

Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)

Departamento de Administração (ADM)

Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

Especialização em Gestão Pública Municipal

Jeferson Pires Mendonça

COMPLIANCE E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: Um Estudo de Caso sobre a Reforma Administrativa no Município de Goiânia.

Brasília (DF)

2026

Jeferson Pires Mendonça

COMPLIANCE E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: Um Estudo de Caso sobre a Reforma Administrativa no Município de Goiânia.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração e ao PPGA da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Prof. Dr. Jomar M. Rodrigues

JEFERSON PIRES MENDONÇA

COMPLIANCE E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: Um Estudo de Caso sobre a Reforma Administrativa no Município de Goiânia.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jomar M. Rodrigues

PPGA/FACE/UnB

Presidente – Orientador(a)

Prof Dr Mateus de Moura

PPGA/FACE/UnB

Membro Externo

Brasília (DF)

2026

Primeiramente, dedico esta conquista a Deus, cujo amparo invisível me sustentou e me deu o discernimento necessário para superar cada desafio. À minha amada esposa e aos meus filhos, que dividiram comigo o peso desta caminhada acadêmica e transformaram um período de intensas dificuldades em uma trajetória profundamente recompensadora. O amor e a paciência de vocês foram o meu maior combustível. Estendo esta dedicatória a todos que acreditaram no meu propósito e me incentivaram a chegar até aqui. Sem a graça divina e o apoio de vocês, este sonho não seria realidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pela força e sabedoria que me sustentaram nesta jornada difícil, mas imensamente gratificante. À Universidade de Brasília (UnB), ao Departamento de Administração e ao PPGA, em especial ao Centro de Educação a Distância e Tecnologias Educacionais (CEAD/UnB) e à Universidade Aberta do Brasil, pela oportunidade e pela grande honra desta formação. Ao meu orientador, Prof. Dr. Jomar M. Rodrigues, à Coordenadora Profa. Josivânia Farias e à tutora do polo de Anápolis-GO, Patrícia Floriani Mansur. Sinto-me um privilegiado pelas orientações e pelo suporte recebidos. À minha amada esposa e aos meus filhos, que foram minha base e porto seguro, compreendendo minhas ausências e transformando o cansaço em incentivo. A todos os amigos e familiares que me apoiaram e acreditaram no meu propósito, a minha sincera gratidão.

RESUMO

O presente trabalho analisa os efeitos organizacionais da reforma administrativa promovida pela Lei Complementar nº 382/2024 sobre a governança do licenciamento ambiental no Município de Goiânia. A pesquisa, de natureza qualitativa e abordagem bibliográfica e documental, examina como a redistribuição de competências entre a Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA) e a Secretaria Municipal de Eficiência (SEFIC) gerou fragmentação institucional, ampliando riscos de compliance relacionados à assimetria de informação, descontinuidade técnica e fragilização da accountability. À luz da Teoria da Agência e da Nova Gestão Pública, demonstra-se que a dissociação entre expertise técnica ambiental e poder decisório administrativo criou vulnerabilidades estruturais que comprometem a integridade do ciclo licenciador. A análise comparativa de fluxogramas institucionais e a construção de uma matriz de vulnerabilidades evidenciam os pontos críticos do novo arranjo tripartite (AMMA/SEFIC/SEPLAN). Como resposta, são propostos mecanismos de recomposição da integridade funcional do sistema: Protocolo de Articulação Interinstitucional (PAI), Programa de Integridade Ambiental, Portal de Transparência Georreferenciado e atuação da Controladoria-Geral do Município como eixo de coordenação GRC.

Palavras-chave: compliance ambiental; licenciamento ambiental; fragmentação institucional; governança pública; Goiânia.

ABSTRACT

This paper analyzes the organizational effects of the administrative reform promoted by Complementary Law No. 382/2024 on environmental licensing governance in the Municipality of Goiânia. The qualitative, bibliographic and documentary research examines how the redistribution of competencies between the Municipal Environmental Agency (AMMA) and the Municipal Secretariat of Efficiency (SEFIC) generated institutional fragmentation, amplifying compliance risks related to information asymmetry, technical discontinuity, and weakened accountability. Through the lens of Agency Theory and New Public Management, the paper demonstrates that the dissociation between environmental technical expertise and administrative decision-making power created structural vulnerabilities compromising the integrity of the licensing cycle. A comparative analysis of institutional flowcharts and a vulnerability matrix reveal the critical points of the new tripartite arrangement (AMMA/SEFIC/SEPLAN). In response, mechanisms to restore the functional integrity of the system are proposed: an Interinstitutional Articulation Protocol (PAI), an Environmental Integrity Program, a Georeferenced Transparency Portal, and the Municipal Comptroller General's Office acting as GRC coordination hub.

Keywords: environmental compliance; environmental licensing; institutional fragmentation; public governance; Goiânia

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Título do quadro 1:.....10
Quadro 2 – Título do quadro 2:.....22

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMMA – Agência Municipal do Meio Ambiente

APP – Área de Preservação Permanente

CEFOSPE – Centro de Formação dos Servidores Públicos de Pernambuco

CGM – Controladoria-Geral do Município

CGU – Controladoria-Geral da União

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno

FCPA – Foreign Corrupt Practices Act

GRC – Governança, Risco e Compliance

ITI – Instituto de Tecnologia da Informação

LC – Lei Complementar

NGP – Nova Gestão Pública

PAI – Protocolo de Articulação Interinstitucional

SEFIC – Secretaria Municipal de Eficiência

SEMMA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo Estratégico

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10
1.1 Contextualização e Justificativa 10
1.2 Problema de Pesquisa 11
1.3 Objetivos 11
1.4 Estrutura do Trabalho 12
2. REFERENCIAL TEÓRICO 12
2.1 Compliance Aplicado ao Licenciamento Ambiental 12
2.2 Teoria da Agência e sua Aplicação à Gestão Pública Ambiental 15
2.3 Nova Gestão Pública: Eficiência, Métricas e seus Limites 16
2.4 Fragmentação Institucional e Disfunções Organizacionais 17
2.5 Casos Nacionais e os Limites da Governança Ambiental Fragmentada 18
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA 19
3.1 Instrumentos de Coleta de Dados 20
3.2 Procedimentos de Coleta de Dados 20
3.3 Tratamento e Análise dos Dados 21
3.4 Limitação do Estudo 22
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 21
4.1 O Licenciamento Ambiental em Goiânia e a AMMA 21
4.2 A Reforma Administrativa de 2024 e a Redistribuição de Competências 22
4.3 Fluxogramas Comparativos 24
4.3.1 Fluxo de Licenciamento antes da Reforma 25
4.3.2 Fluxo de Licenciamento após a Reforma 27
4.3.3 Fluxograma Comparativo: Modelo Integrado versus Modelo Fragmentado 26
4.4 Matriz de Vulnerabilidades de Compliance 28
4.5 O Caso da Supressão de Vegetação 29
4.6 Discussão dos Resultados 29
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 30
5.1 Síntese dos Principais Achados e Propostas 30
5.2 Limitações do Estudo e Agenda de Pesquisa 32
REFERÊNCIAS 34

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e Justificativa

O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos de regulação estatal voltados à compatibilização entre desenvolvimento econômico, expansão urbana e proteção ambiental. Previsto na Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, o instituto desempenha função estratégica na prevenção de impactos ambientais e na organização territorial das cidades brasileiras, especialmente em centros urbanos submetidos a intenso crescimento imobiliário e pressão sobre recursos naturais.

