratação de consultores para trabalhar em estudos de identificação e delimitação (peça 109, p. 18-19).*

300. *Em relação a contratações anteriores a 2012, foram verificados pagamentos com preços razoáveis sem que alguma irregularidade tenha sido observada. Especificamente quanto à possível parcialidade da antropóloga responsável pelo segundo trabalho de identificação e delimitação da TI Morro dos Cavalos, o assunto foi abordado no segundo tema relevante não diretamente relacionado com as questões de auditoria acima mencionadas.*

301. *No tocante à segunda questão de auditoria, os pagamentos identificados à Associação das Comunidades Indígenas M'Byá-Guarani de Palhoça-SC estão abrangidos pelo Convênio PP 0025/2002-00 e referem-se à elaboração de dois livros sobre a cultura Guarani, os quais fazem parte das metas do citado ajuste. Exemplos das obras foram apresentados à equipe de fiscalização.*

302. *Não foi registrado nenhum achado relacionado ao Convênio TBG 004/98, firmado entre a TBG e a Funai e objeto da Questão de Auditoria 4, muito embora tenha sido verificada alteração no Plano de Trabalho sem a devida formalização em termo aditivo. Isso porque o ajuste encontra-se encerrado desde novembro de 1999, ou seja, há mais de dezessete anos.*

303. *Igualmente não foram identificados achados para a Questão 5, que trata da regularidade dos pagamentos efetuados a título de indenização a ocupantes não índios da TI Morro das Cavalos. Apenas cinco laudos fundiários foram objeto de indenização até o momento, de um universo de 72 laudos passíveis de indenização. Outrossim, matérias relativas a indenizações a ocupantes de terras indígenas tradicionalmente ocupadas foram tratadas no terceiro tema relevante não diretamente relacionada com as questões de auditoria acima mencionadas.*

304. *Com relação às impropriedades identificadas no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, tratadas na Seção II do relatório (Questão de Auditoria 3), foram sugeridas determinações e recomendações à Funai e ao Dnit com vistas a sanar as irregularidades. Essas providências estão relacionadas, sobretudo, a deficiências na execução das metas previstas no plano de trabalho do convênio, à ausência de formalização de alterações havidas ao longo da execução do ajuste, à falta de informação no processo a respeito de medidas adotadas com relação a objetos mal ou não executados, à deficiência na fiscalização, entre outras falhas aludidas ao longo do relatório.*

305. *Quanto aos temas não diretamente relacionados às questões de auditoria, objeto da Seção III do relatório, foram sugeridas recomendações ao Ministério da Justiça, órgão ao qual está vinculada a fundação indigenista. Tais propostas almejam ampliar o debate sobre temas que afetam a implantação do processo de identificação e demarcação de terras tradicionais, reduzindo seus impactos para o alcance de sua finalidade.*

306. *No mesmo sentido, é sugerido o encaminhamento à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal do Acórdão que vier a ser proferido juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem, assim como das eventuais conclusões resultantes das recomendações sugeridas ao Ministério da Justiça no item precedente, para que as casas legislativas avaliem a conveniência e a oportunidade de propor legislação sobre o assunto.*

307. *Por fim, propõe-se encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem à Secex-MT e à Seinfra RodoviaAviação. Tais Unidades Técnicas possuem em sua clientela a Funai e o Dnit, respectivamente.*

#### **V. Proposta de encaminhamento**

308. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

308.1. *Determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que:*

a) *se abstenha de prorrogar a vigência do Convênio PP 0025/2002-00 (Pacig) (Achado II.7);*

b) *proceda, no momento da análise da prestação de contas final do ajuste, ao exame criterioso tanto da contratação quanto da execução dos serviços prestados pela Emater-RS, em especial no que tange à razoabilidade dos preços contratados e à inconsistência entre os valores pagos à Emater-RS e o registrado no Relatório de Execução Financeira do subprograma sócio-econômico-ambiental (Achado II.6);*

c) *realize, no prazo de sessenta dias, análise de todas as nove prestações de contas apresentadas no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, em atendimento ao art. 31, da IN STN 1/1997, promovendo cuidadoso exame sobre a regularidade das despesas realizadas e do atingimento dos objetivos do ajuste, em especial no que se refere às despesas relacionadas no Ofício 2474/DG, de 12/12/2012, em que foram questionadas despesas sem amparo no plano de trabalho aprovado, em desacordo com o inciso IV do art. 8º da IN STN 1/1997 (Achado II.4);*

