



# GUIA DE INTEGRIDADE EM LICENCIAMENTO AMBIENTAL

**e**NCCLA  
2024

Coordenação de ação:

**Controladoria-Geral da União  
Conselho Nacional de Controle Interno**

**ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO**

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Anexo II  
Brasília - DF / CEP: 70.064-901

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A  
Brasília - DF / CEP: 70297-400  
[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

**AÇÃO 06/2024**

**Avaliação de riscos de integridade no processo de licenciamento ambiental, como forma de prevenir e combater fraude e corrupção**

**Coordenadores:** CGU, CONACI

**Colaboradores:** AGU, AJUFE, AMPCON, ANPR, ATRICON, CGE/MG, CGM/SP, CJF, CNMP, DRCI, MPC/RS, MPDFT, MPGO, MPT, PGE/RS, REDE/SECEX-SC, SAL/MJSP, SENASP/MJSP, TCU

**Convidados:** IBAMA, MMA, TI BR

Obra atualizada até novembro de 2024

Diagramação: Coordenação-Geral de Planejamento e Inovação (CGPLA/SFC),  
(sob supervisão da Assessoria de Comunicação Social (Ascom/CGU))

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos,  
desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2024 CGU | Enccla

Lista de abreviaturas e siglas • 5

Prefácio • 11

1. Introdução • 12

2. Contextualização • 13

2.1. O que é o licenciamento ambiental? • 13

2.2. Qual a relação entre o licenciamento ambiental e a integridade? • 14

2.3. Quais os princípios básicos que norteiam o licenciamento ambiental? • 16

2.4. Como o licenciamento ambiental está organizado no Brasil? • 18

2.5. Quais as etapas básicas do licenciamento ambiental? • 23

2.6. Qual o panorama (ou cenário) atual do licenciamento ambiental no Brasil? • 24

3. Principais riscos à integridade no licenciamento ambiental • 30

3.1. Riscos Transversais • 31

3.1.1. Cooptação de agentes públicos em favor de interesses privados • 31

3.1.2. Atuação inadequada dos agentes públicos em razão da sobreposição de funções • 33

3.1.3. Ocorrência de nepotismo e de atuação de agentes públicos em situação de conflito de interesses	• 35
3.1.4. Alterações normativas que ameacem os objetivos do licenciamento ambiental	• 38
3.2. Riscos relacionados à Análise e Tomada de decisão	• 39
3.2.1. Receber vantagens indevidas para influenciar trâmite processual	• 39
3.2.2. Emitir licença ambiental sem o cumprimento de normas e requisitos legais	• 40
3.2.3. Ocorrer decisão inadequada por insuficiência de informações devido ao baixo compartilhamento de dados entre os atores envolvidos	• 42
3.3. Riscos relacionados ao Acompanhamento e à Fiscalização	• 43
3.3.1. Fiscalizar de forma inadequada e insuficiente	• 43
3.3.2. Iniciar atividade econômica sem licença ambiental	• 45
3.3.3. Ocorrer lavra ilegal	• 46
3.3.4. Utilizar títulos minerários como ativo patrimonial	• 48
3.4. Riscos relacionados à Transparência e Participação Social	• 49
4. Matriz de Riscos e orientações para autoavaliação	• 54
4.1. Informações da Matriz	• 55
4.1.1. Item, Categoria e Fraqueza/Ameaça	• 55
4.1.4. Risco	• 55
4.1.5. Probabilidade (P), Impacto (I) e Nível de Risco (P x I)	• 56
4.1.6. Ação Mitigadora do Risco	• 56
4.1. Exemplos de preenchimento da Matriz	• 57
Conclusão	• 58

- ADEMA-SE** • Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe
- AGU** • Advocacia-Geral da União
- AI** • Avaliação de Impacto
- AJUFE** • Associação dos Juízes Federais do Brasil
- Ambiental** Guará • Sistema de Licenciamento Ambiental Portal Ambiental Guará
- AMPCON** • Associação Nacional do Ministério Público de Contas
- ANA** • Agência Nacional de Águas
- ANM** • Agência Nacional de Mineração
- ANPR** • Associação Nacional dos Procuradores da República
- APAs** • Áreas de Proteção Ambiental
- APO** • Análise Preliminar do Objeto
- ATRICON** • Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
- CAR** • Cadastro Ambiental Rural da SEDAM-RO
- CBDF** • Comissão Bipartite do Distrito Federal
- CEP** • Comissão de Ética Pública
- CEPAL** • Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CETESB-SP** • Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
- CF** • Constituição Federal
- CFEM** • Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
- CFJ** • Conselho da Justiça Federal

**CGE-MG** • Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais  
**CGM-SP** • Controladoria-Geral do Município de São Paulo  
**CGU** • Controladoria-Geral da União  
**Cnen** • Comissão Nacional de Energia Nuclear  
**COAF** • Conselho de Controle de Atividades Financeiras  
**COGEO** • Coordenadoria de Geociência da SEDAM-RO  
**COLMAM** • Coordenadoria de Licenciamento e Monitoramento Ambiental da SEDAM-RO  
**COMPRAR** • Coordenadoria de Regularização Rural da SEDAM-RO  
**CONACI** • Conselho Nacional de Controle Interno  
**CONAMA** • Conselho Nacional do Meio Ambiente  
**CPRH-PE** • Agência Estadual de Meio Ambiente  
**CTAPME** • Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos  
**CTEs** • Comissões Tripartites Estaduais  
**CTN** • Comissão Tripartite Nacional  
**CUC** • Coordenadoria de Conservação da SEDAM-RO  
**DOF** • Documento de Origem Florestal  
**DOM** • Documento de Origem Minerária  
**DRCI** • Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional  
**DVR** • Diagrama de Verificação de Riscos  
**EIA** • Estudo de Impacto Ambiental  
**Enccla** • Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro  
**ERGAS** • Escritórios Regionais de Gestão Ambiental  
**FCP 8** Fundação Cultural Palmares  
**FEMARH-RR** • Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima  
**Funai** • Fundação Nacional do Índio  
**IAIA** • Associação Internacional para Avaliação de Impacto

**IAT-PR** • Instituto Água e Terra do Estado do Paraná

**Ibama** • Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**IBRAM-DF** • Instituto Brasília Ambiental

**ICMBio** • Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**IDEMA-RN** • Instituto de Des. Sustentável e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte

**IEMA-ES** • Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo

**IMA-AL** • Instituto do Meio Ambiente de Alagoas

**IMAC** • Instituto de Meio Ambiente do Acre

**IMA-SC** • Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina

**IMASUL-MS** • Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul

**Incra** • Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**INEA-RJ** • Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro

**INEMA-BA** • Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia

**IPAAM-AM** • Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas

**Ipea** • Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**Iphan** • Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**LA** • Licenciamento Ambiental

**LI** • Licença de Instalação

**Licencia Já!** • Sistema de Licenciamento Ambiental de Roraima da FEMARH de RR

**LO** • Licença de Operação

**LP** • Licença Prévia

**MinSus** • Projeto “Cooperação Regional para a Gestão Sustentável dos Recursos de Mineração nos Países Andinos

**MMA** • Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

**MME** • Ministério de Minas e Energia

**MMIP** • Modelo de Maturidade em Integridade Pública

**MPC/RS** • Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

**MPGO** • Ministério Público do Estado de Goiás

**MPT** • Ministério Público do Trabalho

**NATURATINS-TO** • Fundação Natureza do Tocantins

**OCDE** • Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**ODS** • Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

**OIT** • Organização Internacional do Trabalho

**ONGs** • Organizações não governamentais

**PGE-RS** • Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul

**PLG** • Permissão de Lavra Garimpeira

**PNLA** • Portal Nacional de Licenciamento Ambiental

**PNMA** • Política Nacional do Meio Ambiente

**PNUMA** • Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

**Portal Adema** • Portal Ambiental da Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe

**Portal Ambiental** • Portal Ambiental

**REDLAFICA** • Rede Latino-americana de Fiscalização e Conformidade Ambiental

**REDLASEIA** • Rede Latino-americana de Sistemas de Avaliação de Impacto Ambiental

**SAI** • Sistema de Informações Ambientais do IAT do PR

**SAL/MJSP** • Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública

**SEDAM-RO** • Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia

**SEIA** • Sistema Estadual de Inf. Ambientais e de Recursos Hídricos do INEMA da Bahia

**SEI-DF** • Sistema Eletrônico de Informações (SEI-DF)

**Selca** • Sist. Estadual de LA e demais Procedimentos de Controle Ambiental do INEA de RJ

**SEMA-AP** • Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Amapá

**SEMACE-CE** • Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará

**SEMAD-GO** • Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás

**SEMAD-MG** • Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenv. Sustentável de Minas Gerais

**SEMA-MA** • Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão

**SEMA-MT** • Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso

**SEMARH-PI** • Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí

**SEMA-RS** • Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul

**SEMAS-PA** • Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará

**SENASP/MJSP** • Secretaria Nac. de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública

**SGM/MME** • Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME

**SIGA** • Sistema Integrado de Gestão Ambiental e Recursos Hídricos da SEMARH do PI

**Sigam-externo** • Serviços de Licenciamento Ambiental de Naurantins de TO

**SIGAM-SP** • Sistema Integrado de Gestão Ambiental da CETESB do Estado de São Paulo

**SIGLAM** • Sistema de Gerenciamento de Licenças Ambientais da SEDAM de RO

**Sigma** • Sistema de Gestão do Meio Ambiente da SUDEMA da PB

**SILA** • Sistema de Informações e Licenciamento Ambiental do IMA-AL

**SIMLAM-MT** • Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental da SEMA de MT

**SIMLAM-PA** • Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental da SEMAS do PA

**SinfatWeb** • Sistema de Licenciamento Ambiental do IMA de SC

**SIRIEMA** • Sistema IMASUL de Registros e Informações Estratégicas do Mato Grosso do Sul

**Sisam** • Sistema Integrado de Serviços Ambientais dp CPRH de PE

**SISCOMEX** • Sistema Integrado de Comércio Exterior

**SisG-LAF** • Sistema de Gestão de Licenciamento Ambiental Federal

**Sislam** • Sistema de Licenciamento Ambiental do IPAAM de AM

**SISLIA** • Sistema de Licenciamento Ambiental Eletrônico da IDEMA do RN

**Sisnama** • Sistema Nacional do Meio Ambiente

**Sistema Ipê** • Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás da SEMAD de GO

**Sistema SVMA** • Portal de Licenciamento Ambiental da SVMA da SVMA do Município de São Paulo

**Sitai** • Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação

- SLA** • Sistema de Licenciamento Ambiental da SEMAD-MG
- Solar** • Sistema de Outorga e Licenciamento Ambiental de Rondônia
- SOL-RS** • Sistema Online de Licenciamento Ambiental da SEMA do RS
- STF** • Supremo Tribunal Federal
- SUDEMA-PB** • Superintendência de Administração do Meio Ambiente do Estado da Paraíba
- SVMA-SP** • Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Estado de São Paulo
- TCU** • Tribunal de Contas da União
- TI-BR** • Transparência Internacional – Brasil
- UFMG** • Universidade Federal de Minas Gerais

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos mais relevantes da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil, sendo responsável por mediar o desenvolvimento econômico e a preservação de recursos naturais. Esse processo, no entanto, enfrenta desafios no que diz respeito à integridade. Em um cenário em que se enfrentam crimes ambientais, atos de corrupção, fraude e improbidade administrativa, falta de transparência, dificuldade de acesso à informação e violação de direitos, a promoção de uma cultura de integridade no setor público se torna imprescindível.

Dada a complexa e diversificada estrutura federativa do Brasil, fortalecer a integridade no âmbito do licenciamento ambiental requer uma abordagem estratégica da gestão pública, adaptável às realidades regionais e locais e baseada em valores, princípios e regras comuns. Assim, o **Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental** busca orientar gestores públicos a identificar suas principais ameaças, fraquezas, forças e oportunidades e a adotar medidas que gerem valor público e aumentem a confiança e credibilidade nas organizações. Ao longo do documento, são apresentados alguns riscos à integridade inerentes ao processo com alternativas viáveis para o seu tratamento, inclusive com exposição de práticas nacionais e internacionais sobre a matéria.

Vale lembrar que este documento é fruto da conjunção de esforços ocorrida no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), formada por uma rede de articulação entre órgãos e entidades públicas e privadas. Essa rede atua na identificação e proposição de ajustes aos pontos falhos de sistemas de corrupção e lavagem de dinheiro, no aprimoramento de estruturas administrativas e normativas brasileiras e na implementação de boas práticas no serviço público, mediante a realização de diagnósticos, a formulação e publicação de guias e a execução de programas de treinamento e capacitação. Neste presente caso, o compromisso da Enccla é disponibilizar

uma ferramenta que fortaleça a cultura de integridade no setor ambiental e que contribua para a construção de um futuro sustentável para todos.

Nesse sentido, o Guia é um dos produtos definidos na Ação nº 06/2024 da Enccla, que foi desenvolvida sob a coordenação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), que estiveram à frente do Grupo de Trabalho formado, também, por representantes das seguintes organizações: Advocacia-Geral da União (AGU), Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG), Controladoria-Geral do Município de São Paulo (CGM/SP), Conselho da Justiça Federal (CJF), Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (MPC/RS), Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO), Ministério Público do Trabalho (MPT), Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS), REDE/SECEX-SC, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SAL/MJSP), Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SENASP/MJSP), Tribunal de Contas da União (TCU).

Nossos agradecimentos a todos que colaboraram com esta iniciativa, especialmente às instituições convidadas a atuar na Ação nº 06/2024: o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Transparência Internacional – Brasil (TI-BR), que contribuíram de maneira relevante para os resultados alcançados.

O objetivo deste Guia é orientar e propor boas práticas para a mitigação dos principais riscos à integridade que incidem no processo de licenciamento ambiental (LA) no Brasil, apontando propostas de medidas de mitigação de maneira clara e objetiva.

O documento é resultado do trabalho conduzido no âmbito da Ação nº 06/2024 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), por meio do qual foram levantadas as fraquezas, forças, oportunidades e ameaças ao processo de licenciamento nos níveis federal, estadual e municipal; mapeados os principais riscos à integridade no LA; identificadas práticas relevantes sobre o tema nos âmbitos nacional e internacional; e propostas medidas mitigadoras para os riscos elencados. Em linha com o foco temático da Ação em questão, serão abordados alguns riscos especificamente relacionados à atividade minerária, adicionalmente àqueles comuns ao licenciamento de atividades e empreendimentos em setores diversos.

É importante ressaltar que o desenho do licenciamento ambiental, no Brasil, visa que a tomada de decisão pública seja amparada em evidências científicas e em contribuições de todos os atores interessados ou atingidos pelo empreendimento. Dessa maneira, o processo deve estar alicerçado em princípios, valores e regras comuns que fundamentam a relação entre setor público, setor privado e sociedade. Nesse sentido, cabe ao poder público ser indutor de comportamentos individuais e coletivos que valorizem uma cultura de integridade nas relações público-privadas e com os cidadãos.

Para reforçar o compromisso do Brasil com a promoção da integridade, este Guia tem uma abordagem complementar à da Ação nº 5/2024 da Enccla, que teve como enfoque a integridade no setor privado, tendo resultado na elaboração de diretrizes nacionais de integridade para a prevenção e combate a corrupção e a fraudes associadas a empreendimentos com impacto ambiental. Estas diretrizes buscam conscientizar as empresas privadas sobre o problema da corrupção no âmbito dos empreendimentos ambientais e incentivá-las a adotar boas práticas de compliance e integridade.

Entende-se que a integridade no processo de licenciamento ambiental depende do esforço conjunto entre os entes públicos e privados, de modo que a implementação das medidas aqui propostas deve ser acompanhada, nos órgãos e entidades públicos, do estímulo à integridade empresarial, conscientizando e apoiando o setor privado para tanto.

Embora o Guia tenha como público prioritário os órgãos licenciadores e demais entidades públicas envolvidas, seu conteúdo pretende ser acessível e aplicável a um público mais amplo, promovendo a participação social e provendo a sociedade com um instrumento que possa auxiliar no aprimoramento do processo. O documento traça, ainda, um panorama geral da estrutura de governança e de gestão do processo de licenciamento, permitindo uma visão integrada das partes envolvidas. Além disso, traz uma matriz com os principais riscos à integridade mapeados no processo para apoiar os órgãos licenciadores a realizarem a gestão dos riscos elencados neste Guia, adaptando o modelo disponibilizado às capacidades e necessidades locais e regionais.

O licenciamento ambiental, no Brasil, está fundamentado na necessidade global de se repensar os rumos do desenvolvimento econômico e sua interdependência com a sociedade e com a preservação do meio ambiente e da saúde humana para as gerações presentes e futuras. Foi a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, que o Estado brasileiro começou a criar legislações e políticas públicas voltadas para a sustentabilidade, culminando na publicação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), em que se estabeleceu a obrigatoriedade de avaliação e controle dos impactos socioambientais de atividades potencialmente poluidoras.

Desde a sua origem, o licenciamento ambiental no Brasil enfrenta desafios na consecução de sua missão de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sobretudo em setores como da mineração, de infraestrutura e do agronegócio. Neste cenário, são observados momentos de tensão entre o rigor técnico de atuação do Poder Público e a agilidade administrativa demandada pelo setor privado. Essa tensão tem gerado preocupações em relação à integridade pública, uma vez que o processo de licenciamento é suscetível a pressões e pode culminar em atos de corrupção, fraudes, danos ao meio ambiente, dentre outros. Ademais evidenciam-se vulnerabilidades no modelo adotado pelo País, o qual necessita de maior transparência, abertura, padronização de procedimentos, controles consistentes e informatizados e melhoria das capacidades estatais.

Neste capítulo traça-se um panorama geral do licenciamento ambiental no Brasil, com ênfase nos mecanismos de governança e gestão postos à disposição do Estado para a sua condução de forma íntegra, responsável e alinhada aos princípios que regem este instrumento de política pública.

### 2.1. O que é o licenciamento ambiental?

Trata-se de um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que tem fundamento na Constituição Federal de 1988 (art. 225, § 1º, IV) e possui como objetivos harmonizar o desenvolvimento econômico-social com um meio ambiente ecologicamente equilibrado e assegurar a proteção à dignidade da vida humana. É visto como um importante mecanismo de regulação do Estado, para promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo, por meio de políticas públicas que assegurem direitos em respeito à democracia e ao interesse da coletividade.

O art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/1997 conceitua o licenciamento ambiental como:

*“[...]procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.”.*

Além da sua preponderante função preventiva de evitar e mitigar possíveis danos ao meio ambiente e à saúde das populações expostas (trabalhadores e comunidade do entorno) a partir da realização de estudos de impacto ambiental, o licenciamento permite salvaguardar a população local de eventuais impactos negativos de natureza socioambiental e à saúde das comunidades atingidas pelos empreendimentos licenciados, em respeito aos valores e princípios constitucionais de proteção da qualidade de vida, ao tempo em que se promove o desenvolvimento socioeconômico, a geração de emprego e renda e a melhoria da situação fiscal dos entes. Além disso, contribui para a correção de danos cau-

sados no caso de descumprimento das obrigações (condicionantes) previstas nos termos da licença ambiental concedida.

A competência estatal para a condução do licenciamento ambiental é comum da União, dos Estados ou dos Municípios. No que tange à produção legislativa, cabe à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre o LA de forma concorrente, restando aos municípios as normas de interesse local, por força dos arts. 24 e 30 da Constituição Federal (CF/1988). Assim, a União produz normas gerais, sendo vedado aos demais entes produzir normas que impliquem na redução da proteção conferida ao meio ambiente. Quanto às ações administrativas, todos os entes detêm a competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Carta de 1988.

Nesta perspectiva, da leitura do capítulo constitucional que trata exclusivamente do meio ambiente (Seção III, Capítulo VI), em especial do caput do art. 225, não restam dúvidas de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sua preservação para as presentes e futuras gerações é um compromisso sistêmico e estrutural do Poder Público e da coletividade, que devem agir em sua defesa.