No contexto municipal, a relevância do licenciamento ambiental ultrapassa a dimensão estritamente jurídica. Trata-se de um processo administrativo complexo, dependente de integração técnica, coordenação institucional e capacidade organizacional do poder público. A efetividade do sistema não decorre apenas da existência de normas formais, mas da capacidade do município de produzir decisões técnicas consistentes, operacionalizar fluxos administrativos eficientes e manter mecanismos adequados de fiscalização e controle.

Goiânia apresenta um cenário particularmente relevante para análise dessa temática. Por estar integralmente inserida no bioma Cerrado, a capital goiana tem enfrentado grandes desafios relacionados principalmente à expansão urbana acelerada, impermeabilização do solo, supressão de vegetação nativa e ao crescente incremento da complexidade dos processos de licenciamento ambiental. Até a reforma promovida pela Lei Complementar nº 382/2024, o sistema municipal operava sob modelo relativamente integrado, concentrado na Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA).

Com a publicação do Decreto nº 133/2025, ocorreu uma reorganização da estrutura pública municipal, com redistribuição de competências entre a AMMA e a Secretaria Municipal de Eficiência (SEFIC), com participação adicional da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo Estratégico (SEPLAN). A nova estrutura passou a operar sob uma lógica institucional fragmentada, dissociando

parte relevante da expertise técnica ambiental dos fluxos decisórios relacionados ao licenciamento.

1.2 Problema de Pesquisa

Diante desse cenário, a problemática central da pesquisa consiste em compreender de que forma a redistribuição de competências promovida pela Lei Complementar nº 382/2024 afetou a governança do licenciamento ambiental municipal e quais riscos de compliance passaram a emergir a partir da dissociação entre expertise técnica e fluxo decisório administrativo.

Do ponto de vista da Teoria da Agência, a separação entre o poder decisório (SEFIC) e o conhecimento técnico especializado (AMMA) cria condições estruturais para assimetria de informação e risco moral. Sob a ótica da Nova Gestão Pública (NGP), a busca por eficiência procedimental pode comprometer a efetividade substantiva das políticas ambientais quando as métricas de desempenho não capturam a qualidade intrínseca das decisões.

1.3 Objetivos

A hipótese central sustenta que a fragmentação institucional decorrente da reforma produziu impactos relevantes sobre a coordenação organizacional do sistema ambiental municipal, ampliando riscos relacionados à assimetria de informação, descontinuidade informacional e fragilização da capacidade municipal regulatória.

Objetivo Geral: O objetivo geral consiste em analisar os efeitos organizacionais da reforma administrativa sobre o licenciamento ambiental municipal de Goiânia, identificando vulnerabilidades institucionais e discutindo mecanismos de governança e compliance capazes de recompor a integridade funcional do sistema.

Objetivos Específicos: busca-se;

a) Analisar a estrutura organizacional anterior da AMMA e seu modelo

integrado de funcionamento;

b) Examinar as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 382/2024 no sistema municipal de licenciamento ambiental;

c) Identificar pontos de fragmentação institucional e riscos de compliance decorrentes da redistribuição de competências;

d) Discutir os impactos da reforma à luz da Teoria da Agência, da Nova Gestão Pública e da governança pública contemporânea;

e) Propor mecanismos de coordenação institucional voltados ao fortalecimento da integridade administrativa e da capacidade regulatória do município.

1.4 Estrutura do Trabalho

O trabalho está estruturado em cinco seções. A primeira apresenta a introdução, com a contextualização, o problema de pesquisa, a hipótese e os objetivos. A segunda traz o referencial teórico, abordando os fundamentos do compliance público, a Teoria da Agência, a Nova Gestão Pública e a fragmentação institucional. A terceira detalha os métodos e técnicas de pesquisa adotados. A quarta apresenta a análise comparativa dos fluxos institucionais, os fluxogramas, a matriz de vulnerabilidades e o caso da supressão de vegetação. A quinta seção expõe as considerações finais, com a síntese dos achados e as propostas de recomposição institucional.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Compliance Aplicado ao Licenciamento Ambiental: Fundamentos e Integridade Institucional

O conceito de compliance consolidou-se inicialmente no ambiente corporativo privado, especialmente em sistemas regulatórios voltados à prevenção de fraudes, corrupção e desvios de conduta organizacional. Contudo, nas últimas

décadas, sua aplicação ultrapassou o setor empresarial e passou a ocupar posição central nos debates relacionados à governança pública, integridade institucional e gestão de riscos administrativos.

Derivado do verbo inglês *to comply,* o termo remete à ideia de conformidade normativa. Entretanto, reduzir o compliance à simples observância formal de regras jurídicas representa compreensão insuficiente diante da complexidade das estruturas administrativas contemporâneas. No setor público, compliance envolve mecanismos institucionais destinados a assegurar integridade decisória, transparência procedimental, rastreabilidade administrativa e prevenção de vulnerabilidades organizacionais.

Nesse sentido, Coelho e Santos (2023, p. 3) observam que:

> o compliance não se resume em norma de combate à corrupção, pois envolve uma abordagem interdisciplinar, especialmente se visto como um sistema de gestão de integridade.

A observação é particularmente relevante no campo ambiental, onde a tomada de decisão administrativa depende da interação permanente entre fatores técnicos, jurídicos, econômicos e políticos. A literatura especializada também destaca a necessidade de diferenciar a cultura de compliance de seus instrumentos operacionais. Conforme apontam Coelho e Santos (2023, p. 7), a cultura de compliance corresponde ao conjunto de valores organizacionais orientados à integridade institucional, enquanto os programas de compliance representam mecanismos concretos destinados à operacionalização desses valores.

