

2021

CONTROLADORIA
Geral do Estado de Rondônia

RELATÓRIO DE AUDITORIA

INTEGRIDADE SOCIOAMBIENTAL DO SETOR FLORESTAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

Realização:

CGE

Controladoria Geral do Estado

SEDAM

Secretaria de Estado do
Desenvolvimento Ambiental



Governo do Estado de
RONDÔNIA

Apoio:

 **TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL**
Brasil

CORONEL MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS

Governador do estado de Rondônia

JOSÉ ATÍLIO SALAZAR MARTINS

Vice-governador do estado de Rondônia

Equipe CGE

FRANCISCO LOPES FERNANDES NETTO

Controlador-Geral do Estado

RODRIGO CÉSAR SILVA MOREIRA

Coordenador da Auditoria

PABLO JEAN VIVAN

Auditor de Controle Interno

ITALO HENRIQUE VASCONCELOS BARBOSA

Assessor Técnico

LARISSA ANANDA PAIVA MACIEL

Assessora Técnica Especial

Equipe SEDAM

MARCÍLIO LEITE LOPES

Secretário de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia

HUERIKUI CHARLES LOPES PEREIRA

Coordenador de Desenvolvimento Florestal/SEDAM

NATANAEL PINHEIRO DA SILVA

Engenheiro Florestal/SEDAM

Equipe Transparência Internacional – Brasil

RENATO PELLEGRINI MORGADO

Gerente de Meio Ambiente e Clima

DÁRIO CARDOSO JR.

Consultor para gestão florestal e uso da terra

AMANDA FARIA LIMA

Consultora para governo aberto

SUMÁRIO

1	SUMÁRIO-EXECUTIVO	4
2	INTRODUÇÃO	7
3	METODOLOGIA	9
3.1	Etapas	9
3.2	Identificação do Objeto	18
3.3	Objetivo	19
3.4	Escopo	19
3.5	Critérios de Auditoria	19
3.6	Benefícios estimados	21
4	CONSOLIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO	22
5	EIXOS DE VERIFICAÇÃO E MATRIZ DE RISCO	25
5.1	Eixo I – Ambiente de Controle da SEDAM	26
5.2	Eixo II – Regularização Ambiental das Propriedades Rurais	29
5.3	Eixo III – Licenciamento, Monitoramento e Controle das Atividades de Exploração Florestal	31
5.4	Eixo IV – Análise e Licenciamento de Empresas Florestais	37
5.5	Eixo V – Gestão das Unidades de Conservação e Áreas Especialmente Protegidas	39
5.6	Eixo VI – Aderência das Atividades Produtivas ao ZSEE	44
5.7	Eixo VII – Eficiência Produtiva dos Projetos e Indústria de Beneficiamento	45
6	RECOMENDAÇÕES	48
6.1	Fortalecimento institucional da SEDAM	48
6.2	Licenciamento, monitoramento e controle da exploração madeireira	51
6.3	Gestão territorial, regularização ambiental e áreas protegidas	52
7	CONCLUSÃO	54
	REFERÊNCIAS	56

1

SUMÁRIO-EXECUTIVO

Este sumário executivo apresenta um resumo dos objetivos, método, resultados e recomendações da auditoria operacional da integridade socioambiental do setor florestal de Rondônia, realizada pela Controladoria Geral do Estado (CGE) e pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), com o apoio da Transparência Internacional – Brasil.

Executada entre junho de 2020 e março de 2021, trata-se de uma auditoria inédita no Estado, que, a partir da produção de um diagnóstico e de uma matriz de risco, elaborou recomendações para o aprimoramento da governança e da integridade da gestão florestal estadual.

Rondônia é o terceiro maior produtor de madeira nativa do Brasil, sendo que a atividade possui papel importante na economia do Estado, gerando emprego e renda em muitos municípios. Cabe ao poder público estadual incentivar a exploração legal e sustentável da madeira, ao mesmo tempo em que deve combater a exploração ilegal do produto.

A exploração ilegal de madeira é um problema que persiste na região, gerando degradação ambiental, conflitos fundiários e perda de receita por parte do poder público, além de promover uma concorrência desleal com aqueles que realizam a exploração dentro da lei. A atividade é muitas vezes acompanhada de fraudes nos documentos e nos sistemas de controle, bem como de corrupção envolvendo agentes públicos e privados, o que aponta para a necessidade de se aprimorar políticas públicas, processos e mecanismos voltados à promoção da integridade da gestão florestal.

OBJETIVO E ESCOPO

A auditoria buscou contribuir com a governança, a sustentabilidade e a legalidade do setor florestal de Rondônia, podendo ser um marco de transformações positivas nessa direção. Foram três os produtos gerados:

- Diagnóstico situacional sobre a gestão florestal do Estado;
- Matriz de risco, com a identificação de riscos, eventos, probabilidades, consequências e ações de mitigação;
- Recomendações de integridade voltadas ao fortalecimento da governança do setor florestal, bem como para a redução dos riscos de fraude e corrupção.

Dado o ineditismo da auditoria, e em função do fato da exploração florestal madeireira se relacionar fortemente com diversos temas, o trabalho abrangeu um escopo amplo, que foi dividido em 7 (sete) eixos:



MÉTODO

A auditoria foi realizada a partir de normas, padrões e manuais nacionais e internacionais sobre o tema, e contou com um conjunto de técnicas de coleta e análise de informações, que incluíram: **(i)** Consulta pública na etapa de planejamento da auditoria; **(ii)** Entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores da SEDAM, empresários do setor florestal, engenheiros florestais, moradores e membros de conselhos de unidades de conservação estaduais; **(iii)** Aplicação de questionários junto às coordenações da SEDAM; **(iv)** Análise de documentos; **(v)** Visita *in loco* nas Reservas Extrativistas de Rio Caubário e Rio Preto Jacundá, em empresas madeireiras, áreas de planos de manejo florestal e em escritórios regionais da SEDAM situados em Ariquemes, Extrema e Machadinho D'Oeste.

Além do ineditismo do escopo, a auditoria inovou ao incorporar o controle social em suas diversas etapas. A Transparência Internacional - Brasil foi a organização proponente da auditoria e participou do planejamento e da análise de seus resultados. Uma consulta pública oportunizou que organizações da sociedade civil, do setor privado e órgãos públicos enviassem contribuições para o planejamento da auditoria, incluindo o seu escopo.

RESULTADOS

Foram identificados **89 riscos**, sendo que **31** deles foram considerados **extremos**, **26 altos**, **23 médios** e **09 baixos**. Os resultados indicam a necessidade de aprimoramento da gestão florestal de Rondônia em temas como exploração madeireira, gestão de Unidades de Conservação, regularização ambiental e fiscalização ambiental. Tal aprimoramento deve passar pelo fortalecimento institucional da SEDAM, o que inclui elaboração de planejamento estratégico, planos de capacitação, promoção do código de ética, produção e uso de dados gerenciais, aprimoramento da transparência, dentre outros. A insuficiência do número de servidores é um ponto de atenção, pois gera deficiências no licenciamento, no monitoramento e na fiscalização das atividades florestais, com consequências que incluem morosidade nos processos autorizativos e dificuldades na prevenção e no combate a ilegalidades.

Especificamente em relação à exploração florestal madeireira, o diagnóstico aponta para a importância de um monitoramento e um controle mais sistemáticos e estruturados após a emissão das autorizações de exploração, o que pode incluir o uso de imagens de satélite e a análise de dados para detecção de fraudes, assim como vistorias durante e após a exploração, e ações de fiscalização baseadas em riscos.

RECOMENDAÇÕES

Foram elaboradas **58 recomendações**, divididas em três blocos: (i) Fortalecimento institucional da SEDAM; (ii) Licenciamento, monitoramento e controle da exploração madeireira; (iii) Gestão territorial, regularização ambiental e áreas protegidas.

Destacamos a seguir, algumas dessas recomendações:

Fortalecimento institucional da SEDAM

- Elaborar planejamento estratégico da SEDAM com objetivos e metas, bem como estudo sobre demanda de orçamento e de contratação de pessoal para o atendimento adequado às diferentes áreas de atuação do órgão (incluindo gestão florestal, fiscalização ambiental e gestão de unidades de conservação);
- Elaborar plano de treinamento, capacitação e atualização dos servidores da SEDAM, incluindo temas como código de ética, conflito de interesses, detecção e combate à fraude, canais, proteção a denunciantes de irregularidades e corrupção, e requisitos legais de autos de infração;
- Ampliar a transparência, garantindo que as informações sobre o setor florestal sejam disponibilizadas de forma proativa, bem como elaborar norma SEDAM/CGE que defina sua periodicidade e quem são os responsáveis por sua disponibilização;
- Aprimorar os instrumentos de controle social, por meio do fortalecimento do Conselho Estadual de Política Ambiental (CONSEPA) e dos conselhos de Unidades de Conservação, bem como da criação de um Conselho de Usuários de Serviços Públicos junto à SEDAM.

Licenciamento, monitoramento e controle da exploração madeireira

- Implementar sistemática de monitoramento da execução dos Planos de Manejo Florestal (PMFS) via imagens de satélite, visando identificar eventuais discrepâncias entre o que foi autorizado pela SEDAM e o que foi efetivamente explorado;
- Otimizar os procedimentos referentes às vistorias *in loco* de monitoramento e pós-exploratória nos PMFS buscando elevar o número de vistorias realizadas, bem como criar procedimento de análise dos relatórios pós-exploratórios elaborados pelo empreendedor;
- Estabelecer parcerias com instituições públicas e da sociedade civil com experiência na prevenção, na detecção e no combate a fraudes no licenciamento e nos sistemas de controle da exploração florestal (como SisDOF e SINAFLOR);
- Fomentar maior eficiência produtiva, por meio do estímulo a melhorias tecnológicas de beneficiamento da madeira, realização de estudos de Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV), estudos sobre viabilidade de novos ciclos de corte em áreas já exploradas e promoção de debates com o setor privado.

Gestão territorial, regularização ambiental e áreas protegidas

- Estabelecer mecanismos de monitoramento e controle da implementação dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação;
- Elaborar e implementar plano de monitoramento e prevenção contra invasões de Unidades de Conservação do Estado, incluindo ações de combate à grilagem e à exploração ilegal de madeira;
- Elaborar e implementar plano de fiscalizações periódicas em PMFS e empresas florestais que defina prioridades a partir de análise de riscos (histórico de autuações das empresas, proximidade com áreas protegidas, dentre outros);
- Promover a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a análise do Programa de Regularização Ambiental (PRA), incluindo a institucionalização e a difusão de manuais de procedimentos sobre o tema.

2

INTRODUÇÃO

INSTRUMENTO:	AUDITORIA OPERACIONAL
UNIDADE EXECUTORA:	CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO - CGE / SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL - SEDAM
OBJETO AUDITADO:	DIAGNÓSTICO DA INTEGRIDADE DO SETOR FLORESTAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCESSO:	0007.217997/2020-27
OBJETIVO:	ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE RISCOS E RECOMENDAÇÕES PARA A INTEGRIDADE DO SETOR FLORESTAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

O presente relatório apresenta os objetivos, método e resultados da Auditoria Operacional da Integridade do Setor Florestal do Estado de Rondônia. Por meio dessa auditoria, foram elaborados um diagnóstico situacional, uma Matriz de Riscos de Integridade socioambiental e a proposição de recomendações para o Setor Florestal do Estado.

O elemento motivador deste trabalho foi a iniciativa da sociedade civil organizada, através da Transparência Internacional - Brasil (TI Brasil), por meio do Ofício TIBR 85/2020 Id (0011828614) de 18 de maio de 2020, que propôs à Controladoria Geral do Estado (CGE) a realização de auditoria no setor florestal do estado.

A essa demanda, soma-se o Termo de Cooperação assinado entre a TI Brasil e o Governo de Rondônia, publicado no Diário Oficial nº 18 do dia 13 de março de 2020, que tem como objeto a união de esforços entre as Partes para criar um programa de cooperação em agenda técnico institucional a fim de aprimorar o controle da corrupção, por meio do desenvolvimento e da implementação de ações de integridade.

Com isso, instituiu-se a auditoria pela Portaria Conjunta nº 22, de 05 de junho de 2020 - ID 0011897505, a ser realizada por uma equipe composta de servidores da Controladoria Geral do Estado (CGE) e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), contando com o apoio da Transparência Internacional - Brasil.

Cabe salientar que o Plano Estratégico do Estado de Rondônia 2019 - 2023 - Um Novo Norte, Novos Caminhos, estabelece no Eixo 3.1, Gestão Estratégica, em sua 4ª Batalha, que o Estado deverá direcionar esforços para promover o aprimoramento de instrumentos de controle e combate à corrupção, a fim de guarnecer o cidadão de maior confiabilidade nas instituições, com a

implementação de planos de integridade, monitoramento de relações de conflito de interesses e criação de mecanismos anticorrupção. Já o Eixo 3.7, Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial, em sua 2ª Batalha, define que o Estado deve ser referência em desenvolvimento ambiental sustentável através de uma gestão ambiental inovadora, economicamente viável, socialmente justa e ecologicamente sustentável.

O Estado de Rondônia é o terceiro maior produtor de madeira amazônica, sendo responsável por cerca de 20% da produção da região entre os anos de 2012 e 2018 (IBAMA, 2019). Trata-se, portanto, de uma atividade com papel importante na economia do estado e de muitos de seus municípios.

A exploração madeireira, quando realizada de acordo com a legislação e as boas práticas de manejo florestal, pode ser fonte de geração de emprego e renda, e um instrumento de exploração sustentável da floresta. Por outro lado, quando realizada de forma ilegal, é fonte de degradação, conflitos fundiários e perda de receita por parte do poder público, além de gerar uma concorrência desleal com aqueles que realizam a exploração dentro da lei.

Sabe-se que o tempo avança rapidamente e, quanto mais ele passa, mais difícil se tornam os esforços pela manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Enquanto a exploração predatória ilegal ou ineficiente da madeira avança, o Estado de Rondônia se aproxima cada vez mais da sua capacidade de carga, o que torna mais complexa a reversão do quadro.

O noticiário estadual nos últimos anos trouxe uma série de eventos que demonstram a urgência em se dar uma especial atenção ao setor florestal e seus atores, no sentido de aprimorar seus procedimentos técnicos e níveis de segurança. Operações recentes do Ministério Público, da

Polícia Federal e da Polícia Civil, tais como Deforest, Pau-Oco, Karipuna e Cyber-Cupim demonstram que a ilegalidade no setor florestal madeireiro é um problema que impacta o estado de Rondônia. A exploração ilegal de madeira é muitas vezes acompanhada por ações de fraudes nos documentos e nos sistemas de controle, bem como de corrupção envolvendo agentes públicos e privados, o que aponta para a necessidade de aprimoramentos de políticas públicas de governança e de integridade.

Diante do exposto, a população clama por uma gestão pública de melhor desempenho, dotada de práticas gerenciais eficazes, focadas no alcance de objetivos capazes de gerar retorno social aos contribuintes e com práticas adequadas de combate à fraude e à corrupção. E mais, que tudo isso seja feito de maneira que se possa acompanhar e aferir o que está ocorrendo no interior da condução da coisa pública. Para aumentar a confiança da sociedade sobre a forma como são geridos os procedimentos e os recursos públicos, é necessário que se plante bases sólidas para a boa gestão de riscos e dos controles internos, além da boa governança pública, de modo a permitir a aferição, por todas as partes interessadas, do bom e regular cumprimento das atribuições e dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Nesse diapasão, a Controladoria Geral do Estado de Rondônia (CGE), juntamente com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia (SEDAM) e com o apoio da Transparência Internacional Brasil (TI Brasil), realizou a presente Auditoria Operacional da Integridade do Setor Florestal do Estado de Rondônia.

3 METODOLOGIA

Os trabalhos foram realizados utilizando a Estrutura Internacional de Práticas Profissionais de auditoria (International Professional Practices Framework – IPPF), o Framework COSO, as orientações do Plano de Integridade da CGU, bem como as Normas de Auditoria Governamental (NAGs), decorrentes dos Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Boas práticas de órgãos e entidades de monitoramento e de fiscalização socioambiental também foram consideradas.

3.1 ETAPAS

A auditoria foi realizada em cinco etapas, conforme apresentado na figura a seguir:



Conforme já apresentado, a **primeira etapa** ocorreu por meio da solicitação da auditoria por parte da TI Brasil e da decisão da CGE e da SEDAM em realizá-la, por meio da edição da Portaria Conjunta nº 22.

Na **segunda etapa** foram realizadas reuniões técnicas entre os membros da comissão (SEDAM, CGE e TI Brasil) para definição do planejamento preliminar da auditoria. Nesse momento, os atores diretamente envolvidos no trabalho de auditoria definiram, em conjunto, o escopo, os produtos a serem gerados, a metodologia e o tratamento das informações. Essa fase gerou como produto o Sumário Executivo da Auditoria (id 0012280661) e o Planejamento da Auditoria. Os produtos definidos no planejamento consistiram em: um diagnóstico do nível de integridade do setor florestal do Estado de Rondônia, uma Matriz de Riscos de Integridade do setor florestal no âmbito do Estado de Rondônia e Recomendações de Integridade ao setor florestal do Estado de Rondônia, em especial para a SEDAM.