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”*

Assim, o licenciamento ambiental é ferramenta a ser utilizada pelo governo em respeito aos princípios e direitos fundamentais que norteiam a proteção do meio ambiente e está alicerçado no tripé administração pública, empreendedor e sociedade. No âmbito da Administração, o agente público deve se pautar por decisões que priorizem as melhores técnicas e de menor impacto socioambiental. Os empreendedores devem buscar promover o desenvolvimento sustentável, vinculados aos ditames da proteção ambiental. Por sua vez, tanto o poder público quanto os empreendedores devem garantir a participação da sociedade em seus processos decisórios, instituindo mecanismos de inclusão, transparência, educação ambiental e acesso à informação ao principal detentor do direito ao meio ambiente preservado.

## 2.2. Qual a relação entre o licenciamento ambiental e a integridade?

Pode-se dizer que o licenciamento ambiental é um importante instrumento para o exercício da integridade pública, entendida como “o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”, conforme entendimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, publicado em 2017<sup>1</sup>.

Se bem aplicado e conduzido, à luz do conceito de integridade pública da OCDE, o licenciamento ambiental pode impulsionar a confiança das pessoas nos órgãos e entidades ambientais, na medida em que a capacidade de resposta e entrega de valor da administração pública passa a estar atrelada a uma abordagem dependente do contexto, comportamental e baseada em risco, com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade.

Na esfera federal, desde 2016, a CGU vem atuando na “promoção da integridade pública”, que ganhou contornos substanciais com a publicação do Decreto nº 11.529, em 16/05/2023, e do Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP)<sup>2</sup>, em dezembro do mesmo ano. O Decreto instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Sitai) e enfatiza alguns objetivos da gestão de integridade no setor público, no sentido de “promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade”.

Por sua vez, o MMIP estabelece diretrizes e orientações claras sobre o que se espera de uma gestão de integridade capaz de promover a conformidade de condutas e garantir a priorização do interesse público e o desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade. Tal ferramenta reforça a necessidade de se alcançar o crescimento e o fortalecimento contínuo e conjunto de todos os órgãos e entidades no que tange à gestão de integridade e torná-la um pilar estratégico de governo.

1 OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Paris, 2017. Disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/20291746-f543-4a91-ab63-d7cfbe180a06.pdf>.

2 BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP). Referencial Técnico-Versão 1.0. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>.

Como efetivo instrumento de ampliação de uma perspectiva focada em controles de conformidade e mecanismos anticorrupção, a integridade pública integra-se aos mecanismos de governança e à gestão das organizações de modo a promover o alinhamento a valores e princípios e o respeito a direitos na busca pelo alcance dos propósitos institucionais e no aprimoramento de suas relações com outras instituições públicas, com o setor privado e com a sociedade.

A busca pelo fortalecimento da integridade pública se materializa por meio da adoção, pelos órgãos ou entidades, de programas de integridade<sup>3</sup>, operacionalizados por meio da elaboração e implementação de planos de integridade – que organizem as medidas a serem adotadas em determinado período e passem pela aprovação da autoridade máxima da instituição. No âmbito federal o tema é regulado pelo citado Decreto nº 11.529/2023, mas a instituição formal de programas de integridade pelos órgãos e entidades públicos vem se disseminando no Brasil e no mundo em anos recentes.

A adoção de planos de integridade é de grande importância no ciclo do gerenciamento dos riscos aqui proposto, uma vez que muitas das medidas mitigadoras a serem adotadas pelo órgão ou entidade se beneficiarão de sua inclusão no plano de integridade para que possam ser acompanhadas de maneira integrada e estratégica pela área responsável pela gestão da integridade institucional, bem como pelas demais áreas responsáveis por funções de integridade (como as ouvidorias, corregedorias e auditorias internas) e outras áreas da instituição que participem desse acompanhamento.

No que concerne ao licenciamento ambiental, parte-se do pressuposto de que a integridade pública está presente em todas as suas instâncias (Figura 1) e etapas e não deve ser confundida com tarefas que visem única e exclusivamente o cumprimento de procedimentos e regras, sem conexão com o seu principal objetivo de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo uma atividade de competência comum de todos os entes federativos, que devem atuar em regime de cooperação (art. 225 da Constituição Federal), torna-se fundamental a construção de arranjos

<sup>3</sup> Conforme Decreto nº 11.529/2023 programa de integridade consistem em um conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional.

de colaboração, de compartilhamento de informações e de transparência, pois os ganhos de sinergia gerados podem resultar em definição de metas compartilhadas, interoperabilidade de sistemas, melhoria da qualidade das atividades de monitoramento e avaliação, aumento da capacidade de resposta, satisfação dos usuários e melhoria da credibilidade.

Neste mesmo sentido, considerar a integridade pública no âmbito do licenciamento significa viabilizar a participação construtiva de todas as partes interessadas, por meio da construção de redes de governança e de gestão que disponibilizem canais de articulação, comunicação e reporte. Ao fortalecer a cultura de integridade pública no licenciamento ambiental, busca-se adentrar no campo da “regulação inteligente”, com o intuito de adotar, além dos fundamentais mecanismos de controle que visem a prevenção, a detecção e a remediação de fraude, corrupção e crimes ambientais em seu sentido mais amplo, medidas adicionais que reconheçam sobretudo, que estes fenômenos não são os únicos riscos a serem endereçados. De forma mais ampla, a cultura de integridade abre oportunidades para explorar e aperfeiçoar abordagens indutoras de comportamentos individuais e coletivos conscientes e coerentes com o interesse público e com os valores, princípios e normas éticas, promovendo o controle social e a articulação entre as diversas áreas envolvidas no processo, de forma a maximizar a entrega de valor à sociedade.

Além de promover o fortalecimento da confiança da sociedade nos órgãos e entidades ambientais, a promoção da integridade no processo de licenciamento ambiental tem o condão de promover a confiança das empresas e empreendedores no próprio rito, fases e etapas do licenciamento, de modo a gerar engajamento e responsividade no ambiente regulatório e no mercado e demais setores privados.

## 2.3. Quais os princípios básicos que norteiam o licenciamento ambiental?

O licenciamento ambiental conta com uma ampla gama de princípios universais e específicos enraizados e fortalecidos na Constituição Federal de 1988, em normativos e em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.

Os princípios podem ser balizadores de condutas, que orientam a atuação individual e coletiva dos agentes públicos e das demais partes interessadas, envolvidas direta ou indiretamente na regulação do meio ambiente, incluindo os diversos órgãos intervenientes. Podem também gerar efeitos concretos, pois indicam os fundamentos para a aplicação de regras, que levam à proteção do meio ambiente e à responsabilização por danos socioambientais e laborambientais.

Considerando a intrínseca relação entre a integridade pública e os princípios que envolvem a regulação ambiental, este Guia busca enfatizar e consolidar aqueles essenciais à prática do licenciamento ambiental. Recomenda-se a sua observância como ferramenta educacional e como referência à formulação, ao desenvolvimento, ao controle e fiscalização de políticas públicas voltadas ao licenciamento ambiental, em especial a todos os atos que demandam a tomada de decisões, devendo ser tomados de maneira complementar aos princípios gerais que regem a Administração Pública. São eles:



### COMPROMISSO INTERGERACIONAL

Determina que as gerações presentes têm o dever de manter a integridade ecológica do planeta para a boa sustentação da vida das gerações futuras.

*“Atue de tal forma que os efeitos de sua ação sejam compatíveis com a permanência de uma vida humana genuína na Terra.”*

Hans Jonas (filósofo)

### PRINCÍPIO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO



É um dever tanto do poder público quanto da sociedade garantir que as atividades humanas e os processos de desenvolvimento sejam conduzidos de maneira a não comprometer o equilíbrio dos ecossistemas, para salvaguardar a saúde ambiental, a dignidade da pessoa humana e a qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

*“A Terra é um organismo vivo e nós, humanos, somos parte dela. Nossa saúde está intrinsecamente ligada à saúde do planeta.”* Reflete as ideias de James Lovelock (cientista e ambientalista britânico), em relação à Hipótese de Gaia, que ele propôs na década de 70



### PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Busca conciliar o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental e a justiça social para as gerações presentes e futuras.

*“A economia do futuro não estará focada em aumentar incessantemente a produção, mas em melhorar as condições de vida, de forma sustentável e justa, para todos os seres humanos.”* Reflete ideias de John Stuart Mill (filósofo e economista britânico), em seu livro Princípios de economia política, de 1848

### PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO



Ressalta a importância de agir de forma preventiva como meio de evitar danos ao meio ambiente, pois nem sempre agir de forma restaurativa fará com que o ambiente retorne ao status quo. É necessário prever o impacto negativo de determinadas condutas, com o intuito de diminuir ou erradicar os possíveis danos. Pelo princípio da prevenção, previne-se contra danos possíveis de serem previstos.

*“Prevenir é muito mais eficaz e barato do que remediar, especialmente quando se trata de proteger o meio ambiente.”* Reflete ideias de Paul Ehrlich (biólogo e ambientalista estadunidense), em seu livro *Betrayal of Science and Reason*, de 1996

### PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR



Estabelece que o responsável pela poluição ou degradação do meio ambiente deve arcar com os custos de prevenção, mitigação e reparação dos danos causados, sem que esses custos sejam transferidos para a sociedade como um todo, incentivando empreendimentos ou atividades mais sustentáveis e responsáveis.

*“O poluidor deve pagar, sim, mas além disso, devemos caminhar para um mundo onde a poluição seja evitada desde o início, onde o respeito à Terra e a seus processos naturais seja a norma.”*  
Reflete ideias de José Lutzenberger (engenheiro agrônomo e ambientalista brasileiro)

### PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO



Determina que as gerações presentes têm o dever de manter a integridade ecológica do planeta para a boa sustentação da vida das Estabelece a obrigação de proteger o meio ambiente diante da ameaça de danos graves e irreversíveis, ainda que não haja certeza científica absoluta de que irão ocorrer.

*“A ausência de evidência não é evidência de ausência.”* Frase atribuída a Carl Sagan (astrônomo e astrofísico norte-americano)

### PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO



Enfatiza a importância da cooperação entre os diferentes níveis de governo, a sociedade civil e os países na busca de soluções para os problemas ambientais de âmbito local, regional e global.

*“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, sob o regime de cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”*  
Constituição Federal (artigo 23, inciso VI e parágrafo único)

## PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

Destaca o papel do cidadão e das organizações da sociedade civil no processo de tomada de decisão em relação à gestão do meio ambiente, garantindo a inclusão e a transparência das ações.



*“Um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla participação da opinião pública na tomada de decisões (...), particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham.”*

Agenda 21 , Capítulo 23.2 (1992)



## PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO

Garante o acesso à informação relacionada ao meio ambiente, permitindo que a sociedade participe e acompanhe as ações e políticas públicas voltadas para a proteção ambiental.

*Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento detida pelas autoridades nacionais, inclusive informações sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental.”*

Agenda 21 , Capítulo 23.2 (1992)

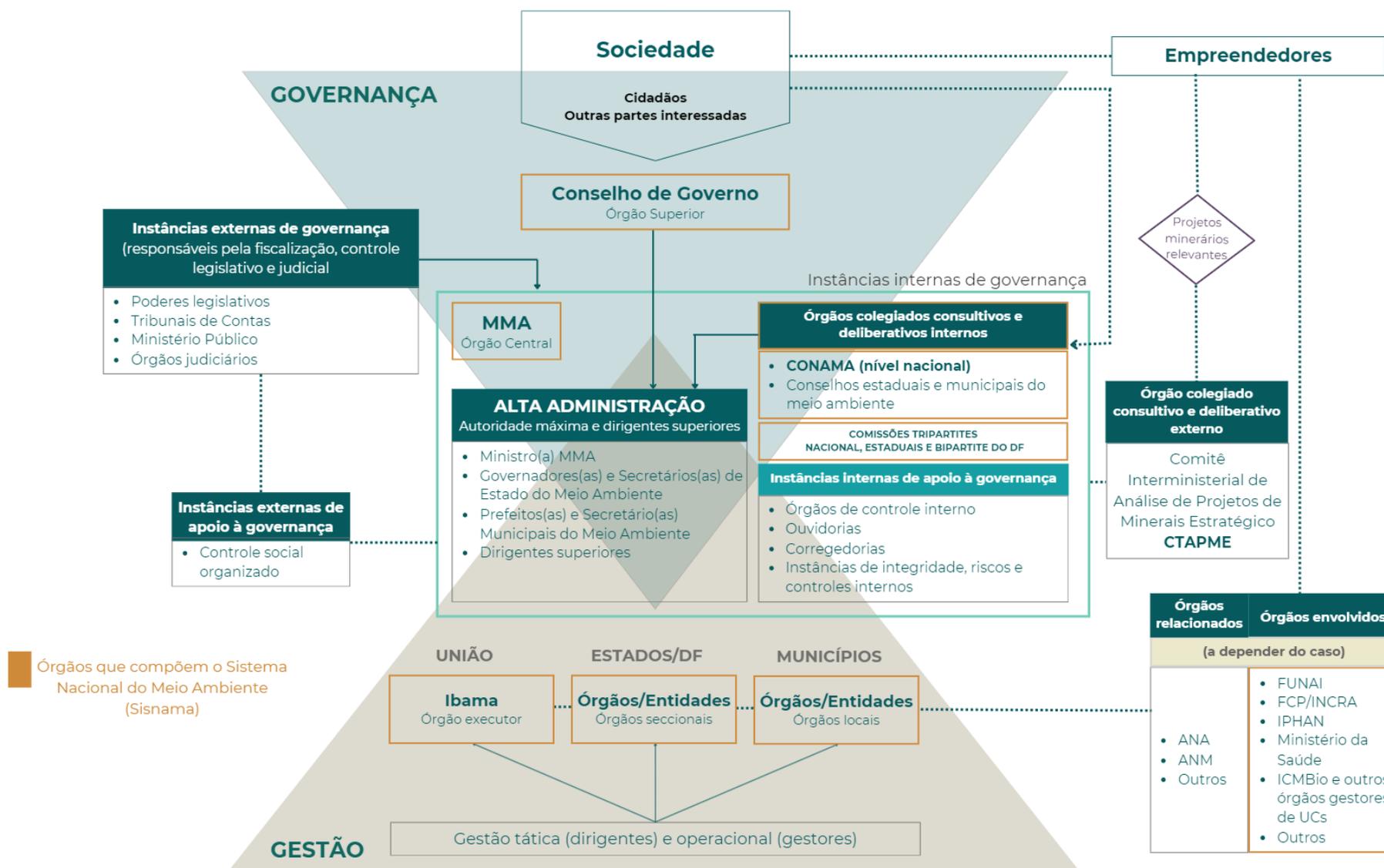
## 2.4. Como o licenciamento ambiental está organizado no Brasil?

O modelo de licenciamento ambiental no Brasil envolve a interação de múltiplos atores, em diferentes níveis de governo, além do setor privado e da sociedade. Os diversos agentes estão organizados em um sistema de governança multinível<sup>4</sup>, que exige a contínua articulação, cooperação e integração intra-governamental e interfederativa (entre o governo nacional e os governos subnacionais), por meio do compartilhamento de responsabilidades e da construção conjunta de agendas, onde são estabelecidos objetivos comuns para o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

A Figura 1 mostra de forma ampla e sistêmica a estrutura de governança e de gestão multinível do licenciamento ambiental no Brasil e, em certa medida, incorpora a atividade minerária, levando-se em consideração o atual quadro constitucional-normativo que rege a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

<sup>4</sup> A governança multinível é aquela que envolve diferentes níveis de governo em um contexto de descentralização, como no Brasil, em que entes federativos possuem atribuições e deveres distintos e geram uma relação de dependência e, a partir disso, uma série de lacunas. Para tentar preencher esses espaços, os países utilizam mecanismos compulsórios (como as leis) ou facultativos (como plataformas para discussão), que ajudam a preservar a coerência da construção de políticas multinível. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/brazil-ocd-integrity-review\\_9789264119321-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/brazil-ocd-integrity-review_9789264119321-en#page1).

**FIGURA 1 • ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E GESTÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL**



Fonte: Adaptação do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU<sup>5</sup>

5 BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial básico de governança organizacional. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BA-BE767F6467E>.

A seguir, passa-se a uma descrição das competências dos diferentes atores envolvidos no licenciamento ambiental, conforme apresentado na figura anterior.

### QUADRO 1

<p><b>ÓRGÃO SUPERIOR</b> (art. 6º, inc. I, da Lei nº 6.938/1981)</p>	<p>O <b>Conselho de Governo é órgão superior do Sisnama</b>, vinculado à Presidência da República, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais. No contexto ambiental, atua em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) para definir diretrizes e prioridades.</p>
<p><b>ÓRGÃOS COLEGIADOS CONSULTIVOS E DELIBERATIVOS INTERNOS</b> (art. 6º, inc. II, e art. 15 da Lei nº 6.938/1981; e art. 20 da Resolução CONAMA nº 237/1997)</p>	<p>O <b>Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é órgão consultivo e deliberativo do Sisnama</b>, vinculado ao MMA e responsável por assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. <b>Exerce função típica de instância interna de governança em âmbito nacional</b> ao estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios, mas também atua na regulação do licenciamento federal. O Plenário do CONAMA é integrado por representantes (1) de órgãos federais, estaduais e municipais; (2) de entidades empresariais; (3) de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (ambientalistas, das populações tradicionais, das comunidades indígenas e científicas). Na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, integram também o Plenário representantes do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos Estaduais, da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal.</p> <p>Os <b>conselhos estaduais e municipais do meio ambiente</b> são colegiados que integram os órgãos públicos destas esferas, com vistas à: (1) proposição de diretrizes da política ambiental do estado ou do município e fiscalização do seu cumprimento; (2) realização de análises dos pedidos de licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras em âmbito estadual ou municipal; (3) promoção de ações que garantam maior transparência às decisões do poder público municipal no âmbito da política ambiental; (4) emissão de opiniões e pareceres. Podem ter o poder de decisão sobre a implementação de políticas ou a administração de recursos.</p>
<p><b>COMISSÕES TRIPARTITES BIPARTITE DO DF</b> (art. 4º, inc. III, da LC nº 140/2011)</p>	<p><b>Órgãos colegiados consultivos e deliberativos internos, que compõem o Sisnama</b> e atuam como instrumento de cooperação institucional entre os entes federativos, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada. Inicialmente foram criadas para resolver conflitos entre os Poderes Executivos da União, Estados, Municípios e DF no exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, inclusive no que tange ao licenciamento ambiental. Também atuam na capacitação de gestores e buscar atrair entidades e organizações da sociedade civil para os Conselhos Municipais do Meio Ambiente (CMMA). São elas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Comissão Tripartite Nacional (CTN), formada paritariamente por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trata dos seguintes eixos prioritários: governança federativa, integração de informações, harmonização e padronização de procedimentos;</li> <li>• As 26 Comissões Tripartites Estaduais (CTEs), que reproduzem a dinâmica da CTN, tem como objetivo principal tratar de assuntos específicos de determinado Estado, sendo formada paritariamente por representantes da União, do Estado e dos Municípios do respectivo Estado;</li> <li>• A Comissão Bipartite do Distrito Federal (CBDF), que reúne representantes da União e do Distrito Federal, tendo em vista que o DF acumula competências estaduais e municipais.</li> </ul>
<p><b>ÓRGÃO CENTRAL</b> (art. 6º, inc. III, da Lei nº 6.938/1981)</p>	<p>O <b>Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) é o órgão central do Sisnama</b> e tem a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.</p>
<p><b>ALTA ADMINISTRAÇÃO</b> (Decreto nº 9.203/2017)</p>	<p><b>Instâncias internas de governança dos órgãos de meio ambiente dos poderes executivos</b> nos diferentes níveis federativos (União, Estados, DF, Municípios). Compõe-se de dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos) diretamente ligados às respectivas autoridades máximas (Presidente da República, governadores, prefeitos), responsáveis por avaliar, direcionar e monitorar as políticas ambientais, incluindo o licenciamento ambiental no limite de suas jurisdições e competências. É a instância responsável pela execução da estratégia e das diretrizes gerais aprovadas pelo CONAMA e pela execução da estratégia e das diretrizes aprovadas pelos conselhos estaduais, municipais e distritais do meio ambiente aos quais pertencem.</p>