Sob perspectiva técnico-administrativa, o compliance público pode ser compreendido como o dever institucional de observar, cumprir e fazer cumprir normas jurídicas, regulamentos, diretrizes internas e padrões éticos relacionados à atuação estatal. O Centro de Formação dos Servidores Públicos de Pernambuco (CEFOSPE, 2020, p. 11) define o instituto como mecanismo voltado à conformidade normativa e à integridade organizacional da administração pública.

Nessa perspectiva, o Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental, elaborado pela Controladoria-Geral da União e pelo Conselho Nacional de Controle

Interno, reforça que o licenciamento ambiental constitui 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 (BRASIL, 2024, p. 14). O mesmo documento federal estabelece que, no âmbito da Administração, o agente público deve pautar suas decisões priorizando as melhores técnicas e de menor impacto socioambiental (BRASIL, 2024, p. 14).

A evolução histórica do instituto reforça essa compreensão. A consolidação internacional do compliance decorreu, em grande medida, da intensificação dos mecanismos de controle corporativo após o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), de 1977, nos Estados Unidos. Posteriormente, normas internacionais como as ISO 37.001 e 37.301 contribuíram para a expansão de modelos estruturados de gestão de integridade e prevenção de riscos. No Brasil, a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) fortaleceu a incorporação do compliance à administração pública ao estimular mecanismos preventivos de controle interno e responsabilização institucional.

O licenciamento ambiental ocupa posição central no sistema jurídico brasileiro como instrumento de controle prévio de atividades potencialmente poluidoras, conforme previsto no art. 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981. Entretanto, sua efetividade depende menos da existência formal de normas jurídicas e mais da capacidade institucional do Estado de operacionalizar mecanismos adequados de governança, coordenação técnica e gestão de riscos.

Nesse sentido, o Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental (BRASIL, 2024, p. 13) ressalta que, além de sua preponderante função preventiva de evitar e mitigar possíveis danos ao meio ambiente e à saúde das populações expostas, o licenciamento permite salvaguardar a população local de eventuais impactos negativos de natureza socioambiental, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento socioeconômico, a geração de emprego e renda e a melhoria da situação fiscal dos entes. O mesmo Guia esclarece ainda que a competência estatal

para a condução do licenciamento ambiental é comum da União, dos Estados e dos Municípios, cabendo às normas gerais da União delimitar o piso de proteção ambiental, vedada a redução do nível de proteção conferido ao meio ambiente pelos demais entes, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal (BRASIL, 2024, p. 14).

A presente pesquisa adota a noção de 'ciclo de integridade' como categoria analítica voltada à compreensão da dinâmica organizacional do licenciamento ambiental municipal. O conceito parte da premissa de que a efetividade do sistema regulatório ambiental depende da integração contínua entre diferentes dimensões institucionais responsáveis pela produção, execução e controle das decisões administrativas. Nesse modelo, licenciamento, fiscalização, monitoramento técnico e defesa administrativa não operam como estruturas isoladas, mas como partes interdependentes de um mesmo sistema de governança pública.

2.2 Teoria da Agência e sua Aplicação à Gestão Pública Ambiental

A Teoria da Agência, formulada por Jensen e Meckling (1976) e amplamente aplicada à administração pública por autores como Eisenhardt (1989), analisa o relacionamento entre um principal aquele que delega autoridade e estabelece objetivos e um agente aquele que executa as atividades em nome do principal. O problema central da teoria reside na assimetria de informação: o agente possui conhecimentos e informações que o principal não detém, o que cria condições para o surgimento de comportamentos oportunistas.

Dois riscos clássicos decorrem dessa assimetria. O primeiro é a seleção adversa, quando o principal não consegue verificar ex-ante as qualificações ou intenções do agente. O segundo é o risco moral, quando o agente, após estabelecida a relação, age de forma divergente dos interesses do principal sem que este possa monitorá-lo adequadamente. Para mitigar esses riscos, a teoria recomenda a criação de mecanismos de monitoramento, sistemas de incentivos alinhados e estruturas de controle que reduzam a assimetria de informação (ARROW, 1985).

No contexto do licenciamento ambiental pós-reforma em Goiânia, a relação principal-agente se manifesta de forma estruturalmente problemática. A SEFIC atua como principal, detém o poder decisório e as métricas de eficiência (celeridade, número de alvarás emitidos), enquanto a AMMA atua como agente técnico especializado, possuindo o conhecimento substantivo sobre os impactos ambientais, mas sem autoridade decisória formal no novo arranjo.

Essa configuração gera três problemas clássicos: (1) seleção adversa, quando critérios de decisão são estabelecidos sem o conhecimento técnico adequado sobre o território goianiense; (2) risco moral, quando o decisor (SEFIC), protegido pela distância institucional do corpo técnico da AMMA, pode flexibilizar condicionantes técnicas sob pressão política sem arcar imediatamente com as consequências ambientais; e (3) custos de monitoramento, representados pela necessidade de protocolos formais de articulação que substituam a comunicação direta que existia no modelo unificado.

No arranjo anterior, a unificação institucional na AMMA eliminava essa assimetria: o mesmo órgão que analisava também decidia, fiscalizava e defendia administrativamente. O mecanismo de 'vigilância mútua entre pares' — a convivência cotidiana entre técnicos e decisores — funcionava como controle horizontal informal, reduzindo o risco moral. A reforma de 2025 eliminou esse mecanismo ao separar geograficamente e institucionalmente esses atores.

2.3 Nova Gestão Pública: Eficiência, Métricas e seus Limites no Licenciamento Ambiental

A Nova Gestão Pública (NGP), originada nas reformas administrativas anglo-saxãs das décadas de 1980 e 1990, preconiza a introdução de lógica gerencial no setor público: foco em resultados, metas quantificáveis, especialização funcional e ênfase em eficiência. No Brasil, essa influência se materializou na Reforma Gerencial de 1995 e, mais recentemente, nas reformas municipais orientadas por contratos de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A LC 382/2024 de Goiânia é produto típico dessa lógica. A criação da SEFIC - Secretaria de Eficiência expressa o paradigma da NGP: especialização por função (fiscalização e licenciamento separados da análise técnica ambiental), foco em métricas de celeridade e desburocratização formal. O Art. 55-B da LC 382/2024 concentra na SEFIC as atribuições de fiscalização, licenciamento e emissão de alvarás, antes integradas na AMMA.

Contudo, a literatura crítica da NGP aponta seus limites quando aplicada a serviços que exigem expertise técnica densa e cujas falhas têm externalidades negativas difusas exatamente o caso do licenciamento ambiental. Secchi (2009) alerta que a busca por eficiência procedimental pode comprometer a efetividade substantiva das políticas públicas, quando as métricas de desempenho não capturam a qualidade intrínseca da decisão.