Na **terceira etapa**, com as primeiras versões do Sumário Executivo e do Planejamento da Auditorias elaboradas, foi publicado o Edital de Chamamento de Contribuição Social - ECCS Nº 1/2020 (id 0012653086) por 15 dias. Nesse momento foram abertos canais de comunicação com a sociedade, que pôde opinar no escopo e na metodologia da auditoria por meio de e-mail ou formulário disponível eletronicamente. As contribuições da sociedade, bem como de órgãos públicos e privados envolvidos na agenda florestal e de controle, estão compiladas e demonstradas na Certidão nº 1 (id 0013094461). O Sumário e o Planejamento foram enviados por meio de ofício para 44 órgãos públicos e privados, dentre eles: Universidade Federal de Rondônia, Polícia Federal, Ministério Público Federal e Estadual, Tribunal de Contas da União e do Estado, Polícia Civil e Militar do Estado de Rondônia, INCRA, CREA-RO e outros. Ainda nesse segundo momento, foram realizadas reuniões técnicas a fim de discutir as contribuições remetidas pela sociedade e pelos demais órgãos envolvidos com a temática ambiental e de controle, aglutinando ao escopo e à metodologia aquilo que a equipe entendeu como relevante para atingir os objetivos da auditoria.

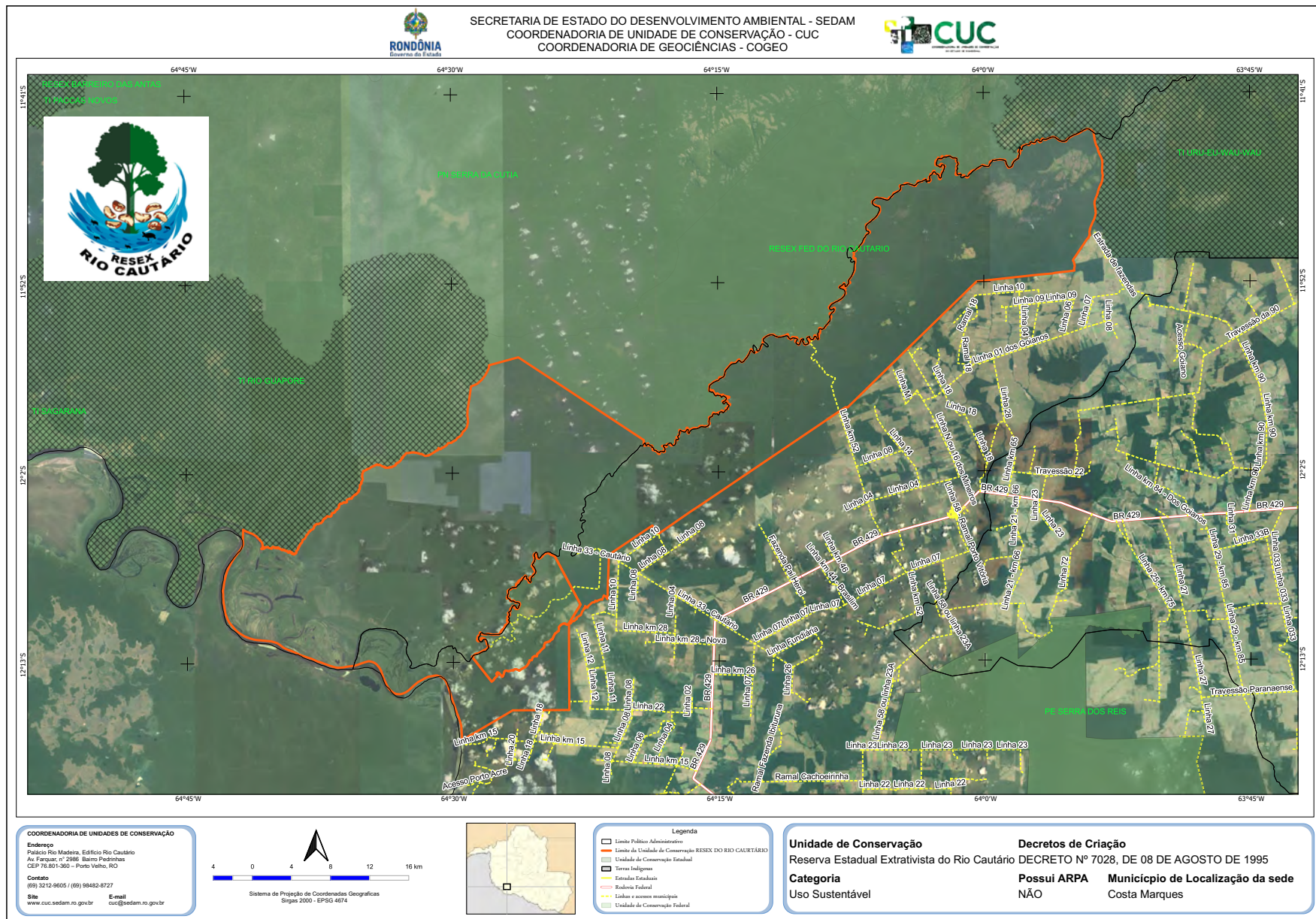
A **quarta etapa** constituiu a execução dos procedimentos de auditoria propriamente dita, por

meio de entrevistas, elaboração, envio e recepção de questionários, análise dos documentos de suporte que atestavam as informações presuntas, reuniões com técnicos da SEDAM para validação das informações constantes na resposta aos questionários, definição, planejamento e realização da fase de campo da auditoria. Essa etapa se subdividiu em cinco momentos.

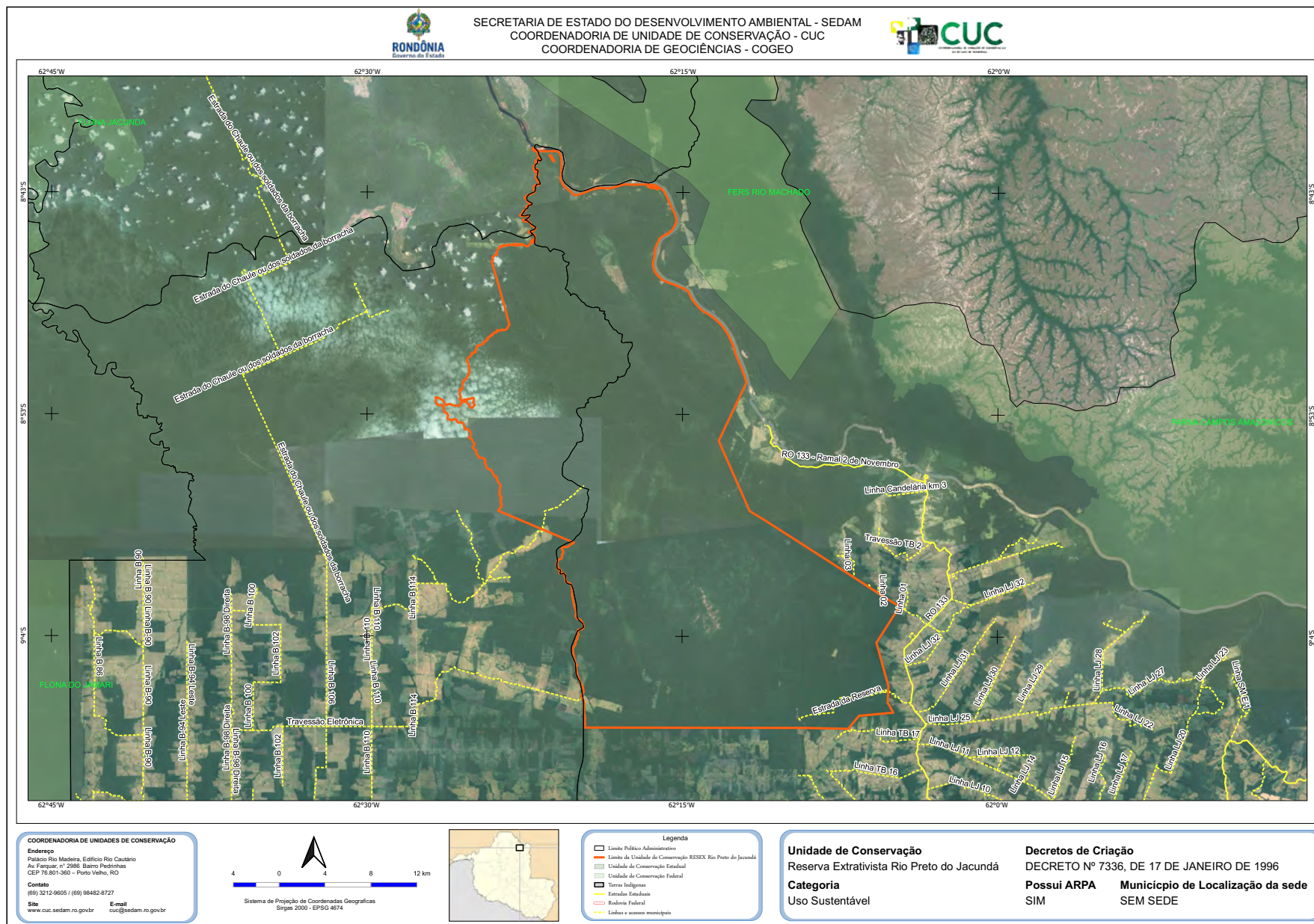
- **1º Momento** - rodada de entrevistas exploratórias com os *stakeholders* (profissionais da SEDAM de diferentes coordenadorias, órgãos de controle externo, órgãos de repressão ao crime ambiental). Tratou-se de um momento importante para a definição e a elaboração dos papéis de trabalho de auditoria, das quais surgiram questionários a serem respondidos, trilhas de análise de documentos e definição de procedimentos de campo para validação de informações levantadas.
- **2º Momento** - envio dos questionários às coordenadorias da SEDAM e orientações sobre a forma de preenchimento com a devida materialidade dos fatos narrados nos questionários.
- **3º Momento** - Recepção das respostas ao questionário de auditoria e análise da documentação de suporte para identificar as fragilidades a serem otimizadas do ponto de vista da integridade nas práticas da SEDAM.
- **4º Momento** - Elaboração da Matriz de Risco preliminar, reuniões de validação da matriz com representantes das coordenadorias da SEDAM e definição de procedimentos da fase de campo da auditoria.
- **5º Momento** - Visita de campo a Unidades de Conservação (Reservas Extrativistas), empresas madeireiras, projetos de manejo florestal e Unidades Regionais da SEDAM em diferentes regiões do Estado de Rondônia, a saber: Costa Marques (RESEX Rio Cautário), Ariquemes, Machadinho D'Oeste, Vale do Anari (RESEX Rio Preto Jacundá, manejos florestais, empresas madeireiras, Unidades Regionais da SEDAM) e Nova Mamoré, Extrema e Guajará-mirim (manejos florestais, empresas madeireiras e Unidades Regionais da SEDAM).

Nesse momento foram coletadas informações de campo essenciais para a consolidação do diagnóstico situacional e para a elaboração da matriz de risco definitiva.

Mapa 1: UCT Rio Cautário - Costa Marques/RO



Mapa 2: UCT: Rio Preto Jacundá - Machadinho D'Oeste



É importante pormenorizar o momento da visita de campo, que consistiu na constatação *in loco* das atividades florestais, bem como na coleta de informações dos atores envolvidos na dinâmica do setor florestal por meio de entrevistas semiestruturadas. Durante essa fase foram visitadas reservas extrativistas, manejos florestais e empresas madeireiras. Foi ouvida, por meio de entrevistas, a população tradicional das Reservas Extrativistas visitadas, bem como os gestores, representantes da associação de moradores e diretores do conselho da unidade de conservação. Durante as visitas aos manejos florestais e empresas madeireiras, foram ouvidos os engenheiros florestais responsáveis, técnicos e empresários do setor. A equipe de campo da auditoria foi composta por uma equipe multidisciplinar de integrantes da CGE e da SEDAM.



Imagem 2: Visita *in loco* -
Escritório Regional da
SEDAM - Ariquemes/RO



Imagem 3: Visita *in loco*
- RESEX Rio Preto
Jacundá - Machadinho
D'Oeste/RO





Imagem 6: Visita *in loco* - RESEX Rio Preto Jacundá - Machadinho D'Oeste/RO



Imagem 7: Visita *in loco* - RESEX Rio Preto Jacundá - Machadinho D'Oeste/RO.



Imagem 8: Visita *in loco* - RESEX Rio Preto Jacundá - Machadinho D'Oeste.



Imagem 9: Visita *in loco* - Escritório Regional da SEDAM - Machadinho D'Oeste/RO



Imagem 10: Visita *in loco* - Escritório Regional da SEDAM - Machadinho D'Oeste/RO

Imagem 11: Visita *in loco* - Indústria Madeireira - Vale do Anari/ RO



Imagem 12: Visita *in loco* - Manejo Florestal Particular - Extrema/RO.



Imagem 13: Visita *in loco* - Escritório Regional da SEDAM - Extrema/RO.



O material coletado nessa fase foi consolidado e analisado buscando comparar com as informações coletadas nas etapas anteriores, de forma a confirmar ou descartar riscos identificados preliminarmente, como também acrescentar à matriz novos riscos identificados pela equipe de campo. Após essa análise crítica, foi possível estabelecer uma matriz de risco consolidada e sugerir ações corretivas ou mitigadoras para os riscos encontrados.

A **quinta e última etapa** consistiu na análise do conjunto de informações coletadas na etapa anterior, na consolidação do diagnóstico e da matriz de riscos, bem como na redação das recomendações de integridade. Nessa etapa houve uma nova rodada de reuniões com técnicos da SEDAM para comentários finais sobre os riscos e as respostas aos riscos propostas, bem como o envio de sugestões da Transparência Internacional – Brasil para a matriz de risco e para o presente relatório.

3.2 IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

A atividade florestal madeireira se relaciona fortemente com diversos temas, tais como a Regularização Ambiental, Gestão de Unidades de Conservação, Zoneamento Socioeconômico, dentre outros. Daí por que seria insuficiente tratar do

Setor Florestal no Estado de Rondônia sem considerar outros temas relevantes. Em função disso e do ineditismo desse tipo de auditoria no estado, optou-se por um escopo amplo, dividido em sete Eixos Estratégicos, apresentados a seguir:



Os eixos selecionados para serem auditados são fruto de alinhamento prévio entre a CGE e a SEDAM, com base em estudos e relatórios anteriores que

formam uma base de informações em série histórica dos principais desafios do setor florestal do Estado de Rondônia.

3.3 OBJETIVO

A auditoria buscou atingir os seguintes objetivos:

- Produzir o Diagnóstico de integridade do Setor Florestal do Estado de Rondônia relacionado aos processos de licenciamento, fiscalização e controle da exploração, transporte e comércio
- Elaborar a Matriz de Risco da Integridade do Setor Florestal do Estado de Rondônia; e
- Elaborar Recomendações de Integridade para o Setor Florestal do Estado de Rondônia.

3.4 ESCOPO

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional – Edição 2020, do TCU, o escopo é a delimitação estabelecida para o trabalho e é expresso pelo objetivo, pelas questões e pelos procedimentos de auditoria, no seu conjunto. O escopo define os limites da auditoria.

Com isso, para definirmos o escopo da Auditoria Operacional da Integridade do Setor Florestal do Estado de Rondônia, tivemos de responder quatro questões básicas, são elas:

- 1) Qual o tema examinado?
Os temas abordados são aqueles relacionados à integridade, ou seja, questões relacionadas à governança, à ética, aos conflitos de interesses, às fraudes e à corrupção, no que tange ao Setor Florestal do Estado de Rondônia.
- 2) Quais são as organizações que serão auditadas?
A SEDAM/RO; Empreendimentos Madeireiros; Unidades de Conservação e atores envolvidos em sua gestão; Áreas com Projetos de Manejo Autorizados.
- 3) Qual é a amostra definida?
Foram definidas como amostragem para serem auditadas, *in loco*, as Reservas Extrativistas Rio

de madeira nativa do Estado de Rondônia, bem como a temas associados;

- Elaborar a Matriz de Risco da Integridade do Setor Florestal do Estado de Rondônia; e
- Elaborar Recomendações de Integridade para o Setor Florestal do Estado de Rondônia.

Cautário e Rio Preto Jacundá, assim como os dois principais Polos Madeireiros do Estado de Rondônia, a região do Vale do Jamari e a Região de Ponta do Abunã.

- 4) Qual é o período coberto pela auditoria?
Junho de 2020 a fevereiro de 2021.

Limitação de Escopo

O desenvolvimento dessa auditoria operacional encontrou limitações de aprofundamento em função de seu escopo abrangente, da própria complexidade da cadeia produtiva do setor florestal e da quantidade de atores envolvidos na produção, no beneficiamento, no transporte, na regulamentação e na fiscalização do setor. Assim, no decorrer das atividades, a equipe técnica optou por concentrar a atenção na atuação da SEDAM e sua inter-relação com o setor produtivo.

Outro fator relevante na limitação do escopo está relacionado à crise sanitária que assola o Brasil e o mundo. Houve a necessidade de remanejamento da equipe da auditoria para atuar em ações relacionadas ao combate à pandemia, o que comprometeu de maneira significativa o cronograma inicialmente pensado.