308.2. *Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) de que a assinatura de convênios com detalhamento insuficiente do plano de trabalho, a omissão quanto à intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais, a análise pouco aprofundada de prestações de contas de ajustes e a omissão quanto à não apresentação de documentos por parte do conveniente, tais como, no caso concreto, dos relatórios mensais de execução, afronta os princípios da legalidade, da economicidade e da transparência, que devem ser observados pela Administração Pública (Achado II.4);*

308.3. *Determinar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:*

a) *apresente ao Dnit, no prazo de sessenta dias, a prestação de contas parcial do Convênio PP 0025/2002-00, compreendendo o período até 31/12/2016 (Achado II.3);*

b) *encaminhe ao Dnit a prestação de contas final do Convênio PP 0025/2002-00 no prazo de até sessenta dias após o término da vigência do ajuste, em observância ao art. 28, § 5º, da IN STN 1/1997 (Achado II.7);*

c) *faça constar no Relatório de Execução Físico-Financeira, ao encaminhar a prestação de contas final do convênio ao Dnit, o detalhamento de todas as ações executadas e pagas, conforme as unidades e metas definidas no documento Proposta Pacig, de forma a possibilitar a avaliação de sua fiel execução (Achado II.6);*

d) *no prazo de noventa dias, adote providências necessárias para (Achado II.5):*

d.1) *elaborar laudo técnico sobre as condições construtivas de todas as residências inacabadas relativas aos Contratos 114 e 299/2008 e as entregues às comunidades indígenas no âmbito dos Contratos 028 e 037/2012, com posicionamento acerca da possibilidade de aproveitamento das casas iniciadas pela Concitec;*

d.2) *apurar a responsabilidades das empresas LG Construtora Ltda. e Rio Madeira Construtora Ltda., Contratos 028/2012 e 037/2012, respectivamente, exigindo, se cabível, dentro do prazo legal de garantia de contratos por empreitada global, a correção das falhas verificadas e consignadas neste relatório e no laudo acima mencionado;*

d.3) apurar os motivos e responsabilidades na demora em dar continuidade à construção das casas abandonadas pela Concitec Construções Ltda., Contratos 114/2008 e 299/2008, e, se cabível, em buscar o ressarcimento dos valores pagos à empresa pelas construções parciais não aproveitáveis;

e) abstenha-se de executar etapas do convênio ainda não finalizadas sem antes realizar levantamento atualizado das necessidades das comunidades indígenas atendidas pelo Pacig, dado o decurso de tempo desde a assinatura do ajuste (Achado II.5);

308.4. Determinar à Funai e ao Dnit que, no prazo de sessenta dias, celebrem termo aditivo com vistas a registrar as alterações do plano de trabalho do Convênio PP 0025/2002-00 pactuadas de maneira informal entre as partes (Achado II.2);

308.5. Recomendar à Funai e ao Dnit que avaliem conjuntamente a existência de pendências do empreendedor relativas às condicionantes ambientais previstas no processo de Licenciamento Ambiental da duplicação da BR-101, adotando providências imediatas, ainda no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, para a conclusão das pendências eventualmente detectadas, relativas às condicionantes ambientais previstas no processo de Licenciamento Ambiental de duplicação da BR 101, trecho entre Florianópolis/SC e Osório/RS, detalhando minuciosamente os valores necessários para execução, indicadores e responsabilidades pela implementação das ações (Achado II.7);

308.6. Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Fundação Nacional do Índio (Funai) de que a ausência de descrição completa, no plano de trabalho, das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, observado no Convênio PP 0025/2002-00, afronta o disposto no art. 116, § 1º, II, da Lei 8.666/93, e no art. 2º, III, da IN STN 1/1997, que, atualmente, encontra redação similar no art. 1º, XVIII, c/c o art. 25, II, da Portaria Interministerial 507/2011 (Achado II.1);

308.7. Recomendar ao Ministério da Justiça e ao Ministério do Meio Ambiente a criação de Grupo de Trabalho com participação de órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental de empreendimentos com vistas a adotar providências para garantir que as medidas mitigatórias e compensatórias definidas no Estudo do Componente Indígena de futuros Estudos de Impacto Ambiental, bem como em futuros Planos Básicos Ambientais Indígenas, sejam diretamente relacionadas e proporcionais aos impactos causados pelos respectivos empreendimentos (Item III.1);