No caso de Goiânia, a tensão entre os critérios da NGP (celeridade, volume de licenças emitidas) e os critérios técnicos do licenciamento ambiental (rigor da análise de impactos, observância de condicionantes) é precisamente o conflito que a Teoria da Agência ajuda a explicar: o principal (SEFIC/NGP) maximiza métricas de eficiência; o agente técnico (AMMA) detém o conhecimento necessário para garantir a qualidade substantiva da decisão. Sem mecanismos de integração, a NGP produz eficiência formal e inefetividade material.

2.4 Fragmentação Institucional e Disfunções Organizacionais

A fragmentação institucional é reconhecida na literatura de gestão pública como uma das principais causas de falhas de governança em sistemas regulatórios complexos. Quando competências interdependentes são distribuídas entre múltiplos órgãos sem mecanismos robustos de coordenação, surgem problemas de descontinuidade informacional, sobreposição de atribuições, vácuos de responsabilidade e perda de rastreabilidade decisória (MINTZBERG, 2003).

No caso específico do licenciamento ambiental pós-reforma em Goiânia, a fragmentação produziu uma estrutura tripartite (AMMA/SEFIC/SEPLAN) sem protocolos formais de coordenação equivalentes à integração anterior. Esse arranjo

cria o que este trabalho denomina 'zona cega de governança': espaço institucional onde a tomada de decisão ocorre sem o suporte técnico adequado, expondo o município a riscos de compliance, insegurança jurídica e fragilização da política ambiental. A esse respeito, o Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental (BRASIL, 2024, p. 44) alerta que o risco de ocorrência de 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, com impacto direto sobre a percepção de eficiência e capacidade regulatória do Estado.

Do ponto de vista da Teoria da Agência, a fragmentação multiplica os problemas de assimetria de informação e cria uma relação de agência multiprincipal: a AMMA agora responde tecnicamente a múltiplos demandantes (SEFIC, SEPLAN e seu próprio mandato), sem hierarquia clara de prioridades. Isso eleva os custos de coordenação e dilui a accountability.

2.5 Casos Nacionais e os Limites da Governança Ambiental Fragmentada

Os desastres ambientais de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) representam importantes marcos para a compreensão das limitações institucionais dos sistemas de controle ambiental no Brasil. Em ambos os casos, as investigações demonstraram que a existência formal de normas jurídicas não foi suficiente para impedir o colapso dos sistemas de segurança e monitoramento. As falhas envolveram problemas relacionados à governança, fiscalização, circulação de informações técnicas e fragilidade dos mecanismos preventivos de controle.

Sob a perspectiva do compliance público, esses eventos evidenciam que a efetividade da regulação ambiental depende menos da quantidade de normas existentes e mais da capacidade institucional de operacionalizar sistemas permanentes de gestão de riscos, monitoramento e accountability. Conforme observam Coelho e Santos (2023), programas de compliance estruturados dependem da implementação contínua de sistemas capazes de identificar riscos institucionais antes da ocorrência de danos irreversíveis.

Embora esses casos envolvam contextos federativos distintos da realidade municipal de Goiânia, ambos revelam problema estrutural semelhante: a fragilidade da governança ambiental em ambientes marcados por elevada pressão econômica, fragmentação institucional e insuficiência de mecanismos integrados de controle. A principal lição consiste na compreensão de que sistemas regulatórios dependentes de integração técnica não podem operar adequadamente sob modelos excessivamente dissociados entre produção de conhecimento, fiscalização e tomada de decisão.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

A pesquisa possui natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental. Quanto aos objetivos, caracteriza-se como descritiva e analítica, voltada à compreensão dos efeitos organizacionais da reforma administrativa sobre o licenciamento ambiental municipal. Quanto aos procedimentos, adota o estudo de caso como estratégia central, tomando o Município de Goiânia como unidade de análise.

O enfoque qualitativo se justifica pela natureza do objeto investigado: as vulnerabilidades institucionais decorrentes da fragmentação do sistema ambiental municipal não são capturáveis por métricas quantitativas, mas exigem análise interpretativa das normas, estruturas organizacionais e fluxos administrativos. Tal abordagem é consistente com estudos similares sobre governança pública e compliance institucional (COELHO; SANTOS, 2023).

A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do sistema municipal de licenciamento ambiental do Município de Goiânia (GO), com foco nas estruturas institucionais vigentes antes e após a edição da Lei Complementar nº 382/2024 e do Decreto nº 133/2025. O período de análise abrange o intervalo entre a vigência do Decreto nº 359/2021 (Regimento Interno da AMMA) e o primeiro semestre de 2026.

Foram utilizados como principais fontes primárias: o Regimento Interno da AMMA (Decreto nº 359/2021), a Lei Complementar nº 382/2024 e o Decreto nº 133/2025, que fundamentaram a análise comparativa dos dois modelos institucionais.

Como fontes secundárias, recorreu-se à literatura especializada em compliance público, Teoria da Agência, Nova Gestão Pública e governança ambiental, além de documentos técnicos de referência, em especial o Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental (CGU/CONACI, 2024) e o Programa de Integridade e Compliance do ITI (2018).

A técnica de mapeamento de fluxos administrativos foi aplicada para comparar o funcionamento do licenciamento antes e depois da reforma, permitindo a identificação visual e sistemática dos pontos de vulnerabilidade institucional.

3.1 Instrumentos de Coleta de Dados

Os dados foram analisados por meio de análise documental e de conteúdo, com triangulação entre as fontes normativas, o referencial teórico e os fluxogramas construídos. A Matriz de Vulnerabilidades de Compliance foi elaborada como instrumento analítico síntese, relacionando cada ponto de fragilidade identificado às teorias explicativas pertinentes (Teoria da Agência e NGP) e aos níveis de risco correspondentes.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

O estudo apresenta as seguintes limitações metodológicas: (a) ausência de coleta de dados primários junto a servidores dos órgãos envolvidos, o que enriqueceria a compreensão dos efeitos práticos da reforma; (b) limitação temporal, dado que o novo arranjo institucional ainda está em fase inicial de implementação, não permitindo avaliação de impactos de longo prazo; e (c) restrição ao contexto municipal de Goiânia, o que limita a generalização dos resultados para outros entes federativos, ainda que os achados possuam valor analítico para municípios em situações similares.

3.3 Tratamento e Análise dos Dados

Os dados foram analisados por meio de análise documental e de conteúdo, com triangulação entre as fontes normativas, o referencial teórico e os fluxogramas construídos. A Matriz de Vulnerabilidades de Compliance foi elaborada como instrumento analítico síntese, relacionando cada ponto de fragilidade identificado às teorias explicativas pertinentes (Teoria da Agência e NGP) e aos níveis de risco correspondentes.