<p><b>INSTÂNCIAS INTERNAS DE APOIO À GOVERNANÇA</b> (art. 70 da CF)</p>	<p>Instâncias destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos e a realizar atividades de supervisão e de monitoramento destes controles, fortalecendo a governança e a gestão contra ações irregulares, antiéticas, antieconômicas, ineficientes e ineficazes. Também realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, reportam quaisquer disfunções identificadas à alta administração e viabilizam a participação e o controle social. Os exemplos típicos dessas estruturas são os órgãos de controle interno (controladorias e auditorias internas), as ouvidorias, as corregedorias e as instâncias de integridade, riscos e controles internos.</p>
<p><b>ÓRGÃO EXECUTOR (ÓRGÃO LICENCIADOR FEDERAL)</b> (art. 6º, inc. IV, da Lei nº 6.938/1981)</p>	<p><b>O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é o órgão executor do Sisnama.</b> É uma autarquia federal vinculada ao MMA, responsável pelo licenciamento ambiental em âmbito federal, além de possuir outras atribuições como o exercício do poder de polícia ambiental; o monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais; apoio às emergências ambientais; execução de programas de educação ambiental, entre outros.</p>
<p><b>ÓRGÃOS SECCIONAIS (ÓRGÃOS LICENCIADORES ESTADUAIS)</b> (art. 6º, inc. V, da Lei nº 6.938/1981)</p>	<p><b>Os órgãos seccionais do Sisnama são os órgãos e entidades estaduais de meio ambiente,</b> que executam programas e projetos ambientais e atuam no controle e na fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, sendo responsáveis pelo licenciamento ambiental no caso de atividades e empreendimentos de impacto regional, conforme a legislação. (Redação dada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990). <b>O citado Decreto também considera como órgãos seccionais do Sisnama,</b> órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais.</p>
<p><b>ÓRGÃOS LOCAIS (ÓRGÃOS LICENCIADORES MUNICIPAIS)</b> (art. 6º, inc. VI, da Lei nº 6.938/1981)</p>	<p><b>Os órgãos locais do Sisnama são os órgãos ou entidades municipais,</b> que executam programas e projetos ambientais, bem como exercem o controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, sendo responsáveis pelo licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local nas suas respectivas jurisdições, conforme a legislação.</p>
<p><b>EMPREENDEDORES</b> (art. 170, parágrafo único da CF)</p>	<p>São responsáveis por iniciar o processo de licenciamento. Devem reunir e protocolar toda a documentação necessária para obter as licenças ambientais, realizar pagamentos de taxas e cumprir as exigências legais. Podem ser acompanhados por consultores e especialistas durante o processo de licenciamento.</p>
<p><b>CTAPME</b> (Decreto nº 10.657, de 24/03/2021)</p>	<p><b>Órgão consultivo e deliberativo externo ao Sisnama, o Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos (CTAPME),</b> vinculado à Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (SGM/MME), é responsável por definir, para fins de apoio ao licenciamento ambiental, os projetos minerários considerados relevantes para a ampliação da produção nacional de minerais estratégicos e que passarão a integrar a Política Pró-Minerais Estratégicos.</p>

<p><b>ÓRGÃOS ENVOLVIDOS</b> (art. 7º da Portaria Interministerial nº 60/2015)</p>	<p>Órgãos e entidades intervenientes do Sisnama, que podem ser acionados durante o processo de licenciamento ambiental, para exarar manifestação conclusiva sobre os impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento em matéria de suas respectivas competências, se esta matéria estiver contida no estudo ambiental exigido para o licenciamento. Devem também apreciar a adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos. A título de exemplo, citam-se as seguintes organizações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A <b>Fundação Nacional do Índio (Funai)</b>, quando o licenciamento envolver terras indígenas;</li> <li>• A <b>Fundação Cultural Palmares (FCP)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)</b>, quando o licenciamento envolver terra quilombola;</li> <li>• O <b>Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)</b>, quando o licenciamento envolver bens culturais acautelados;</li> <li>• O <b>Ministério da Saúde</b>, quando o licenciamento envolver fatores de risco para a ocorrência de casos de malária, na hipótese de a atividade ou o empreendimento localizar-se em áreas de risco ou endêmicas para malária;</li> <li>• O <b>Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)</b> é responsável por gerir, proteger, monitorar e fiscalizar as trezentas e trinta e seis Unidades de Conservação Federais (UCs) existentes em todo o país e suas respectivas Zonas de Amortecimento (ZA). Além disso, é consultado quando houver interferência sobre a biodiversidade e espécies ameaçadas de extinção. Embora o ICMBio se apresente como órgão executor na PNMA (Lei nº 6.938/1981), ele desempenha atividades semelhantes aos “órgãos envolvidos”, tendo sido representado neste local da Figura acima.</li> </ul>
<p><b>ÓRGÃOS RELACIONADOS</b> (art. 20 a 24 e 30 da CF)</p>	<p><b>Órgãos reguladores federais, estaduais, municipais e do DF não pertencentes ao Sisnama</b>, que dependem do licenciamento ambiental para autorizarem o uso de recursos naturais de domínio exclusivo da União, ou daqueles pertencentes aos Estados (não atribuídos exclusivamente à União pela CF), ou daqueles pertencentes aos Municípios (quando não pertencentes à União nem aos Estados). Citam-se:</p> <p>A <b>Agência Nacional de Águas (ANA)</b> é responsável por (1) regular o acesso e o uso dos recursos hídricos de domínio da União, que são os que fazem fronteiras com outros países ou passam por mais de um estado, como, por exemplo, o rio São Francisco; (2) regular os serviços públicos de irrigação (se em regime de concessão) e adução de água bruta; e (3) fiscalizar a segurança de barragens outorgadas por ela.</p> <p>A <b>Agência Nacional de Mineração (ANM)</b> é responsável por regular, normatizar, supervisionar e fiscalizar as atividades de mineração no país, garantindo o uso sustentável dos recursos minerais e a segurança das operações minerárias.</p>
<p><b>INSTÂNCIAS EXTERNAS DE GOVERNANÇA</b> (art. 48, 49, 71, 75, 102, 105, 108, 109, 114, 127 e outros da CF)</p>	<p><b>Instâncias</b> responsáveis pela fiscalização, controle legislativo e judicial, que desempenham importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes e compõem-se de:</p> <p><b>Órgãos legislativos</b>, que legislam sobre normas nacionais, federais, regionais ou locais de proteção ambiental e mineração nos limites de suas respectivas competências;</p> <p><b>Ministério Público</b>, que possui legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. Guardiã dos direitos difusos e coletivos, a exemplo do direito a um meio ambiente equilibrado, conforme previsto na CF/88. O órgão investiga e processa desmatadores e garimpeiros ilegais, atua em operações de apreensão de madeira, ajuíza ações para proteger Unidades de Conservação, terras indígenas, bem como a fauna e a flora ameaçadas;</p> <p><b>Tribunais de Contas</b>, que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos, incluindo aqueles destinados a políticas ambientais e contribui para a eficiência e a eficácia das ações governamentais; e</p> <p><b>Órgãos judiciários</b>, que são responsáveis por interpretar e aplicar as leis ambientais, resolvendo conflitos e garantindo que as normas sejam respeitadas por todos os atores envolvidos.</p>
<p><b>INSTÂNCIAS EXTERNAS DE APOIO À GOVERNANÇA</b> (art. 225, caput, da CF)</p>	<p>São representadas pelos <b>cidadãos e as organizações da sociedade civil</b>, que podem participar da defesa do meio ambiente, por meio de audiências públicas, ações civis públicas, atuação em conselhos de meio ambiente, denúncias, pedidos de informação, influenciando o processo de licenciamento ambiental.</p>

Fonte: Extraído dos normativos que regem o licenciamento ambiental no Brasil e outros correlatos

Depreende-se da figura e do quadro acima que a estrutura de governança e de gestão do licenciamento ambiental se baseia em mecanismos de coordenação, cooperação e coerência de propósitos entre diferentes níveis de governo, atores privados e sociedade civil, que se bem articulados podem contribuir para o êxito desta política pública com impactos positivos em diferentes níveis territoriais. Por outro lado, impõe desafios advindos dos seguintes fatores:

- (1) dificuldades na harmonização da vasta produção normativa sobre o tema, em razão de sobreposições e lacunas de competência, bem como da insuficiência de padronização de conceitos e sistematização de procedimentos técnicos, que auxiliem o agente público a conceder ou negar a licença;
- (2) a competência comum quanto à gestão do licenciamento entre os entes federativos, que se coaduna com a natureza difusa e coletiva do direito ao meio ambiente, mas que pode fragmentar o controle e dificultar a responsabilização civil, penal e administrativa dos agentes envolvidos na prática de irregularidades, corrupção e crimes ambientais;
- (3) a necessidade de melhor articulação entre os diversos atores e entidades, por meio do aperfeiçoamento de instrumentos e sistemas integrados capazes de fomentar a gestão compartilhada e tempestiva de informações que subsidiem a tomada de decisão, o monitoramento e a avaliação;
- (4) a heterogeneidade das capacidades estatais nos níveis federal, estadual, municipal e no DF, que devem responder aos desafios presentes e futuros do licenciamento, com soluções inovadoras e conhecimentos atualizados;
- (5) os desafios de comunicação para a compreensão e engajamento da sociedade, sobretudo no que se refere à aproximação e diálogo com as comunidades diretamente afetadas pelas atividades licenciadas, incluindo a população trabalhadora, dado que a participação social é um imperativo constitucional para assegurar a preservação de direitos;
- (6) a demanda sempre crescente de licenciamentos, gerando a necessidade contínua de aumento da eficiência e da celeridade do poder público em relação à tramitação dos processos, sem ameaçar a integridade técnica da tomada de decisões.

## 2.5. Quais as etapas básicas do licenciamento ambiental?

No campo da gestão, representada na figura acima, pode se materializar a maioria dos riscos à integridade apresentados neste Guia. De modo geral, os procedimentos ordinários da gestão do licenciamento envolvem as etapas de: (1) Triagem: definição de competência do órgão licenciador e enquadramento do empreendimento segundo seu potencial degradador; 2) elaboração de Termo de Referência: detalhamento do escopo do estudo ambiental, a ser definido pelo órgão; 3) elaboração do estudo ambiental; (4) análise e tomada de decisão quanto à concessão ou não de licenças; e (5) acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos, conforme sintetizado a seguir. Entretanto, deve-se ter em mente que o modelo de licenciamento ambiental, no Brasil, permite que cada ente federado tenha autonomia para elaborar normas e procedimentos inerentes ao seu processo específico, desde que alinhados às normas gerais da União. A seguir, uma visão sucinta das três últimas etapas:

- (1) Os estudos de impacto ambiental subsidiam a decisão das entidades licenciadoras quanto à viabilidade ambiental e à possibilidade de instalação, ampliação e operação dos empreendimentos, bem como à imposição da adoção de medidas de recuperação ambiental. Além disso, apresentam as medidas necessárias para evitar, reduzir, recuperar e compensar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos sobre o meio ambiente e à saúde das populações expostas (trabalhadores e comunidade do entorno). Devem ser elaborados, às expensas do empreendedor, por profissionais/consultores ambientais legalmente habilitados que serão responsáveis pelas informações apresentadas. Nesta etapa, é essencial viabilizar a participação social, por meio de audiências públicas, reuniões técnicas informativas e consultas públicas, utilizando-se canais de comunicação e divulgação;
- (2) A análise e tomada de decisão quanto à concessão ou não da licença pelos órgãos licenciadores (executores, seccionais ou locais) estão condicionadas à apresentação dos estudos de impacto ambiental pelo empreendedor. Nesta fase, os critérios para a adequada tomada de decisão pelo agente público envolvem, dentre outros fatores, o grau de afetação aos direitos fundamentais, o nível de periculosidade e nocividade social dos empreendimentos e a compatibilização entre as necessidades sociais e

econômicas da sociedade com a preservação do meio ambiente e da saúde humana. De modo geral, há três tipos básicos de licença: prévia (LP), de operação (LO) e de instalação (LI). Nelas são estabelecidos o prazo de vigência, os termos e as condicionantes sob as quais o empreendimento ou a atividade pode avançar; e

### Para saber mais

Para conhecer um pouco mais sobre as diferentes modalidades de licenças ambientais, consulte o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental, clicando [aqui](#).

- (3) O acompanhamento e fiscalização das atividades licenciadas até o seu completo encerramento. Geralmente, o acompanhamento compreende as ações de (i) checar a implementação dos termos e condições de aprovação durante as fases de instalação e operação; (ii) monitorar os impactos do projeto e a efetividade das medidas de mitigação; (iii) tomar quaisquer medidas necessárias para atenuar problemas; (iv) realizar auditoria e avaliação, se necessário; e (v) dar transparência e viabilizar a comunicação e o reporte acerca do desempenho ambiental dos projetos. Nas vistorias técnicas podem ser emitidos autos de infração e notificação no caso de descumprimento de condicionantes acordadas para a concessão de licenças. Nesta fase é oferecido ao autuado a possibilidade de adesão a uma das soluções legais previstas no Decreto 6.514/2008 para o encerramento do processo administrativo de apuração da infração ambiental, especificamente quanto à sanção de multa (permanece o processo no que se refere à recuperação do dano e às medidas cautelares).

### Para saber mais

Para conhecer um pouco mais sobre o processo de licenciamento ambiental em âmbito federal, consulte o site do MMA, clicando [aqui](#).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o apoio da equipe de Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),

publicou em 2016, o [e-Book Procedimentos de Licenciamento Ambiental no Brasil](#), com o intuito de compilar as regulamentações e práticas adotadas pelo Ibama e pelos órgãos licenciadores estaduais e do DF, incluindo os tipos de processos existentes, a documentação exigida, os tipos de atos autorizativos e os mecanismos de autuação ambiental, aplicação de multas e advertências.

Ressalte-se que, dependendo das características e da localização da atividade ou empreendimento, **os órgãos envolvidos**, elencados na Figura 1, podem ser acionados a se pronunciarem conclusivamente sobre a avaliação de impactos socioambientais. Por sua vez, **os órgãos relacionados** geralmente demandam o licenciamento para dar prosseguimento às suas atividades. A exemplo, temos a ANM e a ANP que podem demandar o licenciamento ambiental porque suas atividades regulam setores que têm grande potencial de impacto sobre o meio ambiente: mineração, petróleo e gás. Essas atividades, devido à sua natureza, frequentemente envolvem operações que podem degradar ecossistemas, comprometer recursos naturais ou afetar os trabalhadores e as comunidades locais.

## 2.6. Qual o panorama (ou cenário) atual do licenciamento ambiental no Brasil?

Tendo em vista que o Brasil adota um modelo descentralizado de licenciamento ambiental, cabe a cada ente federativo implementar seu sistema de gestão. Assim, além das legislações específicas da União, Estados, DF e Municípios, há normativos que devem ser observados por todo o território nacional, como os citados a seguir:

- **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, que em seu art. 225, prevê expressamente o direito e dever fundamental de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo a necessidade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para empreendimentos com significativo potencial de degradar o meio ambiente (§ 1º, inciso IV) e o necessário controle das atividades que comportem risco ambiental (§ 1º, inciso V), além do art. 170, inciso VI, pelo qual se exige a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento

diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

- **Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981**, regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Na PNMA são instituídos o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- **Lei Complementar nº 140/2011**, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora;
- **Lei Federal nº 9.605, de 12/02/1998**, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências;
- **Resolução CONAMA nº 1, de 23/01/1986**, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental;
- **Resolução CONAMA nº 9, de 3/12/1987**, que dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental; e
- **Resolução CONAMA nº 237, de 19/12/1997**, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

Ressalte-se que a divisão de competências no licenciamento ambiental, no Brasil, está centrada na cooperação entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme definido pela Constituição Federal, particularmente nos artigos 20 a 24 e 30, e é baseada principalmente no critério de abrangência dos impactos ambientais. No entanto, essa divisão nem sempre é clara e gera desafios relacionados à sobreposição ou falta de coordenação entre esses níveis de governo, que levam, muitas vezes, a disputas judiciais sobre qual esfera de governo tem autoridade para conduzir o licenciamento. Além disso, a

ausência de uma regulamentação clara para a cooperação entre União, estados e municípios agrava esses conflitos.

A União tem uma posição central no que diz respeito ao licenciamento ambiental, especialmente em situações que envolvem impactos ambientais de grande escala. O art. 20 da CF define que muitos bens ambientais são de responsabilidade da União, como terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, recursos hídricos, a zona econômica exclusiva e terras indígenas. Adicionalmente, conforme o art. 21, a União também tem competências relacionadas à execução de planos nacionais de ordenamento territorial e à instituição de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

De acordo com a Lei Complementar nº 140/2011 c/c com a Resolução CONAMA nº 237/1997 e a Lei Federal nº 6.938/1981, o Ibama (órgão executor do Sisnama) é responsável pelo licenciamento de empreendimentos e atividades de grande impacto, especialmente aqueles previstos no art. 7º, inc. XIV da referida Lei Complementar:

*“Art. 7º São ações administrativas da União: (...):*

*XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:*

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;*
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;*
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;*
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);*
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;*
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999;*
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem ener-*

gia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conama, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.”

Os estados e o Distrito Federal são responsáveis pelo licenciamento de empreendimentos que afetam mais de um município, unidades de conservação estaduais ou vegetação de preservação permanente. Além disso, têm competência para atuar quando os impactos ambientais ultrapassam os limites municipais. A legislação permite que a União delegue funções de licenciamento para os estados.

Já os municípios têm sua competência restrita a empreendimentos de impacto ambiental local. No entanto, essa competência pode ser ampliada por meio de delegação do estado ou da União. Os municípios também suplementam a legislação federal e estadual, garantindo a aplicação local de normas ambientais.

### Para saber mais

Para conhecer um pouco mais sobre os diferentes órgãos licenciadores dos diferentes entes federativos, clique [aqui](#).

Dada a descentralização da política de licenciamento ambiental, cada órgão licenciador das diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal e do DF) gerencia seus próprios dados e informações sobre a matéria. No âmbito federal, por exemplo, o Ibama possui o Sistema de Gestão do Licenciamento (SisG-LAF). O SisG-LAF integra processos de licenciamento e monitoramento, além de permitir a consulta pública sobre o andamento dos processos. Esses dados são acessíveis publicamente, garantindo maior transparência, o que fortalece a participação social e o controle público.

### Para saber mais

A seguir você verifica os sistemas informatizados de licenciamento ambiental dos órgãos responsáveis na União, nos estados e no município de São Paulo.

