



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 03/2020 - DACIG/COAUC/SUBCI/CGDF

Unidade: Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00003017/2020-05
Assunto: Análise dos atos e fatos relacionados à gestão do FUNAM,
relativamente ao exercício de 2018
Ordem(ns) de Serviço: 143/2019-SUBCI/CGDF de 22/08/2019
Nº SAEWEB: 0000021685

1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal , durante o período de 26/08/2019 a 13/09/2019, objetivando análise dos atos e fatos da gestão referente ao exercício de 2018.

Informamos que o Informativo de Ação de Controle nº 21/2019 - DACIG/COAUC /SUBCI/CGDF foi encaminhado à Unidade, por meio do Processo SEI 00480-00006637/2019-54, para conhecimento e apresentação de justificativas sobre os pontos de auditoria relatados e, essas manifestações foram consideradas para a emissão desse Relatório de Auditoria.

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

NÃO HÁ PROCESSOS RELACIONADOS

A auditoria foi realizada no Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal , durante o período de 26/08/2019 a 13/09/2019, objetivando a análise dos atos e fatos da gestão referente ao exercício de 2018.

2 - RESULTADOS DOS EXAMES

1 - Receitas da Unidade

1.1 - Imprecisão sobre receitas previstas em normativos

Classificação da falha: Média

Fato

A base normativa do Fundo Único de Meio Ambiente – FUNAM, no que se refere à receitas afetas ao fundo, não está bem consolidada. Apesar da criação do Fundo datar do ano de 1989. Com a criação do então Instituto Brasília Ambiental, a atual Brasília Ambiental – IBRAM pela Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007, e com a publicação do Decreto nº 28.292, de 19 de setembro de 2007, houve modificações relevantes em suas receitas originárias.

Originalmente constituíam-se recursos do Fundo Único de Meio Ambiente, conforme disposto no art. 74 da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989:

Art. 74 [...]

I – os provenientes de dotações constantes do Orçamento do Distrito Federal destinados ao meio ambiente;

II – as contribuições, subvenções e auxílios da União, do Distrito Federal e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações;

III – os resultantes de convênios, contratos e acordos celebrados entre o Distrito Federal e instituições públicas e privadas, cuja execução seja de competência da Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, observadas as obrigações contidas nos respectivos instrumentos;

IV – os recursos resultantes de doações, como sejam, importâncias, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas ou de organismos públicos e privados, nacionais, estrangeiros e internacionais;

V – os recursos provenientes de taxas, multas e indenizações relativas a danos causados ao meio ambiente, bem como a reversão de cauções de que trata o parágrafo único do art. 10;

VI – rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio;

VII – outros recursos que, por sua natureza, possam ser destinados ao Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal. **[grifo nosso]**

Com a publicação da Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007, foram constituídas como receitas do então criado IBRAM:

Art. 6º [...]:

I – as dotações orçamentárias previstas no orçamento do Distrito Federal;

II – os recursos oriundos da cobrança de preços públicos, multas, taxas relativas às atividades ambientais e de recursos hídricos e recursos oriundos de compensações ambientais, entre outros, nos termos da legislação;

III – os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com órgãos, entidades, organismos ou empresas nacionais ou internacionais;

IV – as doações, legados e outros recursos que lhe forem destinados;

V – os valores obtidos com alienações patrimoniais. **[grifo nosso]**

Por meio do Decreto nº 28.292, de 19 de setembro de 2007, foram constituídos como recursos do FUNAM:

Art. 4º [...]:

I - os provenientes de dotações constantes do orçamento do Distrito Federal, destinados ao meio ambiente;

II - as contribuições, subvenções e auxílios da União, do Distrito Federal e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações;

III - receitas auferidas com os serviços e produtos financiados por convênios, contratos e acordos celebrados entre o Distrito Federal e instituições públicas e privadas, cuja execução seja de competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, observadas as obrigações contidas nos respectivos instrumentos;

IV - os recursos resultantes de doações, como importâncias, valores, bens móveis que venham a receber de pessoas físicas e jurídicas ou de organismos públicos e privados, nacionais, estrangeiros e internacionais;

V - os recursos provenientes de taxas, outorgas, multas, compensações e indenizações devidas, excetuando-se os recursos diretamente arrecadados pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, de acordo com o disposto no artigo 6º da Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007;