3.4 Limitações do Estudo

O estudo apresenta as seguintes limitações metodológicas: (a) ausência de coleta de dados primários junto a servidores dos órgãos envolvidos, o que enriqueceria a compreensão dos efeitos práticos da reforma; (b) limitação temporal, dado que o novo arranjo institucional ainda está em fase inicial de implementação, não permitindo avaliação de impactos de longo prazo; e (c) restrição ao contexto municipal de Goiânia, o que limita a generalização dos resultados para outros entes federativos, ainda que os achados possuam valor analítico para municípios em situações similares.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 O Licenciamento Ambiental em Goiânia e a AMMA: Modelo Integrado até 2024

O licenciamento ambiental ocupa posição estratégica na gestão territorial de Goiânia. Inserida integralmente no bioma Cerrado, a capital goiana enfrenta desafios crescentes relacionados à expansão urbana acelerada, impermeabilização do solo, supressão de vegetação nativa e pressão contínua sobre áreas ambientalmente sensíveis. Nesse contexto, o licenciamento ambiental ultrapassa a condição de procedimento administrativo formal e assume função essencial na mediação entre desenvolvimento urbano, atividade econômica e preservação ambiental.

A Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA) foi instituída pela Lei nº 8.537, de 20 de junho de 2007, sucedendo a antiga Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA). Estruturada como autarquia municipal dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a AMMA compõe a administração indireta do Município de Goiânia.

O Regimento Interno da autarquia, aprovado pelo Decreto nº 359/2021, evidenciava a integração funcional do modelo anterior. A estrutura compreendia: (i) Diretoria de Licenciamento Ambiental, responsável pela análise técnica e emissão de licenças (Art. 31); (ii) Diretoria de Fiscalização Ambiental (Art. 35); (iii) Gerência do Contencioso (Art. 10); e (iv) Gerências técnicas especializadas: Arborização Urbana (Art. 26), Proteção e Manejo da Fauna (Art. 23), Contenção e Recuperação de Erosões (Art. 29) e Unidades de Conservação (Art. 27), todas integradas no mesmo órgão, fornecendo subsídios técnicos diretos ao licenciamento.

O Art. 44 do Decreto 359/2021 estabelecia expressamente que 'as unidades da AMMA funcionarão perfeitamente articuladas entre si, em regime de colaboração mútua'. O Art. 31, inciso V, previa fluxo direto de informações entre as Diretorias de Licenciamento e Fiscalização. Esse arranjo eliminava, na prática, os problemas de assimetria de informação identificados pela Teoria da Agência: a 'vigilância mútua entre pares' funcionava como mecanismo informal de compliance, criando pressão natural pela qualidade técnica e pela legalidade estrita das decisões.

Além da integração formal, existia dinâmica institucional construída a partir da convivência cotidiana entre equipes técnicas e setores decisórios. Divergências procedimentais ou dúvidas interpretativas eram solucionadas de maneira imediata, mediante interação direta entre os profissionais. Canais de controle social como o 'Telefone Verde' (161) integravam a estrutura, fortalecendo a accountability externa.

4.2 A Reforma Administrativa de 2024 e a Redistribuição de Competências

A Lei Complementar nº 382/2024, regulamentada pelo Decreto nº 133/2025, promoveu profunda reorganização administrativa. O Art. 55-B da LC 382/2024 transferiu para a SEFIC as competências de: fiscalização ambiental (incisos XIII a

XX), licenciamento e monitoramento de atividades poluidoras (inciso XXVI), emissão de alvarás (inciso XXIV) e organização do contencioso administrativo (inciso XXI).

Simultaneamente, o Parágrafo único do Art. 58 da LC 382/2024 estabeleceu que AMMA, SEFIC e SEPLAN são, conjuntamente, órgãos integrantes do SISNAMA local sem, contudo, definir os protocolos de coordenação entre eles. Essa é a raiz do que este trabalho denomina 'fragmentação do SISNAMA local': três órgãos com responsabilidades ambientais sobrepostas, sem mecanismo formal de integração.

Sob o ponto de vista formal, a reorganização foi apresentada com fundamentos relacionados à eficiência institucional, racionalização de procedimentos e modernização da gestão pública — reflexo direto da lógica da Nova Gestão Pública. Entretanto, no campo ambiental, a reorganização produziu efeitos que ultrapassam a dimensão meramente administrativa, fragmentando o ciclo técnico-decisório anteriormente concentrado em uma única estrutura.

A separação física e institucional entre órgãos responsáveis pela análise técnica e pela decisão administrativa ampliou a dependência de comunicações formais, reduzindo a agilidade anteriormente existente na resolução de questões técnicas internas. Observa-se, ainda, a prevalência crescente da lógica procedimental sobre a análise ambiental substantiva: estruturas administrativas orientadas por métricas de eficiência e celeridade tendem a priorizar cumprimento de prazos, gerando tensão permanente com a complexidade técnica inerente às decisões ambientais.

A esse quadro soma-se o risco de pressão indevida sobre os agentes públicos. O Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental (BRASIL, 2024, p. 32) aponta que 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 solicitações de licença ambiental e no exercício da fiscalização. Tal risco é especialmente agravado em estruturas fragmentadas, nas quais a ausência de perfil profissional formalmente exigido e de

requisitos objetivos de integridade pública para cargos com poder decisório agrava a vulnerabilidade à cooptação (BRASIL, 2024, p. 32).

4.3 Fluxogramas Comparativos: Modelo Integrado versus Modelo Fragmentado

4.3.1 Fluxo de Licenciamento antes da Reforma — Modelo Integrado (Decreto 359/2021)

A comparação sistemática entre os dois modelos institucionais permite identificar com precisão os pontos de vulnerabilidade introduzidos pela reforma. O Quadro 1, a seguir, foi elaborado com base nas fontes primárias do modelo anterior: Decreto 359/2021 (Regimento Interno da AMMA). Destaca-se o caráter unificado do processo — todas as etapas ocorriam no mesmo órgão, com comunicação direta entre unidades.

Quadro 1 — Fluxo de Licenciamento Ambiental: Modelo Anterior até 2024 (Decreto 359/2021)

ETAPA	UNIDADE RESPONSÁVEL (AMMA)	INSTRUMENTO	COMPLIANCE / RISCO
1. Protocolo e triagem	Gerência de Apoio Administrativo — Diretoria Administrativa	Abertura de processo	RISCO BAIXO — fluxo unificado, rastreabilidade integral garantida (Art. 44, Dec. 359/2021).
2. Análise técnica ambiental	Gerência de Licenciamento e Qualidade Ambiental — Diretoria de Licenciamento	Parecer técnico	RISCO BAIXO — Gerências de Arborização, Fauna e Erosões consultadas no mesmo órgão, resposta imediata.
3. Consulta especializada	Gerências de Arborização, Fauna, Erosões, UC — Diretoria de Áreas Verdes	Laudos técnicos	RISCO BAIXO — Proximidade física e funcional elimina assimetria de informação (Teoria da Agência).