UF	ÓRGÃO LICENCIADOR	SISTEMA
AC	<a href="#">Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC)</a>	<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental do IMAC</a>
AL	<a href="#">Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA-AL)</a>	<a href="#">Sistema de Informações e Licenciamento Ambiental (SILA)</a>
AP	<a href="#">Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA)</a>	Não localizado
AM	<a href="#">Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM)</a>	Sistema de Licenciamento Ambiental (Sislam)
BA	<a href="#">Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)</a>	<a href="#">Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA)</a>
CE	<a href="#">Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE)</a>	<a href="#">Sistema de Gerenciamento e Controle Ambiental</a>
DF	<a href="#">Instituto Brasília Ambiental (IBRAM)</a>	<a href="#">Sistema Eletrônico de Informações (SEI-DF)</a>
ES	<a href="#">Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA)</a>	<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental - Acesso Cidadão</a>

UF	ÓRGÃO LICENCIADOR	SISTEMA
GO	<a href="#">Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD-GO)</a>	<a href="#">Portal Ambiental</a>
		<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás (Sistema Ipê)</a>
MA	<a href="#">Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA-MA)</a>	<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental Portal Ambiental Guará</a>
MT	<a href="#">Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA-MT)</a>	<a href="#">Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM)</a>
MS	<a href="#">Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL)</a>	<a href="#">Sistema IMASUL de Registros e Informações Estratégicas do Meio Ambiente (SIRIEMA)</a>
MG	<a href="#">Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD-MG)</a>	<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental (SLA)</a>
PA	<a href="#">Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS-PA)</a>	<a href="#">Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM)</a>
PB	<a href="#">Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA)</a>	<a href="#">Sistema de Gestão do Meio Ambiente (Sigma)</a>
PR	<a href="#">Instituto Água e Terra (IAT)</a>	<a href="#">Sistema de Gestão Ambiental (SGA) e no Sistema de Informações Ambientais (SAI) - SGA</a>
PE	<a href="#">Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)</a>	<a href="#">Sistema Integrado de Serviços Ambientais (Sisam)</a>
PI	<a href="#">Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH)</a>	<a href="#">Sistema Integrado de Gestão Ambiental e Recursos Hídricos (SIGA)</a>
RJ	<a href="#">Instituto Estadual do Ambiente (INEA)</a>	<a href="#">Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental e demais Procedimentos de Controle Ambiental (Selca)</a>
RN	<a href="#">Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA)</a>	<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental Eletrônico (SISLIA)</a>
RS	<a href="#">Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA-RS)</a>	<a href="#">Sistema Online de Licenciamento Ambiental (SOL-RS)</a>
RO	<a href="#">Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM)</a>	<a href="#">Sistema de Outorga e Licenciamento Ambiental de Rondônia (Solar) para processos digitais de 2022 até os dias atuais</a>
		<a href="#">Sistema de Gerenciamento de Licenças Ambientais (SIGLAM) para processos físicos de 2015 a 2022</a>
RR	<a href="#">Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH)</a>	<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental de Roraima (Licencia Já!)</a>
SC	<a href="#">Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA-SC)</a>	<a href="#">Sistema de Licenciamento Ambiental (SinfatWeb)</a>
SP	<a href="#">Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB)</a>	<a href="#">Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGAM)</a>
SE	<a href="#">Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA)</a>	<a href="#">Portal Ambiental (Portal Adema)</a>
TO	<a href="#">Fundação Natureza do Tocantins (NATURATINS)</a>	<a href="#">Serviços de Licenciamento Ambiental - Sigam-externo</a>

UF	ÓRGÃO LICENCIADOR	SISTEMA
UNIÃO	<a href="#">Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IbamaBAMA)</a>	<a href="#">Sistema de Gestão de Licenciamento Ambiental Federal (SisG-LAF)</a>
São Paulo	<a href="#">Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) do Município de SP</a>	<a href="#">Portal de Licenciamento Ambiental da SVMA</a>

Fonte: Sites oficiais dos órgãos licenciadores

Para agregar e sistematizar informações sobre o licenciamento ambiental de todos os entes federados em âmbito nacional, o MMA (órgão central do Sisnama) criou o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA) em 2005. É atribuição de cada instituição do Sisnama a inserção, o detalhamento e a atualização das informações sobre os processos de licenciamento ambiental em suas respectivas esferas de competência, divulgando-as em seus próprios sistemas de informação.

Nesse sentido, o PNLA tem a função de consolidar todas as informações de LA em um único dispositivo, possibilitando o acesso aos dados de licenças emitidas e aos dados dos empreendimentos, legislações e publicações e eventos de capacitação em temas de interesse do licenciamento. Busca também atender a um público diversificado: estudantes, professores, pesquisadores, servidores públicos, organizações não governamentais (ONGs), empreendedores e profissionais que atuam na área de meio ambiente, dentre outros atores públicos e da sociedade civil interessados em temas ambientais.

De 2005 até os dias atuais o MMA tem buscado aperfeiçoar o PNLA com ações no sentido de definir critérios mínimos para os sistemas estaduais e municipais de LA, de modo que haja uma padronização nacional, mediante a adoção de campos comuns e palavras-chaves, compatibilização das tipologias passíveis de LA dos Estados, DF e Ibama, através de linguagem padrão de tipologias, que permitem a identificação de empreendimentos semelhantes (disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/pnla>).

A intenção também é garantir a interoperabilidade dos sistemas de LA entre os entes federados, para possibilitar a integração de informações e a definição de estratégias comuns, facilitar e otimizar a consulta dos usuários, contribuindo com a democratização do acesso à informação e consolidando o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Entretanto, o sucesso desta iniciativa demanda um esforço conjunto dos entes federados, que se deparam com a baixa capacidade operacional, dificuldade de sistematização, otimização e informatização de dados de todo o processo. A falta de priorização desta iniciativa reflete na carência de dados e informações tempestivas e fidedignas sobre esta política em nível nacional, regional e local e na falta de integração entre sistemas, inclusive entre os sistemas de órgãos envolvidos e relacionados com o licenciamento ambiental, como o Iphan e a ANM.

De acordo com o estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2022<sup>6</sup>, as questões expostas acima não são as únicas que impactam o atingimento dos objetivos do licenciamento ambiental no Brasil e suas implicações são observadas até a presente data, como exposto no capítulo seguinte deste Guia. O estudo destaca outros desafios, como:

- (1) a complexidade do procedimento, que exige um rigor técnico que se contrapõe à ideia defendida pelo setor privado de simplificação e flexibilidade;
- (2) as fragilidades institucionais e operacionais dos órgãos licenciadores, que pode resultar na aprovação de estudos e documentos de baixa qualidade;

6 BRASIL. IPEA. O licenciamento com instrumento de regulação ambiental: desafios, propostas e perspectivas. Texto para discussão 2808. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2022. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11397>.

- (3) a demanda sempre crescente de licenciamentos para atividades poluidoras do meio ambiente associada a falta de recursos humanos e tecnológicos dos órgãos licenciadores, que limita a capacidade de análise e aumenta o tempo de tramitação as licenças;
- (4) a falta de monitoramento eficaz, após a concessão da licença, para verificar o cumprimento das condicionantes ambientais, inclusive as medidas mitigadoras dos impactos e a compensatórias;
- (5) a judicialização recorrente causada pela insegurança jurídica, falta de transparência e conflitos de competência.

O panorama do licenciamento ambiental, portanto, aponta dificuldades estratégicas e regulatórias relacionadas à governança, bem como problemas institucionais e operacionais inerentes aos aspectos de sua gestão. A superação desta realidade pode ser alcançada com o comprometimento das lideranças e colaboração de todos os atores envolvidos - gestores públicos, cidadãos e sociedade - que direta ou indiretamente são suscetíveis às externalidades positivas ou negativas deste instrumento de política pública.

O intuito do capítulo seguinte é buscar alternativas viáveis para o tratamento de riscos à integridade no âmbito do processo de licenciamento ambiental para que seus objetivos possam ser plenamente atingidos.

### 3. Principais riscos à integridade no licenciamento ambiental

Conforme destacado na introdução deste Guia, para este trabalho foi realizado um amplo mapeamento de riscos à integridade no processo de Licenciamento Ambiental, com identificação de práticas relevantes sobre o tema nos âmbitos nacional e internacional.

Neste capítulo apresentam-se os principais riscos à integridade identificados, separados em quatro grandes grupos, sendo eles:

- Riscos transversais;
- Riscos relacionados à análise e tomada de decisão;
- Riscos relacionados ao acompanhamento e à fiscalização; e
- Riscos relacionados à transparência e participação social.

Para cada risco são apresentadas propostas de ações mitigadoras que podem ser adotadas, de acordo com o nível do risco percebido e o contexto no qual se insere.

Além das medidas mitigadoras aqui expostas, é importante que os gestores promovam, participem e colaborem com ações formais de sensibilização, de desenvolvimento de competências, capacitações e treinamentos, visando à prevenção dos riscos apresentados neste Guia e ao fortalecimento da cultura organizacional voltada à integridade pública. Na falta de recursos, é possível que a organização participe de redes públicas de cooperação entre órgãos e entidades do setor público, organizações da sociedade civil e setor privado, quando aplicável, visando à articulação, integração e compartilhamento de conhecimentos, ferramentas e práticas, com o objetivo de alcançar objetivos comuns e fortalecer a implementação do licenciamento ambiental.

Consideram-se ações formais de sensibilização aquelas realizadas por meio de campanhas educativas, atividades de comunicação, orientação e dis-

seminação de conhecimentos sobre temas relacionados à integridade pública organizacional, tais como, elaboração e publicação de cartilhas, guias, folhetos eletrônicos, aquisição e distribuição de materiais personalizados, disponibilização de fundos de tela temáticos, produção e divulgação de vídeos, encaminhamento de mensagens aos colaboradores, publicações diversas em transparência ativa, entre outras.

Assim como a gestão de outras categorias de riscos, a gestão de riscos à integridade é um ato contínuo e de responsabilidade da alta administração, devendo estar inserida no processo de gestão de riscos de modo mais amplo na organização. Em geral, portanto, a gestão dos riscos à integridade será levada à cabo pelo setor responsável pela gestão de riscos dentro do órgão ou entidade, com o apoio da área responsável pela integridade institucional, sempre que existente, a qual detém expertise sobre o tema. Ademais, convém que essa atividade seja parte integrante do licenciamento ambiental para apoiar o alcance de seus objetivos e a observância dos princípios que regem esta política pública.

Dada a natureza continuada da gestão de riscos à integridade, torna-se imprescindível estabelecer um sistema robusto de monitoramento, avaliação e retroalimentação que forneça uma análise crítica sobre eventuais ocorrências, suas causas e efeitos sobre o licenciamento ambiental e atores envolvidos. Isso deve incluir auditorias regulares, mecanismos de denúncia que permitam a sua identificação; e a apuração e responsabilização, se for o caso.

Além de serem objeto de monitoramento, muitas das medidas mitigadoras que serão aqui propostas (ex: adoção de novas regras e critérios ou de novas práticas de gestão) devem ser acompanhadas, também, de ações que visem divulgá-las e esclarecê-las junto ao público interno e externo; e da realização de treinamento para os agentes públicos envolvidos em sua aplicação. A comunicação é essencial também para melhor esclarecer acerca de normas e princípios

relacionados a temas como o conflito de interesses, nepotismo e a transparência na gestão pública, contribuindo para uma cultura organizacional calcada na integridade.

Com relação às medidas mitigadoras que serão propostas nos tópicos seguintes, assim como às ações de comunicação e de treinamento acima referidas, destaca-se a importância de avaliar a incorporação ao plano de integridade do órgão ou entidade daquelas medidas que sejam priorizadas para adoção em cada período. Tal inclusão permite o monitoramento contínuo da implementação das medidas e, conseqüentemente, seu aperfeiçoamento, além da retroalimentação de outro processos da organização. No caso das instituições federais, a adoção de plano de integridade, para organizar as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período, está prevista no Decreto no 11.529/2023.

Embora a gestão de riscos seja frequentemente associada a uma sequência sistematizada de etapas, que, na maioria das vezes, demandam técnicas complexas, especialistas na área e sistemas informatizados, este Guia busca apoiar os órgãos licenciadores, disponibilizando no capítulo 4 um modelo prático de matriz de riscos à integridade para a realização de um autodiagnóstico, adaptável à capacidade operacional das organizações e às realidades locais e regionais. Caso a organização possua um sistema de gestão de riscos em operação, a incorporação dos conhecimentos e práticas adotadas neste Guia podem ser úteis para potencializar o seu desempenho.

### 3.1. Riscos Transversais

No mapeamento dos riscos à integridade no licenciamento ambiental, foram identificados alguns riscos que podem ser considerados como transversais pelo seu potencial de impactar diferentes etapas do processo. Estes riscos estão sujeitos a uma grande variação em sua probabilidade de ocorrência a depender não apenas do conjunto normativo e dos controles existentes em cada estado ou município, mas, também, da estrutura humana e material disponível nos órgãos licenciadores. A avaliação destes riscos em cada órgão ou entidade também é impactada por fatores relacionados aos padrões de conduta dos agentes públicos, às estruturas de controle existentes e, ainda, à qualidade das decisões em cada instituição, nas diferentes esferas de governo, que vão depender do nível de maturidade da cultura organizacional e das voltada à integridade pública.

Ainda, os riscos transversais, assim como os demais associados ao processo de licenciamento, também são impactados por fatores como o perfil do empreendimento ou atividade a ser licenciado e as medidas de integridade empresarial adotadas pelas pessoas jurídicas envolvidas.

Além de apresentar os riscos transversais mais comuns ao licenciamento, são sugeridas medidas de tratamento para estes riscos nos campos da prevenção, detecção, remediação, correção, inclusive com proposição de ações educativas de fomento a uma cultura organizacional que valorize a ética e a integridade no licenciamento e de ações de capacitação a servidores públicos sobre como gerir riscos de conflito de interesses, nepotismo, dentre outros, apresentados a seguir:

- Cooptação de agentes públicos em favor de interesses privados;
- Atuação inadequada dos agentes públicos em razão da sobreposição de funções;
- Ocorrência de nepotismo e de atuação de agentes públicos em situação de conflito de interesses; e
- Alterações normativas que ameacem os objetivos da política pública de licenciamento ambiental.

#### 3.1.1. Cooptação de agentes públicos em favor de interesses privados

Uma das fraquezas que coloca em xeque a atuação dos órgãos e entidades ambientais, em especial em alguns estados e municípios, é a estrutura remuneratória pouco atrativa que impacta na retenção de quadros profissionais qualificados e em número adequado. Os aspectos remuneratórios, associados, por vezes, a condições de trabalho inadequadas, tanto em termos de estrutura física e recursos materiais, quanto de condições técnicas, resultam em impactos negativos sobre os agentes públicos que atuam no licenciamento ambiental, aumentando o risco de cooptação por interesses privados, associado à promessa ou ao recebimento de vantagens indevidas.

Percebe-se, ainda, que o processo de licenciamento ambiental, em função de suas características, é particularmente sensível a tornar-se alvo de pressões e tentativas de influência externa. Isso porque se trata de um processo de tomada de decisões do setor público que impacta de maneira direta interesses econô-

micos privados, com múltiplos pontos de interseção entre agentes públicos e atores externos interessados, em suas diferentes etapas. Além disso, o processo envolve momentos de interface com o setor privado também com atuação dos agentes públicos em campo, inclusive em locais remotos ou de difícil acesso, como por exemplo, em atividades de acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos, gerando desafios específicos em termos de controle e de transparência.

O risco de cooptação, portanto, é agravado pela insuficiência das medidas de transparência no processo de licenciamento ambiental, favorecendo o exercício de pressões e influências indevidas nos procedimentos e requisitos, na tomada de decisões e dificultando o exercício do controle social. Além disso, a insuficiência de controles sobre o processo de análise e tomada de decisões ao longo do processo de licenciamento também pode dificultar não apenas a detecção de situações irregulares, mas também a possibilidade de reunião de elementos para a apuração e responsabilização dos responsáveis.

### Como isso pode ocorrer?

A pressão ou influência indevida de partes interessadas sobre os agentes públicos atuantes no licenciamento ambiental pode gerar situações de omissão, prevaricação ou fraude na avaliação de estudos ambientais, na determinação de condicionantes, na decisão sobre a solicitação de licença ambiental, no exercício da fiscalização, dentre outros aspectos do processo.

Além da tomada de decisões no âmbito de solicitações específicas de licenciamento, o aspecto regulatório e procedimental do processo também pode ser objeto de intenso interesse privado, sendo de extrema relevância que as medidas de prevenção e os controles sejam desenhados tendo em conta também a necessidade de evitar que a realização da representação de interesses privados ligada a essa regulamentação – popularmente conhecida como lobby – seja realizada de forma pouco transparente ou com o efetivo exercício de influência indevida.

Por fim, a ausência de institucionalização, em diversos órgãos licenciadores e regulatórios, do perfil profissional requerido e de requisitos objetivos relativos à integridade pública para a ocupação de cargos com poder decisório, também agrava o risco de cooptação, na medida em que deixam de ser exigidos, por exemplo, critérios ligados à idoneidade moral e reputação ilibada dos candidatos, para além das vedações legais, bem como critérios relacionados à sua experiência como gestores públicos.

Desse modo, a fim de tratar o risco de cooptação de agentes públicos em favor de interesses privados, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Estabelecimento de medidas de transparência com relação a quaisquer situações que envolvam a representação privada de interesses, notadamente no que diz respeito à interlocução com empreendedores, associações ou outras instituições representantes do setor privado. Essas medidas podem abranger (1) a utilização de sistemas eletrônicos, a exemplo do Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo Federal (e-Agendas), desenvolvido pela CGU; (2) o estabelecimento de regras que demandem a solicitação formal de audiências por parte dos interessados; bem como (3) a sua adequada documentação, incluindo a elaboração de atas;

### Você sabia?

Entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional são obrigadas a utilizarem o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo Federal – e-Agendas (<https://eagendas.cgu.gov.br/>) desde 9 de outubro 2022. O e-Agendas permite o registro e a divulgação, de forma padronizada e integrada, das Agendas de Compromissos Públicos de autoridades. Devem ser registrados:

Diferentes tipos de **compromissos públicos** (ver art. 5º, inciso I e art. 11, inciso I e §5º do Decreto nº 10.889/2021);

**Hospitalidades e presentes recebidos de agente privado, em razão do cargo, função**, mandato ou emprego público que ocupe ou de

atividades que exerça enquanto agente público (ver capítulos V e VI e art. 11, inciso II do Decreto nº 10.889/2021);

**Viagens** realizadas a trabalho nas quais haja custeio de despesas, no todo ou em parte, por agente privado (ver art. 11, inciso III e §1º do Decreto nº 10.889/2021);

**Afastamentos** do agente público, incluindo o nome do substituto, quando houver.

O Sistema e-Agendas foi instituído pelo [Decreto nº 10.889/2021](#) e desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), a partir da Plataforma Ley del Lobby, criada pelo governo Chileno (<https://www.leylobby.gob.cl/>). O sistema possibilita que qualquer pessoa acesse as informações publicadas e tem como objetivos:

Fortalecer as ações de integridade no âmbito do Poder Executivo federal, na medida em que proporciona maior transparência às relações de representação privada de interesses que ocorrem no relacionamento do Governo Federal com o mercado e com os diversos segmentos da sociedade, destinatária final das políticas públicas;

Assegurar maior isonomia de tratamento aos diferentes grupos de interesse;

Garantir o princípio ético nas relações público-privadas; e

Separar o diálogo legítimo de atividades obscuras e corruptas, possibilitando que essas últimas sejam combatidas com maior efetividade e firmeza.

Dessa forma, a “Transparência de Agendas” propicia avanços na prevenção ao conflito de interesses, no controle social e na promoção da ética e dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade na Administração Pública.

- Valorização das carreiras ligadas aos órgãos licenciadores, proporcionando adequada remuneração e condições laborais, de maneira mais ampla, com intuito de influenciar no poder de atração e de retenção de

técnicos qualificados e contribuir para uma atuação calcada nos princípios da moralidade e da impessoalidade;

- Instituição de controle de acesso e registro de eventos (logs) nos sistemas informatizados utilizados no processo de licenciamento ambiental, gerando rastreabilidade das diferentes etapas, decisões e acesso a informações;
- Estabelecimento em norma do perfil profissional requerido e de requisitos para a ocupação de cargos com poder decisório, observando diretrizes e normas aplicáveis a esse respeito nos níveis federal, estadual ou municipal.

### 3.1.2. Atuação inadequada dos agentes públicos em razão da sobreposição de funções

Conforme mencionado acima, a estrutura remuneratória pouco atrativa e as condições de trabalho inadequadas podem levar a dificuldades na retenção de profissionais nos órgãos ambientais. Essa situação faz parte de um quadro mais amplo de déficit de pessoal, de orçamento e de infraestrutura para a realização das atribuições e competências em diversos órgãos licenciadores no processo de licenciamento. Como consequência, gera-se um risco de atuação inadequada dos agentes públicos, uma vez que não é possível instituir a separação de funções em virtude do limitado número de profissionais e da estrutura organizacional reduzida, restringindo-se assim a racionalidade, imparcialidade, eficiência e transparência das decisões.