VI - reversão de cauções de que trata o § Único do artigo 10 da Lei nº 041 de 1989;

VII - rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio;

VIII - outros recursos que, por sua natureza, possam ser destinados ao FUNAM/DF. **[grifo nosso]**

Importa destacar que da leitura do disposto no art. 74 da Lei nº 41/1989, fica claro que a receita proveniente de taxas, multas e indenizações relativas **a danos ambientais** tem um

potencial relevante para munir o FUNAM de recursos. Com o advento da Lei nº 3.984/2007, os recursos referentes a taxas, multas e indenizações relativos **a atividades ambientais** foram direcionados ao IBRAM. Ato contínuo, o Decreto nº 28.292/2007, instituiu que taxas, outorgas, multas, compensações e indenizações devidas que não sejam recursos diretamente arrecadados pelo IBRAM devem ser direcionados para o FUNAM.

A legislação de criação do FUNAM foi direta ao estabelecer rendas associadas a danos ambientais para o Fundo. Contudo, posteriormente, a lei de criação do IBRAM adotou como fonte de rendas o conjunto de atividades ambientais, conceito amplo que não foi devidamente delimitado. Dessa forma, não há clareza plena sobre como se relacionam os conceitos de atividades ambientais e danos ambientais.

Ressalte-se que o papel do IBRAM vai além de mero fiscal de danos ambientais ocorridos, sendo responsável por emissão de licenças ambientais, fiscalização do uso e acesso aos recursos minerais e hídricos do Distrito Federal, entre outras atividades.

A atividade ambiental pode, portanto, ser interpretada como exercício de polícia administrativa, atividade afeta ao Estado. Desse modo toda receita oriunda da necessidade dessa atividade pública seria direcionada para o IBRAM e, em separado, aqueles relacionados aos efeitos constatados i.e. danos ambientais poderiam ser direcionados ao FUNAM. Isto, considerando que danos ambientais é uma consequência detectada a partir do ato de fiscalização do Estado (atividade ambiental). Portanto, conclui-se que existe uma dúvida razoável sobre a abrangência do conceito "atividades ambientais" de que trata o art. 6º, inciso II, da Lei nº 3.984/2007, ante o disposto no art. 74, inciso V, da Lei nº 41/1989

Além disso, foi identificado que o Decreto nº 28.292/2007 relegou ao FUNAM recursos residuais associados aos recursos do IBRAM. Considerando-se a falta de parâmetros para a expressão "atividades ambientais", gerou-se esvaziamento na capacidade de arrecadação de recursos pelo Fundo. Havendo ainda que se arguir a eficácia do Decreto nº 28.292/2007 ao apresentar inovações à Lei nº 41/1989, tendo em vista a hierarquia legal.

Com o intuito de conhecer o posicionamento do Conselho Administrativo do FUNAM, foi questionado se houve ciência e harmonização dos normativos em análise, fosse por meio de parecer jurídico ou qualquer outro documento que se assemelhasse. Nos termos do Despacho SEMA/GAB/AJL (27780551), foi respondido que:

Em atenção ao Despacho SEI nº (27725143) que solicita a resposta dos questionamentos exarados pela Subsecretaria de Controle Interno do Distrito Federal, informamos que não foram encontrados pareceres jurídicos com os temas tratados na Nota, ressaltando, ainda, que a deliberação quanto às questões suscitadas ocorre em reuniões do CAF/FUNAM.

A partir das informações apresentadas, faz-se necessária a ação do Conselho Administrativo do FUNAM de modo que seja estabelecida a harmonização do arcabouço normativo que incide direta e indiretamente nas competências do Fundo. Desse modo, espera-se encontrar uma solução para a viabilidade do FUNAM, posto que um Fundo sem bens e direitos não pode cumprir com sua missão institucional, ou, ao menos, que seja avaliada sua continuidade em face à sua capacidade de desempenhar suas competências.

Causa

Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal e Secretaria de Estado do Meio Ambiente:

Em 2018:

Alterações legais referentes aos recursos direcionados para o FUNAM

Consequência

Inviabilização do objetivo constitutivo do FUNAM

Recomendação

Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal :

R.1) apresentar, caso não se opte pela consulta à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, documentação de cunho jurídico que fornece suporte à situação atual relativa à receitas originárias do FUNAM; e

R.2) incluir na pauta de reuniões do Conselho Administrativo do FUNAM a discussão sobre captação de receitas, estabelecendo prazo de 6 (seis) meses para apresentação de relatório com estudos e propostas de entradas de recursos, a contar do conhecimento deste relatório de auditoria.

Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal e Secretaria de Estado do Meio Ambiente:

R.3) avaliar, com apoio da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEMA/DF, a viabilidade de realização de consulta à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para que seja elaborada manifestação de cunho jurídico sobre o aparente conflito na aplicação das Leis nº 41/1989 e nº 3.984/2007 e do Decreto nº 28.292/2007;

1.2 - Dificuldades na condução administrativa e descumprimento do regimento interno

Classificação da falha: Média

Fato

No exercício de 2018 o Conselho Administrativo do FUNAM reuniu-se 4 (quatro) vezes, foram 3 (três) reuniões extraordinárias e 1 (uma) reunião ordinária. De plano, fica constatada a desobediência ao Regimento Interno do FUNAM, aprovado pelo art. 6º do Decreto nº 28.292/2007, que instituiu que Conselho deveria realizar 2 (duas) reuniões ordinárias por ano. As duas reuniões anuais foram agendadas na 22ª Reunião Extraordinária do Conselho Administrativo do FUNAM para acontecer em 31 de agosto de 2018 e 26 de outubro de 2018.

Somente a reunião ordinária prevista para 31 de agosto de 2018 ocorreu. Questionado sobre as justificativas para descumprimento do previsto em regimento interno, o Conselho Administrativo do FUNAM respondeu por meio do Despacho SEMA/SUEST/CCOF /FUNAM (28119221):

“...informamos que foi feita uma verificação na documentação do Funam relativa aquele período e que não foi encontrado nenhum documento ou justificativa para a não realização da segunda reunião ordinária do Fundo, como o Regimento Interno recomenda - Decreto 28.292, de 19 de setembro de 2007”

Conforme o exposto, houve descumprimento do disposto no Regimento Interno do FUNAM. A não observância dos preceitos legais que regem o FUNAM é perigo precedente para a sedimentação de uma cultura de ineficiência administrativa.

O Conselho Administrativo do FUNAM se reuniu somente 4 (quatro) vezes durante o exercício de 2018. Isso somado à vigência da Lei Complementar nº 894, de 02 de março de 2015, alterada pela Lei Complementar nº 925, de 28 de junho de 2017, inviabilizou a execução orçamentário-financeira do Fundo.

A citada Lei complementar impõe a necessidade adaptação aos gestores de fundos especiais. A partir de sua edição, os recursos dos fundos do Poder Executivo do Distrito Federal estão sendo movimento na conta única do Tesouro Distrital. Com isso os gestores devem ser mais eficientes na aprovação de projeto e alocação de recursos para garantir a execução de ações associadas à consecução da finalidade de criação dos fundos especiais.

Deve-se ressaltar, ainda, que em 3 (três) das 4 (quatro) reuniões realizadas em 2018 foi pautada a revisão do regimento interno do FUNAM sem que fossem reportados avanços relevantes para a implementação da proposta.

Com base no exposto, fica patente a necessidade da realização de uma adequação administrativa do Conselho Administrativo do FUNAM. O ambiente atual e desafiador para o fundo, onde se demanda repensar a prospecção de recursos e atuar de forma ágil para viabilizar sua alocação.

Causa

Em 2018:

- a) letargia administrativa; e
- b) regimento interno desatualizado.

Consequência

- a) perda de efetividade; e

b) dificuldade em sedimentar o papel do FUNAM na execução de políticas ambientais do Distrito Federal.

Recomendação

Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal :

- R.4) elaborar agenda anual de reuniões ordinárias e extraordinárias, por meio de reunião extraordinária a ser realizada no mês de dezembro do exercício anterior;
- R.5) estabelecer e controlar efetivamente prazos para edição do novo regimento interno calcado nas alterações normativas que impactaram a atuação do FUNAM; e
- R.6) divulgar as atas de reunião no portal da SEMA/DF.

3 - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Receitas da Unidade	1.1	Média
Responsabilidade Fiscal	1.2	Média

Diretoria de Auditoria nas Áreas de Infraestrutura e Governo - DACIG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 10 /07/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **7EA4940E.579CA07D.35371142.0BD1DF9C**