3.5 CRITÉRIOS DE AUDITORIA

Para definição dos critérios de auditoria utilizou-se a metodologia estabelecida pelo manual de auditoria da CGU publicado em 2017, pelo Manual

de Auditoria Operacional do TCU 2010 e pela metodologia aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia na Auditoria do Grau de

Maturidade dos Controles Internos a Nível de Entidade no Estado de Rondônia em 2018.

De acordo com o TCU (2010), nas auditorias operacionais, a escolha do critério de auditoria é mais flexível e frequentemente contém elementos de discricionariedade e de julgamento profissional. Dependendo do caso examinado, a fonte mais adequada para o critério de auditoria será ou a norma oficial, expressa em leis e regulamentos, ou a fundamentação científica, tendo como referência literatura especializada, normas profissionais e boas práticas.

Nesse contexto, os critérios estabelecidos na auditoria operacional da qual este relatório trata

encontraram fundamento em leis e regulamentos aplicados ao setor ambiental e florestal, na literatura científica especializada da área e na consulta a profissionais da área ambiental atuantes nos setores público e privado.

Os parâmetros foram fundamentados no componente análise e gestão de riscos do modelo COSO de avaliação de controles internos. Foram estabelecidos para os riscos identificados uma escala de probabilidade e uma escala de consequências que, relacionadas, denotam o nível do risco detectado. Abaixo se encontra a escala de probabilidades que foi aplicada aos riscos identificados e corresponde à frequência de ocorrência de um evento.

FREQUÊNCIA	SIGNIFICADO
Raríssima	Evento extraordinário para os padrões conhecidos de gestão e operação do processo. Embora possa assumir dimensão estratégica para a manutenção do processo, não há histórico disponível para sua ocorrência.
Rara	Evento casual, inesperado . Muito embora raro, há histórico de ocorrência conhecido por parte dos gestores.
Eventual	Evento usual, corriqueiro . Devido à sua ocorrência habitual, seu histórico é amplamente conhecido por parte dos gestores.
Frequente	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e não raro de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidente mesmo para os que conhecem pouco o processo.

A seguir demonstra-se a escala de consequências ou impacto dos riscos, que corresponde

ao resultado de um evento de risco, conforme segue:

CONSEQUÊNCIA	SIGNIFICADO
Irrelevante	Influência negativa nos processos da Secretaria, porém causando impactos mínimos para o órgão/entidade (em termos financeiros, danos à imagem, afetação da qualidade do processo de licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades florestais).
Pouco relevante	Degradação na qualidade e na segurança dos processos administrativos, de licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades florestais, causando pequenos impactos no órgão/entidade, nas políticas públicas do setor, na eficiência do setor produtivo e na sustentabilidade ambiental.
Relevante	Degradação na qualidade e segurança dos processos administrativos, de licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades florestais, causando impactos significativos no órgão/entidade, nas políticas públicas do setor, na eficiência do setor produtivo e na sustentabilidade ambiental, porém passível de recuperação .
Muito relevante	Degradação na qualidade e na segurança dos processos administrativos, de licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades florestais, causando a interrupção dos processos relevantes, representando impactos irreversíveis para o órgão/entidade, nas políticas públicas do setor, na eficiência do setor produtivo e na sustentabilidade ambiental.

Com base na escala de probabilidade e impacto foi possível fazer uma avaliação dos riscos. Essa avaliação consiste em um processo de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Tal processo

envolve: identificação; avaliação (descrição do risco; estimativa da probabilidade de ocorrência, que pode ser raríssima, rara, eventual e frequente); estimativa do impacto, caso se materialize em um evento (irrelevante, pouco relevante, relevante ou muito relevante); estimativa do risco (como função

da probabilidade e do impacto); e resposta aos riscos (descrição das ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrência ou o próprio impacto, caso se concretize).

Da relação entre essas duas escalas foi possível definir o nível dos riscos ou avaliação de risco de acordo com a escala a seguir:

CONSEQUÊNCIA (C)	AVALIAÇÃO DE RISCO			
Muito Relevante	Médio	Alto	Extremo	Extremo
Relevante	Baixo	Médio	Alto	Extremo
Pouco relevante	Insignificante	Baixo	Médio	Alto
Irrelevante	Insignificante	Insignificante	Baixo	Médio
	Raríssima	Rara	Eventual	Frequente
	FREQUÊNCIA (F)			

A definição do nível de risco com base nesses critérios permite ao gestor identificar as prioridades a serem tratadas e que resposta pode ser dada a cada risco, desde aceitar o risco devido a sua insignificância a adotar medidas imediatas para buscar segurança ao eliminar ou mitigar um risco extremo. Essas decisões dependem de variáveis

como o apetite ao risco da alta administração da organização, bem como da relação custo-benefício do tratamento dos riscos. Na maioria dos casos, devido à subjetividade desses critérios, a auditoria interna pode sugerir iniciativas, mas a implementação de medidas tem caráter discricionário ao gestor.

3.6 BENEFÍCIOS ESTIMADOS

Por meio da auditoria detalhada neste relatório, a CGE Rondônia cumpre sua missão institucional definida na Lei nº 758/2014 e no Decreto Estadual nº 23.277/2018, em especial nos seus artigos 2º, inciso V, e 4º, inciso IV, que tratam da função de consultoria do Órgão Central de Controle Interno na qualidade de auditoria interna através da aplicação do princípio das três linhas de defesa, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Essa auditoria apresenta como benefícios estimados a entrega de três produtos: um diagnóstico situacional da SEDAM, a elaboração de uma matriz de riscos do setor florestal do Estado de Rondônia, e a produção e entrega de recomendações de integridade para a SEDAM.

Com esses produtos, construídos coletivamente pela CGE, pela SEDAM, pela TI Brasil e pela própria sociedade, espera-se contribuir com a gestão do setor florestal do Estado de Rondônia, que tem como órgão protagonista a SEDAM.

4

CONSOLIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO

Diante das recentes operações do Ministério Público, da Polícia Federal e da Polícia Civil, tais como Deforest, Pau-Oco e Cyber-Cupim, onde ficaram evidenciados os diversos tipos de ilegalidades no setor florestal madeireiro do Estado de Rondônia, a equipe de auditores buscou ter acesso aos inquéritos relacionados aos crimes ambientais, especialmente àqueles ligados à exploração ilegal de madeira, bem como às informações e percepções de atores dos órgãos policiais e do Ministério Público. Para isso, a CGE elaborou expedientes para os atores acima citados (MP, Polícia Federal e Polícia Civil)), para que nos fornecessem essas informações.

Importante ressaltar que o pedido de informação aos órgãos de investigação baseou-se no Acordo de Cooperação Técnica n. 21/2019, celebrado entre o Estado de Rondônia por intermédio da CGE e da Superintendência Regional de Polícia Federal de Rondônia; no Acordo de Cooperação Técnica 05/2019, celebrado entre a CGE e a Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania e o Acordo de Cooperação Técnica n. 22/2019; e no Termo de Cooperação n. 07/2019, celebrado entre o Governo do Estado de Rondônia por intermédio da CGE e do Ministério Público do Estado de Rondônia.

A CGE e a SEDAM obtiveram acesso total aos inquéritos disponibilizados pela DERCCMA (Delegacia de Repressão aos Crimes contra o Meio Ambiente, 8ª Delegacia de Polícia), vinculada à Polícia Civil de Rondônia.

Segue-se a tabulação das informações coletadas:

CONSOLIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO							
DATA DE AUTUAÇÃO	N.	LOCALIDADE	CATEGORIA	NATUREZA DO FATO	INCIDÊNCIA PENAL	RESUMO DO CASO	CONCLUSÃO DO INQUÉRITO
31/03/2020	012/2020-DERCCMA	Porto Velho	Transporte Ilegal de Madeira / Fraude documental.	Falsidade Ideológica	Art. 299 do CP	Foi lavrado o auto de infração em desfavor do Sr. XXX, no valor de R\$ 52.879,20, por ter em depósito 176,264 M³ de Madeira In Natura (toras) das essências florestais Angelim, Faveira, Jequitibá, Roxinho, Embira e outras essências não identificadas sem Autorização da Autoridade Competente. O Infrator estava carregando 02 caminhões com a utilização de uma pá carregadeira. Ele apresentou um DOF, porém as Coordenadas Geográficas do Local de Origem que constavam no DOF eram de uma área de um plano de manejo a 6,5 km de onde estava esplanada a madeira encontrada.	Em fase de instrução de Inquérito Processual.
28/05/2020	Ocorrência 79330/2020	Zona Rural - Porto Velho	Desmatamento Ilegal de Madeira - Sem autorização do órgão competente.	Causar Dano Direto ou Indireto às Unidade de Conservação	Art. 51 da Lei 6.514/2008	Houve crime de Dano em Unidade de Conservação praticado pelo infrator, que afirmou ter praticado o desmatamento de forma ilegal. Não possui autorização para o desmate.	Inquérito Finalizado: Conclusão de que o infrator realizou o desmatamento, comprovado através de Laudo Pericial e Confissão do Autor.
01/04/2019	Inquérito n 054/2019/DERCCMA	Posto da PRF de Cuiabá/MT	Transporte Ilegal de Madeira / Fraude documental.	Fraude no sistema DOF	-	O Autor transportava 25,3m³ de madeira serrada de essências diversas, munido de DOF e NF. Porém, ao ser questionado pela PRF, descobriu-se que o DOF apresentado não era o mesmo que estava no sistema, pois o DOF verdadeiro correspondia a carga de 25,3m³ e o DOF apresentado correspondia a apenas 0,2530 m³ de madeira serrada da essência de tamarindo.	Durante a apuração, o intimado informou já ter sido ouvido pela PF pelos mesmos fatos. Foram solicitadas as cópias dos autos e verificou-se que se trata dos mesmos fatos em apuração pelo presente inquérito.
12/04/2019	Ocorrência 67773/2019	APA Rio Pardo, Porto Velho	Desmatamento Ilegal de Madeira - Sem autorização do órgão competente.	Destruir ou Danificar Florestas Nativas ou Plantadas, Objeto de Esp. Preservação.	-	Constatação de desmatamento de aproximadamente 20,546 hectares de mata nativa.	Em fase inicial de apuração.
12/04/2019	Ocorrência 67.698/2019	APA Rio Pardo - Porto Velho	Desmatamento Ilegal de Madeira - Sem autorização do órgão competente.	Destruir ou Danificar Florestas Nativas ou Plantadas, Objeto de Esp. Preservação	Art. 50 da Lei Federal 9.605/98	Foi constatado um desmate em uma área de 52,822 Hectares de floresta nativa da região Amazônica, objeto especial de Preservação. O Autor do desmate não possuía autorização do órgão competente.	Em fase de apuração pela PC.
22/06/2019	IP n 039/2019/DERCCMA	Porto Velho	Fraude Documental.	Falsidade Ideológica	Art. 299 do CP	Inserção de C.B.D.S.L. como sócio proprietário de empreendimento denominado B.E.A.C., quando na verdade o mesmo se tratava de funcionário da empresa. Isso foi feito a fim de acobertar o verdadeiro representante legal do empreendimento.	Em fase de apuração pela PC.
01/08/2019	Inquérito 042/2019/DERCCMA	Zona Rural, Candeias do Juary	-	Fraude Processual	Art. 349 do CP	Constatação pericial de troca de 26 toras de madeira, com volumetria de 77,993 m³, essência diversas, que deveriam estar depositadas no local, por outras de extração mais recente.	Inquérito finalizado: Conclusão que o infrator praticou alteração artificiosa do bem apreendido, realizando perfurações na madeira. Posteriormente, quando recebeu nova fiscalização em sua propriedade, resolveu trocar as madeiras perfuradas por outras recém-extraídas, sem licença ambiental para nova extração.
17/12/2018	Ocorrência P52898/2018	Porto Velho, Zona Rural.	Queimadas.	Causar Dano Direto ou Indireto às Unidade de Conservação	Art. 91 da Lei 6.514/2008	Foi localizado, conforme a Denúncia, uma queimada de 18,51 hectares. O Proprietário da área informou que a queimada iniciou no lote vizinho, que não sabia como havia se iniciado o fogo e nem quem foi o autor do início do fogo.	O proprietário foi multado em R\$3.000,00.

O Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) concedeu as seguintes informações:

PERGUNTAS	RESPOSTAS
Quais são os principais crimes relacionados ao setor florestal?	Dentre os crimes relacionados contra a flora, previstos na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, presentes no artigo 38 ao artigo 53, a atuação mais frequente deste Parquet está naqueles relacionados ao desmatamento, às queimadas e ao transporte de madeiras. Sobre esses tipos penais, os artigos mais frequentes são: Desmatamento e Queimadas: a) artigos 38 - destruição e danificação de floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, utilizá-la com infringência às normas de proteção; b) artigos 39 - cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente; c) artigos 40 - causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização; d) artigos 50 - Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas, ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação. Transporte de Madeiras: e) artigo 46 - receber ou adquirir, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento; f) artigo 46, parágrafo único - incorre nas mesmas penas quem vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente. Porém, aproveita-se para ressaltar que, dentre os mencionados, o artigo 50 é o que ocorre com maior frequência no MPRO.
Quais são os principais problemas relacionados aos crimes informados anteriormente?	Com relação ao combate aos crimes anteriormente informados, o MPRO considera que as maiores dificuldades estão no déficit de funcionários dentro dos órgãos responsáveis pela fiscalização, bem como a falta de capacitação daqueles que já exercem a função fiscalizatória, isto é, na maioria das vezes os autos de infração e as ocorrências chegam à promotoria com subsídios insuficientes para o oferecimento da denúncia, tendo que ser baixados novamente para a delegacia, no intuito de angariar maiores informações, situação que prolonga o tempo de duração do processo. Ressalta-se que o maior número de fiscais devidamente capacitados impactaria diretamente na real responsabilização dos criminosos ambientais, pois, a partir do momento em que ocorrências, autos de infração e laudos fossem bem elaborados e mais objetivos, isso automaticamente resultaria em maior celeridade e eficiência do processo de penalização. Importante mencionar, também, que a demora nas investigações de delitos mais complexos acaba resultando na extinção do processo sem resolução do mérito pela prescrição, em razão do lapso temporal transcorrido, como por exemplo os casos de falsidade ideológica (art. 229) combinados com o art. 46, situação que se caracteriza a partir da inserção falsa no Documento de Origem Florestal (DOF), no intuito de alterar a verdade sobre o fato juridicamente relevante em relação ao comércio e ao transporte de madeira. Ainda, não se pode deixar de frisar o impacto negativo causado no Setor Florestal em razão da escassez na estrutura e aparelhamento técnico disponível aos servidores atuantes em campo.

5

EIXOS DE VERIFICAÇÃO E MATRIZ DE RISCO

A seguir, apresentamos os resultados da auditoria para cada um dos sete eixos avaliados:

1

Ambiente de Controle da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM)

2

Regularização Ambiental das Propriedades Rurais

3

Licenciamento, Monitoramento e Controle das Atividades de Exploração Florestal

4

Análise e Licenciamento de Empresas Florestais

5

Gestão das Unidades de Conservação e Áreas Especialmente Protegidas

6

Aderência de Atividades Produtivas ao Zoneamento Socioeconômico e Ecológico do Estado

7

Eficiência Produtiva dos Projetos e Indústrias de Beneficiamento

5.1 EIXO I – AMBIENTE DE CONTROLE DA SEDAM

Contextualização

O presente eixo consiste no primeiro componente do Modelo COSO de avaliação do ambiente de controle da SEDAM. Nesse sentido, buscou-se identificar o nível de comprometimento da alta administração em relação às atividades e aos objetivos organizacionais, bem como a existência de princípios e valores éticos, a disseminação e a prática desses princípios entre os interessados envolvidos com a organização, e a existência e a implementação de um Planejamento Estratégico que contenham objetivos e metas organizacionais definidos.

Nesse eixo observou-se também a existência de mecanismos que possibilitem o controle social, como por exemplo: canais de denúncia anônima de fácil acessibilidade; e meios de interação com a sociedade para dúvidas e sugestões, além de verificar

a existência de canais e espaços de participação social, como consultas públicas e os conselhos deliberativos e/ou consultivos que fazem parte da governança do setor florestal de Rondônia.

Técnicas Utilizadas

No presente eixo, utilizamos as seguintes técnicas de auditoria, incluindo os seguintes meios de coleta de dados e informações:

- Entrevistas preliminares;
- Aplicação de questionários;
- Análise de documento e evidências;
- Entrevista de validação de informações.