4. Emissão da licença	Diretoria de Licenciamento + Presidente AMMA	Licença Ambiental assinada	RISCO BAIXO — Decisão técnica e administrativa no mesmo órgão; trilha de auditoria clara e íntegra.
5. Fiscalização	Diretoria de Fiscalização Ambiental (AMMA)	Ordens de serviço / autuações	RISCO BAIXO — Alimentada pelas informações do licenciamento (Art. 31, V, Dec. 359/2021). Ciclo coeso.
6. Contencioso	Gerência do Contencioso (AMMA)	Julgamento de autos de infração	RISCO BAIXO — Defesa administrativa no mesmo órgão. Ciclo de integridade fechado.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Decreto nº 359/2021.

4.3.2 Fluxo de Licenciamento após a Reforma — Modelo Fragmentado (LC 382/2024 / Decreto 133/2025)

O Quadro 2, a seguir, foi elaborado com base nas fontes primárias do modelo atual: LC 382/2024 (especialmente Arts. 55-B e 58) e Decreto 133/2025. A distribuição do processo entre três órgãos distintos sem protocolos formais de coordenação é o traço central do novo modelo.

Quadro 2 — Fluxo de Licenciamento Ambiental: Modelo Atual pós LC 382/2024 / Decreto 133/2025

ETAPA	UNIDADE RESPONSÁVEL	ÓRGÃO	VULNERABILIDADE / RISCO DE COMPLIANCE IDENTIFICADO
1. Protocolo e triagem	Setor de Atendimento / Protocolo	SEFIC	Processo inicia em órgão sem expertise técnica ambiental substantiva. Assimetria de informação presente desde a entrada.
2. Análise de viabilidade urbanística	Gerência de Urbanismo / Uso do Solo	SEPLAN	⚠ RISCO MÉDIO — Critérios urbanísticos sem integração obrigatória prévia com análise ambiental. Vácuo de responsabilidade entre SEPLAN e AMMA.
3. Consulta técnica ambiental (não vinculante)	Gerências de Arborização, Fauna, Erosões, UC	AMMA	⚠⚠ RISCO ALTO — Consulta não é formalmente vinculante. Comunicação por despachos formais (delay decisório). Decisor (SEFIC) isolado geograficamente da expertise técnica. Zona cega de governança.
4. Emissão da licença / alvará	Secretário de Eficiência ou delegado	SEFIC	⚠⚠⚠ RISCO CRÍTICO — Decisão pode ocorrer sem nexo técnico ambiental obrigatório. Pressão por métricas de celeridade (NGP) pode flexibilizar

			condicionantes. Risco moral clássico (Teoria da Agência).
5. Fiscalização	Gerência de Fiscalização	SEFIC	⚠⚠ RISCO ALTO — Fiscalização sem acesso estruturado às condicionantes negociadas no licenciamento. Perda de rastreabilidade. Mecanismo de vigilância mútua entre pares eliminado.
6. Contencioso	Setor de Contencioso Administrativo	SEFIC	⚠ RISCO MÉDIO — Defesa administrativa sem histórico técnico integrado. Vulnerabilidade em ações do MP e do TCM diante de motivação administrativa fragilizada.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na LC nº 382/2024 e no Decreto nº 133/2025.

4.3.3 Fluxograma Comparativo: Modelo Integrado versus Modelo Fragmentado

A comparação sistemática entre os dois modelos institucionais permite identificar com precisão os pontos de vulnerabilidade introduzidos pela reforma. O Quadro 1, a seguir, consolida lado a lado o funcionamento de cada etapa do ciclo licenciador antes e depois da LC 382/2024, evidenciando o contraste entre o modelo integrado da AMMA e o modelo fragmentado em vigor. Destaca-se que, no modelo anterior, todas as etapas ocorriam no mesmo órgão, com comunicação direta entre unidades e rastreabilidade integral; no modelo atual, a distribuição do processo entre três órgãos distintos, sem protocolos formais de coordenação, é o traço central da nova arquitetura institucional.

	MODELO ANTERIOR (até 2024) — AMMA Integrada		**MODELO ATUAL (pós LC 382/2024) — Fragmentado**	
Etapa	**Unidade / Órgão**	**Compliance / Risco**	**Unidade / Órgão**	**Vulnerabilidade / Risco**
1. Protocolo e triagem	Gerência Administrativa — AMMA	BAIXO — fluxo unificado, rastreabilidade integral (Art. 44, Dec. 359/2021)	Setor de Protocolo — SEFIC	MÉDIO — ingresso em órgão sem expertise ambiental; assimetria de informação desde a entrada
2. Análise técnica ambiental	Gerência de Licenciamento — AMMA	BAIXO — gerências especializadas consultadas no mesmo órgão; resposta imediata	Gerência de Urbanismo — SEPLAN	MÉDIO — critério urbanístico sem integração obrigatória com análise ambiental; vácuo entre SEPLAN e AMMA

	MODELO ANTERIOR (até 2024) — AMMA Integrada		MODELO ATUAL (pós LC 382/2024) — Fragmentado	
Etapa	**Unidade / Órgão**	**Compliance / Risco**	**Unidade / Órgão**	**Vulnerabilidade / Risco**
3. Consulta especializada	Gerências de Arborização, Fauna, Erosões, UC — AMMA	BAIXO — proximidade física e funcional elimina assimetria de informação (Teoria da Agência)	Gerências de Arborização, Fauna, Erosões, UC — AMMA (não vinculante)	ALTO — consulta sem força vinculante; comunicação por despachos formais gera atraso decisório; decisor isolado da expertise técnica
4. Emissão da licença / alvará	Diretoria de Licenciamento + Presidência — AMMA	BAIXO — decisão técnica e administrativa no mesmo órgão; trilha de auditoria íntegra	Secretário de Eficiência ou delegado — SEFIC	CRÍTICO — decisão pode ocorrer sem nexo técnico ambiental obrigatório; pressão por métricas de celeridade (NGP); risco moral clássico (Teoria da Agência)
5. Fiscalização	Diretoria de Fiscalização — AMMA	BAIXO — alimentada pelas informações do licenciamento (Art. 31, V, Dec. 359/2021); ciclo coeso	Gerência de Fiscalização — SEFIC	ALTO — fiscalização sem acesso estruturado às condicionantes negociadas; vigilância mútua entre pares eliminada; perda de rastreabilidade
6. Contencioso administrativo	Gerência do Contencioso — AMMA	BAIXO — defesa no mesmo órgão; ciclo de integridade fechado	Setor de Contencioso — SEFIC	MÉDIO — defesa administrativa sem histórico técnico integrado; vulnerabilidade a ações do MP e TCM

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Decreto nº 359/2021, na LC nº 382/2024 e no Decreto nº 133/2025.