A sobreposição de funções ou segregação de funções<sup>7</sup>, por sua vez, pode impactar diretamente na lisura das decisões tomadas e, por consequência, na integridade do processo de licenciamento ambiental.

<sup>7</sup> A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Se não houver segregação de funções, certamente haverá fragilidade administrativa, politicagens, ingerências indevidas, leniência nos controles, favorecimentos e todo tipo de disfunções.

## Como isso pode ocorrer?

Na fase de acompanhamento e fiscalização de um projeto, uma empresa é autuada por descumprimento de condicionantes ambientais. Em seguida, realiza-se a conciliação ambiental e o servidor que exerce a função de agente conciliador (que analisa previamente o procedimento administrativo de infração e sugere soluções) é o mesmo que julga e encerra tal procedimento<sup>8</sup>.

Outra situação típica é a do servidor que analisa e concede a licença ser responsável também pela fiscalização das condicionantes ambientais, pois amplia-se a possibilidade de inspeções condescendentes com as próprias regras de quem as aprovou.

A situação se agrava em cenários em que a escassez de pessoal se soma à insuficiência dos controles internos e a um desenho do processo de licenciamento que não garante a adequada separação de funções e a compartimentação das fases distintas.

Desse modo, a fim de tratar o risco de atuação inadequada dos agentes públicos em razão da sobreposição de funções, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Definição clara dos papéis e responsabilidades de cada profissional envolvido no processo, respeitando-se a adequada separação de funções e estabelecendo-se competências e níveis de validação na tomada de decisões, acompanhados dos devidos controles e monitoramento;

## Você sabia?

Boa Prática:

RO – Compartimentação do processo e outras medidas

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia (SEDAM/RO) desenvolveu um mecanismo de compartimentação do

<sup>8</sup> Consultoria realizada pela CGU em 2022, com o objetivo de contribuir com MMA e o Ibama no aperfeiçoamento da regulamentação do Processo Sancionador Ambiental.

processo de licenciamento ambiental, que visa garantir maior eficiência, transparência e imparcialidade nas decisões, evitando a sobreposição ou segregação de funções. Embora não esteja totalmente normatizada, a boa prática apresenta as seguintes características:

### 1. Etapas sequenciais claras, distribuição processual organizada e controle da documentação:

O empreendedor dá entrada na demanda, que segue o rito: (I) Protocolo geral da SEDAM; (II) Protocolo Interno da Coordenadoria de Licenciamento e Monitoramento Ambiental (COLMAM/SEDAM); (III) Triagem inicial realizada pelo gerente administrativo da COLMAM, que pode solicitar vistoria in loco; (IV) Distribuição semanal entre os analistas, de acordo com a “planilha de distribuição” e o tipo de processo. Em caso de renovação ou relatório de monitoramento, segue a ordem de protocolo. Em caso de pendências, retorna ao analista que gerou a notificação, mas na sua impossibilidade, é indicado o próximo da lista de distribuição pela ordem. Esta “planilha de distribuição” permite uma gestão eficiente da demanda e transparência no compartilhamento de responsabilidades.

### 2. Segregação e especialização de funções:

Na maioria dos casos, há uma separação entre as funções de análise técnica e vistoria, com o objetivo de evitar que a mesma pessoa realize ambas as tarefas. Seguem alguns exemplos: (i) se durante a análise técnica for necessária uma análise da imagem de satélite, o processo é encaminhado para a Coordenadoria de Geociência (COGEO); (II) se for necessária uma análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR), o processo segue para a Coordenadoria de Regularização Rural (COMPRAR); (III) em casos específicos, pode ir para a Coordenadoria de Conservação (CUC), Funai ou ICMBio; (IV) atendidas as solicitações dos outros setores, o analista emite parecer técnico e encaminha para assinatura e ciência do coordenador do licenciamento; (V) vistorias técnicas do setor mineral são realizadas pelo próprio setor regulador de mineração, visto que os Escritórios Regionais de Gestão Ambiental (ER-GAS), que são polos regionais da SEDAM, não possuem técnicos especializados em engenharia de minas ou geologia.

### 3. Consulta, transparência no SIGLAM e SOLAR e registro de eventos (log) nos sistemas:

Todas as tramitações, pareceres e notificações são registradas no Sistema de Gerenciamento de Licenças Ambientais (SIGLAM), no caso de processos físicos de 2015-2022, e no Sistema de Outorga e Licenciamento Ambiental de Rondônia (SOLAR), no caso de processos eletrônicos, de 2022 até os dias atuais. Esse mecanismo evita a perda de dados e mantém um histórico acessível ao corpo técnico. A transparência é reforçada pelo registro do tempo que os processos permanecem em cada setor ou com cada técnico.

4. **Gestão compartilhada do conhecimento:** Na SEDAM as pastas são separadas por coordenadoria, com acessos específicos, mas são compartilhadas entre os técnicos de um mesmo setor. A solução é prática e de baixo custo, pois não envolve um sistema robusto de gestão do conhecimento e permite consultas a pareceres já existentes. Esse modelo fomenta um ambiente colaborativo, de troca de experiências, uniformização de entendimentos e elucidação de possíveis inconsistências.

Essa prática demonstra um esforço da SEDAM na busca por mais eficiência, integridade e transparência nas decisões, por meio de uma estrutura de trabalho organizada e na segregação de funções.

- Adoção de medidas de transparência ativa por parte dos órgãos licenciadores, em especial quanto ao fluxo decisório no âmbito do processo do licenciamento ambiental;
- Acompanhamento permanente da situação do quadro funcional, bem como dos impactos gerados por eventual escassez de pessoal, provido transparência a essas informações por meio de relatórios, subsidiando os órgãos supervisores, órgãos de controle e gestores estaduais ou municipais com informações relevantes para a adoção das providências cabíveis;
- Investimento em ofertas de graduação, pós-graduação e pesquisa para aumentar a oferta de profissionais qualificados na área, levando em conta

as qualificações e perfis exigidos para o exercício do cargo, em especial nas localidades cuja disponibilidade de formação é bastante incipiente;

- Redimensionamento da oferta de cargos e adoção de medidas de valorização das carreiras, de modo a atrair quadros qualificados em número adequado.

### 3.1.3. Ocorrência de nepotismo e de atuação de agentes públicos em situação de conflito de interesses

Conforme mencionado anteriormente, não se verifica, em diversos órgãos licenciadores e regulatórios, o estabelecimento formal do perfil profissional requerido e de requisitos para a ocupação de cargos com poder decisório nos diferentes níveis. Essa fraqueza identificada no processo de licenciamento ambiental facilita a alocação de pessoas com vínculos com partes interessadas no processo de licenciamento em posições privilegiadas para atuarem, promovendo interesses privados de forma indevida. Essa vulnerabilidade se soma à ausência ou à insuficiência das normas relacionadas à prevenção de conflitos de interesses em determinados entes subnacionais, ameaçando a eficiência e integridade do processo do licenciamento ambiental.

#### Como isso pode ocorrer?

A promoção indevida de interesses privados por agentes públicos em situação de conflito de interesses pode ocorrer tanto nos níveis hierárquicos mais elevados, como também nas posições técnicas que detêm, também, grande poder de influência sobre o resultado dos processos, ao analisar e avaliar os estudos de impacto ambiental, definir condicionantes para a emissão das licenças ou atestar o seu cumprimento, por exemplo.

A norma Federal sobre o tema, Lei nº 12.813/2013, define como conflito de interesses “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”. Nesse sentido, diversos são os aspectos que devem ser adequadamente regulamentados a fim de prevenir e

detectar a ocorrência de conflitos de interesses no âmbito do licenciamento ambiental no Brasil, tais como:

- o exercício de atividade privada por agentes públicos;
- o recebimento de brindes e presentes ou o usufruto de hospitalidade oferecidos por terceiros;
- o uso de informações privilegiadas;
- o cumprimento de quarentena após o desligamento da função pública;
- a transparência das agendas de agentes públicos (com foco nas situações de representação privada de interesses);
- a participação de cônjuge, companheiro ou parentes de agente público em pessoas jurídicas que possam ter interesse em processos decisórios em que ele esteja envolvido; e
- a exigência de declaração de bens e interesses dos agentes atuantes no processo regulatório. Importante ter em conta, também, que, para que se considere que existe conflito de interesses, não é necessário que haja dano ao patrimônio público nem que o agente público tenha algum ganho financeiro decorrente da situação de conflito.

### Você sabia?

O governo federal adota a regulamentação da quarentena como uma importante ferramenta para evitar situações de conflito de interesses e promover a integridade na transição de agentes públicos e ex-servidores para o setor privado. A quarentena impõe um período em que o agente público está impedido de exercer atividades em áreas diretamente relacionadas à sua função anterior, prevenindo o uso indevido de informações privilegiadas e garantindo a imparcialidade.

Além da **Lei 12.813/2013**, seguem outros dispositivos que estabelecem regras específicas para cada categoria de agentes públicos:

- **Item 3, alínea a, da Resolução CEP nº 8/2003:** A Resolução da Comissão de Ética Pública (CEP) do Poder Executivo federal estabelece que a autoridade deverá renunciar à atividade ou licenciar-se do

cargo público, enquanto perdurar a situação passível de suscitar conflito de interesses;

- **Art. 8º da Lei nº 9.986/2000 (Lei das Agências Reguladoras):** Especificamente para dirigentes de agências reguladoras, a quarentena é de seis meses, limitando a possibilidade de atuação no setor que antes regulavam, preservando assim a equidade de mercado e a confiança pública;
- **Portaria CGU nº 3.521/2018:** Estabelece que os auditores internos do governo não podem auditar operações em que estiveram envolvidos nos últimos 24 meses. Isso inclui situações em que o auditor tenha atuado como gestor ou em decorrência de vínculos pessoais, comerciais, profissionais, familiares ou de outra natureza.

As regulamentações descritas refletem uma prática de governança pública e gestão de riscos à integridade, para tratamento de situações em que há a transição de agentes públicos entre os setores público-público e público-privado. Ao assegurar que servidores atuem de maneira ética, transparente e em conformidade com os princípios de imparcialidade e integridade e não utilizem informações ou contatos adquiridos no serviço público para benefício próprio ou de terceiros, o governo federal reforça a confiança nas suas decisões e na lisura dos processos administrativos.

Como visto acima, o processo de licenciamento ambiental possui diversos momentos de interação entre agentes públicos e privados e envolve a tomada de decisões com impactos substanciais sobre interesses econômicos de atores privados, de modo que o risco de conflito de interesses deve ser objeto não apenas de normas legais, mas também de regulamentação interna nos órgãos licenciadores, delineando regras e procedimentos específicos à sua realidade e seus processos. Note-se que a discricionariedade em importantes etapas do processo – como na definição do escopo dos estudos ambientais, na definição das condicionantes ambientais, no estabelecimento de priorização dos requerimentos a serem analisados e na definição de prioridades para alocação de recursos para

fiscalizações, dentre outros – agrava sobremaneira a ameaça ao interesse público diante de situações de conflito de interesses.

Ressalta-se que, no processo de mapeamento de riscos à integridade no licenciamento, foi apontado como um problema de grande relevância o chamado “fenômeno das portas giratórias”, no qual indivíduos transitam entre as iniciativas pública e privada, ocupando cargos ora em uma esfera e ora em outra, inclusive em razão de sua experiência e conhecimento no tema. Esse livre trânsito, no entanto, gera graves e evidentes riscos de conflitos de interesses, na medida em que podem envolver tanto a utilização indevida de informações privilegiadas quanto a expectativa de atuação em prol de ente privado enquanto ocupante de função pública, por exemplo. Embora o fenômeno tenda a estar mais presente em localidades com menor capacidade financeira e menor potencial de retenção de profissionais pelos órgãos públicos, ele merece atenção e deve ser objeto de medidas específicas de mitigação em todos os órgãos reguladores e licenciadores. Ademais dos conflitos de interesses, situações de nepotismo também podem ser facilitadas, nos órgãos e entidades atuantes no licenciamento ambiental, em função da ausência de estabelecimento formal do perfil profissional requerido e de requisitos para a ocupação de cargos com poder decisório.

### Você sabia?

A vedação ao nepotismo foi incluída na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) em 2021, passando a constar do inciso XI do art. 11 da Lei, que refletiu a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema.

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:*

(...)

*XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de*

*direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas (...)*

Apesar da existência de vedação legal à prática do nepotismo, é preciso que os órgãos e entidades dos diferentes entes federativos envidem esforços para aplicá-la de maneira efetiva, o que pode ser favorecido, também, pelo estabelecimento, em regulamentações internas, de critérios e requisitos para a ocupação de cargos com poder decisório.

Assim, a fim de tratar o risco de nepotismo e de atuação de agentes públicos em situação de conflito de interesses, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Estabelecimento, em norma, do perfil profissional requerido e dos requisitos para a ocupação de cargos com poder decisório, além de procedimentos claros e transparentes com relação à seleção e nomeação de profissionais, observando diretrizes e normas aplicáveis a esse respeito nos níveis federal, estadual ou municipal;
- Regulamentação em norma interna de aspectos complementares às normas federais, estaduais ou municipais aplicáveis, estabelecendo orientações específicas e procedimentos operacionais acerca de período de quarentena posterior à ocupação de cargo decisório em órgão licenciador ou regulador; recebimento de brindes, presentes ou hospitalidade; realização de consultas e esclarecimento de dúvidas sobre situações de potencial conflito de interesses; exercício de atividade privada pelos agentes públicos; transparência de agendas; participação de cônjuge, companheiro ou parentes de agente público em pessoas jurídicas que possam ter interesse em processos decisórios em que ele esteja envolvido; e exigência de declaração de bens e interesses dos agentes atuantes no processo regulatório.

### 3.1.4. Alterações normativas que ameaçam os objetivos do licenciamento ambiental

O levantamento de fraquezas e ameaças relativas ao processo de licenciamento ambiental identificou, dentre as ameaças, a existência de cenário de potenciais mudanças legislativas que possam vir a favorecer, direta ou indiretamente, a ocorrência de práticas ilegais. A esse respeito, observa-se que temas dessa relevância são, naturalmente, objeto de atuação dos legisladores, que devem sempre buscar contribuir para a promoção do interesse público, nesse caso associado à compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental e da saúde humana, ambos de grande relevância para o país.

A complexidade técnica do processo de licenciamento, no entanto - envolvendo não só aspectos ambientais, econômicos e sociais, mas também aqueles relacionados à governança e à gestão do licenciamento, ao estabelecimento de parâmetros e controles, à fiscalização dos empreendimentos, ao desenho do processo para potencializar sua efetividade, dentre outros - exige uma discussão ampla e uma análise criteriosa das propostas, a fim de evitar que efeitos negativos decorram de alterações normativas, inclusive de maneira contrária à intenção dos projetos.

Nesse sentido, é de grande importância que os órgãos atuantes no licenciamento ambiental forneçam subsídios e orientações técnicas ao processo legislativo e, também, aos órgãos regulamentadores, incluindo-se os órgãos colegiados consultivos e deliberativos internos (CONAMA e Conselhos estaduais e municipais do meio ambiente).

Como mencionado anteriormente, o licenciamento ambiental também impacta diretamente em interesses econômicos de diversos atores, estando, por isso, sujeito a tentativas de exercício de pressões indevidas, que podem gerar graves consequências para a preservação de direitos coletivos. No âmbito do processo legislativo e regulamentador, portanto, é de fundamental importância que seja dada transparência adequada às situações de representação de interesses privados, de modo a preservar a lisura e a imparcialidade do processo. Da parte dos órgãos ambientais, pode ser dada importante contribuição por meio do reforço das medidas de transparência no licenciamento, para permitir o exercício do controle social.

Assim, a fim de tratar o risco de ocorrência de alterações normativas que ameaçam os objetivos da política pública de licenciamento ambiental, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Ampliar a disseminação de informações em transparência ativa acerca dos tratados internacionais relevantes para a temática ambiental de que o Brasil é signatário, de modo a amparar o exercício da participação social no processo legislativo nos diferentes níveis federativos;

#### Você sabia?

A Convenção de Minamata sobre Mercúrio é um tratado internacional para proteger a saúde humana e o meio ambiente dos efeitos adversos do mercúrio. Promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Convenção foi assinada em 2013 e entrou em vigor em 2017. No Brasil, a convenção foi promulgada em 2019. Para conhecer o relatório brasileiro com a avaliação inicial da Convenção de Minamata, clique [aqui](#).

Você encontra mais informações sobre os tratados e convenções internacionais sobre o meio ambiente de que o Brasil é signatário neste link: [Tratados e convenções — 4ª Câmara - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural \(mpf.mp.br\)](#)

- Garantir o provimento de subsídios técnicos tempestivos e adequados para o processo legislativo e regulamentador por parte dos órgãos ambientais;
- Prover adequada transparência às interações entre agentes públicos e privados envolvendo situações de representação de interesses privados junto a órgãos legisladores e regulamentadores.
- Reforçar as medidas de transparência no licenciamento, a fim de contribuir para o exercício do controle social sobre a normatização e regulamentação do processo, ao permitir que a sociedade conheça os atores e interesses envolvidos na temática.

## 3.2. Riscos relacionados à Análise e Tomada de decisão

Conforme mencionado no capítulo de contextualização, a tomada de decisão<sup>9</sup> quanto ao deferimento ou indeferimento dos pedidos de licença se baseia na análise<sup>10</sup> e avaliação de estudos e planos de controle ambientais, bem como de demais documentos fornecidos pelo empreendedor no ato de requerimento da licença.

São etapas bastante sensíveis por apresentarem riscos à integridade que podem alterar o próprio resultado do licenciamento. Assim, para que se possa adotar uma prática de gerenciamento de riscos efetiva é preciso compreender algumas fraquezas e ameaças que podem incidir sobre esta etapa do processo, tais como:

- Lentidão do processo de licenciamento ambiental;
- Alta discricionariedade no processo decisório do licenciamento ambiental;
- Deficiências nos fluxos internos dos órgãos licenciadores;
- Emissão de licenças com condicionantes simples e genéricas; e
- Baixa integração com sistemas de outros órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental.

A seguir, serão apresentados alguns dos principais riscos de integridade identificados na fase de análise e tomada de decisão no licenciamento ambiental, que estão relacionados às fraquezas e ameaças mencionadas. Os riscos serão apresentados em 3 blocos, sendo eles:

- Receber vantagens indevidas para influenciar trâmite processual;
- Emitir licença ambiental sem o cumprimento das normas e requisitos legais; e
- Ocorrer decisão inadequada ou indevida por insuficiência de informações devido ao baixo compartilhamento de dados entre os atores envolvidos.

9 <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/procedimentos-e-servicos/etapas/tomada-de-decisao>

10 <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/procedimentos-e-servicos/etapas/analise-tecnica>

### 3.2.1. Receber vantagens indevidas para influenciar trâmite processual

O recebimento de vantagens indevidas pode ser observado principalmente em duas situações, no que diz respeito ao trâmite processual: (1) para acelerar o trâmite, para que um processo seja analisado mais rapidamente, de forma a contornar eventual lentidão administrativa; e (2) para retardar a análise de processos de outras empresas que concorrem pelo mesmo objeto do licenciamento, evitando assim uma situação de competição.

#### Como isso pode ocorrer?

Um empresário oferece dinheiro a servidor de uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente para acelerar a aprovação de sua licença ambiental, furando a fila de processos. O servidor aceita e prioriza o pedido do empresário, violando as normas e prejudicando outros solicitantes.

Desse modo, a fim de tratar o risco de receber vantagens indevidas para influenciar o trâmite processual do processo de licenciamento em favor de interesses privados, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Definir e dar transparência a critérios de priorização de análise de pedidos de licença;
- Dar transparência, na internet, à quantidade de processos na fila, por tipo e tamanho do empreendimento;
- Utilizar sistema eletrônico para todo o processo de licenciamento ambiental;
- Aprimorar fluxos correccionais para maior efetividade da apuração e aplicação das penalidades cabíveis, se comprovado o envolvimento de agentes públicos no caso;
- Participar de capacitações sobre integridade e conflito de interesses e exigir comprovação de participação aos agentes decisores e avaliadores dos processos de licenciamento ambiental;
- Estimular a adoção de políticas e programas de integridade pelas empresas que se submetem ao processo de licenciamento, com especial atenção a empreendimentos com alto risco de corrupção e impacto ambiental.