Matriz de Riscos do Eixo I

Com as informações prestadas pela unidade, foi elaborada a seguinte matriz de risco do Eixo I:

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO I – AMBIENTE DE CONTROLE DA SEDAM/RO	Fragilidade na atuação da Comissão de Ética. Ineficácia na comunicação do Código de Ética. Ausência de institucionalização de procedimentos para fomentar a conduta ética no órgão.	Risco de conduta dissonante aos princípios e valores éticos da instituição.	Eventual	Relevante	ALTO	Promover a institucionalização da Comissão de Ética através de atos normativos (Portarias, etc). Promover campanhas ou estratégias de divulgação do Código de Ética. Difundir o código de ética para o público externo, incluindo a elaboração de materiais simplificados sobre as condutas vedadas aos servidores da SEDAM. Institucionalizar os procedimentos de fomento à conduta ética dos servidores.
	Falta de efetividade e fragilidade no Controle Social das atividades-fim da SEDAM. Fragilidade do funcionamento do Conselho Estadual de Política Ambiental, o CONSEPA, com baixa frequência de reuniões e ausência de informações no site da SEDAM.	Risco de atos, decisões e gestão dos ativos ambientais em discordância com os anseios da sociedade e de atores da cadeia produtiva.	Rara	Muito relevante	ALTO	Divulgação dos canais de comunicação e estímulo à participação social. Realização bimestral de reuniões da CONSEPA, conforme previsto na Lei Estadual nº 3.945/2016. Publicação de informações e documentos sobre o funcionamento do CONSEPA no site da SEDAM. Criação de uma estratégia para promoção do controle social, que inclua o aprimoramento do funcionamento dos conselhos vinculados à SEDAM, bem como a promoção de consultas e audiências públicas.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO I – AMBIENTE DE CONTROLE DA SEDAM/RO	Ausência de formalização de Plano de Capacitação dos colaboradores das áreas de planejamento. Ausência de formalização de Plano de Capacitação dos colaboradores das áreas de gestão financeira. Ausência de formalização de Plano de Capacitação dos colaboradores das áreas de legalização, fiscalização e regularização. Ausência de formalização de Plano de Capacitação dos colaboradores da área de controle interno.	Risco de erros processuais em razão da ausência da institucionalização de um plano formal de treinamento, capacitação e atualização.	Rara	Relevante	MÉDIO	Institucionalizar um plano formal de treinamento, capacitação e atualização que inclua objetivos, público-alvo, metas e cronograma, bem como questões relativas ao código de ética.
	Ausência de Plano Estratégico da Secretaria institucionalizado.	Risco de ineficiência, ineficácia e descontinuidade das iniciativas em razão da ausência de um planejamento estratégico institucionalizado.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Elaborar e institucionalizar o planejamento estratégico, alinhado ao Planejamento Estratégico do Governo Estadual, do PPA, da LDO e da LOA e que inclua mecanismos de monitoramento e de transparência do cumprimento das metas e ações.
	Fragilidade no Controle de processos das atividades-meio da Secretaria.	Riscos de ineficiência e ineficácia dos trâmites processuais em razão da falta de institucionalização de fluxos.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Institucionalizar os trâmites de fluxos processuais, elegendo os processos mais relevantes.
		Riscos de erros ou fraudes processuais, ocasionados por insuficiência de checagem.	Rara	Relevante	MÉDIO	Aplicação do princípio das três linhas de defesa nos processos prioritários. Criação de 'check list' para verificação de processos prioritários, com indicações de riscos de possíveis erros e fraudes.
	Ausência de integração e sinergia com os órgãos de controle externo e demais atores.	Risco de ineficácia das ações por falta de interação e sinergia com outros atores relevantes do setor ambiental.	Rara	Relevante	MÉDIO	Estabelecer e/ou fortalecer parcerias com órgãos de controle externo e/ou organizações que atuam na área ambiental ou de detecção de fraudes.

Análise dos Riscos do Eixo I

O evento de risco identificado com maior relevância foi a ausência de um Planejamento Estratégico institucionalizado pela SEDAM, o que pode ocasionar ineficiência, ineficácia e descontinuidade das iniciativas em razão da ausência de objetivos definidos e compartilhados interna e externamente. De certo, o planejamento é uma das funções principais na administração das organizações. Para Maximiano (1995, p. 197) trata-se do processo de definir objetivos ou resultados a serem alcançados, bem como os meios para atingi-los. Com a

institucionalização do Planejamento Estratégico, os objetivos do órgão ficam fixados para que todos os setores atuem para o seu atingimento, mitigando a possibilidade de descontinuidade de iniciativas, otimizando os esforços dos recursos humanos e materiais disponíveis.

Nas respostas ao questionário, foi informado que a unidade utiliza como base o Planejamento Estratégico do Poder Executivo. No entanto, o próprio Plano Estratégico do Estado de Rondônia divide as ações em: ações prioritárias (P1), ações intermediárias (P2) e ações ou projetos das unidades (PU).

Esses projetos de unidades refletem a tradução dos objetivos e metas das Unidades Gestoras do Governo do Estado de Rondônia que, por sua vez, devem ser estabelecidos ou traduzidos através de um plano estratégico próprio. Assim, a inexistência de um plano estratégico da unidade enseja o risco de não otimização dos recursos. Esse fator, inclusive, constituiu um fator complicador para a elaboração da matriz de risco deste relatório de auditoria, pois os riscos devem estar relacionados aos objetivos e metas estabelecidas que, neste caso, não estão traduzidos em um documento formal que possa ser consultado e monitorado. Por isso, entendeu-se a necessidade de registrar esse fato como um risco e orientar a SEDAM a elaborar seu plano estratégico alinhado ao Plano do Estado e ao Plano Plurianual do Poder Executivo.

Outro aspecto relevante trata da elaboração e da institucionalização de um Plano de Capacitação abrangendo todos os setores do órgão ambiental, alinhado com o Planejamento Estratégico a ser instituído. Isto acarretará na otimização dos recursos humanos do órgão ambiental, além da mitigação do risco de erros processuais pela ausência de treinamentos, capacitação e atualização dos servidores.

Com o Código de Ética publicado, percebeu-se a existência de uma lacuna em relação à atuação da Comissão de Ética na unidade, pelo fato de não haver um ato formal publicado em Diário Oficial designando uma equipe de servidores para compor a comissão e cuidar para o fiel cumprimento do Código de Ética da Unidade. Outro evento identificado foi a ineficácia na comunicação do Código de Ética para os servidores, concomitante com a falta de um instrumento formalizado para fomentar a conduta ética pelos servidores do órgão. Todos os eventos identificados podem acarretar condutas dissonantes aos princípios e valores éticos, sendo esse risco considerado alto pela escala de probabilidade x consequência. Assim, ficaram expostas na Matriz as ações que poderão ser adotadas pela SEDAM, visando mitigar a ocorrência do risco de condutas dissonantes com os princípios e valores éticos da instituição.

Ademais, na realização de entrevistas com atores da iniciativa privada e das comunidades locais, identificou-se a fragilidade no controle social das ações promovidas pela SEDAM em razão da falta de promoção de canais de comunicação e debate

entre o órgão ambiental e os demais atores, de modo que os atos, decisões, ações e gestão florestal estejam em concordância com os anseios da sociedade.

Importante, também, é chamar a atenção para a necessidade do estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação com outros órgãos do SIS-NAMA, além de órgãos de controle externo e organizações da sociedade civil que atuam na agenda florestal. Essas parcerias se fazem necessárias devido à complexidade das questões ambientais e florestais. A exemplo, temos a questão fundiária, que envolve diferentes atores para que os problemas pertinentes sejam sanados. A identificação da ausência, ou a pouca sinergia com esses atores, representam um risco, identificado na matriz, que pode ser resolvido por meio de diálogo e formalização de acordos que culminem na otimização dos recursos, conhecimentos e tecnologias para uma melhor gestão do ativo florestal do Estado.

Há um outro aspecto relevante a ser mencionado, embora não tenha sido registrado na matriz como um risco propriamente dito. Trata-se da ouvidoria e dos canais de denúncias. A resposta do questionário apresentada pela SEDAM não conseguiu esclarecer os procedimentos de tratamento de comunicações e denúncias na unidade. No entanto, a equipe de auditoria deixou de caracterizar os processos de tratamento de denúncias como risco ao fazer validação de informações e encontrar a estrutura de governança em ouvidoria estabelecida na unidade, sendo coordenada pela Ouvidoria Geral do Estado, fazendo a SEDAM parte dessa estrutura organizacional, como uma unidade setorial de ouvidoria. Nesse sistema de ouvidoria, constatou-se a existência de atos normativos disciplinando fluxos, estabelecendo procedimentos e responsabilidades e, inclusive, termo de cooperação técnica celebrado com a CGU, em especial, para a utilização do sistema e-Ouv. Porém, a resposta apresentada ao questionário foi considerada insuficiente para descrever os procedimentos de ouvidoria da SEDAM, o que deve ser tratado com atenção, tendo em vista que pode representar a necessidade de treinamento, capacitação ou atualização da equipe, situação que corrobora o risco trazido pela ausência de um plano de capacitação.

Foi identificada também a necessidade de aprimoramento da transparência em diferentes eixos dessa auditoria, o que pode implicar no risco de

insatisfação da sociedade e de atores privados quanto à impossibilidade de acessar essas informações e também na ocorrência de fraudes em processos e cadastros, dado sua opacidade. Além das constatações da própria auditoria, um estudo realizado em 2021 pelo Instituto Centro de Vida (ICV) apontou Rondônia com 44% de transparência ativa em agendas que incluem exploração florestal e regularização ambiental. Nesse

sentido, é importante implementar ações para a disponibilização de informações relativa a esses temas, incluindo a elaboração de uma norma conjunta entre SEDAM e CGE que defina as categorias de informação que devem ser divulgadas de forma ativa no site da secretaria, incluindo setor responsável, formato e periodicidade de atualização.

5.2 EIXO II - REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DAS PROPRIEDADES RURAIS

Contextualização

Nesse eixo foram avaliados os procedimentos de regularização ambiental das propriedades rurais do Estado. Nesse sentido, foram analisados aspectos pertinentes à integridade dos procedimentos de emissão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento previsto no Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012). Os itens a serem avaliados quanto à integridade consistiram na aderência do processo de emissão às normas legais, no estabelecimento e na obediência a prazos regimentais de emissão, na segurança do processo quanto a fraudes documentais e erros técnicos (pontos de redundância de controles internos), na existência de “check list” que otimize o processo de análise dos pedidos, e no oferecimento de treinamentos, cursos ou capacitações, tanto para os

analistas quanto para profissionais do setor produtivo, visando melhorar a qualidade do processo e dos documentos apresentados.

Técnicas Utilizadas

Com os objetivos definidos e visando alcançá-los, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria, incluindo os seguintes meios de coleta de dados e informações:

- Entrevistas preliminares;
- Aplicação de questionários;
- Análise de documento e evidências;
- Entrevista de validação de informações.

Matriz de Riscos do Eixo II

Com as informações prestadas pela unidade, foi elaborada a seguinte matriz de risco do Eixo II:

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO II - REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DAS PROPRIEDADES RURAIS	Lacunas de subjetividade na legislação que precisam ser tratadas no aspecto local (Definição do Marco Legal para Reserva Legal, Realocação de Reserva Legal, Metodologia de aplicação da Cota de Reserva Ambiental).	Risco de decisões conflitantes em razão de subjetividade na legislação.	Eventual	Relevante	ALTO	Criação de um Comitê técnico e jurídico para debater os pontos subjetivos da legislação, endereçar a implementação do Código Florestal no Estado e propor soluções em conjunto com órgãos públicos, organizações da sociedade civil, universidades e setor privado.
	Sobreposição das propriedades rurais devido à ausência de georreferenciamento das propriedades de até 4 módulos fiscais.	Risco de sobreposição das propriedades rurais.	Eventual	Relevante	ALTO	Firmar parcerias e acordos de cooperação técnica com organizações responsáveis pelo georreferenciamento dessas propriedades.
		Risco de Conflitos fundiários.	Eventual	Relevante	ALTO	Mapeamento das regiões do Estado mais suscetíveis a esse tipo de sobreposição e conflito, visando o planejamento de ações de mitigação.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO II – REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DAS PROPRIEDADES RURAIS	Ausência de institucionalização do Manual de Procedimentos de Análise do CAR para o Estado de Rondônia.	Risco de análises divergentes, uma vez que o Manual de Procedimentos de Análise do CAR não está institucionalizado em norma.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Publicação do ato normativo que institui um procedimento operacional padrão do CAR.
		Risco de descontinuidade dos critérios de análise do CAR.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	
	Ausência de divulgação do Manual de Procedimentos de Análise do CAR para o Estado de Rondônia.	Risco de erros processuais em razão do desconhecimento do Manual de Procedimento de Análise do CAR pelos atores privados.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Uma vez publicado o Manual de Procedimentos de Análise do CAR, dar ampla divulgação, incluindo a realização de oficinas para servidores e para o setor privado sobre sua utilização e aplicação. Promover estratégias de orientação ao setor privado e ao setor público.
	Ausência de adoção do princípio da segregação das funções para as etapas do PRA.	Risco de não aplicação do princípio da segregação das funções devido à ausência de institucionalização.	Rara	Relevante	MÉDIO	Normatizar a segregação das funções nos processos do PRA.
	Fragilidade no controle de distribuição formal dos processos.	Risco de não cumprimento de prazos estabelecidos.	Eventual	Relevante	ALTO	Desenvolver soluções/procedimentos para otimizar o monitoramento e o controle dos processos da Coordenadoria em questão. Orientar o Controle Interno a avaliar se a fragilidade no monitoramento e no controle ocorre em outras Coordenadorias. Criação de norma que padronize a distribuição e os procedimentos de análise dos processos.
		Risco de não cumprimento da ordem cronológica dos processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	
		Risco de baixa qualidade no gerenciamento dos processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	
	Fragilidade na Transparência dos processos de Regularização Ambiental.	Risco de insatisfação da sociedade pela dificuldade de acesso à informação e de ocorrência de fraudes no cadastro, dada a dificuldade de acompanhamento e controle social.	Rara	Relevante	MÉDIO	Concluir as melhorias propostas para a transparência dos processos de regularização ambiental. Inserir os Termos de Compromisso no sistema para informar os imóveis regularizados. Elaboração de norma conjunta CGE/SEDAM que defina as categorias de informação que devem ser divulgadas de forma ativa no site da SEDAM, incluindo setor responsável, formato e periodicidade de atualização.
	Insuficiência de recursos materiais e tecnológicos para atendimento da demanda de Regularização Ambiental.	Risco de não cumprimento dos objetivos do Programa.	Eventual	Relevante	ALTO	Mapeamento dos motivos que levam à insuficiência de recursos materiais e tecnológicos. Levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos. Otimização do orçamento para validação do CAR e análise do PRA. Propor soluções para o problema de insuficiência de recursos materiais e tecnológicos através de um planejamento formal.
		Risco de acúmulo de processos.	Eventual	Relevante	ALTO	
		Risco de baixa qualidade das análises.	Eventual	Relevante	ALTO	

Análise dos Riscos do Eixo II

Considerando as técnicas de auditoria utilizadas no presente eixo, observou-se que um dos riscos de nível alto na análise de probabilidade x consequência é o da existência de sobreposições de propriedades rurais. De acordo com o setor responsável pelo Programa CAR, a sobreposição é uma situação que vem ocorrendo frequentemente no andamento das atividades de Regularização Ambiental das propriedades rurais. Além disso, a sobreposição acarreta o risco de conflitos agrários. Como medida mitigadora, propõe-se que se firmem parcerias e/ou acordos de cooperação técnica com organizações responsáveis pela Regularização Fundiária do Estado de Rondônia.

É importante registrar que a questão da regularização ambiental é a estrutura basilar para o uso sustentável dos recursos florestais. A partir da regularização da propriedade é que advêm os licenciamentos das demais atividades correlatas ao setor florestal. Assim, a fragilidade processual nesse quesito impacta as demais etapas da cadeia produtiva. Acontece que a própria estrutura do processo resguarda elevada complexidade com a participação de diversos atores com competências diversas. Dessa forma, a atuação ineficiente de um dos atores compromete o processo. O avanço para essas questões levantadas passa pelo diálogo entre esses atores, e pelo estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação para que as organizações caminhem no mesmo ritmo.

Outro item relevante a ser ressaltado diz respeito às lacunas nas legislações que implicam em subjetividade de análise e que precisam ser tratadas no aspecto local, por haver o risco de decisões conflitantes em razão da subjetividade legislativa. Dessa forma, torna-se importante a pacificação do entendimento dos assuntos divergentes pelos atores que compõem o setor florestal do Estado

de Rondônia. A partir disso, propõe-se a criação de um Comitê a fim de promover o debate que resulte na expedição de um entendimento comum dos diversos temas conflitantes.

Identificamos também algumas fragilidades relacionadas à institucionalização dos procedimentos realizados pela Coordenadoria de Regularização Ambiental (COMRAR/SEDAM). A exemplo, temos a ausência de institucionalização do princípio da segregação das funções para etapas do PRA. Outro exemplo é a ausência de institucionalização do Manual de Procedimentos de Análise do CAR.

A falta de institucionalização de procedimentos traz o risco de análises divergentes, além dos riscos de descontinuidade de critérios e da não aplicação do princípio de segregação das funções, o que pode incidir em erros processuais. Entretanto, na análise do nível dos riscos, esses foram considerados riscos baixos e/ou médios, tendo em vista que a Coordenadoria de Regularização Ambiental (COMRAR) da SEDAM realiza procedimentos internos para a institucionalização destes procedimentos. A exemplo, na última entrevista de validação da Matriz de Riscos, obtivemos a informação com o Coordenador de que o Procedimento Operacional Padrão do CAR está na iminência de ser publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia (DIOF).

Dessa feita, a auditoria identificou pontos que precisam ser otimizados no âmbito da SEDAM. Contudo, ela esclarece que o avanço em segurança, eficiência e eficácia do processo de regularização ambiental perpassa pela atuação de outras organizações que não estão sob a jurisdição do executivo estadual, sendo necessário o diálogo com esses atores, buscando a cooperação institucional, cada ator no âmbito de sua competência, estabelecendo uma política pública voltada para o aprimoramento dos procedimentos no Estado de Rondônia.