A leitura comparativa do quadro evidencia que o modelo anterior operava com risco classificado como baixo em todas as seis etapas do ciclo licenciador. O nível de risco mais grave identificado no novo arranjo — classificado como crítico na etapa de emissão do alvará — resulta diretamente da dissociação entre o poder decisório (SEFIC) e o conhecimento técnico especializado (AMMA), sem que exista vínculo formal obrigatório entre o parecer técnico e a decisão administrativa final. Essa configuração é precisamente o tipo de assimetria de informação que a Teoria da Agência identifica como propulsora do risco moral: o decisor, isolado institucionalmente do corpo técnico, pode flexibilizar condicionantes ambientais sob pressão por celeridade sem arcar, no curto prazo, com as consequências substantivas dessa opção.

4.4 Matriz de Vulnerabilidades de Compliance

A análise integrada dos dois modelos permite sistematizar as principais vulnerabilidades identificadas na reforma, relacionando-as às teorias explicativas pertinentes. O Quadro 2 apresenta a Matriz de Vulnerabilidades de Compliance elaborada para este estudo, acrescida de uma quinta coluna que registra o impacto de cada vulnerabilidade sobre o ciclo licenciador.

Vulnerabilidade	Manifestação no Processo	Teoria Explicativa	Nível de Risco	Impacto no Ciclo Licenciador
Dissociação técnico-decisória	SEFIC decide; AMMA analisa. Sem vínculo formal entre parecer técnico e decisão final.	Teoria da Agência: assimetria de informação entre principal (SEFIC) e agente técnico (AMMA)	**CRÍTICO**	Licenças emitidas sem necessidade de motivação técnica ambiental explícita
Zona cega de governança	Vácuo normativo: supressão de vegetação — etapa do licenciamento ou processo autônomo?	NGP: métricas de celeridade podem sobrepor critério técnico-ambiental	**ALTO**	Decisões de impacto ambiental tomadas sem suporte técnico formal adequado
Perda de controle por pares	Decisor não compartilha espaço institucional com técnicos; vigilância mútua informal eliminada.	Teoria da Agência: risco moral por ausência de monitoramento horizontal	**ALTO**	Mecanismo informal de compliance — pressão natural pela qualidade técnica — suprimido
Fragmentação do SISNAMA local	Três órgãos no SISNAMA (AMMA, SEFIC, SEPLAN) sem protocolo de coordenação formal (Art. 58, § único, LC 382/2024).	NGP: multiplicidade de agentes sem accountability clara	**MÉD-ALTO**	Sobreposição de atribuições e lacunas de responsabilidade entre órgãos ambientais
Perda de rastreabilidade	Auditoria não consegue reconstruir trajeto decisório completo entre os três órgãos; vulnerabilidade ao MP e TCM.	GRC: ausência de trilha de auditoria compromete o compliance (CEFOSPE, 2020)	**ALTO**	Exposição do município a ações judiciais e recomendações de controle externo

Fonte: Elaborado pelo autor.

.

4.4 O Caso da Supressão de Vegetação: Epicentro da Disfunção Institucional

Um exemplo concreto da disfunção administrativa gerada pela fragmentação é o rito de supressão de vegetação. No modelo anterior (Decreto 359/2021, Art. 26), a Gerência de Arborização Urbana emitia laudos técnicos de fitossanidade

diretamente integrados ao processo de licenciamento, no mesmo órgão que decidiria pela supressão ou não.

No arranjo atual, persiste um impasse procedimental: não há definição clara sobre se a autorização de supressão de vegetação é (a) etapa intrínseca ao processo de licenciamento ambiental, tratada pela SEFIC com consulta facultativa à AMMA, ou (b) processo autônomo de competência remanescente da AMMA. Esse vácuo normativo, produto direto da ausência de fluxogramas procedimentais no texto da LC 382/2024, é o tipo de zona cega de governança que a Teoria da Agência identifica como indutor de comportamentos oportunistas.

Do ponto de vista da NGP crítica, o impasse revela a limitação do modelo: a especialização funcional (SEFIC para eficiência; AMMA para gestão ambiental) não é operacionalizável quando os processos requerem integração substantiva de competências, como é o caso do licenciamento em áreas de fragilidade do Cerrado. O que antes era resolvido pela proximidade hierárquica e funcional hoje demanda comunicações interseritoriais lentas e formais.

4.5 Discussão dos Resultados

A análise desenvolvida evidencia que os cinco pontos de vulnerabilidade identificados na Matriz (Quadro 3) são estruturalmente interligados e se retroalimentam. A dissociação técnico-decisória produz risco moral; o risco moral se amplia pela eliminação do controle por pares; a ausência de controle por pares compromete a rastreabilidade; e a perda de rastreabilidade, somada à fragmentação do SISNAMA local, cria as zonas cegas de governança das quais o caso da supressão de vegetação é a manifestação mais concreta.

Sob a perspectiva da Teoria da Agência, a reforma de 2024 ampliou significativamente os custos de agência do sistema ambiental municipal. Ao separar o decisor (SEFIC) do agente técnico (AMMA), criou-se estrutura propícia ao oportunismo sem que mecanismos formais de monitoramento equivalentes ao controle informal anterior tenham sido estabelecidos.

Sob a ótica da NGP crítica, o caso de Goiânia confirma o alerta de Secchi (2009): a busca por eficiência procedimental pode comprometer a efetividade substantiva quando as métricas de desempenho não capturam a qualidade intrínseca da decisão. A celeridade na emissão de alvarás não equivale à qualidade da decisão ambiental subjacente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Síntese dos Principais Achados e Propostas

A presente pesquisa demonstrou que a reorganização administrativa promovida pela Lei Complementar nº 382/2024 produziu impactos relevantes sobre a governança do licenciamento ambiental no Município de Goiânia. Embora a reforma tenha sido estruturada sob o discurso de modernização administrativa, eficiência procedimental e racionalização da máquina pública, sua implementação introduziu fragilidades institucionais que ultrapassam a dimensão meramente organizacional.

O principal efeito observado foi a fragmentação do ciclo técnico-decisório anteriormente concentrado na AMMA. A redistribuição de competências entre AMMA, SEFIC e SEPLAN alterou profundamente a dinâmica operacional do sistema ambiental municipal, produzindo descontinuidade informacional, aumento da complexidade procedimental e enfraquecimento dos mecanismos internos de coordenação institucional.

Sob a perspectiva da Teoria da Agência, a reforma criou estrutura de assimetria de informação e risco moral que fragiliza a qualidade substantiva das decisões de licenciamento. O mecanismo informal de compliance — a 'vigilância mútua entre pares' que operava no modelo unificado — foi eliminado sem a criação de mecanismos formais equivalentes. Sob a ótica da Nova Gestão Pública crítica, a reforma demonstra os limites da lógica gerencialista quando aplicada a serviços que exigem integração densa de expertise técnica e cujas falhas geram externalidades ambientais de longo prazo e difícil reversão.

Em resposta às vulnerabilidades identificadas, este trabalho propõe quatro

mecanismos de recomposição da integridade funcional do sistema:

1. Protocolo de Articulação Interinstitucional (PAI) entre AMMA, SEFIC e SEPLAN, formalizado por decreto ou portaria conjunta, estabelecendo: caráter vinculante ou de motivação reforçada obrigatória para os pareceres técnicos da AMMA nas decisões da SEFIC; fluxogramas procedimentais detalhados para ritos sensíveis (supressão de vegetação, intervenção em APPs, licenciamento de loteamentos de grande porte); prazos máximos para resposta da AMMA às consultas da SEFIC; e trilha de auditoria unificada entre os três órgãos. O Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental (BRASIL, 2024, p. 41) recomenda a implementação da figura do despacho de divergência quando a posição da autoridade decisora for contrária à da área técnica, garantindo transparência à decisão.

2. Programa de Integridade Ambiental estruturado nos parâmetros do Decreto nº 11.129/2022, com quatro eixos: mapeamento de riscos administrativos e operacionais; gestão de conflitos de interesse, com mecanismos de impedimento e declaração obrigatória para servidores que transitem entre os órgãos do SISNAMA local; monitoramento de condicionantes ambientais após a emissão de cada licença; e auditorias internas cruzadas periódicas entre AMMA e SEFIC. Especial atenção deve ser dada ao fenômeno das portas giratórias, pelo qual indivíduos transitam entre as iniciativas pública e privada, gerando evidentes riscos de conflitos de interesse (BRASIL, 2024, p. 37), inclusive mediante regulamentação de período de quarentena para agentes com poder decisório.

3. Portal de Transparência do Licenciamento Ambiental integrado e georreferenciado, com acesso público, reunindo dados sobre licenças emitidas, condicionantes ambientais, localização geográfica dos empreendimentos, pareceres técnicos e etapas procedimentais. O Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental (BRASIL, 2024, p. 49) ressalta a complementaridade entre transparência pública e participação social, que juntas têm papel central na integridade do licenciamento ambiental e no alcance de seus objetivos.

4. Atuação da Controladoria-Geral do Município (CGM) como supervisora do

compliance ambiental, realizando auditorias cruzadas entre AMMA e SEFIC, monitorando indicadores de qualidade do licenciamento (não apenas prazos procedimentais, mas qualidade técnica das decisões, cumprimento de condicionantes e integração entre órgãos) e mediando conflitos institucionais. Como aponta Mesquita (2019, p. 147), essa função permite que o compliance público regule as políticas públicas, garantindo coerência e integridade em ambientes fragmentados.

Conclui-se que o atual arranjo administrativo de Goiânia, embora pretenda modernizar a gestão, fragilizou os pilares de compliance e accountability do licenciamento ambiental municipal. O verdadeiro desafio não consiste apenas em ampliar eficiência procedimental ou acelerar fluxos administrativos, mas em construir um modelo de governança pública capaz de conciliar celeridade, integridade técnica, coordenação institucional e proteção ambiental. Sem a recomposição efetiva desse equilíbrio, o município permanece exposto ao aumento da judicialização, à fragilidade de suas decisões administrativas e ao enfraquecimento progressivo de sua capacidade regulatória ambiental.

5.2 Limitações do Estudo e Agenda de Pesquisa

As limitações metodológicas do presente estudo foram detalhadas na Seção 3.5. Em síntese, a ausência de coleta de dados primários junto a servidores dos órgãos envolvidos e o caráter ainda incipiente da nova estrutura institucional impedem avaliação definitiva dos impactos de longo prazo da reforma.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se: (a) realização de estudo de campo com entrevistas semiestruturadas junto a servidores da AMMA, SEFIC e SEPLAN, para capturar os efeitos práticos da fragmentação na perspectiva dos operadores do sistema; (b) análise quantitativa do tempo médio de tramitação e da taxa de deferimento de licenças antes e após a reforma, para avaliar se a celeridade prometida pela NGP se materializou; (c) estudos comparativos com municípios que implementaram reformas administrativas similares, verificando se padrões análogos de vulnerabilidade de compliance se reproduzem; e (d) avaliação dos impactos da fragmentação sobre a qualidade ambiental urbana de Goiânia, mediante

indicadores de supressão de vegetação, impermeabilização e qualidade de corpos hídricos.

REFERÊNCIAS

[ARROW, Kenneth J. The economics of agency. In: PRATT, John W.; ZECKHAUSER, Richard J. (org.). Principals and agents: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press, 1985. p. 37-51.

BORGES, Sandra Rosa Vespasiano. Compliance no setor público. Recife: CEFOSPE, 2020. Disponível em: https://www.cefospe.pe.gov.br. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). Programa de Integridade e Compliance: orientações para o ITI. Brasília: ITI, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/iti/. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Conselho Nacional de Controle Interno. Guia de Integridade em Licenciamento Ambiental. Brasília: CGU/CONACI, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/arquivos-enccla-2024/e2024a06-guia-de-integridade-em-licenciamento-ambiental.pdf. Acesso em: 16 maio 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. São Paulo: Editora 34, 1998.

COELHO, Claudio; SANTOS, Fernando. Compliance. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. Academy of Management Review, v. 14, n. 1, p. 57-74, jan. 1989.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 382, de 30 de dezembro de 2024. Altera a organização administrativa do Poder Executivo Municipal. Diário Oficial do Município nº 8445, Goiânia, 30 dez. 2024.

GOIÂNIA. Decreto nº 133, de 2025. Estabelece nova estrutura organizacional do Poder Executivo. Goiânia, 2025.

GOIÂNIA. Decreto nº 359, de 20 de janeiro de 2021. Aprova o Regimento Interno da Agência Municipal do Meio Ambiente – AMMA. Goiânia, 2021.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976.

MESQUITA, Camila Bindilatti Carli de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 da CGU. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019.

MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. 2. ed. Tradução de Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2003.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 29 maio 2026.