### Você sabia?

A Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás estabeleceu a Instrução Normativa nº 19/2021, que estabelece critérios para priorização de análise de pedidos de licença ambiental. Clique [aqui](#) para acessar a Instrução Normativa nº 19/2021.

### 3.2.2. Emitir licença ambiental sem o cumprimento de normas e requisitos legais

Existem diversas modalidades de licenças ambientais que podem ser requeridas pelo empreendedor durante o ciclo de vida do projeto ou da atividade, cada uma com critérios específicos para adequação e concessão. As três modalidades básicas são a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Independentemente da modalidade exigida, a emissão da licença é um ato administrativo com prazo preestabelecido e que pode ser revogado se o beneficiário da licença estiver causando danos ao meio ambiente, à saúde humana ou descumprindo as normas ambientais e condicionantes impostas. Desse modo, ao conceder a licença o agente público deve pautar-se por decisões sustentáveis, fundamentadas em técnicas adequadas e de menor impacto socioambiental, estabelecendo as medidas necessárias para a preservação, reparação e recuperação de efeitos danosos sobre o meio ambiente natural e sociocultural.

Por conseguinte, é esperado que os consultores ambientais contratados pelos empreendedores tenham a capacidade técnica necessária para elaborar os estudos ambientais consistentes, assim como os servidores públicos que os avaliam. Ademais há questões operacionais que devem ser observadas para minimizar a ocorrência de riscos à integridade inerentes a este processo, dada a alta discricionariedade no processo decisório, advinda principalmente da falta de padronização dos procedimentos federais, estaduais e municipais de licenciamento.

A seguir são elencados os principais riscos à integridade associados à emissão de licenças ambientais sem o cumprimento de normas e requisitos legais:

- Emitir licenças com base em estudos ambientais inconsistentes, falsos, fraudados ou menos criteriosos;

### Você sabia?

A Certificação Profissional Ambiental é uma prática reconhecida pela legislação da Austrália e Nova Zelândia usada para comprovar as qualificações e a experiência dos profissionais, credenciando-os para o exercício da profissão na temática ambiental.

Na dimensão governamental, a certificação traz uma percepção de confiança na qualidade do serviço prestado pelo profissional contratado e busca assegurar estudos ambientais sustentáveis e facilitar a análise dos pedidos de LA, evitando retrabalhos da equipe técnica e constantes pedidos de informações complementares. Para saber mais, clique [aqui](#).

- Avaliar impactos ambientais de forma inadequada;
- Ocorrer desfechos distintos em processos de licenciamento ambiental em temas semelhantes, a depender do órgão ou agente responsável;
- Aceitar estudos ambientais de baixa qualidade (incluindo aqueles desvinculados ou contrários às especificações do projeto ou do empreendimento a ser licenciado), sem que sejam requeridas informações complementares ou elaboração de novos estudos;
- Instâncias superiores aprovarem licenças com alterações das condicionantes em desacordo com as normas ambientais;
- Ocorrer insuficiência ou subdimensionamento de condicionantes socioambientais;
- Conceder licenças ambientais ou outras autorizações a empreendedores ou empreendimentos com condenações ou punições em temas de corrupção, improbidade administrativa ou atos lesivos à Administração;
- Exarar decisões sem a devida competência legal do agente público.

## Como isso pode ocorrer?

Um órgão ambiental emite licença para a construção de um condomínio em área de preservação, com base em um estudo superficial que ignora impactos como contaminação de água e perda de biodiversidade. Mesmo ciente das falhas, o órgão aprova rapidamente, sem exigir complementações. A obra causa danos ambientais significativos, afetando o ecossistema e comunidades locais.

O diretor de uma Secretaria Estadual de Meio Ambiente aprova licença ambiental alterando condicionantes importantes, como limites de emissão e medidas de compensação ambiental, sem seguir as normas vigentes. A decisão contraria o parecer técnico da equipe, que alertou sobre os riscos ambientais, favorecendo a empresa e ignorando o impacto ambiental.

Desse modo, a fim de tratar o risco de ocorrência de emissão de licença ambiental sem o cumprimento de normas e requisitos legais, podem ser adotadas ações como:

- Implementar a figura do despacho de divergência quando a posição da autoridade decisora for contrária à posição da área técnica, de forma que fiquem evidenciadas as duas posições, e dar transparência à decisão;
- Organizar o conhecimento, jurisprudência e histórico decisório da unidade em banco de entendimentos que auxilie na tomada de decisões coerentes e seguras, podendo incluir enunciados já pacificados pelo órgão para aplicação em casos equivalentes;
- Criar trilhas de conhecimento para capacitações da equipe que trabalha na área de licenciamento ambiental;
- Criar mecanismos que promovam a transparência ativa e passiva no licenciamento ambiental, a exemplo do redesenho dos processos de forma a identificar partes públicas e não públicas, passíveis de divulgação;
- Estabelecer termos de referência e checklists para cada fase da obtenção e manutenção da licença ambiental, que considerem avaliação de riscos ambientais e também de corrupção, fraude, conflito de interesse,

improbidade administrativa, entre outras ilegalidades que podem incidir na atuação regular da análise e tomada de decisão no licenciamento.

Além disso, há ações mitigadoras que podem ser adotadas a nível nacional, através do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) ou a partir da articulação de diferentes instituições, a exemplo de:

- Estabelecer sistema nacional único de licenciamento ambiental, com padronização de etapas, critérios de avaliação e aprovação de licenças;
- Estabelecer referência padrão, por tipologia, dos estudos para solicitação de licença ambiental, em complementação à Resolução CONAMA nº 01/1986;
- Estabelecer o conteúdo e os critérios mínimos para aprovação de estudos ambientais, por meio de resolução expedida pelo CONAMA;
- Estabelecer, mediante resolução de responsabilidade do CONAMA, padrões mínimos para as condicionantes socioambientais, aplicáveis por todas as autoridades ambientais, de acordo com a tipologia do empreendimento e outros fatores que influenciem na exposição a riscos de corrupção, fraude e outras irregularidades atinentes à ética e à integridade pública no licenciamento ambiental;
- Desenvolver repositório de conhecimentos e entendimentos relacionados a licenciamento ambiental a nível nacional; e
- Aprimoramento do Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA) para divulgação de informações públicas do licenciamento ambiental em nível nacional.

## Você sabia?

A busca de precedentes é uma prática comum em órgãos que possuem poder de decisão processual, para viabilizar uma tomada de decisões mais segura e que leva em consideração as decisões anteriormente adotadas. A CGU disponibiliza, por exemplo, a busca de precedentes de

decisões da Lei de Acesso à Informação<sup>11</sup>, que reúne todas as decisões tomadas pela CGU desde a entrada em vigor da Lei. Acesse aqui.

O Sistema Ipê de licenciamento ambiental criado pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás é baseado em uma lógica de matriz de decisão por tipologia, porte e empreendedor, e busca dar agilidade e estabelecer padrão nas decisões no âmbito de licenciamento ambiental. Para conhecer mais sobre o sistema, entre aqui para acessar um vídeo produzido pela Secretaria. A SEMAD disponibiliza ainda consulta de responsáveis técnicos que participaram de processos de licenciamento ambiental, com indicação de taxa de sucesso de licenças emitidas. Para acessar a consulta, clique [aqui](#).

### 3.2.3. Ocorrer decisão inadequada por insuficiência de informações devido ao baixo compartilhamento de dados entre os atores envolvidos

Uma adequada decisão, seja no âmbito do órgão licenciador ou de outro órgão relacionado ao licenciamento ambiental, pressupõe, dentre outros fatores, acesso a informações completas e atualizadas.

Entretanto, no cenário brasileiro observa-se a baixa integração entre sistemas dos órgãos públicos que atuam direta ou indiretamente no LA (ver Figura 1). A troca de informações relevantes entre as diferentes instituições relacionadas ao processo de licenciamento ambiental é um ponto significativo e sua ausência pode afetar a adequada tomada de decisão.

#### Como isso pode ocorrer?

Por falta de compartilhamento adequado de informações, a Agência Nacional de Mineração (ANM) pode vir a conceder Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) para extração de substâncias minerais dentro de áreas de proteção ambiental, onde esse tipo de atividade não é permitido.

<sup>11</sup> Lei nº 12.527/2011, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Quais informações devem ser compartilhadas entre os órgãos? Para essa pergunta, não há resposta completa. Toda informação que possa ser útil para apoiar as decisões dos órgãos que atuam direta ou indiretamente no LA são passíveis de serem compartilhadas.

Assim, a fim de tratar o risco de ocorrência de decisão inadequada por insuficiência de informações devido ao baixo compartilhamento de dados entre os atores envolvidos, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Compartilhamento de bases de dados e acesso a sistemas dos órgãos que participam do licenciamento, com previsão de criação de módulo específico para usuário externo;
- Buscar efetivar a interoperabilidade entre sistemas de forma a simplificar o gerenciamento de dados, aumentar a produtividade, promover escalabilidade e reduzir custos; e
- Assegurar quantitativo adequado de profissionais de tecnologia da informação (TI), cientistas de dados e outros profissionais correlatos nos órgãos que participam direta ou indiretamente do processo de licenciamento ambiental.

#### Você sabia?

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Agência Nacional de Mineração (ANM) firmaram Acordo de Cooperação Técnica visando, entre outros, aproximar as duas instituições e facilitar o intercâmbio de informações. Entre aqui e veja a notícia publicada sobre esse assunto.

#### O que está sendo feito lá fora?

A Rede Latino-americana de Fiscalização e Conformidade Ambiental (REDLAFICA), criada em 2013, reúne instituições públicas de 16 países para enfrentar questões ambientais transfronteiriças e fortalecer a conformidade ambiental. O Brasil ingressou em 2014, representado pelo Ibama. A organização promove intercâmbio de metodologias de ges-

tão de conflitos e fiscalização ambiental, além de desenvolver indicadores regionais e capacitar profissionais. Para saber mais, clique [aqui](#).

A Rede Latino-americana de Sistemas de Avaliação de Impacto Ambiental (REDLASEIA) foi criada em 2021 para promover a cooperação entre entidades governamentais de oito países da América Latina, incluindo o Brasil. A rede busca fortalecer os processos de avaliação de impacto ambiental por meio do diálogo e cooperação técnica, fortalecendo os processos de avaliação de impacto ambiental na América Latina. Para conhecer mais, clique [aqui](#).

A Associação Internacional para Avaliação de Impacto (IAIA), é uma organização voltada para a prática e desenvolvimento da Avaliação de Impacto (AI). Ela oferece diversas publicações, incluindo um periódico e guias de melhores práticas sobre impacto ambiental. Para conhecer mais sobre a associação e suas publicações, clique [aqui](#).

### 3.3. Riscos relacionados ao Acompanhamento e à Fiscalização

A fiscalização ambiental<sup>12</sup> é o exercício do poder de polícia previsto na legislação, cabendo ao Poder Público o dever de monitorar e controlar as ações de possíveis ou efetivos poluidores e utilizadores de recursos naturais. O objetivo é garantir que essas atividades sejam realizadas de forma a preservar o meio ambiente para o bem-estar da coletividade, incluindo a população trabalhadora. Esse processo busca assegurar a conformidade com as normas ambientais, prevenindo ou corrigindo danos e assegurando o equilíbrio entre o uso dos recursos e a proteção ambiental.

No que diz respeito ao licenciamento ambiental, temos a etapa de acompanhamento<sup>13</sup>, que é constante ao longo do processo. Busca-se conferir o desempenho ambiental do projeto licenciado através da verificação da execução dos termos e condições ambientais para instalação e operação do empreendimento ou atividade, monitoramento dos impactos ambientais do projeto e da saúde das populações expostas (trabalhadores e comunidade do entorno) ava-

12 <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/fiscalizacao-ambiental>

13 <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/procedimentos-e-servicos/etapas/acompanhamento>

liação da efetividade das medidas de mitigação, adotando-se as ações corretivas para o tratamento de não conformidades identificadas.

Para isso, são avaliados documentos de atendimento das condicionantes e realizadas vistorias técnicas para checar a implementação das condições de aprovação, fiscalizando a atividade autorizada nas licenças. O descumprimento das regras e medidas ambientais enseja as medidas administrativas cabíveis, incluindo a possibilidade de multas, embargos e, inclusive, a cassação ou revogação da licença.

A seguir, serão apresentados os principais riscos à integridade relacionados ao acompanhamento e à fiscalização no licenciamento ambiental. Os riscos serão separados em quatro blocos, sendo eles:

- Fiscalizar de forma inadequada e insuficiente;
- Iniciar atividade econômica sem licença ambiental;
- Ocorrer lavra ilegal; e
- Utilizar ativos minerários como ativos patrimoniais.

#### 3.3.1. Fiscalizar de forma inadequada e insuficiente

A adequada fiscalização é essencial para evitar a ocorrência de atividades ilegais, prevenir e mitigar impactos ambientais e à saúde das populações expostas (trabalhadores e comunidade do entorno) e garantir o cumprimento das condicionantes socioambientais. De acordo com o Ibama, a fiscalização ambiental “busca induzir a mudança do comportamento das pessoas por meio da coerção e do uso de sanções, pecuniárias e não-pecuniárias, para induzirem o comportamento social de conformidade com a legislação e de dissuasão na prática de danos ambientais<sup>14</sup>”.

A fiscalização, apesar de ter grande impacto no licenciamento ambiental, pode ocorrer de forma inadequada ou insuficiente, e muitas vezes está relacionada a uma das fraquezas mapeadas no processo de licenciamento ambiental, que é o fato de órgãos ambientais e envolvidos possuírem estrutura deficitária de pessoal, orçamentária e de infraestrutura para realização de suas atribuições.

14 <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-protecao-ambiental/fiscalizacao-ambiental/o-que-e-fiscalizacao>

Essa estrutura deficitária pode, em muitos casos, impactar na efetividade da fiscalização em si.

### Como isso pode ocorrer?

A insuficiência de pessoal nos órgãos responsáveis pela fiscalização das obras, atividades e empreendimentos pode levar a situações que favorecem a ocorrência de irregularidades, como as seguintes:

- Impossibilidade de que as interações com os fiscalizados sejam realizadas sempre por mais de um agente público;
- Reiterado e prolongado contato dos mesmos agentes públicos fiscalizadores com as mesmas pessoas jurídicas fiscalizadas em diferentes obras e empreendimentos, ao longo do tempo;
- Falta de adequada supervisão dos resultados da fiscalização e dos procedimentos adotados pelos fiscais;
- Utilização da restrição de pessoal como justificativa formal para a ausência de fiscalização de determinados empreendimentos, mediante pagamento de vantagem indevida.

Além deste, outros riscos estão relacionados ao risco de fiscalizar inadequadamente ou de forma insuficiente, sendo eles:

- Ocorrer fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas na fiscalização entre os vários órgãos que participam do licenciamento;
- Ocorrer aumento da percepção de ineficiência e de incapacidade da máquina estatal para coibir ilícitos ambientais.

O risco de ocorrer fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas na fiscalização decorre da deficiência na articulação entre os vários órgãos ambientais para promover ações efetivas de prevenção e combate a ilícitos ambientais, inclusive no que diz respeito ao fechamento de minas e recuperação de áreas degradadas. Se otimizadas e articuladas ações efetivas, é possível reduzir o impacto da estrutura deficitária nesses órgãos.

Além disso, é importante destacar que a emissão de licenças com condicionantes simples e genéricas por parte da área responsável pelo licenciamento pode dificultar, posteriormente, a atuação da área fiscalizatória.

Por fim, a fiscalização inadequada pode decorrer de uma inação intencional, para evitar expor determinado empreendimento que esteja atuando em desacordo às normas, em função de recebimento de vantagem indevida ou de conflito de interesses de agente público.

### Como isso pode ocorrer?

Um servidor de um órgão ambiental recebe uma oferta de valor indevido de uma empresa que está descumprindo exigências ambientais, como o descarte inadequado de resíduos. Em troca, o servidor omite as infrações no relatório de fiscalização, permitindo que o empreendimento continue suas atividades sem penalidades. Isso resulta em danos ambientais, como a poluição de um rio, afetando o ecossistema e a saúde da população local.

Assim, a fim de tratar o risco de ocorrência de fiscalização inadequada ou insuficiente e outros referenciados neste tópico, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Evidenciar por meio de relatórios a situação deficitária da entidade e os riscos associados à manutenção dessa situação;
- Intensificar a fiscalização por meio do uso de ferramentas de análise de dados, inteligência artificial, ferramentas geoespaciais, criação de trilhas e alertas para situações anormais, uso de ferramentas de estruturação de dados geoespaciais e adequação de pessoal;
- Estabelecer critérios de criticidade para priorização dos empreendimentos que devem ser fiscalizados;
- Aprimorar fluxos internos entre a constatação da irregularidade e a devida atuação;
- Estabelecer no planejamento estratégico da instituição meta de porcentagem de licenças a serem acompanhadas após a concessão da licença;

- Regulamentação em norma interna de aspectos complementares às normas federais, estaduais ou municipais aplicáveis, estabelecendo orientações específicas e procedimentos operacionais para a prevenção de conflitos de interesses, conforme trazido no tópico 3.1.3 acima.
- Estimular a adoção de políticas e programas de integridade pelas empresas que se submetem ao processo de licenciamento, com especial atenção a empreendimentos com alto risco de corrupção e impacto ambiental;
- Realizar planejamento e fiscalização integrados entre as instituições envolvidas, criação de normativos conjuntos e acordos de cooperação técnica.

### Você sabia?

A Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás desenvolveu um aplicativo de fiscalização e controle ambiental, fundamentado nos eixos de alertas, gerenciamento, consulta e fiscalização, podendo ser utilizado pelos servidores inclusive em situações em que não dispuserem de acesso à internet, quando estiverem em operações de campo. Para obter mais informações sobre o Sistema Inã, clique [aqui](#).

A Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás desenvolveu um módulo em seu sistema de licenciamento que permite acesso a um usuário externo, facilitando o compartilhamento de informações com outros órgãos fiscalizatórios quando necessário, tais como o Ministério Público.

O Ibama estabeleceu em seu planejamento estratégico para o quadriênio 2024-2027 meta progressiva de 30% a 50% de acompanhamento de empreendimentos com licenças de instalação e operação. Clique [aqui](#) para ver o Planejamento Estratégico do Instituto.

### 3.3.2. Iniciar atividade econômica sem licença ambiental

O risco de iniciar atividade econômica sem licença ambiental envolve todas as atividades que acabem sendo realizadas sem que tenha sido adequadamente finalizado o processo de licenciamento ambiental.

Pode ocorrer, por exemplo, em decorrência da lentidão dos trâmites processuais do licenciamento ambiental, o que leva o empreendedor a optar por atuar na ilegalidade, intencionalmente, seja por iniciar a atividade após ter dado entrada no processo de licenciamento ambiental, que levou muito tempo, ou sequer dando entrada no pedido de licença, por desconhecimento ou por preferir o risco envolvido na atuação ilegal.

Outra situação possível é a de empreendimentos que continuem operando com licença ambiental vencida.

O início de atividade econômica sem licença ambiental também está fortemente relacionado à fiscalização realizada pelos órgãos competentes, diretamente ou com o apoio dos órgãos intervenientes na medida em que essa ferramenta inibe as atividades irregulares.

Em muitos casos, o risco de iniciar atividade econômica sem licença ambiental, assim como a ocorrência de outros crimes ambientais, estão associados à percepção de baixa punibilidade em relação aos ganhos da prática ilegal, comumente conhecida como senso de impunidade.

#### Como isso pode ocorrer?

Um garimpeiro inicia exploração mineral em garimpo, sem ter solicitado licença ambiental no órgão ambiental competente, configurando o garimpo ilegal, podendo ocorrer até mesmo dentro de terras indígenas e unidades de conservação.