5.3 EIXO III – LICENCIAMENTO, MONITORAMENTO E CONTROLE DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO FLORESTAL

Contextualização

Foram avaliados os aspectos da integridade dos processos de análise, licenciamento e controle das atividades de produção florestal, incluindo: Planos

de Manejo Florestais Sustentáveis, emissão das Autorizações de Exploração Florestal, Planos Operacionais Anuais, entre outros. A exemplo do que ocorre com o EIXO 2, no presente eixo foram analisados os seguintes aspectos: aderência do

processo de homologação e de autorização do direito de exploração às normas legais, estabelecimento e obediência aos prazos regimentais, segurança do processo quanto a fraudes documentais e erros técnicos (pontos de redundância de controles internos), existência de “check list” que otimize o processo de análise dos pedidos, existência de um plano de capacitação para os servidores e atores do setor produtivo visando melhorar a qualidade do processo e dos documentos apresentados, operacionalização e segurança do sistema de controle do transporte, e armazenamento de produtos e subprodutos florestais (SisDOF), bem como a eficiência e eficácia das atividades de vistoria e monitoramento dos planos de manejo florestais.

Observou-se, ainda: existência de mecanismos de identificação de movimentações suspeitas de créditos de madeira; definição de critérios claros de aprovação dos planos de manejo, visando a diminuição da subjetividade das análises; vistorias de campo pré e pós-exploratória; regras e procedimentos claros para a realização de vistorias; uso de sensoriamento remoto para a aprovação e o

monitoramento da execução dos planos de manejo; monitoramento e auditoria independentes; parcerias para ações de fiscalização; fiscalização da indústria; existência de protocolo de rastreabilidade; geração de relatórios de inteligência para ações de fiscalização; barreiras de fiscalização; e aplicação e cobrança de multas.

Técnicas Utilizadas

No presente eixo, utilizamos as seguintes técnicas de auditoria, incluindo os seguintes meios de coleta de dados e informações:

- Entrevistas preliminares;
- Aplicação de questionários;
- Análise de documento e evidências;
- Entrevista de validação de informações;
- Visita *in loco*.

Matriz de Riscos do Eixo III

Com as informações coletadas, foi elaborada a seguinte matriz de risco do Eixo III:

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO III – LICENCIAMENTO, MONITORAMENTO E CONTROLE DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO FLORESTAL	Fragilidade no monitoramento das atividades na fase de execução dos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS).	Risco da degradação ambiental pela má execução dos projetos, devido à insuficiência de monitoramento.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Realizar o levantamento da demanda de recursos humanos necessários para a realização de monitoramento de acordo com a Resolução Conama 406/2009.
	Descumprimento da Resolução Conama 406/2009, art. 18 (vistoria em planos de manejo), e Decreto Estadual 23.481, art. 29, parágrafo único (sobre a realização de vistoria).	Risco de ocorrência de fraudes e uso de créditos para o “esquentamento” de madeira de origem ilegal em função da insuficiência do monitoramento.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	Elaboração de plano de monitoramento da execução dos planos de manejo via imagens de satélite, com previsão de recursos financeiros, humanos e tecnológicos para a sua execução.
	Fragilidade no controle de informações gerenciais, sobre a quantidade de vistorias realizadas.	Risco de ineficiência dos controles das atividades de produção florestal em razão da fragilidade de dados gerenciais.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Elaboração de mecanismo de controle e geração de informações gerenciais para tomada de decisões.
	Ausência de consolidação de informações gerenciais relacionadas à atividade-fim que poderiam ser fundamentais para melhor planejar as atividades e demonstrar a necessidade de recursos humanos e tecnológicos para a realização das atividades a contento.	Risco de ineficiência do uso dos recursos humanos e materiais.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Regulamentação do mecanismo de controle e geração de informações, prevendo a realização de treinamentos para os servidores responsáveis pela produção e pela gestão das informações.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO III – LICENCIAMENTO, MONITORAMENTO E CONTROLE DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO FLORESTAL	Ausência de definição de prazos para análise dos processos.	Risco de descumprimento da ordem cronológica.	Rara	Relevante	MÉDIO	Estabelecer, por meio de norma administrativa, os prazos para análise e manifestação nos processos, prevendo a divulgação dessa norma.
		Risco de morosidade na análise dos processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	Dar transparência de forma interna e externa à SEDAM quanto à fila de espera para análise dos processos.
	Insuficiência de recursos humanos para análise de relatórios de monitoramento e pós-exploratório e de vistorias de monitoramento. Ausência de análise de relatórios pós-exploratórios para fins de formação de banco dados para informações gerenciais.	Risco de aplicação inadequada das técnicas de exploração dos recursos florestais.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Realizar o levantamento da demanda de recursos humanos necessários para a realização de monitoramento de acordo com a Resolução Conama 406/2009. Estabelecer um plano periódico para vistorias de monitoramento. Avaliar a viabilidade de se implementar uma estratégia que permita a análise dos relatórios de atividades dos projetos florestais.
		Risco de ocorrência de fraudes e uso de créditos para o “esquentamento” de madeira de origem ilegal em função da insuficiência de monitoramento, vistorias e análise de relatórios pós-exploratórios.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	Divulgação ativa dos relatórios de vistoria e dos relatórios pós-exploratórios no site da SEDAM.
	Ausência de institucionalização de procedimentos formais de distribuição de processos.	Risco de tendenciosidade na distribuição dos processos devido à ausência de institucionalização de procedimentos de distribuição.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Institucionalizar procedimentos de distribuição de processos da coordenadoria. Tornar público o procedimento de distribuição, divulgando interna e externamente os responsáveis pela análise de cada tipo de processo na coordenadoria.
	Fragilidade no monitoramento das movimentações de crédito florestal.	Risco de existência de crédito virtual e de movimentação ilegal de créditos.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	Estabelecer acordo de cooperação técnica com o IBAMA visando otimizar os mecanismos de controle dos créditos florestais. Avaliar a viabilidade da otimização dos procedimentos de controle da cadeia de custódia e de roteamento de pátio.
	Fragilidade nos mecanismos de transparência dos processos.	Risco de problemas de comunicação com o setor privado que podem comprometer o andamento do processo.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Criar mecanismos para que os responsáveis técnicos e representantes legais tenham acesso à íntegra do processo, respeitando os impedimentos estabelecidos em lei.
		Risco de fraude associado a problemas de transparência nos processos.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Divulgação dos links de acesso público aos processos SEI relacionados ao licenciamento, ao monitoramento e ao controle da atividade de exploração florestal, garantindo que os documentos sigilosos ou sensíveis tenham o acesso público restrito no sistema. Elaboração de norma conjunta CGE/SEDAM que defina as categorias de informação que devem ser divulgadas de forma ativa no site da SEDAM, incluindo setor responsável, formato e periodicidade de atualização.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO III – LICENCIAMENTO, MONITORAMENTO E CONTROLE DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO FLORESTAL	Ineficiência no processo de licenciamento e monitoramento em razão da insuficiência de pessoal.	Risco de morosidade nos processos de licenciamento das atividades de exploração florestal.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade da realização de concurso público para atender esse e outros setores, buscando dimensionar os recursos humanos necessários para atender às demandas da SEDAM.
		Riscos de ineficiência no monitoramento das atividades de exploração florestal.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Elaboração de plano de monitoramento da execução dos planos de manejo via imagens de satélite, com previsão de recursos financeiros, humanos e tecnológicos para a sua execução.
	Insuficiência de estrutura física e tecnológica.	Risco de não cumprimento dos objetivos do setor.	Eventual	Relevante	ALTO	Mapeamento dos motivos que levam à insuficiência de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de acúmulo de processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	Levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de baixa qualidade das análises.	Rara	Relevante	MÉDIO	Otimização do orçamento para atendimento do setor. Propor soluções para o problema de insuficiência de recursos materiais e tecnológicos através de um planejamento formal que possa incluir a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, universidades ou centros de pesquisa, prevendo a possibilidade de compartilhamento de ferramentas e tecnologias que auxiliem na realização das ações de fiscalização, monitoramento e controle.
	Não percepção de fraudes em razão da ausência de treinamentos e de atualização dos analistas.	Risco de fraudes nos processos de licenciamento e monitoramento das atividades de exploração florestal.	Rara	Relevante	MÉDIO	Incorporar ao Plano de Capacitação a ser elaborado aspectos relacionados à detecção de fraudes e ao monitoramento de novos tipos de fraudes. Estabelecer parcerias e/ou acordos de cooperação técnica com instituições com expertise reconhecida em detecção de fraudes. Elaboração de cartilha ou documento que reúna os tipos de fraudes mais comuns nessas atividades, visando orientação e consulta dos servidores. Além da descrição do tipo de fraude, o material pode incluir formas de monitoramento, endereçamento e reporte.
	Não atendimento a alguns dispositivos legais relacionados à fiscalização e ao controle da atividade florestal.	Risco de não atendimento de atos normativos relacionados à fiscalização e ao controle da atividade florestal.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Realizar levantamento dos aspectos da legislação que não estão sendo atendidos, buscando avaliar também as razões que influenciam o não atendimento desses aspectos. Elaborar plano para o atendimento dos normativos que não estão sendo atendidos em sua integralidade. Criação e divulgação de materiais de orientação sobre cada uma das legislações apoiando a atuação dos servidores, incluindo "check lists", modelos de documento e manuais.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO III – LICENCIAMENTO, MONITORAMENTO E CONTROLE DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO FLORESTAL	Não atendimento da demanda de fiscalização em razão da escassez de recursos humanos.	Risco de degradação ambiental pela insuficiência de fiscalização e controle das atividades de exploração florestal.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Realizar o levantamento da demanda de recursos humanos necessários para a realização de fiscalização e controle das atividades de exploração florestal. Avaliar a viabilidade de Elaboração de Plano periódico de fiscalização, visando otimizar a utilização dos recursos humanos e financeiros disponíveis. Estabelecer análise de risco relacionada a áreas desmatadas, proximidade com áreas protegidas e histórico das empresas que atuam no estado.
	Fragilidades nos normativos legais que prejudicam as ações de fiscalização.	Risco de reutilização da mesma guia florestal para comercialização e transporte de diferentes cargas de produtos florestais.	Eventual	Relevante	ALTO	Criação de Comitê para debater os pontos subjetivos da legislação e propor soluções em conjunto com parceiros, organizações da sociedade civil, universidade e setor privado.
	Indefinição jurídica sobre pontos de normas ambientais.	Risco de aplicação de procedimentos divergentes em situações similares em razão de divergências de entendimento sobre a aplicação das normas, resultando em insegurança jurídica e procedimental.	Rara	Relevante	MÉDIO	Criação de Comitê para promover o debate e dirimir as divergências relacionadas à aplicação das normas ambientais com parceiros, organizações da sociedade civil, universidade e setor privado.
	Baixo pagamento de multas ambientais.	Risco de impunidade e reincidência de infratores ambientais.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Realizar estudo para identificar os fatores relacionados à baixíssima arrecadação de multas decorrentes de autos de infração ambiental. Capacitar os servidores da SEDAM, principalmente agentes de fiscalização em campo, sobre os requisitos legais de multas ambientais.
	Insuficiência de estrutura física e tecnológica. Ineficiência na execução das atividades em razão de restrição orçamentária.	Risco de não cumprimento dos objetivos do setor.	Eventual	Relevante	ALTO	Mapeamento dos motivos que levam à insuficiência de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de acúmulo de processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	Levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de baixa qualidade das análises.	Rara	Relevante	MÉDIO	Otimização do orçamento para atendimento das demandas de fiscalização. Propor soluções para o problema de insuficiência de recursos materiais e tecnológicos através de um planejamento formal que possa incluir a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, universidades ou centros de pesquisa, prevendo a possibilidade de compartilhamento de ferramentas e tecnologias que auxiliem na realização das ações de fiscalização, monitoramento e controle.

Análise dos Riscos do Eixo III

O Eixo III é aquele com maior abrangência de aspectos relacionados às atividades de exploração florestal. Dessa forma, foram avaliadas as coordenadorias diretamente envolvidas no processo de licenciamento, monitoramento e fiscalização da exploração madeireira no Estado. Nesse eixo foi identificado o maior número de riscos dentre os eixos analisados na auditoria. Foi detectado um total de 25 riscos, sendo 12 extremos, 1 alto, 10 médios e 2 baixos para o setor florestal na determinação do nível de risco com base na avaliação de probabilidade e impacto.

A partir das informações coletadas, observou-se a grande defasagem no quadro de técnicos disponíveis para atendimento das demandas, acarretando os eventos de riscos de ineficiência no processo de licenciamento, monitoramento e fiscalização, o não atendimento das demandas de fiscalização e a fragilidade no monitoramento das atividades na fase de execução dos PMFS. Os itens identificados tornam possível a ocorrência de situações que podem comprometer significativamente o setor florestal do Estado, tais como risco de degradação ambiental em razão da falta de fiscalização das atividades de exploração, risco de degradação ambiental em razão da má execução de projetos devido à insuficiência de monitoramento, além de risco de fraudes e de morosidade nas análises dos processos de licenciamento das atividades de exploração florestal. Percebe-se a relevância dos riscos encontrados, sendo todos eles considerados riscos extremos para o Setor Florestal do Estado de Rondônia.

Outro aspecto que ainda se relaciona com o parágrafo anterior é a insuficiência de recursos humanos para análise dos relatórios de monitoramento e pós-exploratório, ocasionando o risco de aplicação inadequada das técnicas de exploração dos recursos florestais. Esse risco também está relacionado ao eixo de eficiência produtiva dessa auditoria, uma vez que as insuficientes apreciações dos relatórios de monitoramento e pós-exploratório podem resultar na execução das atividades florestais de forma dissonante dos padrões técnicos estabelecidos e até em fraudes, o que pode comprometer a sustentabilidade da atividade. Caso ocorra numa escala elevada, isso pode comprometer a capacidade do setor de abastecer a indústria e, também, o

equilíbrio ecológico das áreas manejadas sem a aplicação das devidas técnicas de utilização racional dos recursos florestais.

Observou-se, ainda, fragilidades relacionadas ao controle e à consolidação de informações gerenciais que auxiliem no planejamento do órgão e nas tomadas de decisão dos gestores, de modo que possibilite a otimização dos trabalhos, bem como a melhor utilização dos recursos humanos e tecnológicos disponíveis. Esses dados gerenciais também poderiam permitir o melhor conhecimento do estoque de ativos florestais, assim como do funcionamento da cadeia produtiva. A geração, o controle, o monitoramento e a análise dessas informações são muito relevantes porque, sem elas, a gestão ambiental feita pelo Estado passa a ter um caráter mais voltado para o controle da legalidade das atividades de extração, produção e transporte dos ativos florestais, ficando comprometida a avaliação da eficiência do setor e da efetividade das políticas públicas florestais.

Ademais, ressalta-se a fragilidade no monitoramento das movimentações de créditos florestais, gerando o risco de criação de crédito virtual e movimentação ilegal desses créditos, utilizados para o “esquentamento” da madeira de origem ilegal. Esse risco também decorre das fragilidades nos normativos legais que disciplinam a atividade, bem como da necessidade de otimização do sistema que emite os Documentos de Origem Florestal (DOF), embora alguns problemas venham sendo mitigados com a implantação do sistema SINAFLO, criado e gerido pelo IBAMA. Ainda assim, a auditoria identificou um risco alto de utilização da mesma guia para transportar diferentes cargas de madeira.

A complexidade da aplicação prática do coeficiente de rendimento volumétrico (CRV) também concorre para a existência de saldo virtual, que pode ser utilizado para “esquentar” madeira de origem ilegal. Contudo, o aspecto do CRV é retratado com detalhes no Eixo VII – Eficiência produtiva dos projetos e indústrias de beneficiamento.

Um aspecto que também merece atenção é o do risco de não percepção de fraudes. Esse risco decorre da ausência, ou da insuficiência de treinamentos e capacitações dos técnicos da SEDAM para detecção de fraudes. A inexistência de planejamento de capacitações é um evento de risco

que tem afetado todos os eixos avaliados na auditoria. Assim, a elaboração desse planejamento, incluindo a temática da detecção de fraudes, pode mitigar esse risco. Acordos de cooperação técnicas e parcerias também podem contribuir para a melhoria dos controles de fraudes.

A insuficiência de estrutura física e tecnológica, junto às restrições orçamentárias enfrentadas pelos setores responsáveis pelo licenciamento, pelo monitoramento e pela fiscalização das atividades florestais, são fatores que concorrem para o risco de morosidade e/ou baixa qualidade nas análises dos processos, em razão do acúmulo de processos e da insuficiência de ações de controle. Esse aspecto da gestão necessita de medidas corretivas voltadas para melhorias no processo de planejamento orçamentário e mensuração das necessidades estruturais e tecnológicas para atender aos setores responsáveis.

Por fim, a auditoria identificou um pagamento baixo de multas relacionadas a infrações ambientais, o que representa um risco extremo de impunidade e pode estimular a reincidência de infratores.

De acordo com dados da SEDAM, entre 2018 e 2020, quando o valor das multas totalizou mais de 800 milhões de reais (R\$ 833.006.501,79), estima-se que apenas 1,1% desse valor foi pago (R\$ 9.384.146,54). Em 2020, por exemplo, quando foram lavrados autos de infração no valor total superior a meio bilhão de reais (R\$ 644.748.673,07), apenas 0,6% desse valor foi pago (R\$ 4.060.608,43).

Apesar de existir a possibilidade de parcelamento e de recursos nas esferas administrativa e judicial, os números apontam para um pagamento significativamente mais baixo em relação ao valor total das multas emitidas.

Dado o escopo amplo, a auditoria não realizou uma análise específica para identificar os fatores relacionados ao baixo pagamento de multas. Nessa direção, recomenda-se a realização de um estudo específico, o que pode ser realizado pela SEDAM, em parceria com o CGE/RO e organizações da sociedade civil. Por fim, recomenda-se a capacitação contínua dos servidores da SEDAM, em especial dos agentes de fiscalização ambiental, sobre os requisitos legais das infrações ambientais.

5.4 EIXO IV – ANÁLISE E LICENCIAMENTO DE EMPRESAS FLORESTAIS

Contextualização

Em resumo, a cadeia produtiva do setor madeireiro se inicia com a exploração florestal em campo, passa pelas indústrias de beneficiamento e chega ao consumidor final. Assim, tão importante quanto a qualidade, a legalidade e a eficiência da exploração e do transporte dos produtos e subprodutos florestais, são os aspectos legais, formais e a eficiência produtiva das indústrias de beneficiamento. Dessa forma, observamos a integridade dos procedimentos associados especificamente às indústrias de beneficiamento dos produtos e subprodutos florestais.

Técnicas Utilizadas

No presente eixo, utilizamos as seguintes técnicas de auditoria, incluindo os seguintes meios de coleta de dados e informações:

- Entrevistas preliminares;
- Aplicação de questionários;
- Análise de documento e evidências;
- Entrevista de validação de informações;
- Visita *in loco*.

Matriz de Riscos do Eixo IV

Com as informações coletadas, foi elaborada a seguinte matriz de risco do Eixo IV:

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO IV - ANÁLISE E LICENCIAMENTO DAS EMPRESAS FLORESTAIS	Ausência de procedimentos formais para distribuição de processos entre os analistas.	Risco de não cumprimento de prazos estabelecidos.	Eventual	Relevante	ALTO	Regulamentar através de portarias ou instruções normativas os procedimentos para distribuição, monitoramento e controle dos processos da coordenadoria em questão.
		Risco de não cumprimento da ordem cronológica dos processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	
		Risco de baixa qualidade no gerenciamento dos processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	Tornar público o procedimento de distribuição, divulgando interna e externamente os responsáveis pela análise de cada tipo de processo na coordenadoria.
	Fragilidade no controle de fraudes documentais por ausência de mecanismo de suporte.	Risco de fraudes nos processos de licenciamento das empresas florestais.	Rara	Muito relevante	ALTO	Propor mecanismos de controle contra fraudes documentais. Incorporar ao Plano de Capacitação a ser elaborado aspectos relacionados à detecção de fraudes e ao monitoramento de novos tipos de fraudes. Estabelecer parcerias e/ou acordos de cooperação técnica com instituições com expertise reconhecida em detecção de fraudes. Elaboração de cartilha ou documento que reúna os tipos de fraude mais comuns nessas atividades, visando orientação e consulta dos servidores. Além da descrição do tipo de fraude, o material pode incluir formas de monitoramento, de endereçamento e de reporte.
	Insuficiência de recursos humanos para atendimento da demanda das análises de licenciamento das Empresas Florestais.	Risco de morosidade nos processos de licenciamento das empresas florestais.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade da realização de concurso público para atender esse e outros setores.
		Riscos de ineficiência no licenciamento e no controle das atividades das empresas florestais.	Frequente	Relevante	EXTREMO	
	Ineficiência das atividades de campo por insuficiência de insumos.	Risco de não cumprimento dos objetivos do setor.	Eventual	Relevante	ALTO	Mapeamento dos motivos que levam à insuficiência de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de acúmulo de processos.	Eventual	Relevante	ALTO	Levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de baixa qualidade das análises pela insuficiência de material.	Eventual	Relevante	ALTO	Otimização do orçamento para atendimento dos trabalhos de campo do licenciamento e do controle das empresas florestais. Propor soluções para o problema de insuficiência de recursos materiais e tecnológicos através de um planejamento formal. Realização de mapeamento de processos na coordenadoria, visando identificar quais as etapas que necessitam de mais servidores e onde é possível mudar procedimentos, tornando-os mais eficientes.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO IV - ANÁLISE E LICENCIAMENTO DAS EMPRESAS FLORESTAIS	Fragilidade na análise e no monitoramento dos processos por falta de capacitações, treinamentos e atualizações.	Risco de erros processuais em razão da ausência da adoção de um plano formal de treinamentos, capacitação e atualização para os servidores do órgão ambiental.	Rara	Relevante	MÉDIO	Elaborar um plano formal de treinamento, capacitação e atualização, abrangendo as análises de processos, a operacionalização do SisDOF e SINAFLOR e as atividades de monitoramento e vistoria das empresas florestais.
		Risco de falhas na operacionalização e na segurança do sistema de controle de estoque dos produtos e subprodutos florestais.	Rara	Relevante	MÉDIO	

Análise dos Riscos do Eixo IV

No Eixo IV, o aspecto com maior relevância foi novamente relacionado à insuficiência de recursos humanos para o atendimento das análises de licenciamento das empresas florestais. No presente eixo, tal situação acarreta o risco de morosidade nos processos de licenciamento, o que pode resultar na operação ilegal dos empreendimentos pela falta de autorização, além do risco de ineficiência no licenciamento e no controle das atividades das empresas.

Ademais, percebeu-se uma lacuna no que tange à capacitação dos servidores, no sentido de estarem atualizados das principais técnicas utilizadas para combater fraudes processuais, além do aperfeiçoamento das metodologias de análises e da instrução processual. Essa fragilidade na detecção e no

combate a fraudes também foi encontrada em outros eixos da auditoria e tem potencial para impactar significativamente o licenciamento de empreendimentos, bem como a legalidade e a eficiência produtiva do setor florestal do Estado. Assim, nota-se que a maior parte dos riscos relacionados a esse eixo relaciona-se à necessidade de investimento em capacitações e treinamento dos recursos humanos envolvidos no processo, trazendo, assim, mais segurança procedimental e jurídica aos atos de concessão de licenças para empresas florestais.

Sugere-se, como medida mitigadora, elaborar um plano formal de capacitação para os servidores da Coordenadoria, abrangendo as análises de processos, a operacionalização do SisDOF e SINAFLOR e as atividades de monitoramento e vistoria das empresas florestais.

5.5 EIXO V - GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS

Contextualização

Nesse eixo, observou-se a integridade da Gestão das Unidades de Conservação (UCs) e Áreas Especialmente Protegidas no Estado de Rondônia, com base nos preceitos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). A avaliação consistiu na verificação do cumprimento das normas legais quanto à gestão das UCs no

que concerne à existência e ao funcionamento dos conselhos deliberativos, à organização social da população tradicional, à existência e à implantação do Plano de Manejo e do Zoneamento de Uso Múltiplo para UCs de uso sustentável, à proteção ambiental contra grilagem e degradação ambiental, à organização documental (registros de atas de reuniões e demais registros das atividades das UCs) e à condição de estabelecimento das populações tradicionais.

Técnicas Utilizadas

Para o alcance dos objetivos, a Equipe de Auditoria utilizou-se das seguintes técnicas, incluindo os seguintes meios de coleta de dados e informações:

- Entrevistas preliminares;
- Aplicação de questionários;
- Visita *in loco*;
- Análise de documento e evidências;
- Entrevista de validação de informações.

Durante as visitas às UCs, foram realizadas entrevistas com o gestor da Unidade e com os moradores tradicionais da RESEX – Rio Cautário, sendo eles das Comunidades Laranjal, Vitória Régia e Canindé, localizados próximo ao município de Costa Marques. Os moradores fizeram seus relatos da

vivência e dos desafios dentro de suas comunidades. Realizou-se, ainda, entrevistas com os moradores tradicionais da RESEX – Rio Preto Jacundá, localizada próxima ao município de Machadinho D'Oeste, com o objetivo de coletar informações sobre o funcionamento da RESEX, os recursos recebidos, a qualidade de vida dentro da unidade e o nível de transparência das informações acerca das prestações de contas dos recursos recebidos. Em ambas as RESEX, foi possível visitar a região onde ocorria a execução de plano de manejo com a extração de madeira legal. Observou-se que na RESEX – Rio Cautário o manejo estava inativo.

Matriz de Riscos do Eixo V

Após a aplicação das técnicas, foi elaborada a seguinte matriz de risco do Eixo V:

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO V – GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS	Ausência de Normativos que disciplinem a prestação de contas dos recursos aplicados nas populações tradicionais pelos atores da Unidade de Conservação.	Risco de utilização ineficiente e ineficaz dos recursos aplicados na Unidade Conservação.	Eventual	Relevante	ALTO	Estabelecimento de atos normativos disciplinando os procedimentos de prestação de contas dos recursos aplicados para as populações tradicionais. Divulgação dos relatórios de prestação de contas para as populações beneficiárias e no site da SEDAM.
	Fragilidade na forma de contratação dos projetos das Unidades de Conservação celebrados com os parceiros privados.	Risco de formulação, execução e controle contratual dissonante ao interesse público e ao Plano de Manejo da Unidade de Conservação.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Estabelecimento de atos normativos disciplinando os procedimentos de contratação com entes privados.
		Risco de gestão ineficiente e onerosa em razão da falta de participação do Estado no momento da formulação da contratação.	Frequente	Relevante	EXTREMO	
	Fragilidade no controle das prestações de contas.	Risco de imprecisão nas informações gerenciais para planejamento das atividades da Unidade de Conservação.	Eventual	Relevante	ALTO	Utilizar o modelo de prestação de contas proposto para gerar informações gerenciais a serem usadas na tomada de decisão de políticas públicas voltadas para Unidades de Conservação. Realização de capacitações para os responsáveis pela elaboração das prestações de contas para que estes atendam ao modelo de prestação de contas. Elaboração de cartilhas de orientação sobre esse modelo de prestação de contas.
	Ausência de definição de roteiro para a distribuição formal dos processos referentes às Unidades de Conservação.	Risco de não cumprimento de prazos estabelecidos.	Eventual	Relevante	ALTO	Desenvolver soluções/procedimentos para otimizar a distribuição, o monitoramento e o controle dos processos da Coordenação em questão.
		Risco de não cumprimento da ordem cronológica dos processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	
		Risco de baixa qualidade no gerenciamento dos processos.	Rara	Relevante	MÉDIO	

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO V - GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS	Fragilidade na gestão das Unidades de Conservação que não possuem gestores designados.	Risco de não cumprimento da função social e ambiental das Unidades de Conservação que apresentam fragilidades na sua gestão.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade de nomeação de gestores para as Unidades de Conservação que não os possuem. Estabelecer critérios para a escolha de gestores de Unidades de Conservação, considerando a formação técnica e a experiência na área ambiental.
	Remuneração incompatível dos gestores das Unidades de Conservação com a função que exercem.	Risco de rotatividade de servidores da Coordenadoria de Unidade de Conservação (CUC), por conta do baixo número de servidores efetivos.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade da reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores (PCCR).
	Fragilidade na transparência da atuação dos Conselhos. Fragilidade no controle social das ações dos Conselhos.	Risco de deliberações dissonantes ao interesse da sociedade.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Avaliar a viabilidade de se disponibilizar, no Portal Transparência do Estado de Rondônia ou no site da SEDAM, informações sobre os Conselhos - composição, convocatórias, atas de reuniões e calendário de reuniões. Criar procedimento de divulgação e convocação para participação nas reuniões dos Conselhos - divulgação prévia de calendário, possibilidade de envio de sugestão de pautas, realização das reuniões em diversos locais e divulgação das atas, por exemplo. Criar plano de capacitação de conselheiros das Unidades de Conservação estaduais. Elaboração de norma conjunta CGE/SEDAM que defina as categorias de informação que devem ser divulgadas de forma ativa no site da SEDAM, incluindo setor responsável, formato e periodicidade de atualização.
	Insuficiência de recursos humanos para atender a demanda da Coordenadoria de Unidades de Conservação.	Risco de morosidade nos processos referentes a Unidades de Conservação.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade da realização de concurso público para atender esse e outros setores.
		Riscos de ineficiência no monitoramento das atividades de exploração florestal.	Frequente	Relevante	EXTREMO	
		Risco de invasões e conflitos agrários nas Unidades de Conservação e em seu entorno.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Elaborar um plano de ações preventivas e de monitoramento para combater as invasões e os conflitos agrários nas Unidades de Conservação e em seu entorno. Estabelecer parcerias com instituições para auxiliar no combate às invasões e aos conflitos agrários nas Unidades de Conservação e em seu entorno.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO V – GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS	Insuficiência de recursos humanos para atender a demanda da Coordenadoria de Unidades de Conservação.	Risco de grilagem de terras, introdução indevida de sementes (gado), desmatamento e exploração ilegal de madeira nas Unidades de Conservação.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade da realização de concurso público para atender esse e outros setores. Elaborar um plano formal de monitoramento das Unidades de Conservação para mitigar os riscos de grilagem, desmatamento e exploração ilegal de madeira. Estabelecer parcerias com instituições para auxiliar no combate à grilagem, ao desmatamento e à exploração ilegal de madeira.
	Ausência de instrumentos de monitoramento do Plano de Manejo de Uso Múltiplo.	Risco de não cumprimento do Plano de Manejo de Uso Múltiplo. Risco de não cumprimento da função social e ambiental da Unidade de Conservação.	Rara	Pouco relevante	BAIXO	Estabelecer mecanismos e estratégias de monitoramento e controle da implementação dos Planos de Manejo de Uso Múltiplo das Unidades de Conservação que incluam o monitoramento, no mínimo, anual do cumprimento do plano, prevendo a divulgação de relatório no site da SEDAM.
	Insuficiência de recursos materiais e tecnológicos para atender a demanda da Coordenadoria de Unidades de Conservação.	Risco de não cumprimento dos objetivos da Gestão das Unidades de Conservação.	Eventual	Relevante	ALTO	Mapeamento dos motivos que levam à insuficiência de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de acúmulo de processos.	Eventual	Relevante	ALTO	Levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de baixa qualidade das análises.	Eventual	Relevante	ALTO	Otimização do orçamento para atendimento das demandas da Coordenadoria de Unidade de Conservação (CUC). Propor soluções para o problema de insuficiência de recursos materiais e tecnológicos através de um planejamento formal, que possa incluir a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, universidades ou centros de pesquisa, prevendo a possibilidade de compartilhamento de ferramentas e tecnologias que auxiliem na realização das ações de gestão, fiscalização, monitoramento e controle.

Análise dos Riscos do Eixo V

Durante a análise da Gestão das Unidades de Conservação e Áreas Especialmente Protegidas, constatou-se que a insuficiência de recursos humanos para atender a demanda da Coordenadoria de Unidades de Conservação (CUC) configura o evento de risco responsável pelos principais riscos do Eixo V. A exemplo, por não

haver recursos humanos suficientes, a CUC tem dificuldades para realizar o controle e o monitoramento das UCs, e tal situação incorre nos riscos de grilagem de terras, introdução indevida de sementes (gado), desmatamento, exploração ilegal de madeira, bem como invasões e conflitos agrários, todos classificados como riscos extremos na análise de probabilidade x consequência.

O risco de invasões e conflitos agrários nas UCs são tão significativos no Estado de Rondônia que houve a necessidade de adaptação do planejamento dessa auditoria, no que concerne à visita de constatação em campo. Não foi possível realizar uma amostragem probabilística, aplicando-se uma seleção das UCs a serem visitadas, tendo em vista a existência de conflitos em algumas delas, o que representaria um elevado risco para a equipe de constatação de campo. Ainda assim, mesmo em uma das UCs visitadas, a Rio Preto Jacundá, que foi selecionada por questões de segurança da equipe de campo, no momento da vistoria ocorria uma operação conjunta entre a SEDAM e o Batalhão de Polícia Ambiental (BPA) para evitar invasões que ocorreriam naquele dia.

Observou-se, ainda, uma fragilidade na forma de contratação dos projetos das UCs com parceiros privados, situação que decorre por haver uma lacuna normativa quanto à participação do Executivo Estadual no momento da formalização dos contratos com entes privados. Constatou-se que, pelo fato das associações de moradores locais terem autonomia para deliberar em relação à escolha de empresas para a realização de projetos em geral, o Executivo Estadual atua somente como interveniente na execução do contrato. Isso incorre no risco de formulação, execução e controle contratual dissonante ao interesse público e ao Plano de Manejo da UC, além da possibilidade de acarretar uma gestão ineficiente e onerosa para o Estado em razão de não ter participado no momento da contratação. Dessa forma, considerou-se que tais riscos são extremos para a organização e, como forma de mitigá-los, propõe-se o estabelecimento de atos normativos disciplinando os procedimentos de contratação com entes privados.

Foi constatada, também, uma deficiência no controle e na análise das prestações de contas, que se juntam à fragilidade na transparência das ações das UCs e na atuação dos conselhos. Estes, somados à ausência de dados gerenciais referente aos trabalhos executados nas UCs, comprometem a avaliação dessas unidades em relação à devida execução

do plano de manejo e ao cumprimento de sua função socioambiental.

Uma vez que a SEDAM tem insuficiência de pessoal para análise das documentações, as atas e deliberações dos conselhos não estão abertas ao controle social e inexistem modelos de prestações de contas. Isso inviabiliza uma análise mais precisa do cumprimento da função socioambiental das UCs, ensejando a necessidade de estabelecimento de modelos e manuais, além do aprimoramento dos mecanismos de transparência, da geração de dados gerenciais, do fortalecimento dos recursos humanos e do maior estímulo à participação social.

Ademais, identificou-se a existência de UCs sem gestores designados e, naquelas que possuem gestores, percebeu-se que as remunerações são incompatíveis com as demandas e responsabilidades existentes para o gerenciamento de uma unidade. Na análise dos eventos, foi possível identificar o risco de não cumprimento da função socioambiental das unidades que apresentam fragilidades em sua gestão e o risco de rotatividade de servidores na Coordenadoria de Unidades de Conservação, em virtude de haver um baixo número de servidores efetivos e da remuneração dos servidores comissionados ser incompatível com as funções desempenhadas.

Por fim, identificou-se uma lacuna normativa que discipline as prestações de contas dos recursos aplicados nas populações tradicionais por entes privados, e/ou outros, aos moradores tradicionais das UCs. Na visita *in loco*, ocorreram diversos relatos de moradores tradicionais que desconhecem o destino da aplicação dos recursos. Além disso, no questionário aplicado, a Coordenadoria de Unidades de Conservação (CUC) informou que não possuía servidores suficientes para analisar as prestações de contas. Dessa forma, percebeu-se que tal situação incide no risco de utilização ineficiente e ineficaz dos recursos aplicados nas UCs, sendo o nível de risco alto e, com o objetivo de mitigá-lo, sugeriu-se o estabelecimento de atos normativos disciplinando os procedimentos de prestação de contas dos recursos aplicados aos moradores tradicionais.

5.6 EIXO VI – ADERÊNCIA DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS AO ZSEE

Contextualização

O Zoneamento Socioeconômico e Ecológico (ZSEE) do Estado de Rondônia é uma das principais ferramentas de organização da ocupação e da utilização do solo e dos recursos naturais do Estado. Nesse sentido, esse eixo tem o objetivo de verificar se a distribuição das atividades produtivas do setor florestal está respeitando as orientações do ZSEE do estado, em especial se as autorizações para exploração e alvarás de funcionamento das empresas florestais observam esse instrumento.

Dessa forma, foram levantadas nesse eixo a distribuição espacial das atividades de exploração e beneficiamento dos produtos e subprodutos florestais relacionando-os ao ZSEE do estado, bem como as iniciativas para promover o atendimento

a esse instrumento normativo da produção florestal e sua atualização.

Técnicas Utilizadas

No presente eixo, utilizamos as seguintes técnicas de auditoria, incluindo os seguintes meios de coleta de dados e informações:

- Entrevistas preliminares;
- Aplicação de questionários;
- Análise de documento e evidências;
- Entrevista de validação de informações.

Matriz de Riscos do Eixo VI

Com as informações coletadas, foi elaborada a seguinte matriz de risco do Eixo VI.

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO VI – ADERÊNCIA DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS AO ZSEE	Intempestividade na atualização do ZSEE.	Risco de atraso na atualização do ZSEE.	Rara	Relevante	MÉDIO	Buscar a interlocução com os atores responsáveis pelo andamento do processo de atualização e ampliar o debate público sobre o tema.
	Ausência de planejamento estratégico da organização.	Risco de falta de integração entre o planejamento da SEDAM/RO e as disposições do ZSEE.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Elaboração do Planejamento Estratégico da SEDAM/RO de forma integrada às disposições do ZSEE.
	Ausência de processo de monitoramento e avaliação da implementação e da observância ao ZSEE.	Risco de ineficácia de monitoramento e avaliação do ZSEE.	Rara	Relevante	MÉDIO	Criação de processo de monitoramento e avaliação periódica do ZSEE, incluindo mecanismos de divulgação de relatórios e demais informações sobre a sua implementação. Incluir a Comissão Estadual de Zoneamento do Estado no processo de monitoramento e avaliação do plano, bem como divulgar as informações sobre o funcionamento da comissão.

Análise dos Riscos do Eixo VI

O Setor responsável pelo Zoneamento Socioeconômico e Ecológico do Estado de Rondônia foi, dentre os setores e eixos auditados, o que apresentou melhores condições estruturais, tecnológicas e de recursos humanos para o desenvolvimento de suas

funções. Isso se refletiu na identificação de apenas 3 riscos, sendo que um deles não tem origem no próprio setor, pois se trata da elaboração de um planejamento estratégico para a SEDAM, que deve ter como força motriz a alta administração da secretaria, mas que afeta de maneira significativa as atividades do setor.

Percebe-se que a ausência de Planejamento Estratégico da SEDAM se relaciona com outros eixos presentes na auditoria devido a sua importância para a organização, acarretando diferentes riscos. No presente eixo, o risco é de falta de integração entre o planejamento das atividades da Secretaria e as disposições do ZSEE. Sugere-se, que na elaboração do Planejamento Estratégico da SEDAM, se observe as disposições do ZSEE, de forma que se torne um planejamento integrado.

No entanto, é importante que o ZSEE esteja atualizado para que o Plano Estratégico a ser elaborado já considere as novas zonas e subzonas. Nesse sentido, recomenda-se que a SEDAM busque a interlocução com os atores responsáveis pelo andamento do processo de atualização do ZSEE,

tanto no Executivo quando no Legislativo, e amplie o debate público sobre o tema junto à sociedade civil e ao setor privado.

Ademais, constatou-se a ausência de processo que monitore e avalie a implementação do ZSEE, o que implica no risco da ineficácia desse importante instrumento. Com isso, para o tratamento dos riscos, recomenda-se a criação de processo de monitoramento e avaliação periódica da observância ao ZSEE, incluindo a divulgação ativa dos relatórios e demais documentos gerados nesse processo. Esse processo deve incluir, ainda, a Comissão Estadual de Zoneamento do Estado no processo de monitoramento e avaliação do ZSEE, bem como divulgação das informações sobre o funcionamento da comissão.

5.7 EIXO VII – EFICIÊNCIA PRODUTIVA DOS PROJETOS E INDÚSTRIA DE BENEFICIAMENTO

Contextualização

A exploração madeireira através do Manejo Florestal no Estado de Rondônia se intensificou no início dos anos 2000. Considerando o ciclo de corte dessa atividade, é razoável supor que parte dos planos de manejos florestais aprovados naquela época estará apta a receber o segundo ciclo de corte nos próximos anos. Isso porque as espécies remanescentes atingirão o diâmetro de corte para a nova exploração madeireira. Observar esse fato diminui a pressão pela exploração em novas áreas uma vez que, devido ao grande número de projetos já aprovados e à restrição da exploração em áreas de proteção integral, as áreas particulares disponíveis para o manejo florestal são escassas.

No entanto, a reentrada para a exploração do segundo ciclo é possível diante da qualidade da execução do manejo no primeiro ciclo, desde o abate e o transporte dos indivíduos florestais de interesse comercial até a condução da floresta para a regeneração e o estímulo ao incremento de diâmetro dos indivíduos remanescentes. Assim, nesse momento, analisar esse aspecto pode revelar muito sobre a qualidade da execução dos Planos de Manejo Florestal (PMFS).

Outro aspecto relevante para a sustentabilidade do setor florestal é a eficiência de sua cadeia produtiva, desde a aplicação de técnicas de abate e transporte que evitem o desperdício de matéria-prima até o estudo do Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV) das indústrias de beneficiamento. Cada indústria tem um nível técnico de conversão da madeira em tora para a madeira serrada que pode variar de acordo com a qualidade da maquinaria, o nível de manutenção e capacidade técnica, e o treinamento dos recursos humanos. Por isso, deve-se estimular esse tipo de estudo por parte das empresas florestais, ao mesmo tempo em que se atesta sua veracidade, uma vez que o desperdício pode gerar pressão de exploração em novas áreas florestais e que eventuais fraudes nos estudos de CRV podem gerar créditos de madeira fictícios.

Ademais, há de se averiguar a utilização dos resíduos florestais por parte das empresas, pois sabe-se que todo o projeto florestal gera subprodutos florestais que podem ser aproveitados, como material para artesanato, lenha com potencial energético através do uso da biomassa, dentre outros.

Sendo assim, nesse eixo foram analisadas: a quantidade de Planos de Manejo Florestal Sustentáveis (PMFS) que entrarão no seu ciclo de corte subsequente; o processo de autorização, fiscalização e monitoramento desse novo ciclo; a relação entre empresas florestais ativas e empresas florestais que possuem estudo de Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV), bem como o processo de aprovação, monitoramento e fiscalização desse estudo, além de se analisar o uso dos resíduos florestais por parte de projetos e empresas, o que visa a otimização do uso dos produtos e subprodutos florestais.

Técnicas Utilizadas

No presente eixo, utilizamos as seguintes técnicas de auditoria, incluindo os seguintes meios de coleta de dados e informações:

- Entrevistas preliminares;
- Aplicação de questionários;
- Análise de documento e evidências;
- Entrevista de validação de informações;
- Visita *in loco*.

Matriz de Riscos do Eixo VII

A partir da coleta e análise das informações, foi elaborada a seguinte matriz de risco do Eixo VII:

EIXOS DE VERIFICAÇÃO	EVENTO DE RISCO	RISCOS	PROBABILIDADES	CONSEQUÊNCIAS	NÍVEL DE RISCO	AÇÕES SUGERIDAS
EIXO VII - EFICIÊNCIA PRODUTIVA DOS PROJETOS E INDÚSTRIAS DE BENEFICIAMENTO	Fragilidade no controle e no monitoramento dos Ciclos de Corte dos Manejos Florestais.	Risco de desabastecimento de madeira no Estado de Rondônia nos próximos anos.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade de promover o estímulo à reentrada em áreas aptas a um novo ciclo de corte ante à homologação de novos PMFS. Adotar medidas para fortalecer a análise de relatórios de atividades, o monitoramento e o controle dos PMFS já explorados ou em execução.
		Risco de aumento da pressão sobre a floresta nativa (sustentabilidade), em razão da impossibilidade de retorno às florestas já exploradas.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	
		Risco de aumento da exploração ilegal de madeira.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	
		Risco de invasão de Unidades de Conservação para retirada de madeira.	Frequente	Muito relevante	EXTREMO	
	Fragilidade dos dados gerenciais para avaliação da adesão das empresas licenciadas no estabelecimento do CRV.	Risco de baixo desempenho produtivo dos empreendimentos devido ao elevado percentual de empresas que não apresentaram estudo de Coeficientes de Rendimento Volumétrico.	Eventual	Relevante	ALTO	Realizar estudo dos motivos de não adesão das empresas licenciadas ao CRV. Avaliar viabilidade de estabelecimento de política de promoção à adesão das empresas ao CRV.
	Insuficiência de monitoramento das empresas florestais.	Risco de baixo desempenho produtivo pela insuficiência de monitoramento das empresas florestais no que concerne ao rendimento volumétrico.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	Elaboração de um Plano de Monitoramento das empresas florestais com critérios de priorização dos empreendimentos baseado em análise de riscos (ex.: proximidade de áreas protegidas, histórico de autos de infração, etc.).
		Risco de fraude por insuficiência de monitoramento das empresas florestais no que concerne ao rendimento volumétrico.	Eventual	Muito relevante	EXTREMO	
	Ineficiência no processo de monitoramento do CRV em razão da insuficiência de pessoal.	Risco de morosidade nos processos de monitoramento dos estudos do CRV.	Frequente	Relevante	EXTREMO	Avaliar a viabilidade da realização de concurso público para atender esse e outros setores.
	Insuficiência de estrutura física e tecnológica.	Risco de acúmulo de processos.	Eventual	Relevante	ALTO	Mapeamento dos motivos que levam à insuficiência de recursos materiais e tecnológicos. Levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos.
		Risco de baixa qualidade das análises.	Eventual	Relevante	ALTO	Otimização do orçamento para atendimento das demandas do CRV. Propor soluções para o problema de insuficiência de recursos materiais e tecnológicos através de um planejamento formal.

Análise dos Riscos do Eixo VII

No eixo eficiência produtiva dos projetos e indústrias de beneficiamentos foram encontrados riscos de relevância e impacto extremos para o setor florestal. Esse eixo estudou os aspectos práticos das atividades de produção florestal ao longo da cadeia produtiva, desde a aplicação das técnicas de manejo florestal no momento da exploração até seus respectivos impactos no equilíbrio ecológico quanto às atividades de beneficiamento da madeira bruta nas indústrias.

Observou-se que a SEDAM não tem conseguido analisar os relatórios pós-exploratórios, devido à insuficiência de pessoal e por focar sua política de análise no momento da homologação das atividades de manejo. Esse risco foi identificado no eixo que trata do licenciamento e do monitoramento das atividades de exploração florestal, mas que tem impacto direto no eixo eficiência produtiva. A falta de análise dos relatórios trimestrais de exploração e pós-exploratórios dos projetos de manejo, aliada à insuficiência de vistoria de monitoramento, enseja um elevado risco de os projetos estarem sendo executados fora dos padrões técnicos que permitiriam a manutenção do equilíbrio ecológico, ao mesmo tempo que conduziria a floresta manejada à possibilidade de um novo aproveitamento dentro do ciclo de corte estabelecido. Sem a aplicação correta das técnicas de manejo, além do desequilíbrio ecológico, há a possibilidade de inviabilidade de um novo reaproveitamento econômico madeireiro daquela área, pois a floresta não seria conduzida a produzir de maneira sustentável para ser novamente explorada. Como a SEDAM não tem analisado esses relatórios, e também tem vistoriado de maneira insuficiente no momento do monitoramento ou no pós-exploratório, não é possível saber se os projetos aprovados, já explorados no primeiro ciclo, estão em condições de abastecer a indústria através do aproveitamento do estoque florestal do segundo ciclo. Isso representa um risco extremo de desabastecimento do setor florestal do Estado de Rondônia nos próximos anos, uma vez que as áreas privadas disponíveis para serem manejadas estão se esgotando, dado que muitas delas já possuem um manejo florestal em execução ou já explorado aguardando um novo ciclo de corte.

Esse risco de desabastecimento da indústria reflete diretamente no aumento da exploração ilegal, em especial na exploração ilegal de madeira em unidades de conservação, terras indígenas ou outras áreas especialmente protegidas. É necessária uma análise mais aprofundada desse cenário para a adoção de medidas que evitem o colapso do abastecimento de matéria-prima para a indústria madeireira do Estado e/ou que aumentem ainda mais a pressão nas áreas protegidas.

Outro fator que tem impacto direto nesse cenário é a fragilidade dos dados gerenciais da SEDAM sobre o setor florestal, o que também ocorre devido à insuficiência de vistorias de monitoramento e análise dos relatórios de monitoramento. A ausência ou intempestividade dos dados gerenciais comprometem o processo de decisão sobre as políticas públicas. Essa constatação corrobora o fato de a SEDAM ainda não possuir um planejamento estratégico próprio para a Secretaria, o que dificulta a adoção de medidas efetivas para a gestão dos ativos ambientais e florestais.

Quanto à eficiência do aproveitamento da madeira no momento de sua conversão em tora para madeira beneficiada, com a instituição do Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV), nota-se que há um procedimento estabelecido para que as empresas declarem quais são seus rendimentos por espécie comercial até o momento da homologação desses coeficientes. Porém, uma vez aprovado o CRV da empresa, a SEDAM tem tido dificuldade em realizar o monitoramento por insuficiência de pessoal. Além disso, a já mencionada fragilidade nos dados gerenciais não permite avaliar o nível de adesão das empresas ao CRV. Esse cenário representa um risco de geração de crédito virtual de madeira, dado que é possível se utilizar de CRVs artificialmente altos para “esquentar” madeira de origem ilegal.

Por fim, a auditoria detectou que a equipe que trabalha com esse tipo de atividade sofre restrições pela insuficiência de recursos materiais e tecnológicos para o desempenho de suas atividades, gerando o risco de acúmulo de processos e baixa qualidade das análises. Assim, são necessárias iniciativas ligadas à otimização do orçamento, bem como estudo da demanda de recursos e proposição de medidas que, no mínimo, mitiguem esses riscos.

6

RECOMENDAÇÕES

Levando-se em consideração o diagnóstico realizado e os riscos identificados, apresentamos as recomendações elencadas abaixo à SEDAM, com o objetivo de aprimorar a governança e a integridade do órgão e da gestão florestal do estado de Rondônia. As recomendações estão baseadas nas “ações sugeridas” que constam na matriz de risco de cada eixo e foram aqui detalhadas e agrupadas em três grandes temas: (i) Fortalecimento institucional da SEDAM; (ii) Licenciamento, monitoramento e controle da exploração madeireira; (iii) Gestão territorial, regularização ambiental e áreas protegidas.

6.1 FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DA SEDAM

Planejamento Estratégico

- Elaborar um Planejamento Estratégico da SEDAM, alinhado ao Planejamento Estratégico do Governo Estadual e ao Plano Plurianual, que inclua mecanismos de monitoramento e de transparência do cumprimento dos objetivos, metas e ações previstas.