308.8. Recomendar ao Ministério da Justiça:

a) a formação de grupo de trabalho multidisciplinar, com representantes de outros poderes, do Ministério Público, de outras pastas ministeriais, como a Defesa e o Meio Ambiente, bem como com representantes de estados e municípios e respectivos órgãos ambientais, com o objetivo de:

a.1) aperfeiçoar o processo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por índios, atentando para garantir um processo que permita o contraditório e a ampla defesa em todas as suas etapas e a produção de trabalhos isentos e imparciais (Item III.2);

a.2) debater as questões relativas às indenizações decorrentes da demarcação de terras indígenas, tratadas nos itens 257 a 293 do presente relatório (Item III.3);

b) o encaminhamento à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal das eventuais conclusões dos grupos de trabalho sugeridos neste item e no anterior, para que as casas legislativas avaliem a conveniência e a oportunidade de propor legislação sobre o assunto;

308.9. Encaminhar à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e à Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (Funai) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) (CPI Funai-Incrá 2) [essa CPI ainda existe?, vide item 4], cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem;

308.10. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentarem à Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso e à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e Aeroportuária.”



É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI Funai/Incra), destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos, para que o Tribunal apurasse supostos indícios de malversação de recursos públicos relacionados com o procedimento administrativo de estudo, identificação e demarcação de área requerida como indígena, denominada “Morro dos Cavalos”, no município de Palhoça/SC.

2. Mediante o Acórdão 2.364/2016 - Plenário, esta Corte autorizou a realização de auditoria para apurar os fatos apontados pela referida CPI.

3. O resultado da fiscalização levada a efeito pela Secex/SC (peça 173), que fiz constar no relatório acima, constatou impropriedades no Convênio PP 0025/2002-00, de R\$ 11.000.000,00, firmado entre o Dnit e a Funai, que tem por objetivo implementar o Programa de Compensação Ambiental de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (Pacig), na região de “Morro dos Cavalos”, tais como: plano de trabalho com detalhamento insuficiente; alteração no convênio sem a correspondente celebração de aditivo; intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais; fiscalização insatisfatória; descompasso entre a execução física e a financeira; e morosidade e execução parcial do objeto pactuado.

4. Tais achados e seus possíveis efeitos levaram a equipe de auditoria a propor uma série de providências à Funai e ao Dnit, na forma de determinações e recomendações que, em resumo, são:

- não prorrogar a vigência do Convênio PP 0025/2002-00;
- no momento da análise da prestação de contas final do ajuste, examinar criteriosamente a contratação e a execução dos serviços prestados pela Emater/RS;
- realizar a análise de todas as nove prestações de contas já apresentadas no âmbito desse convênio;
- cientificar-se sobre o risco de afronta aos princípios da legalidade, da economicidade e da transparência na realização de procedimentos indevidos tais como: assinatura de convênios com detalhamento insuficiente do plano de trabalho; omissão quanto à intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais; análise pouco aprofundada de prestações de contas de ajustes; e omissão quanto à não apresentação de documentos por parte do conveniente, a exemplo dos relatórios mensais de execução;
- fazer constar no relatório de execução físico-financeira o detalhamento de todas as ações executadas e pagas, conforme as unidades e metas definidas no documento “Proposta Pacig”, de forma a possibilitar a avaliação de sua fiel execução;
- elaborar laudo técnico sobre as condições construtivas de todas as residências inacabadas e as entregues às comunidades indígenas;
- apurar as responsabilidades das construtoras contratadas, exigindo, se cabível e dentro do prazo legal de garantia de contratos por empreitada global, a correção das falhas verificadas;
- abster-se de executar etapas do convênio ainda não finalizadas, sem antes realizar levantamento atualizado das necessidades das comunidades indígenas atendidas;
- apurar os motivos e responsabilidades na demora em dar continuidade à construção das casas abandonadas pela Concitec Construções Ltda. e, se cabível, buscar o ressarcimento dos valores pagos à empresa pelas construções parciais não aproveitáveis;
- avaliar a existência de pendências do empreendedor relativas às condicionantes previstas no processo de licenciamento ambiental da duplicação da BR-101, trecho entre Florianópolis/SC e Osório/RS, adotando providências imediatas para a resolução de problemas eventualmente detectados, detalhando, minuciosamente, os valores necessários para execução, os indicadores e as responsabilidades pela implementação das ações.

5. Considerando que a plena materialização ou a continuidade das irregularidades resumidas no item 3, acima, podem resultar em prejuízo à execução física e financeira do Convênio PP 0025/2002-00, bem como ao não atingimento integral de suas metas, acolho as propostas de determinações e recomendações aos órgãos participantes dessa avença (Funai e Dnit), que a unidade técnica apresenta.

6. A equipe de auditoria do TCU também verificou os seguintes problemas relacionados ao tema objeto da fiscalização, planejada com base nos indícios apontados pela CPI/Funai/Incrá: medidas compensatórias não diretamente ligadas aos impactos dos empreendimentos; fragilidades nos processos de identificação e delimitação de terras indígenas; e questionamentos em relação às indenizações decorrentes da demarcação de terras indígenas.

7. Para sanar esses problemas, a Secex/SC sugere recomendar aos órgãos responsáveis (Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério do Meio Ambiente) a formação de grupo de trabalho multidisciplinar com os objetivos de: aperfeiçoar o processo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por índios, atentando para garantir um processo que permita o contraditório e a ampla defesa em todas as suas etapas e a produção de trabalhos isentos e imparciais; debater os problemas relativos às indenizações decorrentes da demarcação de terras indígenas.

8. Observo que os achados e as respectivas propostas sugeridas pela unidade evidenciam ser bem apropriado o requerimento parlamentar que originou a presente solicitação da CPI-Funai-Incrá, na medida em que se aventavam ali suspeitas de irregularidades nos procedimentos de definição como indígena da localidade de “Morro dos Cavalos” e nas consequentes indenizações e compensações financeiras incorridas pelos cofres federais.

9. Entendo que as determinações e recomendações a serem feitas aos órgãos competentes irão corrigir as impropriedades verificadas, mitigar outras afins, bem como subsidiar o Congresso Nacional na avaliação, conveniência e oportunidade de alterar e/ou propor legislação sobre os problemas detectados na auditoria do Tribunal.

10. Por fim, ressalto a relevância do relatório do trabalho da Secex/SC, pela sua profundidade em abordar as questões suscitadas pela CPI requerente, o que confirmou a relevância e a oportunidade de que o processo de Solicitação do Congresso Nacional fosse objeto de fiscalização, possibilitando que o atendimento à CPI requerente seja feito da forma mais plena possível.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de abril de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 775/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-021.223/2016-5
2. Grupo I - Classe de Assunto II - Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos (CPI Funai/Incra)
4. Unidade: Fundação Nacional do Índio (Funai)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/SC
8. Advogados constituídos nos autos: Fabiano Marcos Zwicker (16.035/OAB-SC) e Márcio Alceu Pazeto (OAB/SC 23.073)

## 9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação da CPI Funai/Incra da Câmara dos Deputados, para que este Tribunal “*proceda a criteriosa análise e auditoria da destinação dos recursos públicos envolvendo os ocupantes da área ‘Morro dos Cavalos’*”, no Município de Palhoça/SC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/92, nos arts. 169, inciso V, 232, 233 e 250, incisos I e II, do Regimento Interno, e nos arts. 4º, inciso I, alínea “b”, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que, em relação ao Convênio PP 0025/2002-00 (Pacig):

9.1.1 se abstenha de prorrogar sua vigência;

9.1.2 proceda, no momento da análise da sua prestação de contas final, ao exame criterioso tanto da contratação quanto da execução dos serviços prestados pela Emater/RS, em especial no que tange à razoabilidade dos preços contratados e à inconsistência entre os valores pagos a essa entidade e o registrado no relatório de execução financeira do subprograma sócio-econômico-ambiental;

9.1.3 realize, no prazo de 60 (sessenta) dias, análise de todas as nove prestações de contas apresentadas, em atendimento ao art. 31, da IN STN 1/1997, promovendo cuidadoso exame sobre a regularidade das despesas realizadas e do atingimento dos objetivos do ajuste, em especial no que se refere às relacionadas no Ofício 2474/DG, de 12/12/2012, em que foram questionadas aquelas sem amparo no plano de trabalho aprovado, em afronta ao inciso IV do art. 8º da IN STN 1/1997;

9.2. dar ciência ao Dnit de que a assinatura de convênios com detalhamento insuficiente do plano de trabalho, a omissão quanto à intempetividade na apresentação das prestações de contas parciais, a análise pouco aprofundada de prestações de contas de ajustes e a omissão quanto à não apresentação de documentos por parte do conveniente, tais como dos relatórios mensais de execução, violam os princípios da legalidade, da economicidade e da transparência, que devem ser observados pela Administração Pública;

9.3. determinar à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:

9.3.1. em relação Convênio PP 0025/2002-00 (Pacig):

9.3.1.1 apresente ao Dnit, no prazo de até 60 (sessenta) dias, a sua prestação de contas, compreendendo o período até 31/12/2016;

9.3.1.2 encaminhe ao Dnit a prestação de contas final, no prazo de até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do ajuste, em observância ao art. 28, § 5º, da IN STN 1/1997;

9.3.1.3 faça constar no relatório de execução físico-financeira, ao encaminhar a prestação de contas final do convênio ao Dnit, o detalhamento de todas as ações executadas e pagas, conforme as

unidades e metas definidas no documento Proposta Pacig, de forma a possibilitar a avaliação de sua fiel execução;

9.3.1.4 se abstenha de executar etapas ainda não finalizadas, sem antes realizar levantamento atualizado das necessidades das comunidades indígenas atendidas pelo Pacig, dado o decurso de tempo desde a assinatura do ajuste;

9.3.2. no prazo de até 90 (noventa) dias, adote providências necessárias para:

9.3.2.1 elaborar laudo técnico sobre as condições construtivas de todas as residências inacabadas relativas aos Contratos 114 e 299/2008 e as entregues às comunidades indígenas no âmbito dos Contratos 028 e 037/2012, com posicionamento acerca da possibilidade de aproveitamento das casas iniciadas pela empresa Concitec Construções Ltda.;

9.3.2.2 apurar a responsabilidades das empresas LG Construtora Ltda. e Rio Madeira Construtora Ltda., Contratos 028/2012 e 037/2012, respectivamente, exigindo, se cabível, dentro do prazo legal de garantia de contratos por empreitada global, a correção das falhas verificadas no laudo acima mencionado;

9.3.2.3 apurar os motivos e responsabilidades na demora em dar continuidade à construção das casas abandonadas pela Concitec (Contratos 114/2008 e 299/2008) e, se cabível, buscar o ressarcimento dos valores pagos à empresa pelas construções parciais não aproveitáveis;

9.4. determinar à Funai e ao Dnit que, no prazo de até 60 (sessenta) dias, celebrem termo aditivo com vistas a registrar as alterações do plano de trabalho do Convênio PP 0025/2002-00, pactuadas de maneira informal;

9.5. recomendar à Funai e ao Dnit que avaliem, conjuntamente, a existência de pendências do empreendedor relativas às condicionantes ambientais previstas no processo de licenciamento ambiental da duplicação da BR-101, trecho entre Florianópolis/SC e Osório/RS, adotando providências imediatas, no âmbito do Convênio PP 0025/2002-00, para a resolução de problemas eventualmente detectados, detalhando, minuciosamente, os valores necessários para execução, os indicadores e as responsabilidades pela implementação das ações;

9.6 dar ciência ao Dnit e à Funai de que a ausência de descrição completa, no plano de trabalho, das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, observado no Convênio PP 0025/2002-00, afronta o disposto no art. 116, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e no art. 2º, inciso III, da IN STN 1/1997, que, atualmente, encontra redação similar no art. 1º, inciso XVIII, c/c o art. 25, inciso II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

9.7. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Ministério do Meio Ambiente a criação de grupo de trabalho, com participação de órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental de empreendimentos, para propor providências garantidoras de que as medidas mitigatórias e compensatórias definidas no estudo do componente indígena de futuros estudos de impacto ambiental e de planos básicos ambientais indígenas sejam diretamente relacionadas e proporcionais aos impactos causados pelos respectivos empreendimentos;

9.8. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública:

9.8.1. a formação de grupo de trabalho multidisciplinar, com representantes de outros poderes, do Ministério Público, de outras pastas ministeriais, como o Ministério da Defesa e o Ministério do Meio Ambiente, bem como de representantes de estados e municípios e respectivos órgãos ambientais, com os objetivos de: aperfeiçoar o processo de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por índios, atentando para garantir um processo que permita o contraditório e a ampla defesa em todas as suas etapas e a produção de trabalhos isentos e imparciais; debater as questões relativas às indenizações decorrentes da demarcação de terras indígenas, tratadas nos itens 257 a 293 do relatório de fiscalização da Secex/SC, cujo conteúdo encontra-se transcrito no relatório que acompanha esta decisão;

9.8.2 o encaminhamento à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal das conclusões dos grupos de trabalho sugeridos nos subitens 9.7 e 9.8.1, acima, para que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de alterar e/ou propor legislação sobre o assunto;

- 9.9. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação:
- 9.9.1 à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e à Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar fatos relativos à Fundação Nacional do Índio e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (CPI/Funai/Incra), para ciência;
- 9.9.2. à Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso e à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e Aeroportuária, para as providências de suas competências;
- 9.10. considerar esta solicitação integralmente atendida, arquivando-se os autos.

10. Ata nº 13/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/4/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0775-13/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral, em exercício