Outro ponto relacionado ao senso de impunidade é o risco de ocorrência de irregularidades laborambientais, tais como o trabalho em condições análogas à escravidão e o descumprimento de normas de saúde e segurança no trabalho que refletem o descumprimento de compromissos firmados pelo Brasil a exem-

plo das convenções nº 155 e nº 174 da OIT<sup>15</sup>. Estas situações podem expor trabalhadores a acidentes e adoecimentos no trabalho.

Desse modo, em relação aos riscos mencionados, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Mapear e aprimorar o processo de licenciamento com inovações e uso intensivo de tecnologia;
- Identificar possíveis gargalos no processo e dimensionar adequadamente a força de trabalho a fim de melhorar a eficiência do processo como um todo;
- Aprimorar e priorizar processos de responsabilidade administrativa para dar agilidade à sanção quando identificadas irregularidades, realizando controle de prazos e gestão da prescrição de processos administrativos ambientais;
- Intensificar a fiscalização em campo, de forma a permitir a identificação de irregularidades e adoção de providências;
- Integrar os órgãos de Fiscalização do Trabalho, Saúde do Trabalhador e sindicatos das categorias profissionais no licenciamento ambiental; e
- Realizar planejamento e fiscalização integrados dos órgãos ambientais e ANM com a Fiscalização do Trabalho e as instâncias de Saúde do Trabalhador.

Outra estratégia relevante para mitigar esse tipo de risco é o envolvimento dos órgãos do Poder Judiciário no sentido de aprimorar e priorizar processos de responsabilização criminal para dar agilidade à sanção, reduzindo-se o senso de impunidade.

### 3.3.3. Ocorrer lavra ilegal

A lavra ilegal é a prática de extração de recursos minerais, como ouro, ferro e outros, realizada sem a devida autorização ou concessão de um título mineral pela Agência Nacional de Mineração (ANM). A lavra é a etapa de exploração mineral onde ocorre a extração propriamente dita. A lavra ilegal pode gerar impac-

<sup>15</sup> A convenção nº 155 da OIT trata sobre os direitos à saúde e à segurança dos trabalhadores. A Convenção nº 174 da OIT trata da prevenção aos acidentes industriais ampliados.

to ambiental, evasão fiscal, dado o não pagamento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e gerar impactos socioeconômicos.

A lavra ilegal está associada, entre outros, a deficiências no monitoramento das condicionantes socioambientais e à falta de rastreabilidade na cadeia de produção minerária, sobretudo no que diz respeito à extração do ouro, podendo gerar graves impactos ambientais e à saúde das populações expostas (trabalhadores e comunidade do entorno)

Outro risco associado à lavra ilegal é dificultar a fiscalização de órgãos competentes, exatamente pela falta de rastreabilidade na cadeia de produção minerária. A falta de rastreabilidade na cadeia minerária dificulta a fiscalização porque impede o acompanhamento detalhado da origem, transporte e destino dos minérios extraídos. Sem essa rastreabilidade, os órgãos competentes enfrentam dificuldades para verificar se a extração foi realizada em conformidade com as normas ambientais e legais, facilitando a inserção de produtos oriundos de atividades ilegais, como o garimpo clandestino.

Outro risco relacionado à lavra ilegal é a lavagem de ativos, especialmente do ouro, na cadeia de produção minerária. Neste caso pode, inclusive, financiar outras atividades criminosas como tráfico de drogas, armas e corrupção. Além disso, pode haver envolvimento de servidores públicos, em troca de vantagens indevidas, para obtenção de autorizações minerárias.

#### Como isso pode ocorrer?

Facilitação, por parte de servidores públicos, na obtenção de concessões e autorizações para a exploração de minério, assim como a mistura de ouro extraído de áreas legais com ouro extraído de áreas ilegais<sup>16</sup>.

A lavra ilegal pode ainda acarretar a inadequada arrecadação da CFEM gerando, consequentemente, prejuízo aos cofres públicos. Este risco está relacionado à baixa integração entre o processo de licenciamento ambiental e o proces-

<sup>16</sup> [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2024/04/SC\\_PT\\_AE63\\_Siga-o-Dinheiro-Crimes-em-Cadeias-Produtivas.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2024/04/SC_PT_AE63_Siga-o-Dinheiro-Crimes-em-Cadeias-Produtivas.pdf)

so de gestão minerária, especialmente nos casos de concessão de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), Guia de Utilização e regime de Autorização de Pesquisa.

### Para saber mais

Guia de Utilização é uma autorização, em caráter excepcional, para a extração de determinadas substâncias antes da outorga da concessão de lavra. Para saber mais, clique [aqui](#).

Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) é uma forma simplificada de autorização para extração de recursos minerais. Para saber mais, clique [aqui](#).

A Autorização de Pesquisa é um regime de aproveitamento mineral em que são executados os trabalhos voltados à definição da jazida, sua avaliação e determinação da exequibilidade de seu aproveitamento econômico. Para saber mais, clique [aqui](#).

Além disso, também relacionada à baixa integração entre o processo de licenciamento ambiental e o processo de gestão minerária, há o risco de ocorrer extração de grandes volumes de minério em quantidades inconformes com o licenciamento ambiental, que pode acarretar impacto ambiental significativo e esgotamento da jazida ainda na fase exploratória.

### Como isso pode ocorrer?

Uma empresa de mineração obtém licença de operação e permissão de lavra garimpeira para explorar uma mina de ferro do Brasil. No processo de licenciamento ambiental e mineral, a empresa declara que extrairá 100.000 toneladas de minério de ferro por ano. No entanto, a empresa extrai 200.000 toneladas e relata oficialmente ter extraído apenas as 100.000 toneladas, vendendo o excedente no mercado informal.

Desse modo, a fim de tratar os riscos mencionados, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Definir requisitos para a realização de visitas técnicas nos empreendimentos, tais como definição de equipe que realizará as vistorias, periodicidade, entre outros;
- Intensificar a fiscalização por meio do uso de ferramentas de análise de dados, inteligência artificial, ferramentas geoespaciais, criação de trilhas de trilhas e alertas para situações anormais, uso de ferramentas de estruturação de dados geoespaciais, realização de fiscalizações conjuntas com órgãos intervenientes, e adequação de pessoal;
- Automatizar controles de prazos para verificação do atendimento de condicionantes, por meio de sistema de alertas;
- Criar canais de ouvidoria para recebimento de informações sobre irregularidades nos órgãos que ainda não dispõe desse tipo de estrutura, bem como medidas de proteção aos denunciadores de boa fé.
- Integração de sistemas e instalação de trilhas de verificação com Secretarias de Fazenda Estaduais, Receita Federal do Brasil e Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX);
- Estabelecimento de Acordos de Cooperação Técnica entre os órgãos licenciadores e minerários e instituições relacionadas às cadeias produtivas, tais como Secretarias de Fazenda Estaduais, Receita Federal do Brasil, SISCOMEX e Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF);
- Realizar cruzamento de dados com órgãos relacionados, tais como Receita Federal do Brasil e Banco Central.

Além disso, sob uma perspectiva mais ampla, podem ser adotadas ações mitigadoras a nível nacional, tais como:

- Criação de sistema que viabilize a implementação do Documento de Origem Minerária (DOM), similar ao Documento de Origem Florestal (DOF), visando a rastreabilidade na cadeia produtiva minerária;
- Aprimorar o conhecimento geológico do território brasileiro, facilitando a rastreabilidade na cadeia de produção minerária;

- Redesenho do processo de arrecadação da CFEM, que atualmente é autodeclaratório;
- Redesenho do processo de concessão de Guia de Utilização;

### Para saber mais

O Instituto Igarapé publicou em 2024 o estudo Siga o Dinheiro: crimes ambientais e ilícitos econômicos em cadeias produtivas na Amazônia brasileira. A publicação tem um capítulo específico que trata da cadeia produtiva do garimpo de ouro que indica a ocorrência de fraude fiscal, fraude documental, lavagem de ativo ambiental, lavagem de dinheiro e corrupção. Para acessar a publicação, clique [aqui](#).

### Você sabia?

Foi publicado em 22/08/2024 o Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro, que lista como matéria prioritária a regulamentação e o controle efetivo da cadeia do ouro e de seus insumos, para promover o rastreamento do produto e coibir o garimpo ilegal. Acesse aqui o pacto.

### 3.3.4. Utilizar títulos minerários como ativo patrimonial

O título minerário garante ao titular o direito de explorar, pesquisar ou lavar os recursos minerais em determinada área, de acordo com o tipo de título obtido e a fase do processo de mineração em que se encontra. O título minerário pode ser concedido independentemente de o titular ser proprietário da área onde se pretende realizar a atividade de mineração, pois no Brasil o direito de explorar recursos minerais é separado do direito de propriedade sobre a terra.

No caso da Permissão de Lavra Garimpeira, por exemplo, pode ocorrer uma situação em que indivíduos ou empresas obtêm direitos minerários sem a intenção imediata de explorar os recursos minerais, mas sim com o objetivo de valorização futura ou revenda desses direitos, o que é conhecido por especulação

minerária. Configura-se, nesse sentido, o risco de utilização de títulos minerários como ativo patrimonial.

### Como isso pode ocorrer?

Um grupo adquire várias Permissões de Lavra Garimpeira (PLG) em uma região rica em ouro, sem intenção imediata de exploração ou mesmo capacidade de exploração. Eles aguardam a valorização da área devido ao aumento do interesse na região e, em seguida, vendem as PLGs a um preço mais alto, gerando lucro sem lavra efetiva.

Outro risco que diz respeito às Permissões de Lavra Garimpeira (PLG) é a proliferação de emissões de PLGs sem devida análise de impactos ambientais em razão do processo simplificado de licenciamento ao qual estão submetidas. Para PLGs, geralmente não é necessário apresentar um estudo de impacto ambiental (EIA) completo, embora possam ser exigidos relatórios simplificados ou termos de referência específicos, a depender da localidade e impacto da atividade.

Este risco tem relação com a ocorrência de conflitos de entendimentos quanto à competência para realização de licenciamentos ambientais. No caso, pode haver divergências sobre o impacto ambiental, que pode se espalhar para além do nível local e exigir abordagens de mitigação mais amplas ou a alteração do ente competente para realizar o licenciamento.

Assim, a fim de tratar o risco de ocorrência de utilizar títulos minerários como ativo patrimonial, propõe-se a adoção de ajustes na legislação.

### Lacuna normativa

Aprimorar a legislação minerária no que diz respeito a direitos de prioridade, tais como: controle de prazos para efetivação do licenciamento ambiental, limitação de PLGs por pessoa, regras para cessão de outorga de títulos minerários, restrição sobre PLGs em áreas contíguas cujo total seja superior a 50 hectares, entre outros.

Aprimorar legislação, que prevê processo simplificado para PLG, sem possibilidade de prever o impacto do garimpo. Necessidade de aprimoramento da legislação relativa ao garimpo.

### Você sabia?

A publicação de autos de infração é uma forma de dar transparência às ações de fiscalização e mitigar a ocorrência de novas irregularidades. No âmbito do Ibama, todos os autos de infração já são publicados. Para acessar a consulta, clique [aqui](#).

### O que está sendo feito lá fora?

A ONG Chile Transparente, braço da Transparência Internacional no Chile, publicou em 2018 estudo chamado “Riscos de corrupção nas concessões de mineração e licenças ambientais: O caso do Chile”. A publicação lista 38 riscos identificados no contexto daquele país, com os níveis de risco respectivos. Para conhecer mais, clique [aqui](#).

Foi constituído no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) o projeto “Cooperação Regional para a Gestão Sustentável dos Recursos de Mineração nos Países Andinos (MinSus). O programa busca promover a implementação de normas internacionais e boas práticas no setor da mineração, que contribuam para atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Para conhecer mais, clique [aqui](#).

A partir da parceria de três organizações sem fins lucrativos, a Rainforest Investigations Network do Pulitzer Center, a Amazon Conservation e a Earth Genome, foi criada a ferramenta Amazon Mining Watch, que utiliza inteligência artificial para identificar e mapear áreas de garimpo de ouro na Amazônia. Essa iniciativa compreende um banco de dados para ajudar jornalistas, ativistas e pesquisadores a entenderem melhor as forças motrizes e os impactos da mineração do ouro na Amazônia. Para conhecer mais, clique [aqui](#).

## 3.4. Riscos relacionados à Transparência e Participação Social

Os baixos níveis de participação social e de transparência foram uma das fraquezas identificadas no processo de licenciamento ambiental.

Como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o processo do licenciamento ambiental tem um papel decisivo na proteção do direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme estabelecido no art. 225 da Constituição Federal, o dever de defender este bem de uso comum cabe tanto ao Poder Público quanto à coletividade, considerando-se os impactos da degradação do meio ambiente sobre a sociedade como um todo. Nesse sentido, a transparência e os mecanismos de participação social são elementos imprescindíveis no processo de licenciamento, devendo permear suas diferentes etapas.

Ressalta-se a complementariedade entre a transparência pública e a participação social que, juntas, têm um papel central na integridade no licenciamento ambiental e no alcance de seus objetivos. A participação social se baseia na possibilidade de os cidadãos conhecerem, acompanharem, e proporem contribuições para a elaboração e implementação das políticas públicas, representando um dos princípios para um governo aberto, conducente à resolução das questões de interesse público e à boa aplicação dos recursos. Assim, a participação social representa o principal instrumento para o exercício do controle social das políticas públicas e constitui parte importante do exercício da cidadania.

O exercício da participação, porém, tem como premissa fundamental a transparência governamental, que viabiliza o acesso a informações necessárias para a participação efetiva da sociedade na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, viabilizando o exercício do controle social. No âmbito do processo do licenciamento ambiental, a transparência deve permear as diferentes etapas, para que a sociedade possa apoiar o controle não apenas da atuação dos órgãos e entidades públicos, mas também das ações dos agentes privados os quais possam representar uma ameaça a direitos individuais ou coletivos. A disponibilização das informações e documentos que reflitam a tomada de decisões públicas, como as licenças emitidas e as medidas mitigadoras que constam como condicionantes das referidas licenças, favorece a integridade na tomada de decisões públicas e, ao mesmo tempo, contribui para o acompa-

nhamento e fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações atribuídas aos responsáveis pelos empreendimentos.

Assim, a transparência e a participação social incentivam a atuação íntegra dos entes privados, sendo ainda mais relevantes em situações de limitada capacidade fiscalizatória do Estado. Observa-se que as atividades econômicas podem causar impactos em diferentes aspectos na vida dos cidadãos que podem tanto ser favoráveis (crescimento da oferta de empregos, melhoria das condições socioeconômicas das comunidades e trabalhadores próximos ao empreendimento), quanto desfavoráveis (como riscos de contaminação do solo, ar, água, podendo prejudicar as atividades de subsistência desenvolvidas pelas comunidades localizadas no entorno do empreendimento), e à saúde das populações expostas – trabalhadores e comunidade do entorno). No contexto do processo do licenciamento ambiental, portanto, a participação social cumpre um papel fundamental na identificação dos impactos potenciais e efetivos das atividades econômicas planejadas ou desenvolvidas no país.

Nesse sentido, em linha com a importância detida pelo envolvimento social e pela transparência no processo de licenciamento ambiental, no mapeamento de riscos à integridade foram identificados dois riscos relevantes relacionados ao tema, quais sejam: a proliferação de passivos ambientais em razão da baixa participação social e transparência no processo de licenciamento; e a violação ao direito de participação e ao direito de consulta dos povos indígenas e tribais (quilombolas).

Ainda na etapa de levantamento de fraquezas e ameaças, uma das fraquezas identificadas no processo de licenciamento ambiental foram os baixos níveis de transparência e de participação social, dos quais decorre o risco de proliferação de passivos ambientais, em função de seu impacto sobre o exercício do controle social. A esse respeito, note-se que a previsão formal com relação a essa participação se concentra nas audiências públicas, realizadas durante a avaliação dos estudos ambientais que orientam o processo do licenciamento. Por meio dessas audiências, busca-se informar a população em geral sobre as características da atividade a ser implementada e seus potenciais impactos ambientais, sociais e econômicos (positivos ou negativos), esclarecendo, também, eventuais dúvidas. Ainda por meio delas, o órgão licenciador e demais autoridades coletam as impressões e contribuições externadas por todos os interessados, deven-

do tais informações serem consideradas quando da análise e revisão do estudo de impacto ambiental, de forma a auxiliar na elaboração e cumprimento de medidas que visam minimizar os efeitos negativos dos empreendimentos e atividades econômicas licenciados ligados ao meio ambiente e à saúde das comunidades atingidas.

Tamanha é a importância do envolvimento público no processo do licenciamento ambiental, que as audiências públicas são regulamentadas pelo CONAMA (Resolução CONAMA nº 09/1987, que regulamenta os procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito do Ibama), bem como pelo órgão licenciador federal, o Ibama (Instrução Normativa Ibama nº 184/2008, alterada pela Instrução Normativa Ibama nº 14/2011). Tais normas estabelecem os principais aspectos e procedimentos a serem observados quando da realização das audiências, dentre eles, a determinação de que os principais documentos referentes aos estudos ambientais sejam elaborados em linguagem acessível e de fácil entendimento da população interessada. Estabelecem, ainda, que as audiências públicas sejam amplamente divulgadas com a antecedência necessária, devendo ser realizadas em local de fácil acesso à comunidade. Em casos de necessidade de maior detalhamento do EIA/RIMA (ou mesmo em razão de sua complexidade), novas audiências públicas podem ser realizadas na sequência.

Ocorre que tais audiências públicas, muitas vezes são realizadas em momento em que impactos socioambientais já tenham se materializado, em decorrência de modificações ambientais realizadas para a instalação dos empreendimentos (antes mesmo da entrada em operação), como supressões de vegetação, construção de estruturas, dentre outros. Essa situação leva, por vezes, a comunidade a buscar o Poder Judiciário para impedir potenciais violações de seus direitos e, sobretudo, maiores prejuízos ao meio ambiente no qual estão inseridos. Desse modo, observa-se a importância de que a transparência e a participação social sejam promovidas nas diferentes etapas do licenciamento, não devendo estar circunscritas apenas à realização das audiências públicas.

Uma maneira de viabilizar essa participação é por meio da manutenção de canais permanentes e efetivos para o recebimento de manifestações por parte dos cidadãos, as quais devem ser tratadas de maneira adequada e tempestiva e ser objeto de resposta por parte do poder público. Destaca-se, nesse sentido, o papel das ouvidorias públicas, que devem atuar de maneira integrada com os

gestores responsáveis pelo licenciamento, principalmente no que tange ao tratamento adequado de denúncias e à instituição de sistemas de proteção a denunciantes, sejam eles externos ou internos aos órgãos e entidades públicos, possibilitando uma atuação responsiva e potencializando o atingimento dos objetivos do licenciamento.

Em uma etapa mais avançada do licenciamento, os cidadãos e instituições da sociedade civil organizada estão em posição privilegiada para contribuir com informações que permitam um adequado acompanhamento dos empreendimentos licenciados, permitindo aos órgãos e entidades públicos conhecer, por exemplo, os impactos sobre o meio ambiente e sobre as populações expostas (trabalhadores e comunidade do entorno) efetivamente derivados de sua operação, bem como aspectos relacionados à implementação das condicionantes ambientais e das medidas de mitigação de impactos estabelecidas previamente.

Por sua vez, como mencionado anteriormente, o envolvimento dos cidadãos e o exercício do controle social de forma qualificada demandam a existência de adequados níveis de transparência, com a divulgação ativa de informações por parte dos órgãos ambientais e a possibilidade de acesso a documentos públicos relativos a licenças emitidas, condicionantes ambientais impostas, resultados de processos de responsabilização, dentre outros. Essas informações devem ser disponibilizadas de maneira proativa, em formato aberto, com linguagem compreensível e com fácil acesso, considerando inclusive as particularidades das diferentes comunidades e dos trabalhadores potencialmente afetadas pelos processos sendo licenciados.