Recursos humanos, materiais e tecnológicos

- Realizar levantamento da demanda de contratação de servidores para as atividades-meio e atividades-fim da SEDAM, inclusive para os temas auditados nos quais foram identificados déficits de servidores, como licenciamento, monitoramento e controle da exploração florestal, gestão de unidades de conservação e fiscalização ambiental;
- Avaliar a viabilidade de realização de concursos públicos para suprir o passivo de servidores identificado, priorizando as áreas com maior demanda;
- Institucionalizar e implementar plano formal de treinamento, capacitação e atualização para os servidores, que inclua objetivos, público-alvo, metas e cronograma, bem como questões relativas ao código de ética, a canais de denúncia de irregularidades e corrupção, ouvidoria, ao controle interno, ao planejamento, à gestão financeira, ao licenciamento, à fiscalização e à regularização ambiental;

- Promover a difusão da conduta ética entre os servidores da SEDAM por meio da institucionalização da Comissão de Ética através de ato normativo, realização de campanhas de divulgação do Código de Ética, elaboração de materiais simplificados sobre condutas vedadas aos servidores e difusão de informações sobre o tema para o público externo;
- Avaliar a viabilidade da reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores (PCCR) da SEDAM;
- Promover treinamentos e capacitações periódicas específicas sobre a gestão da exploração madeireira para servidores, incluindo temas como análise de processos, operacionalização do SisDOF e do SINAFLOR, detecção de fraudes no licenciamento de planos de manejo, monitoramento, controle e fiscalização da exploração, do transporte e do beneficiamento de produtos florestais;
- Capacitar os servidores da SEDAM, principalmente agentes de fiscalização em campo, sobre os procedimentos e outros requisitos legais de autos de infrações ambientais;
- Realizar levantamento da demanda de recursos materiais e tecnológicos necessários para as atividades-meio e atividades-fim da SEDAM, incluindo aqueles voltados para a implementação das recomendações apresentadas na auditoria detalhada neste relatório.

Gestão de prazos, processos e informações

- Mapear e institucionalizar os fluxos processuais, incluindo a definição de prazos para análise e manifestação das áreas responsáveis e os procedimentos objetivos de distribuição de processos entre os servidores;
- Publicar as normas e os procedimentos relativos aos fluxos processuais, divulgando interna e externamente os responsáveis pela análise de cada tipo de processo nas coordenadorias responsáveis pela gestão florestal da SEDAM;
- Avaliar o cumprimento dos fluxos processuais, incluindo prazos e distribuição de processos, visando o seu aprimoramento contínuo;
- Elaborar sistema de geração, controle e análise de informações gerenciais para tomada de decisões sobre a gestão florestal no estado (exploração florestal, gestão de unidades de conservação, etc.), incluindo o uso das informações geradas pelo SINAFLOR e a previsão de treinamentos de servidores responsáveis pela gestão das informações na SEDAM;
- Em parceria com a CGE, realizar estudo ou auditoria operacional que identifique os gargalos na arrecadação de multas decorrentes de infrações ambientais;
- Adotar "check list" de processos, incluindo indicações de riscos de erros e fraudes. A adoção de "check list" ou relatórios de conformidade podem auxiliar a padronização da avaliação de processos, evitando a adoção de critérios subjetivos;
- Adotar o princípio das três linhas de defesa na gestão processual da SEDAM.

Transparência e Controle Social

- Realizar as reuniões bimestrais do Conselho Estadual de Política Ambiental (CONSEPA), conforme previsto na Lei Estadual nº 3.945/2016;

- Divulgar informações e documentos do CONSEPA e dos Conselhos de Unidades de Conservação no site da SEDAM, incluindo informações sobre funcionamento, calendários de reuniões, convocações, atas, comissões técnicas, deliberações e resoluções;
- Elaborar uma estratégia para promoção do controle social que inclua o aprimoramento do funcionamento dos conselhos vinculados à SEDAM, bem como a promoção de consultas e audiências públicas, estimulando a participação e o controle social das políticas ambientais do Estado, da formulação de normas e das demais atividades da Secretaria;
- Criar o Conselho de Usuários de Serviços Públicos junto à SEDAM, com base na Lei Federal nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública;
- Elaborar norma conjunta CGE/SEDAM que defina periodicidade, formato, responsáveis e categorias de informação que devem ser divulgadas de forma ativa no site da SEDAM;
- Garantir a disponibilização pública, integral, periódica e em formato aberto dos documentos e dados relacionados à gestão florestal, o que deve incluir, dentre outros: os PMFS, as AUTEX, as informações gerenciais produzidas pelo SINAFLOR, a lista de processos em análise, as licenças ambientais, os relatórios de vistorias e pós-exploratórios, os processos de regularização ambiental e os autos de infração, incluindo multas e arrecadação;
- Publicar no site da SEDAM as informações e os documentos pertinentes ao Zoneamento Socioeconômico e Ecológico do Estado de Rondônia (ZSEE), incluindo aqueles relativos: (i) ao ZSEE vigente; (ii) ao processo de atualização, assim como os que embasaram a elaboração do Projeto de Lei Complementar 85/2020; (iii) ao funcionamento da Comissão Estadual de Zoneamento do Estado, como sua composição, convocatórias, atas e deliberações;
- Divulgar os links de acesso público aos processos SEI relacionados ao licenciamento, ao monitoramento e ao controle da atividade de exploração florestal, garantindo que os documentos sigilosos ou sensíveis tenham o acesso público restrito no sistema.

Definições Jurídicas

- Criar comitês técnicos e jurídicos para dirimir controvérsias e subjetividades na interpretação e na aplicação da legislação florestal no estado, com participação de pesquisadores, setor privado e organizações da sociedade civil;
- Elaborar manual interno de orientação jurídica de servidores em temas relevantes, com a participação de advogados e técnicos da SEDAM;
- Promover definições sobre a aplicação do Código Florestal no Estado, especialmente em relação à Reserva Legal;
- Realizar levantamento dos aspectos da legislação florestal que não estão sendo atendidos, avaliar as razões que influenciam no não atendimento e elaborar plano que considere os problemas identificados.

Promoção de parcerias e acordos de cooperação:

- Com o IBAMA, responsável pelo Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR), para fortalecer o processo de autorização e

monitoramento da exploração florestal, visando diminuir o risco de geração, movimentação e uso de créditos falsos para a “lavagem” da madeira;

- Com órgãos policiais e de controle, órgãos ambientais e organizações da sociedade civil que atuam na área ambiental ou de detecção de fraudes, visando o intercâmbio de conhecimentos, práticas, tecnologias e métodos de gestão, fiscalização, monitoramento e controle;
- Com instituições diversas, para combater invasões, conflitos fundiários, grilagem e exploração ilegal de madeira nas Unidades de Conservação estaduais;
- Com instituições públicas e organizações da sociedade civil, para promover o georreferenciamento de pequenos imóveis rurais e a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR);
- Com o INCRA, para promover a regularização fundiária no Estado, necessária à emissão de autorizações de exploração florestal;

6.2 LICENCIAMENTO, MONITORAMENTO E CONTROLE DA EXPLORAÇÃO MADEIREIRA

- Elaborar cartilha para servidores que reúna os tipos de fraudes mais comuns na cadeia da madeira. Além da descrição do tipo de fraude, o material pode incluir formas de monitoramento, detecção e reporte;
- Criar e divulgar materiais de orientação sobre a aplicação da legislação florestal para apoiar a atuação dos servidores, incluindo “check lists”, modelos de documento e manuais;
- Elaborar e implementar plano de monitoramento da execução dos Planos de Manejo Florestal (PMFS) via imagens de satélite, com previsão de recursos financeiros, humanos e tecnológicos para a sua execução;
- Elaborar e implementar plano de vistoria dos PMFS, visando o cumprimento da Resolução Conama 406/2009 e do Decreto Estadual 23.481/2018 que preveem a vistoria em todos os PMFS em prazo não superior a 2 anos;
- Nas vistorias, otimizar procedimentos de controle da cadeia de custódia e ro-manejamento de pátio, dada a sua relevância para prevenir e detectar a geração e a movimentação de créditos florestais falsos;
- Implementar medidas voltadas à análise sistemática de relatórios trimestrais de exploração e pós-exploratórios elaborados pelo empreendedor, visando avaliar a regularidade da execução dos PMFS e produzir dados gerenciais sobre o tema;
- Elaborar e implementar plano de fiscalizações periódicas em PMFS e empresas florestais que defina prioridades a partir de análise de riscos (histórico de atuações das empresas, proximidade de Unidades de Conservação e Terras Indígenas com histórico de exploração ilegal de madeira, entre outros);
- Realizar estudo sobre a viabilidade de reentrada em áreas com PMFS já explorados, fomentando a realização de um novo ciclo de corte;

- Fomentar maior eficiência produtiva por meio do estímulo a melhorias tecnológicas de beneficiamento, da realização de estudos sobre os motivos de não adesão de parte das empresas licenciadas ao Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV) e da análise de possíveis ações de fomento a sua adesão.

6.3 GESTÃO TERRITORIAL, REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E ÁREAS PROTEGIDAS

Zoneamento Socioeconômico e Ecológico (ZSEE)

- Ampliar o debate público sobre a atualização do ZSEE, incluindo gestores públicos, bem como atores do setor privado e da sociedade civil, visando aprovar proposta que assegure a compatibilidade entre a distribuição espacial de atividades econômicas e a proteção ambiental, conforme previsto no Decreto Federal nº 4.297/2002 e na legislação estadual sobre o tema;
- Definir um Zoneamento Socioeconômico e Ecológico adequado para organizar a exploração de madeira em áreas públicas e privadas do Estado, sem comprometer a proteção do meio ambiente, incluindo a manutenção de áreas de proteção integral;
- Criar processos de monitoramento e avaliação periódica do ZSEE, incluindo mecanismos de divulgação de relatórios e demais informações sobre a sua implementação;
- Incluir a Comissão Estadual de Zoneamento do Estado no processo de monitoramento e avaliação do plano.

Unidades de Conservação estaduais

- Designar gestores para todas as Unidades de Conservação estaduais, com base em critérios técnicos e experiência profissional comprovada;
- Realizar capacitações de gestores e de conselheiros de UCs, especialmente em relação à prestação de contas sobre recursos destinados à Unidades de Conservação, bem como ao funcionamento e às atribuições desses Conselhos;
- Regulamentar procedimentos pertinentes à contratação de entes privados e à prestação de contas de recursos aplicados junto às comunidades tradicionais residentes nas Unidades de Conservação (incluindo a divulgação de relatórios de prestação de contas);
- Elaborar guias e manuais sobre gestão de Unidades de Conservação, a fim de auxiliar a capacitação de todos os agentes envolvidos em sua gestão;
- Elaborar e implementar plano de monitoramento e prevenção contra invasões de Unidades de Conservação do Estado, incluindo ações de combate à grilagem e à exploração ilegal de madeira;

- Estabelecer mecanismos de monitoramento e controle da implementação dos Planos de Manejo de uso múltiplo das Unidades de Conservação que inclua análise no mínimo anual sobre o seu cumprimento e divulgação de relatório de monitoramento no site da SEDAM.

Regularização ambiental e fundiária de imóveis rurais

- Publicar ato normativo que institucionalize o manual de procedimentos de análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em âmbito estadual;
- Promover ampla divulgação do manual de procedimentos de análise do CAR, incluindo a realização de oficinas para servidores e proprietários rurais sobre sua utilização e sua aplicação;
- Promover a validação do CAR e conduzir análise do Programa de Regularização Ambiental (PRA);
- Mapear as áreas com conflito e sobreposição do CAR, visando o planejamento de ações de mitigação;
- Regulamentar a segregação de funções em processos de análise do CAR e do Programa de Regularização Ambiental (PRA);
- Celebrar parcerias com o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para avançar na regularização fundiária do Estado, permitindo a autorização de exploração florestal com segurança jurídica.

7

CONCLUSÃO

A auditoria detalhada neste relatório tem origem no Termo de Cooperação assinado entre a Transparência Internacional – Brasil e o Governo de Rondônia, publicado no Diário Oficial nº 18 do dia 13/03/2020, que tem como objeto a união de esforços entre as partes para criar um programa de cooperação em agenda técnico-institucional, a fim de aprimorar o controle da corrupção, através do desenvolvimento e da implementação de ações voltadas para a integridade.

Nessa auditoria, foram representantes da esfera governamental a CGE, Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo do Estado de Rondônia, e a SEDAM, órgão responsável pela gestão dos ativos florestais no Estado de Rondônia, dentro do SISNAMA. A CGE cumpriu sua missão estabelecida no art. 2º, inciso V, do Decreto Estadual nº 23.277/2018, na condição de terceira linha de defesa, de avaliação e de consultoria, exercida exclusivamente pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações no âmbito do Poder Executivo Estadual. A SEDAM também cumpre sua missão nesse processo de acordo com o art. 2º, incisos III e IV, do Decreto Estadual nº 23.277/2018, na qualidade de primeira e segunda linha de defesa constituída pelas funções de supervisão, monitoramento e assessoramento quanto a aspectos relacionados aos riscos e controles internos da gestão do órgão ou da entidade. Nesse contexto, a Transparência Internacional – Brasil cumpriu sua função de representação social, tanto no sentido de provocar a administração pública para a iniciativa quanto de realizar o controle social da auditoria durante as etapas do processo, além de apoiar a construção técnica participando de reuniões e emitindo opiniões e sugestões.

A auditoria realizada representa, também, um importante avanço na forma de fazer controle, pois alia o conhecimento técnico em auditoria e gestão de risco do órgão central de controle interno, o conhecimento técnico específico em gestão dos ativos florestais da SEDAM e o controle social exercido pela Transparência Internacional – Brasil, junto à participação direta da sociedade, para opinar sobre o planejamento da auditoria através do Edital de Chamamento de Contribuição Social – ECCS Nº 1/2020. Assim, essa auditoria operacional alicerçou-se no rigor metodológico em procedimentos de auditoria, nos fundamentos técnicos e normativo-legais do setor florestal, na transparência e na *accountability* através da participação social e de uma organização não-governamental, representando formalmente o controle social.

Considerando o objetivo dessa auditoria operacional, conclui-se que seu objetivo foi atingido uma vez que o diagnóstico situacional foi elaborado junto a uma matriz de risco, que apresentou os eventos de risco, mensurou a probabilidade de eventos ocorrerem e afetarem negativamente a integridade e a sustentabilidade do setor florestal, ao mesmo tempo em que se avaliou o impacto causado por esses eventos, com suas respectivas classificações de níveis de risco, de acordo com uma escala de probabilidades e consequências. Por fim, foram elaboradas recomendações para aprimorar a integridade e a governança no setor florestal do estado. É importante destacar que, devido a sua natureza de diagnóstico e consultoria, nos termos do Decreto Estadual nº 23.277/2018, este relatório tem função de agregar valor à gestão florestal do Estado de Rondônia através da identificação de riscos e da proposição de respostas aos riscos identificados e avaliados. Porém, é de se mencionar o respeito à discricionariedade da alta administração da SEDAM na apreciação das ações sugeridas e na adoção delas ou de medidas alternativas que tratem os riscos identificados e avaliados.

Diante disso, recomenda-se que a alta administração da SEDAM avalie, em conjunto com a sua equipe técnica, as recomendações apresentadas neste relatório de auditoria e delibere sobre a viabilidade da sua implementação, dando especial atenção às recomendações relacionadas aos riscos classificados como extremos e altos.

Recomenda-se também à SEDAM que, considerando os princípios da transparência, da participação social e da integridade, após a apreciação da Matriz de Risco e das recomendações apresentadas, elabore em até 120 dias um plano de ação com medidas de respostas aos riscos identificados, estabelecendo objetivos, metas, prazos e responsáveis, e que compartilhe esse plano de ação, bem como relatórios semestrais sobre a sua execução, para que a sociedade possa acompanhar seu desenvolvimento e exercer o controle social.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Decreto Federal nº 4.297 de 10 de julho de 2002. Regulamenta o Art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Brasília, DOU, 2002.

BRASIL, Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DOU, 2012.

BRASIL, Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DOU, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução nº 406/2009. Brasília: CONAMA, 2009.

IBAMA. Produção madeireira de espécie nativas brasileiras (2012 a 2017). Brasília: Ibama, 2019.

MANUAL DE AUDITORIA OPERACIONAL, Copyright 2010, Tribunal de Contas da União Impresso no Brasil / Printed in Brazil. Brasília, 2010.

MANUAL DE AUDITORIA OPERACIONAL / Tribunal de Contas da União. – 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

MANUAL DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Secretaria Federal de Controle Interno Brasília, dez. 2017.

MAXIMIANO, A. C. A.. Introdução à administração. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

RONDÔNIA. Decreto Estadual nº 23.277 de 16 de outubro de 2018. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Controle Interno, regulamenta e dá outras providências. Rondônia, DOE, 2018.

RONDÔNIA. Decreto Estadual nº 23.481 de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de Planos de Manejo Florestal Sustentável nas florestas primitivas e suas formas de sucessão no Estado de Rondônia e dá outras providências. Rondônia, DOE, 2018.

RONDÔNIA. Um novo norte, novos caminhos – Plano Estratégico Rondônia, 2019-2023. Rondônia, 2019.

Acesse o relatório completo da auditoria em
www.rondonia.ro.gov.br/cge