Na prática, verifica-se que ainda há muito a se avançar com relação à adequada transparência das informações e documentos relevantes no licenciamento ambiental nas diversas esferas de governo. A título de exemplo, verifica-se que o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA), criado pelo MMA em 2005, necessita de aprimoramentos no que diz respeito à sua plena utilização pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama. O Portal visa divulgar informações sobre os procedimentos do licenciamento ambiental da União, Estados, DF e Municípios, promover a transparência na gestão pública desses processos e fortalecer o controle social. Embora tenha sido criado há quase 10 anos, carece de informações tempestivas e completas e padronizadas, que incentivem a governança e a gestão integrada e colaborativa

de recursos naturais e que permitam ao cidadão acompanhar o desempenho das instituições, gerando assim maior confiança pública.

Chama-se a atenção, ainda, para a importância de se garantir a participação de entidades com atuação na defesa de direitos coletivos, durante a análise do estudo ambiental, tais como:

- (1) o ICMBio, na esfera federal, sobre eventuais restrições para implantação e operação do empreendimento em áreas próximas às Unidades de Conservação (UCs);
- (2) a Funai, sobre a existência de possíveis impactos sobre comunidades indígenas;
- (3) a Fundação Cultural Palmares e o Incra, quanto aos impactos em terras quilombolas; bem como
- (4) o Iphan, quando o LA envolver licenciamento envolver bens culturais acatrelados, como sítios arqueológicos identificados na área pretendida para instalação da atividade. A manifestação de tais órgãos também é relevante no que diz respeito à eficiência das medidas propostas para mitigar os impactos negativos.

Os baixos níveis de transparência e de participação social no processo de licenciamento podem acarretar também em risco de violação ao direito de participação e ao direito de consulta dos povos indígenas e tribais, em descumprimento a compromissos firmados pelo Brasil quando da ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata sobre os direitos dos povos indígenas e tribais.

#### **Você sabia?**

A Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 143/2002, estabelece o compromisso dos Governos de:

- a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representati-

vas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes.

No contexto do licenciamento ambiental, esses direitos ganham particular relevância, uma vez que o modo de vida e a subsistência dos povos indígenas e tribais estão intimamente ligados à preservação do meio ambiente em seus territórios e no entorno deles. O risco de violação é agravado pela ausência de garantia formal, no processo de licenciamento ambiental, da manifestação de instituições responsáveis pela proteção dos direitos destes grupos, como a FUNAI e a Fundação Palmares, com relação à existência de possíveis impactos sobre comunidades indígenas e quilombolas decorrentes da implantação dos empreendimentos a serem licenciados.

No caso dessas comunidades, assim como de outras que habitam locais isolados ou de difícil acesso, com infraestrutura reduzida, é fundamental que as estratégias para possibilitar a participação e de disponibilização de informação considerem aspectos como o limitado acesso a meios de comunicação, sobretudo os digitais e a dificuldade de deslocamento. Esses fatores são fundamentais para que haja uma efetiva garantia dos direitos dos povos indígenas e tribais.

Desse modo, a fim de tratar o risco de proliferação de passivos ambientais, assim como do risco de violação ao direito de participação e ao direito de consulta dos povos indígenas e tribais, resultantes da baixa participação social e transparência no processo do licenciamento ambiental, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Criação de mecanismos que promovam a transparência ativa e passiva, a exemplo do redesenho do processo, de forma a permitir a identificação de documentos públicos e não públicos para divulgação, bem como o

aprimoramento das páginas eletrônicas utilizadas para prover transparência ativa;

- Criar canais de ouvidoria para recebimento de informações sobre irregularidades nos órgãos que ainda não dispõem desse tipo de estrutura, bem como medidas de proteção aos denunciantes de boa fé, internos ou externos ao órgão.

### Você sabia?

Em Curitiba, todos os serviços são informatizados e protocolados online, facilitando o trâmite entre técnicos e departamentos e conferindo transparência aos procedimentos. Documentos e pareceres ficam registrados no sistema. A cidade oferece um canal de Acesso à Informação que permite a qualquer pessoa física ou jurídica encaminhar pedidos de acesso à informação e monitorar os processos de licenciamento.

A Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás desenvolveu o Sistema Ipê, com alertas de prazo e registros de eventos (log), e criou um portal para transparência ambiental. O Portal do Meio Ambiente de Goiás (Portal Ambiental) é referência em relação à transparência no licenciamento ambiental, reunindo informações e documentos relacionados aos processos, como as licenças emitidas, os estudos de impacto ambiental, dentre outros. Clique [aqui](#) para conhecer o Portal.

- Promoção da educação ambiental, por meio da comunicação social, visando estimular a participação social e também o engajamento sobre a necessidade de proteção da integridade pública nos licenciamentos
- Modernização da participação social no processo do licenciamento ambiental, a partir de instrumentos que envolvam a comunidade nas diversas etapas do processo;
- Realizar estudos com vistas à atualização dos normativos referentes às audiências públicas, considerando novas tecnologias e formas de interação com a sociedade. Nos âmbitos nacional e federal, essa atualização envolveria a revisão da Resolução CONAMA nº 09/1987 e da Instrução

Normativa Ibama nº 184/2008, alterada pela Instrução Normativa Ibama nº 14/2011;

- Estabelecer critérios para realização das audiências públicas pelo empreendedor (envolvendo aspectos como apresentação das informações, feedback à população e sistematização da opinião dos participantes), resguardadas as diretrizes de âmbito nacional sobre o tema;
- Estabelecer formalmente a obrigatoriedade de análise das contribuições trazidas em audiência pública pelas partes interessadas, incluindo os diversos órgãos intervenientes, quando da análise técnica pelo órgão licenciador;
- Realizar consultas aos órgãos envolvidos no licenciamento (Funai, Incra, MS, Iphan, órgãos gestores de UCs) em nível estadual e municipal, a exemplo do que é feito pelo Ibama conforme Portaria Interministerial nº 60/2015; e
- Promover ações de educação nos temas ambientais com foco no estímulo à participação social.

### O que está sendo feito lá fora?

O Acordo de Escazú, oficialmente conhecido como o “Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe”, é um tratado internacional que visa garantir a implementação plena e efetiva dos direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais. O acordo foi adotado em Escazú, Costa Rica, em 4 de março de 2018. Para saber o trâmite no Congresso Nacional com vistas à ratificação do Acordo de Escazú, clique [aqui](#).

### Para saber mais

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) publicou em 2019 o estudo “*Environmental Rule of Law: First Global Report*” sobre perspectivas e conclusões sobre o contexto de um concreto Estado de Direito Ambiental (contexto em que as leis, regulamentos e padrões ambientais e de justiça ambiental são efetivados e respeitados pelo Estado e por toda a sociedade). No estudo o PNUMA aponta diversos fatores para a baixa implementação do Estado de Direito Ambiental relacionados à efetividade do licenciamento ambiental, dentre eles a falta de acesso à informação. Em 2023, o PNUMA lançou a segunda edição do estudo. Acesse os dois estudos [aqui](#).

## 4. Matriz de Riscos e orientações para autoavaliação

A Matriz de Riscos é uma ferramenta utilizada para identificar, avaliar e priorizar os riscos em projetos, processos ou operações. A Matriz ajuda a visualizar os riscos em termos de sua probabilidade de ocorrência e do impacto potencial que eles podem causar.

Para apoiar os diversos órgãos licenciadores, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, foi desenvolvida uma Matriz de Riscos de Integridade no Licenciamento Ambiental. Essa matriz foi fruto de um extenso trabalho de mapeamento e validação de informações que envolveu, entre outros, os seguintes passos:

- Elaboração de Análise Preliminar do Objeto (APO) a partir do mapeamento do processo de licenciamento ambiental do Ibama;
- Realização de entrevistas semiestruturadas com Secretarias de Meio Ambiente, Ibama, ANM, entre outros atores relevantes;
- Consulta a publicações, artigos e notícias sobre o assunto;
- Elaboração de Matriz SWOT do Licenciamento Ambiental, apontando Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças;
- Elaboração de Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), a partir da Matriz SWOT;
- Realização de 2 Grupos Focais, com representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil organizada, Instituto Brasileiro de Mineração, representantes de setores da mineração, entre outros; e
- Validações diversas da matriz de riscos e respectivas ações mitigadoras, em especial junto a representantes do Ibama.

A matriz de riscos permite que cada órgão licenciador realize um autodiagnóstico a partir de seu próprio contexto, atribuindo notas de probabilidade de ocorrência do risco e de impacto de seus efeitos, potenciais ou concretos, o que contribuirá para a priorização dos riscos que requerem medidas de mitigação imediatas. A matriz oferece ainda a condição de se estabelecer um conjunto de ações mitigadoras para cada risco, possibilitando não apenas a identificação de um problema, mas também caminhos para o seu entendimento e definição de sua solução.

Os riscos e ações mitigadoras apresentados na matriz não buscam exaurir o tema, mas sim apresentar alternativas para implementar uma cultura de integridade no licenciamento ambiental.

Neste tópico, serão apresentadas as informações que integram a matriz de riscos. Em seguida, serão apresentados dois exemplos de preenchimento da Matriz, a partir da perspectiva do Ibama e da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia.

É importante destacar que é esperado que os valores de probabilidade e impacto de cada risco sejam diferentes para cada órgão licenciador, uma vez que o contexto e os controles internos estabelecidos em cada um deles irá influenciar na probabilidade de ocorrência de um risco e seu respectivo impacto. Por esse motivo, é fundamental que cada órgão licenciador realize o seu próprio diagnóstico, a partir de um entendimento de seu contexto prévio de estrutura e funções, que apontará para prioridades diferentes, a depender da criticidade de cada risco.

## 4.1. Informações da Matriz

A Matriz de Riscos é composta pelas seguintes colunas:

- Item;
- Categoria;
- Fraqueza/Ameaça;
- Risco;
- Probabilidade (P);
- Impacto (I);
- Nível de Risco (P x I);
- Ação Mitigadora do Risco;
- Ação Mitigadora Sistêmica;
- Ação Mitigadora Interinstitucional; e
- Ação Mitigadora Organizacional.

A seguir, serão abordadas cada uma dessas informações, individualmente, de forma a auxiliar na compreensão.

### ATENÇÃO!

Para realizar o autodiagnóstico através da Matriz de Riscos de Integridade em Licenciamento Ambiental, clique [aqui](#).

Para subsidiar este trabalho, foram elaboradas duas versões da matriz de risco de integridade no licenciamento. Uma versão é a versão específica para órgãos licenciadores, que pode ser acessada no box acima, e é a versão que deve ser utilizada para realizar o autodiagnóstico. A segunda versão é uma versão mais ampla, com riscos e ações mitigadoras que podem estar fora da competência do órgão ambiental de forma individual, mas que foi utilizada como base para a produção deste Guia. Essa segunda versão pode ser acessada clicando [aqui](#).

### 4.1.1. Item, Categoria e Fraqueza/Ameaça

A coluna “Item” informa a numeração da fraqueza ou ameaça relacionada ao risco. Cada célula é composta por dois caracteres. Uma letra, podendo ser F (Fraqueza) ou A (Ameaça), e um número, que é um contador de cada fraqueza ou ameaça. Como exemplo, a segunda fraqueza será chamada F3, e a quarta ameaça será chamada A4.

A coluna “Categoria” indica se o risco está relacionado a uma fraqueza ou ameaça anteriormente mapeada na matriz SWOT. A lista contendo todas as fraquezas e ameaças mapeadas no processo de licenciamento federal está presente na aba “Matriz SWOT”, da planilha.

Ao todo, foram mapeadas 12 fraquezas e 9 ameaças de onde derivam os riscos.

É importante ressaltar que, conforme a metodologia adotada, para mapeamento dos riscos são utilizadas apenas as fraquezas e ameaças identificadas na Matriz SWOT, não sendo incorporadas as forças e oportunidades.

A coluna Fraquezas/ameaças apresenta, por extenso, a fraqueza ou ameaça relacionada ao risco mapeado.

Na matriz SWOT, a fraquezas são pontos internos negativos ou deficiências que podem prejudicar o desempenho e a capacidade de atingir objetivos específicos<sup>17</sup>.

As ameaças, por outro lado, são características do ambiente externo, não controláveis pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas planejadas.

### 4.1.4. Risco

O risco é um evento ou condição potencial que, se ocorrer, pode ter impacto negativo no processo de licenciamento ambiental.

<sup>17</sup> <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-analise-swot-e-verificacao-de-risco.htm>

Na matriz, esta coluna apresenta, por extenso, cada risco à integridade relacionado ao processo de licenciamento ambiental. Cada risco deve sempre ser interpretado levando-se em consideração tanto a fraqueza/ameaça como as ações mitigadoras a ele vinculadas. Ou seja, para melhor utilização da matriz de riscos, sugere-se uma leitura de cada linha por completo.

#### 4.1.5. Probabilidade (P), Impacto (I) e Nível de Risco (P x I)

Cada um dos riscos que compõem a matriz deve ser analisado a partir de dois fatores: a probabilidade de ocorrência e o impacto. Na matriz, foi utilizada uma escala de três níveis para cada um desses fatores. Ou seja, tanto para a coluna Probabilidade quanto para a coluna Impacto deve ser atribuída uma nota, podendo ser 1, 5 ou 10, conforme a tabela abaixo:

ESCALA DE IMPACTOS		
MAGNITUDE	DESCRIÇÃO	VALOR
Baixo	Degradação de operações ou atividades de processos, projetos ou programas da organização, causando impactos pequenos nos objetivos.	1
Médio	Interrupção de operações ou atividades de processos, projetos ou programas, causando impactos significativos nos objetivos, porém recuperáveis.	5
Alto	Interrupção de operações ou atividades de processos, projetos ou programas da organização, causando impactos de reversão muito difícil nos objetivos.	10

Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017. (adaptada)

ESCALA DE PROBABILIDADES		
MAGNITUDE	DESCRIÇÃO	VALOR
Baixa	Evento raro de ocorrer. O evento poderá ocorrer de forma inesperada, havendo poucos elementos ou informações que indicam essa possibilidade. Medidas de controle/prevenção adequadas e já bem estabelecidas no processo, ainda que com eventuais desvios.	1
Média	Evento possível de ocorrer. Há elementos e/ou informações que indicam moderadamente essa possibilidade. Medidas de controle/prevenção apresentam desvios ou problemas significativos ou não estão bem estabelecidas no processo.	5
Alta	Evento provável de ocorrer. É esperado que o evento ocorra, pois os elementos e as informações disponíveis indicam de forma consistente essa possibilidade. Medidas de controle/prevenção reconhecidas inexistentes ou inadequadas.	10

Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017. (adaptada)

Após atribuídos os valores para Probabilidade e Impacto, a matriz calcula automaticamente o valor final do Nível de Risco, a partir da multiplicação dos dois números. Quanto mais próximo de 100, mais crítico é o risco para a organização. Quando mais próximo de 1, menos crítico.

#### 4.1.6. Ação Mitigadora do Risco

Esta coluna apresenta propostas de ações para mitigar o risco identificado. As ações ali apresentadas não impedem a adoção de outras ações que visem enfrentar o risco, mas oferece, desde já, alternativas para que cada órgão, individualmente, adote providências. Trata-se de sugestões orientativas, com características abrangentes, sem limitar o exercício discricionário da gestão. Ou seja, outras ações não mapeadas podem e devem ser adotadas para mitigar os riscos, sempre que pertinentes.

Cada risco pode ter um ou mais ações mitigadoras vinculadas. Uma ação mitigadora pode estar relacionada a mais de um risco.

Nas colunas “Ação Mitigadora Interinstitucional” e “Ação Mitigadora Organizacional” é informado se a ação depende de articulação com outras instituições (interinstitucional) ou não (organizacional).

A “Ação Mitigadora Sistêmica” por outro lado, extrapola a competência individual dos órgãos licenciadores, via de regra, gerando impactos em nível mais abrangente, muitas vezes a partir de mudanças de legislação ou da edição de normas a nível de instituições como o CONAMA.

#### 4.1. Exemplos de preenchimento da Matriz

Com a intenção de melhorar a compreensão e apoiar na realização do autodiagnóstico, após a construção da matriz foram realizadas reuniões para preenchimento da Matriz de Riscos de Integridade a partir da percepção de duas instituições distintas, uma federal (Ibama) e outra estadual (SEDAM-RO). As matrizes preenchidas trazem, portanto, a percepção específica de cada uma dessas instituições, levando em consideração o seu contexto próprio e servem como referência para outros órgãos que desejem realizar o autodiagnóstico.

Para consultar a Matriz preenchida pelo Ibama, clique [aqui](#).

Para consultar a Matriz preenchida pela SEDAM-RO, clique [aqui](#).

Este Guia buscou contribuir para o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental, de modo a tornar o processo mais transparente, íntegro e previsível, reduzindo a discricionariedade e potencializando o atingimento de seus objetivos, com a finalidade de promover o interesse público e de ampliar a confiança dos diferentes setores da sociedade neste importante instrumento.

Ao longo do documento, todas as reflexões acerca dos riscos à integridade no licenciamento tiveram como premissa o fato de que a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental de todos, sendo também dever de todos sua preservação para as presentes e futuras gerações, conforme estabelecido na Constituição Federal. Ainda, as considerações e propostas de aprimoramento tiveram como ponto central a potencialização do atingimento do objetivo final do processo de licenciamento ambiental, qual seja, a compatibilização entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental.

O documento abordou riscos categorizados em áreas temáticas que impactam as diferentes fases do processo de licenciamento, como a análise dos estudos de impacto ambiental, a tomada de decisão em relação à concessão de licenças e o acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos. A gestão de riscos à integridade no setor público visa não apenas prevenir e mitigar situações de fraude e corrupção, incluindo conflitos de interesses e nepotismo, mas também situações que, de um modo mais amplo, ensejem desrespeito ou violação aos princípios, valores e direitos individuais e coletivos, comprometendo a confiança nas instituições e ameaçando o cumprimento dos objetivos das políticas públicas e a entrega de valor à sociedade. Este entendimento - que está alinhado às previsões do Decreto nº 11.529/2023, quando conceitua os programas de integridade na Administração Pública Federal - se aplica de maneira particularmente relevante no caso dos processos de licenciamento ambiental. Isso porque o objetivo do licenciamento – de compatibilizar o desenvolvimento econômico-so-

cial com um meio ambiente ecologicamente equilibrado – está intrinsecamente ligado à garantia do direito constitucionalmente previsto à preservação do meio ambiente.

Pretende-se que a matriz de riscos fornecida sirva como ferramenta prática de autoavaliação de todos os órgãos intervenientes no processo do licenciamento ambiental, em todos os níveis federativos, de forma a favorecer a atuação conjunta e coordenada, voltada à promoção da integridade pública no âmbito do processo do licenciamento.

Tanto a utilização da matriz de autoavaliação quanto a leitura dos demais conteúdos desse guia, no entanto, exigem que se tenha em conta as especificidades e diferenças existentes entre os diferentes órgãos e entidades envolvidos no processo de licenciamento em cada unidade da federação nos diferentes níveis de governo. Cada um desses órgãos ou entidades, portanto, deve realizar uma avaliação própria dos riscos e determinar os riscos residuais, frente aos controles e medidas já existentes, bem como de adaptar as medidas de mitigação propostas à realidade local, incluindo o marco normativo existente.

O Guia buscou abordar, primordialmente, os riscos que podem ser tratados por meio de medidas a serem adotadas pelos próprios órgãos e entidades executores da política de licenciamento. No entanto, é inegável que muitas medidas devem também ser adotadas por outros atores envolvidos na governança do processo, como os legisladores e os reguladores das áreas ambientais e de mineração, além da importante adoção de medidas de integridade pelas empresas que se submetem ao licenciamento. Para tanto, é necessária a revisitação das normas ambientais vigentes, buscando-se aprimorar os mecanismos prevenção e combate à corrupção, gestão de riscos, fiscalização e prestação de contas.,

Adicionalmente, é fundamental fortalecer o controle social, por meio do aumento da transparência e da ampliação dos canais de participação social.

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO

