



Ministério da Cultura

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Auditoria Interna

Gabinete da Presidência

Presidência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA Nº 1/2026-AUDIN/IPHAN

MISSÃO DA AUDIN

A missão precípua da Auditoria Interna (AUDIN) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é desenvolver trabalhos de avaliação e consultoria, baseados em riscos, para aprimorar os processos e as operações relacionados a governança, gerenciamento de riscos, Integridade, controles internos, de forma a subsidiar o processo de tomada de decisão dos técnicos e gestores deste órgão.

POR QUE A AUDITORIA INTERNA REALIZOU ESTE TRABALHO?

O presente Relatório Final de Auditoria teve como finalidade avaliar a implementação de ações, fluxos, procedimentos, diretrizes e normas relacionadas ao Licenciamento Ambiental no âmbito do Iphan. Esta avaliação verificou se as ações e práticas adotadas pelo Instituto estão alinhadas aos normativos e boas práticas aplicáveis, no intuito de garantir a observância dos requisitos legais e a efetividade do processo de Licenciamento Ambiental; com abordagem em três eixos temáticos – Governança; Fluxos, rotinas e normativos; e Sistemas, programas e aplicações, que balizaram a elaboração das quatro questões de auditoria mencionadas mais adiante.

Ademais, a auditoria avaliou a eficácia dos mecanismos de controle interno e gestão de riscos estabelecidos, para assegurar que o Iphan conduza o Licenciamento Ambiental de forma transparente e eficiente, e em conformidade com os princípios de governança pública, sob o enforque de controle interno. Nessa seara, objetivou-se avaliar os normativos, as rotinas, os processos, os procedimentos e os fluxos vigentes, as articulações internas e externas, o cumprimento de prazos estabelecidos em norma, os instrumentais utilizados para o gerenciamento do Licenciamento Ambiental no Iphan, inclusive por meio da utilização do Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (SAIP), dentre outros elementos.

A verificação da conformidade também permitiu identificar possíveis fragilidades ou ineficiências no processo, com vistas a propor, quando necessário, recomendações estruturantes para o aprimoramento das práticas do órgão.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA?

O processo de Licenciamento Ambiental no Iphan apresenta fragilidades estruturais e operacionais que comprometem a efetividade da atuação institucional. Verificou-se que, embora haja avanços importantes, como a implementação do Programa de Gestão dos Processos de Licenciamento Ambiental (PGLic) e do SAIP, persistem deficiências na gestão, coordenação, monitoramento e supervisão das atividades, na padronização de fluxos e rotinas e na definição de metas e indicadores de desempenho. A ausência de instrumentos consolidados de planejamento estratégico e de análise de riscos, somada à carência de informações sistematizadas e de acompanhamento centralizado, indica lacunas significativas na governança institucional. Essas fragilidades repercutem na falta de uniformidade das análises técnicas e na dificuldade de mensurar resultados e avaliar a efetividade das ações de preservação do patrimônio cultural.

As constatações também evidenciam gargalos relacionados tanto a agentes e entes internos quanto externos ao Instituto. Internamente, observou-se assimetria institucional entre as Superintendências, ausência de padronização de procedimentos, deficiência na comunicação, insuficiência de força de trabalho especializada e carência de capacitação continuada. Externamente, as dificuldades de articulação com órgãos ambientais, empreendedores e setores da sociedade civil comprometem a integração e a celeridade dos processos. Além disso, as divergências na área da Arqueologia e a falta de mecanismos de responsabilização e de fiscalização eficazes reforçam a vulnerabilidade do Iphan frente aos desafios do Licenciamento, ampliando riscos de passivos de análises, de impacto de bens culturais, de perda de patrimônio arqueológico, enfim, de dano patrimonial.

A auditoria também apontou a necessidade de aprimoramento na gestão de medidas compensatórias em relação ao impacto ambiental, efetuadas por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e outros instrumentos afins, cuja elaboração, execução e monitoramento carecem de critérios uniformes e parâmetros financeiros definidos e objetivos. Verificou-se, ainda, a inexistência de instrumentos normativos que assegurem clareza e efetividade na aplicação de penalidades em casos de descumprimento de condicionantes legais, agravada pela exclusão do Iphan do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Essas limitações, somadas à ausência de critérios de sustentabilidade nos normativos, à fragilidades do cadastro de bens culturais nos sistemas de informação institucionais, à falta de integração entre esses sistemas, dentre outros gargalos, fragilizam o processo de Licenciamento e reduzem a capacidade da autarquia de cumprir plenamente sua missão de proteção do patrimônio cultural brasileiro. Evidenciam-se, ainda, gargalos no setor de Protocolo Digital, agravados pela centralização dos processos e pela implementação do PGLic, decorrentes da insuficiência de pessoal, da ausência de supervisão técnica e da falta de capacitação específica. Soma-se a isso a limitação do sistema quanto ao tamanho dos arquivos, que impõe o uso de meios alternativos de envio, comprometendo a rastreabilidade, a segurança da informação e a conformidade normativa.

Por outro lado, reconhecem-se avanços institucionais importantes. O PGLic e o SAIP representam iniciativas promissoras para a modernização da gestão, promovendo maior racionalidade na distribuição das demandas, padronização nas análises e ampliação da transparência pública. O fortalecimento da Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental (CGLic) e o aprimoramento dos painéis de indicadores constituem passos relevantes para o aprimoramento da governança. Entretanto, para que tais medidas produzam efeitos duradouros, é imprescindível consolidar uma política de gestão de riscos, definir metodologias de mensuração de desempenho, adotar modelos, procedimentos e fluxos padrões, aprimorar e assegurar a integração de dados e sistemas, dentre outras melhorias. Insta mencionar que durante os trabalhos de auditoria, iniciados em março de 2025, as fragilidades identificadas no processo de Licenciamento Ambiental foram continuamente comunicadas à equipe da então Coordenação Nacional de Licenciamento Ambiental (CNL), atualmente denominada CGLic. Desde o início, essa equipe demonstrou postura proativa e colaborativa, oferecendo amplo suporte técnico e organizacional, com informações internas e externas que contribuíram para o aprofundamento das análises. Esse compartilhamento sistemático de conhecimentos, aliado à interlocução com outras unidades do Iphan, possibilitou a construção de um diagnóstico abrangente sobre a situação do Licenciamento Ambiental no órgão.

Nesse contexto, a troca de experiências permitiu que a AUDIN apresentasse às unidades envolvidas as falhas identificadas, bem como potenciais soluções e recomendações elaboradas de maneira conjunta. Esse processo colaborativo favoreceu a adoção prévia de melhorias, especialmente pela CGLic, como a consolidação do PGLic e o aperfeiçoamento do SAIP. Ainda assim, permanece fundamental o avanço das demais melhorias apontadas neste relatório, especialmente aquelas relacionadas ao fortalecimento da governança e da gestão institucional.

A auditoria conclui, portanto, que o Iphan deve investir em estruturação organizacional, planejamento estratégico e fortalecimento de sua capacidade técnica e normativa, sob pena de ver comprometida sua função institucional e a salvaguarda efetiva do patrimônio cultural no contexto do Licenciamento Ambiental.

QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

Com base nas recomendações consolidadas constantes do documento, a auditoria propõe um conjunto de medidas voltadas ao fortalecimento institucional e à melhoria da governança do Licenciamento Ambiental no Iphan. Em primeiro lugar, recomenda-se a adoção de ações estruturantes para aprimorar a gestão, coordenação e monitoramento dessa atividade, com a criação de uma base de dados centralizada, integrada e pública, interligada ao SAIP e ao PGLic. Essa integração deve garantir a rastreabilidade das informações e eliminar inconsistências, fortalecendo a transparência e a eficiência na tomada de decisão. Além disso, sugere-se o desenvolvimento de ferramentas de planejamento estratégico, como matrizes de risco e SWOT específicas, e o estabelecimento de indicadores de desempenho que possibilitem o acompanhamento contínuo dos resultados.

No campo normativo e estratégico, as recomendações enfatizam a necessidade de harmonização institucional diante da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA). Para tanto, propõe-se o fortalecimento da atuação técnica e jurídica do Iphan, a atualização e consolidação da [Instrução Normativa \(IN\) Iphan nº 01, de 25/3/2015](#), bem como a criação de instrumentos complementares de regulação e fiscalização. É recomendada também a ampliação da articulação interinstitucional com órgãos ambientais, Ministério Público e sociedade civil, de forma a assegurar que a participação do Iphan continue sendo obrigatória nos processos de Licenciamento e que sua missão de tutela do patrimônio cultural não seja esvaziada.

Outra diretriz central das recomendações é o fortalecimento da gestão do patrimônio arqueológico e das medidas compensatórias. O documento sugere a padronização de pareceres, a revisão da [Portaria Iphan nº 159, de 11/5/2016](#) e a instituição do TAC como requisito prévio à anuência do órgão. Essas medidas devem vir acompanhadas da criação de instrumentos objetivos de valoração e de responsabilização, assegurando maior coerência técnica e segurança jurídica. Além disso, propõe-se a reestruturação da comunicação e da articulação entre a CGLic, o CNA e as Superintendências, promovendo uniformidade nas análises e fortalecendo a capacidade técnica e operacional do Instituto.

Por fim, a auditoria recomenda ações voltadas ao aprimoramento da capacidade operacional, da padronização normativa e da qualidade das informações institucionais. Isso inclui a ampliação e melhor distribuição da força de trabalho, a criação de programas permanentes de capacitação técnica, a definição de fluxos, rotinas e procedimentos padronizados e o desenvolvimento de sistemas de monitoramento automatizados. Também se destaca a necessidade de aperfeiçoar as falhas dos sistemas de informação — como SICG, SAIP e DBGeo —, e a necessidade de integração e qualificação, modernizando as bases de dados e assegurando a interoperabilidade entre plataformas. De modo geral, as recomendações convergem para o fortalecimento da governança, da segurança jurídica e da transparência do Licenciamento Ambiental, garantindo maior efetividade à atuação do Iphan na proteção do patrimônio cultural brasileiro.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AABR – Abrangência do Bem Imaterial Registrado
- Abeeólica - Associação Brasileira de Energia Eólica
- ADA – Área Directamente Afetada
- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AGU - Advocacia-Geral da União
- AHE – Aproveitamento Hidrelétrico
- AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
- AID – Área de Influência Direta
- ANA – Agência Nacional de Águas
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANM – Agência Nacional de Mineração
- ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- Art. – Artigo
- ASA - Área Significativamente Alterada
- AudEducação – Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos
- AUDIN – Auditoria Interna
- CAGED – Coordenação de Articulação e Gerenciamento de Dados
- CAIP – Coordenação de Acompanhamento e Impacto ao Patrimônio
- CC/PR – Casa Civil da Presidência da República
- CDP - Centro de Documentação do Patrimônio
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- CGCOM - Coordenação-Geral de Comunicação Institucional
- CGINT - Coordenação de Gestão da Integridade
- CGLic – Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental
- CGPS - Coordenação-Geral de Promoção e Sustentabilidade
- CGTI – Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação
- CGU – Controladoria-Geral da União

- CNA – Centro Nacional de Arqueologia
- CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear
- CNL – Coordenação Nacional de Licenciamento Ambiental
- CNSA – Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos
- COADM – Coordenação de Administração
- CODEP - Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas
- COGEDU - Coordenação-Geral de Educação, Formação e Participação Social
- COIR – Coordenação de Identificação e Reconhecimento
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CORA - Coordenação de Regularização e Articulação
- COREL - Coordenação de Recursos Logísticos
- COREN – Coordenação de Regularização e Normatização
- COSOC – Coordenação de Socialização e Conservação
- COTEC – Coordenação Técnica
- CPRON – Coordenação de Proteção e Normatização
- DAEI – Departamento de Ações Estratégicas e Intersetoriais
- DAFE – Departamento de Articulação, Fomento e Educação
- DEPAM – Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização
- DIREC – Diretoria do Departamento de Patrimônio Imaterial
- DIVGEO – Divisão de Geoprocessamento
- DIVTEC - Divisão Técnica
- DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- DPA – Departamento de Planejamento e Administração
- DPF – Departamento de Polícia Federal
- DPI – Departamento de Patrimônio Imaterial
- EA - *Environmental Assessment* (Avaliação Ambiental)
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- EIS – *Environmental Impact Statement* (Declaração de Impacto Ambiental – EUA)
- ENA - Encontro Nacional de Gestão do Patrimônio Arqueológico
- EUA – Estados Unidos da América
- FAQ - Frequently Asked Questions
- FCA – Ficha de Caracterização de Atividade
- FCP – Fundação Cultural Palmares
- Fiscalis – Sistema de Autorização e Fiscalização de Intervenções em Bens Culturais
- Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas
- GAB-PRES – Gabinete da Presidência
- GT – Grupo de Trabalho
- Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- IN – Instrução Normativa
- INBMI - Inventário Nacional de Bens Materiais Integrados
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- Iphan/AC – Superintendência do Iphan no Acre
- Iphan/CE – Superintendência do Iphan no Ceará
- Iphan/ES – Superintendência do Iphan no Espírito Santo
- Iphan/MA – Superintendência do Iphan no Maranhão
- Iphan/MG – Superintendência do Iphan em Minas Gerais
- Iphan/PB – Superintendência do Iphan na Paraíba
- Iphan/PE – Superintendência do Iphan em Pernambuco
- Iphan/PI – Superintendência do Iphan no Piauí
- Iphan/PR – Superintendência do Iphan no Paraná
- Iphan/RJ – Superintendência do Iphan no Rio de Janeiro
- Iphan/RN – Superintendência do Iphan no Rio Grande do Norte

- Iphan/RR – Superintendência do Iphan em Roraima
- Iphan/RS – Superintendência do Iphan no Rio Grande do Sul
- Iphan/SP – Superintendência do Iphan em São Paulo
- LAC - Licença por Adesão e Compromisso
- LAE - Licenciamento Ambiental e a criação da Licença Ambiental Especial
- LGLA – Lei Geral do Licenciamento Ambiental
- LI – Licença de Instalação
- LO – Licença de Operação
- LP – Licença Prévia
- M.A.I.S - Meio Ambiente Integrado e Seguro
- MB - *Mega bytes*
- MinC – Ministério da Cultura
- MJ – Ministério da Justiça
- MMA – Ministério do Meio Ambiente
- MME - Ministério de Minas e Energia
- MP - Ministério Público
- MPF – Ministério Público Federal
- MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
- MS – Ministério da Saúde
- NT - Nota Técnica
- OEIs – Órgãos e Entidades Intervenientes
- OEMA – Órgão Estadual de Meio Ambiente
- ONG – Organização Não Governamental
- OUV – Ouvidoria-Geral do Iphan
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna
- PAIPA – Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico
- PAPIPA – Projeto de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico
- PF - IPHAN - Procuradoria Federal junto ao Iphan
- PGD - Programa de Gestão e Desempenho
- PGLic – Programa de Gestão dos Processos de Licenciamento Ambiental
- PGMQ – Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade
- PGPA – Programa de Gestão do Patrimônio Arqueológico
- PIEP – Projeto Integrado de Educação Patrimonial
- PL – Projeto de Lei
- PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
- POP – Procedimentos Operacionais Padrão
- PPI – Programa de Parcerias de Investimentos
- PTI - Plano de Trabalho Individual
- RAI - Relatório de Análise de Impacto Ambiental
- RAIBIR – Relatório de Avaliação dos Bens Imateriais Registrados
- RAIPM – Relatório de Avaliação de Impactos ao Patrimônio Material
- RG - Relatórios de Gestão
- RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
- SA – Solicitação de Auditoria
- SAIP – Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural
- SE – Superintendências
- SEI – Sistema Eletrônico de Informações
- SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente
- SICG – Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão
- SIG-Iphan – Sistema Integrado de Gestão do Iphan
- SINAFLOR+ – Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
- SISLA – Sistema Interativo de Suporte ao Licenciamento Ambiental
- SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

- SNPC - Sistema Nacional do Patrimônio Cultural
- SREC – Serviço de Registro e Cadastro de Dados
- STF - Supremo Tribunal Federal
- TAC - Termo de Ajuste de Conduta
- TC – Tribunal de Contas
- TCE – Termo de Compromisso do Empreendedor
- TCU – Tribunal de Contas da União
- TED - Termo de Execução Descentralizada (TED)
- TR – Termo de Referência
- TRE – Termo de Referência Específico
- UFAL - Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

SUMÁRIO

- [1. INTRODUÇÃO](#)
- [2. TRABALHOS PRETÉRITOS ADVINDOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLE RELACIONADOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL](#)
- [3. Fundamentos e Estrutura do Licenciamento Ambiental no Brasil e no Contexto Internacional](#)
- [4. EVOLUÇÃO NORMATIVA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL](#)
- [4.1. No âmbito do Brasil](#)
- [4.2. No âmbito do Iphan](#)
- [4.3. Instrução Normativa Iphan nº 1/2015](#)
- [4.4. Programa de Gestão dos Processos de Licenciamento Ambiental \(PGLic\)](#)
- [4.5. Novas propostas para normatização do Licenciamento Ambiental](#)
- [5. ENTES/AGENTES PARTICIPANTES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL](#)
- [5.1. Entes/Agentes Internos](#)
- [5.2. Entes/Agentes Externos](#)
- [6. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO IPHAN](#)
- [7. SISTEMAS, PROGRAMAS E APLICAÇÕES UTILIZADAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL](#)
- [7.1. Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio \(SAIP\)](#)
- [7.2. Plataforma de Base de Dados Geoespaciais do Iphan \(DBGeo\)](#)
- [7.3. Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão \(SICG\)](#)
- [8. RESULTADO DOS EXAMES](#)
- [I. ACHADOS ATRELADOS À GOVERNANÇA](#)
- [Achado 1: Necessidade de melhoria/atualização contínuas em relação a informações relativas ao processo de Licenciamento Ambiental, na transparência pública do Iphan](#)
- [Achado 2: Ausência de formalização de instrumentos e de ferramentas de planejamento estratégico, e de análise e tratamento de riscos, relacionados a Licenciamento Ambiental](#)
- [Achado 3: Gargalos identificados no Processo de Licenciamento Ambiental relacionados aos Entes/Agentes Internos, como assimetria institucional e necessidade de implementação de modelos e procedimentos padrões padronizados relacionados ao Licenciamento Ambiental](#)
- [Achado 4: Gargalos identificados no processo de Licenciamento Ambiental relacionados aos Entes/Agentes Externos, como fragilidades na articulação do Iphan com órgãos ambientais, setores privados e sociedade civil](#)
- [Achado 5: Deficiência em relação à institucionalização de indicadores de gestão, inclusive de produtividade de análise dos processos.](#)
- [Achado 6: Deficiências relacionadas a gestão, coordenação, monitoramento e supervisão, no Licenciamento Ambiental](#)
- [Achado 7: Fragilidades Institucionais e Operacionais no Licenciamento Ambiental e na Gestão de Bens Arqueológicos](#)
- [Achado 8: Ausência de força de trabalho suficiente para absorver as demandas relacionadas a Licenciamento Ambiental, necessitando a adoção de medidas administrativas e gerenciais, como a implementação de Programa de Capacitação contínua em relação a essa temática.](#)
- [Achado 9: Avanços e desafios na implementação do PGLic e do SAIP, bem como na revisão da IN Iphan nº 01/2015](#)
- [Achado 10: Deficiências na gestão de medidas compensatórias e na responsabilização por danos ao patrimônio cultural no âmbito do Licenciamento Ambiental](#)
- [II. ACHADOS ATRELADOS À FLUXOS, ROTINAS E NORMATIVOS](#)
- [Achado 11: Deficiência de diretrizes, fluxos, rotinas e procedimentos padronizados e atualizados, relacionados ao Licenciamento Ambiental](#)
- [Achado 12: Ausências de critérios de sustentabilidade nos normativos que regem o Licenciamento Ambiental](#)
- [Achado 13: Descumprimento de prazos definidos em normativos relativos a Licenciamento Ambiental](#)
- [Achado 14: Fragilidades normativas e riscos institucionais do Iphan diante da recente publicação da LGIA](#)
- [III. ACHADOS ATRELADOS À SISTEMAS, PROGRAMAS E APLICAÇÕES](#)
- [Achado 15: Fragilidades na qualidade dos dados, nas bases institucionais e na operacionalização do SICG e do SAIP, bem como necessidade de aperfeiçoamento contínuo de suas funcionalidades](#)

[Achado 16: Fragilidades no cadastro e no georreferenciamento do patrimônio acautelado pelo Instituto](#)

[Achado 17: Ausência e/ou fragilidades na integração dos sistemas de informação relacionados ao Licenciamento Ambiental](#)

[Achado 18: Fragilidades detectadas em relação ao protocolo digital em decorrência do PGLic](#)

9. RECOMENDAÇÕES

10. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

[ANEXO I - Manifestação das Unidades Auditadas frente ao Relatório Preliminar de Auditoria](#)

[ANEXO II - Análise da equipe de auditoria em relação à manifestação das Unidades Auditadas frente ao Relatório Preliminar de Auditoria](#)

1. INTRODUÇÃO

1. Embora o tema do Licenciamento Ambiental não figure como um objetivo estratégico autônomo, este está inserido nos macroprocessos institucionais que estruturam a atuação finalística do Instituto, em especial no macroprocesso “Analisar intervenções e avaliar impactos em bens culturais acautelados”, que também abrange procedimentos como autorização de obras, fiscalização e emissão de pareceres técnicos. Ademais, o Licenciamento compõe a cadeia de valor integrada do Iphan, no âmbito do macroprocesso finalístico “Articular e promover o Licenciamento Ambiental”, reafirmando sua centralidade para a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável em conformidade com os princípios constitucionais e as diretrizes da política ambiental brasileira.

2. Nesse contexto, a escolha do tema para a presente auditoria encontra respaldo no Plano Anual de Auditoria Interna referente ao exercício de 2025 (PAINT 2025) (5869683). A partir da metodologia de avaliação de riscos, baseada em parâmetros de impacto e probabilidade, concluiu-se pela necessidade de examinar, durante o exercício de 2025, o macroprocesso “Articular e promover o Licenciamento Ambiental”. Para tanto, foram definidos três eixos temáticos que orientaram a elaboração das quatro questões de auditoria apresentadas a seguir:

1. Os entes/agentes internos e externos do Iphan estão atuando de forma apropriada e sinérgica em relação ao Licenciamento Ambiental?
2. O planejamento, a coordenação, o monitoramento e a supervisão do Licenciamento Ambiental são adequadas, neste Instituto? Há instrumentos convenientes e oportunos suficientes para a implementação dessas etapas, como a instrumentalização e a institucionalização de planejamento estratégico, Matriz SWOT, modelos documentais precedentes, padrões operacionais, metas e indicadores de desempenho, comunicação eficaz e capacitação contínua?
3. As diretrizes, os fluxos, as rotinas e os procedimentos relacionados ao Licenciamento Ambiental estão implementados, de forma apropriada e padronizada, no âmbito do órgão?
4. As estruturas tecnológicas, humanas e materiais do Iphan estão adequadas e suficientes para atender às demandas do Licenciamento Ambiental, de maneira integral e tempestiva?

3. Outro aspecto relevante para determinar o escopo desta auditoria foi o fato de a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) do Tribunal de Contas da União (TCU), desde 2024, ter manifestado interesse no processo de Licenciamento Ambiental do Iphan. Nesse contexto, foram realizadas seis reuniões para tratar do referido processo, as quais estão listadas no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Relação das reuniões realizadas entre as equipes do TCU e do Iphan, nos anos de 2024 e 2025, a respeito do Licenciamento Ambiental, para levantamento de informações

Data da reunião	Unidades participantes da reunião
16/1/2024	AUDIN, CGLic e TCU
1º/3/2024	AUDIN, CGLic, DAEI, Iphan/MG e TCU
14/6/2024	AUDIN, CAIP, CGLic, DAEI, DIVGEO e TCU
4/10/2024	AUDIN, CAIP, CGLic, DAEI e TCU
29/4/2025	AUDIN, CAIP, CGLic, DAEI e TCU
28/8/2025	AUDIN, CGLic, CGTI, COSIS e TCU

Fonte: Elaboração própria

4. Segundo os representantes daquela Unidade, o cunho das reuniões seria para conhecer e entender as temáticas abordadas pelo Iphan, bem como realizar aproximação com este órgão. Durante as referidas reuniões, a AUDIN identificou diversas fragilidades atinentes ao Licenciamento Ambiental gerenciado pelo Iphan e, principalmente, detectou diversas oportunidades de melhorias face a essa temática. Dessa maneira, a escolha do objeto desta auditoria mostrou-se viável, pertinente e oportuna, além dessa temática ter sido selecionada via metodologia de riscos de elegibilidade por parte desta Auditoria.

5. A metodologia supracitada corresponde à avaliação de riscos, baseada nos parâmetros de impacto e probabilidade, considerando-se aspectos de materialidade, criticidade e relevância. Adicionalmente, na esfera do Iphan, foram consideradas as sugestões de análise (acerca do Licenciamento Ambiental) emanadas por diversos setores desta Entidade, inclusive sua Corregedoria.

6. Tanto a escolha supracitada quanto a metodologia de seleção do objeto foram registradas, de forma detalhada, no PAINT 2025, o qual foi chancelado pela Diretoria Colegiada do Iphan e pela Controladoria-Geral da União (CGU). Ainda, esta auditoria foi comunicada à AudEducação do TCU, durante reuniões relacionadas ao tema em tela.

7. Nessa senda, com o objetivo de avaliar a efetividade das práticas institucionais relacionadas ao Licenciamento Ambiental no âmbito do Iphan, conduziu-se esta auditoria por meio de um conjunto estruturado de etapas metodológicas, de modo a assegurar uma abordagem abrangente e fundamentada. O período de campo para elaboração deste Relatório Final compreendeu o intervalo entre os dias 19/03/2025 a 7/1/2026.

8. Inicialmente, foi realizado um estudo do referencial normativo aplicável, com ênfase nas legislações, manuais e diretrizes que disciplinam as etapas do processo de Licenciamento Ambiental e as competências do Iphan nesse contexto. Essa etapa permitiu examinar as exigências legais e regulamentares, além de possibilitar a avaliação da conformidade dos procedimentos adotados pela instituição com os marcos normativos vigentes, bem como a identificação de eventuais fragilidades ou lacunas, frente às melhores práticas recomendadas para órgãos da Administração Pública.

9. Em sequência, foi realizada uma análise documental abrangente, contemplando registros administrativos, procedimentos internos, relatórios técnicos e demais documentos que evidenciam a atuação institucional no processo de Licenciamento Ambiental. O foco desta análise consistiu em mapear os procedimentos, as rotinas e os fluxos operacionais atualmente em vigor, identificar pontos críticos e eventuais descompassos entre as diretrizes normativas e as práticas efetivamente implementadas, além de verificar ações já em curso, que demandam aprimoramento, ou ações que ainda necessitam de efetiva implementação.

10. Ainda, foram encaminhadas pela atual CGLic - antes denominada de CNL - diversas informações e documentações em relação a requerimentos efetuados pela equipe de auditoria por intermédio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 1/2025 (6199863), de 26/3/2025, e da SA nº 2/2025 (6420282), de 18/6/2025. Essas informações e documentações foram apresentadas por meio dos documentos apresentados no Quadro 2, evidenciado a seguir:

Quadro 2 - Listagem de respostas emanadas pela CGLic

SA (nº/ano)	Resposta à SA	Data da resposta à SA	SEI (nº)
SA nº 1/2025	Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN	6/6/2025	6384811
	Anexo ao Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN	6/6/2025	6387699
SA nº 2/2025	Ofício nº 958/2025/CGLic/DAEI-IPHAN	19/8/2025	6602546
	Anexo ao Ofício nº 958/2025/CGLic/DAEI-IPHAN	19/8/2025	6602550

Fonte: Elaboração própria

11. Outro componente essencial da auditoria consistiu na realização de reuniões técnicas com as unidades organizacionais direta ou indiretamente envolvidas com o tema, realizadas entre os dias 26/03/2025 e 11/12/2025. As unidades participantes encontram-se discriminadas no Quadro 3, evidenciado abaixo. Esses encontros permitiram detalhar os procedimentos adotados e elucidar aspectos operacionais do Licenciamento Ambiental, bem como explorar possíveis desafios e gargalos identificados por cada unidade.

Quadro 3 - Listagem de reuniões realizadas pela equipe da AUDIN e outras unidades do Iphan sobre Licenciamento Ambiental

Unidades participantes da reunião	Data da reunião	Formato da reunião	Ata de Reunião - SEI (nº)
AUDIN, CGLic e CGTI	26/3/2025	Presencial	6221630
AUDIN, CGLic e Iphan/PR	8 e 9/5/2025	Presencial	6332936
AUDIN, CGLic, COADM/SP, COTEC/SP e Iphan/SP	27 e 28/5/2025	Presencial	6388374
AUDIN e DEPAM	21/7/2025	Híbrida	6530433
AUDIN e CNA	29/7/2025	Híbrida	6599204
AUDIN e CGTI	7/8/2025	Híbrida	6618658
AUDIN e Iphan/MG	28/8/2025	Remota	6647523
AUDIN e DPI	10/9/2025	Híbrida	6729258
AUDIN, CDP, CGPS, CGTI, CGLic, CNA, CODEP, COGEDU, COGEP, CORA, COREL, CRPON, DEPAM, GAB-PRES*	11/12/2025	Híbrida	7022558

* Reunião de Busca Conjunta de Soluções.

Fonte: Elaboração própria

12. Cabe evidenciar as reuniões efetuadas com as equipes das Superintendências do Iphan nos Estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais (Iphan/PR, do Iphan/SP e do Iphan/MG, respectivamente), unidades que representam umas das "pontas" do processo de Licenciamento Ambiental, evidenciaram uma abordagem integrada sobre os principais desafios e avanços relacionados à gestão do Licenciamento Ambiental daquelas unidades. Dentre as temáticas abordadas, destacam-se o cenário atual de recursos humanos e materiais, a busca por maior integração entre as unidades e a área central, o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, execução e controle, a implementação do PGLic e do SAIP, a identificação de gargalos estruturais e operacionais e a relevância de se aprimorar os normativos e procedimentos internos que regem o Licenciamento Ambiental.

13. A conjugação dessas etapas metodológicas permitiu uma avaliação crítica e consistente do atual estágio de estruturação e execução do processo de Licenciamento Ambiental no Iphan, assim como ofereceu subsídios para a formulação de alertas, recomendações e oportunidades de melhoria, voltadas ao fortalecimento da conformidade institucional e à eficiência das práticas adotadas por esta autarquia no processo em comento.

2. TRABALHOS PRETÉRITOS ADVINDOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLE RELACIONADOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

14. A temática do Licenciamento Ambiental tem se destacado por sua relevância no contexto da gestão pública, especialmente em razão das ações de controle realizadas por órgãos de fiscalização, como o TCU e a CGU. Essas ações abarcaram diferentes aspectos do processo de Licenciamento, incluindo a análise da conformidade legal, o acompanhamento de prazos, a avaliação de impactos aos bens culturais e a efetividade das medidas mitigadoras adotadas pelos empreendedores em relação aos impactos ambientais.

15. A compilação dessas ações, disposta no Quadro 4, abaixo, tem o objetivo de sintetizar as principais ações de controle e monitoramento, bem como evidenciar não apenas o escopo de atuação dos órgãos de controle, mas também os pontos críticos identificados durante os processos avaliados. Ao sistematizar essas informações, é possível compreender, com maior detalhamento, a relevância do Licenciamento Ambiental como instrumento de governança e proteção do patrimônio cultural, bem como sua importância para a transparência e eficiência da Administração Pública.

Quadro 4 - Relação das principais ações de controle realizadas pelos órgãos de controle (AUDIN, CGU e TCU), relacionadas ao Licenciamento Ambiental

Órgão	Relatório de Auditoria ou Processo TC (nº)	Ano	Assunto tratado
TCU	TC - 022.813/2006-8: Acórdão 2164/2007 - Plenário	2007	Avaliação da atuação do Iphan nos processos de identificação, tombamento, fiscalização, proteção, preservação e revitalização dos sítios arqueológicos. O escopo dos trabalhos analisou a conformidade e a efetividade das ações do Instituto, sem detectar ilegalidades, mas identificando falhas operacionais significativas em sua governança. A auditoria constatou deficiências na atuação do Iphan, incluindo a insuficiência das medidas mitigadoras aplicadas nos TAC e a falta de critérios para mensurar seu esforço na análise de Estudo de Impacto Ambiental (EIA)/ Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)
TCU	TC - 009.362/2009-4: Acórdão 2212/2009 - Plenário , e Acórdão 759/2010 - Plenário	2009	O objeto da auditoria que originou os Acórdãos 2212/2009 - Plenário e nº 759/2010 - Plenário - foi avaliar a efetividade dos instrumentos de controle ambiental utilizados pelo Ibama no processo de Licenciamento Ambiental Federal, especialmente no que se refere à Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), examinando se o órgão dispõe de estrutura, procedimentos, critérios e indicadores adequados para assegurar que os empreendimentos licenciados

			compatibilizem o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.
AUDIN	<u>02/2017</u>	2017	Análise da gestão das informações e dos procedimentos relacionados aos processos de Licenciamento ambiental conduzidos pelas Superintendências do Iphan, com aprofundamento das constatações apresentadas na Nota de Auditoria nº 01/2017 (SEI nº 0007252), de 22/05/2017. O exame abrange a avaliação do fluxo de remessa de dados ao órgão central, a verificação da coerência e completude da documentação obrigatória, o cumprimento dos prazos regulamentares previstos na <u>Instrução Normativa (IN) Iphan nº 1/2015</u> e a identificação de inconsistências capazes de comprometer o monitoramento institucional e a atuação estratégica da CNL.
CGU	<u>201700301</u>	2017	Avaliação da atuação da Superintendência do Ibama em Goiás no que concerne ao macroprocesso finalístico “Licenciamento Ambiental Federal (LAF)”, com foco na transparência e no prazo para realização das atividades a encargo da Unidade descentralizada.
TCU	<u>TC 024.048/2018-6: Acórdão 1789/2019 - Plenário</u>	2019	Avaliação da atuação do Ibama no Licenciamento Ambiental Federal (LAF), identificando riscos, entraves e oportunidades de melhoria, com foco na eficiência, transparência e efetividade do processo
TCU	<u>TC - 025.639/2014-5: Acórdão 532/2020 - Plenário</u>	2020	Levantamento de Auditoria realizado no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e no Ibama com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos referentes ao Licenciamento Ambiental da BR 319/AM/RO.
TCU	<u>TC - 027.601/2018-8: Acórdão 632/2021 – Plenário; e Acórdão 2230/2025 - Plenário</u>	2021	Avaliação da atuação da Funai e do Ibama no processo de Licenciamento socioambiental do Aproveitamento Hidrelétrico São Luiz do Tapajós, estando o presente relatório estruturado de acordo com o que estabelecem os Padrões de Auditoria de Conformidade e as Orientações de Auditoria de Conformidade, do TCU.
CGU	<u>1082201</u>	2023	Avaliação da atuação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) no processo de Licenciamento ambiental envolvendo componente indígena, bem como na execução das políticas de gestão ambiental sob sua responsabilidade. O escopo dos trabalhos compreendeu a análise das atividades desenvolvidas pela Fundação no fluxo processual do Licenciamento Ambiental, conforme disciplinado pela <u>Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60, de 24/3/2015</u> e pela <u>IN Funai nº 02, 27/3/2015</u> , que estabelecem as diretrizes institucionais para sua participação nesse processo, além da avaliação dos Planos Anuais de Trabalho submetidos pelas Coordenações Regionais à Coordenação-Geral de Gestão Ambiental, dessa fundação, no exercício de 2021.
TCU	<u>TC 020.524/2023-4: Acórdão 1289/2024 - Plenário</u>	2024	A denúncia tratou de suposto descumprimento, pelo Iphan/MG, da <u>IN Iphan nº 1/2015</u> , relativa aos prazos aplicáveis aos procedimentos de licenciamento ambiental. Contudo, o TCU, em sessão plenária, deliberou por unanimidade pelo não conhecimento da matéria, ante a ausência dos pressupostos de admissibilidade exigidos pelo art. 235 do seu Regimento Interno, determinando a retirada do sigilo e o consequente arquivamento dos autos, com a devida ciência aos interessados.

Fonte: Elaboração própria

3. FUNDAMENTOS E ESTRUTURA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL E NO CONTEXTO INTERNACIONAL

16. O Licenciamento Ambiental constitui um dos pilares centrais da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e do macroprocesso de gestão ambiental no Brasil, configurando-se como o principal instrumento preventivo do Poder Público para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção dos ecossistemas e do patrimônio cultural. De acordo com a Nota Técnica (NT) nº 3/2025/DIREC/CNL/DAEI (6367965), de 30/5/2025, trata-se de um mecanismo de controle e ordenamento que visa assegurar que atividades e empreendimentos potencialmente poluidores sejam previamente avaliados quanto aos seus impactos sobre o meio ambiente natural e cultural. No contexto do Iphan, o licenciamento assume relevância estratégica ao integrar a dimensão cultural à análise ambiental, permitindo que a preservação da memória coletiva e da identidade nacional caminhe em harmonia com a promoção do desenvolvimento sustentável.

17. Conceitualmente, o Licenciamento Ambiental é regido por princípios fundamentais, como o da prevenção, que busca evitar a ocorrência de danos ambientais antes de sua concretização; o da precaução, que orienta a tomada de decisões mesmo diante de incertezas científicas; o da publicidade e transparência, assegurando a participação social; e o da cooperação federativa, que pressupõe a atuação articulada entre União, estados

e municípios, conforme delineado pela [Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011](#). Essa ação integrada entre os entes federativos, órgãos setoriais e instituições intervenientes, como o Iphan, constitui o cerne da gestão compartilhada do licenciamento ambiental. O processo, portanto, não se restringe a um procedimento administrativo, mas representa uma ferramenta de governança ambiental e cultural, que articula planejamento, controle e diálogo entre os diversos atores públicos e privados envolvidos.

18. Sob a ótica procedural, o modelo brasileiro distingue-se por adotar o formato trifásico, composto pelas Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), conforme a [Resolução Conama nº 237, de 19/12/1997](#). A LP é concedida na etapa de planejamento do empreendimento, aprovando sua localização e concepção e atestando a viabilidade ambiental do projeto, mediante a definição de diretrizes e condicionantes que deverão ser observadas nas fases seguintes. A LI autoriza o início da implementação do empreendimento ou atividade, desde que o proponente comprove o atendimento às exigências estabelecidas na LP, especialmente no que se refere à execução das medidas de controle e mitigação dos impactos ambientais previstos nos estudos apresentados. Já a LO é emitida após a verificação do cumprimento integral das condicionantes das fases anteriores e autoriza o início das atividades produtivas ou do funcionamento do empreendimento, sob monitoramento e acompanhamento ambiental contínuos. Esse encadeamento sequencial visa a permitir ao Poder Público exercer controle técnico e preventivo em todas as etapas do ciclo de vida do projeto. Essa estrutura permite o acompanhamento gradual de empreendimentos de maior impacto, garantindo análises sucessivas e a aplicação de condicionantes em diferentes etapas do projeto. Em casos de menor complexidade, a legislação admite modalidades simplificadas, de caráter bifásico ou unificado.

19. No plano internacional, observa-se que nos países da União Europeia e em nações latino-americanas, como Chile, Colômbia e Peru, predomina o modelo bifásico, geralmente estruturado em uma avaliação de impacto ambiental seguida de uma licença única, que integra instalação e operação. Em Portugal, a Declaração de Impacto Ambiental funciona como etapa preliminar, sucedida pelo Título Único Ambiental, equivalente a LI + LO. De forma semelhante, nos Estados Unidos da América (EUA), o processo combina a análise de impacto, Avaliação Ambiental (EA^[1]) ou uma Declaração de Impacto Ambiental (EIS^[2]), com a emissão de autorizações específicas, sem divisão em três fases.

20. O Brasil compartilha diversos mecanismos com práticas internacionais, como a compensação ambiental, a análise de relatórios de acompanhamento e diferentes níveis de profundidade para estudos ambientais. No entanto, destaca-se como um dos poucos países a adotar o Licenciamento trifásico, indicando maior detalhamento e controle do processo de Licenciamento Ambiental. Embora compartilhe boas práticas com países como Alemanha, Portugal e Austrália, ainda há espaço para avanços, especialmente na produção de guias técnicos e na centralização da competência decisória e de acompanhamento em um mesmo órgão. O panorama comparativo internacional reforça a importância de alinhar o sistema brasileiro às melhores práticas, visando maior segurança jurídica, proteção ambiental e efetividade na conciliação entre desenvolvimento e sustentabilidade.

21. No âmbito do Iphan, o Licenciamento Ambiental é mais que uma obrigação legal — é um instrumento de gestão cultural e territorial. Compete à autarquia analisar e emitir pareceres sobre os potenciais impactos de empreendimentos sobre bens arqueológicos, materiais e imateriais, garantindo que o desenvolvimento territorial respeite o patrimônio cultural brasileiro.

4. EVOLUÇÃO NORMATIVA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

4.1. No âmbito do Brasil

22. A proteção do patrimônio cultural e ambiental no Brasil tem respaldo constitucional e infraconstitucional, com marcos legais que revelam a progressiva institucionalização dessa política. Essa construção normativa evidencia o esforço do Estado brasileiro em consolidar mecanismos de preservação que articulem as dimensões cultural e ambiental de forma integrada. Ao longo das décadas, foram sendo estabelecidos instrumentos legais que orientam a atuação dos entes federativos e de órgãos especializados, de modo a assegurar a conservação de bens que representam a identidade, a memória e os recursos naturais do país.

23. No plano infraconstitucional, destacam-se normativos anteriores à própria [CF/88](#), que já sinalizavam uma preocupação do Estado com a preservação do patrimônio histórico e artístico cultural. O [Decreto-Lei nº 25, de 30/11/1937](#), é um marco jurídico da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, ao definir critérios e instrumentos legais para o tombamento de bens culturais. Complementarmente, a [Lei nº 3.924, de 26/7/1961](#), conferiu proteção específica aos monumentos arqueológicos e pré-históricos, ao reconhecer seu valor como patrimônio nacional e ao estabelecer mecanismos para sua preservação e estudo.

24. O marco regulatório ambiental nacional deu-se com a promulgação da [Lei nº 6.938, de 31/8/1981](#), que Instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e, em seu artigo 10, condicionou a construção, instalação, ampliação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores à prévia autorização ambiental. Tal normativo serviu de base à Constituição de 1988, que incorporou dispositivos voltados à proteção ambiental e ao equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais. Em seus artigos 23 e 216, a Constituição estabeleceu fundamentos essenciais para a tutela do patrimônio cultural brasileiro. O artigo 23, inciso III, dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger os bens culturais, indicando uma responsabilidade federativa. Já o artigo 216 ampliou o conceito de patrimônio cultural, incluindo bens de natureza material e imaterial que remetam à identidade, à memória e à ação dos diversos grupos sociais do país.

25. No âmbito normativo mais recente, destaca-se a [Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60/2015](#), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Cultura (MinC) e Ministério da Saúde (MS), que define o Licenciamento Ambiental como o procedimento por meio do qual o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) autoriza atividades com potencial impacto ambiental, estabelecendo diretrizes para a atuação de órgãos envolvidos, como o Iphan, como destacado abaixo:

Art. 1º - Esta Portaria estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação da Fundação Nacional do Índio-FUNAI, da Fundação Cultural Palmares-FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA.

Art. 2º Para os fins desta Portaria entende-se por:

[...] II - bens culturais acautelados em âmbito federal: a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961; b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937; c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000; e d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007; [...] (Grifos nossos)

26. A norma também positivou a participação do Iphan nesses processos, especificando os bens culturais federais que devem ser considerados: os protegidos pela [Lei nº 3.924/1961](#), os tombados pelo [Decreto-Lei nº 25/1937](#), os registrados conforme prescrevem o [Decreto nº 3.551, de 4/8/2000](#) e os valorados pela [Lei nº 11.483, de 31/5/2007](#).

27. Essa trajetória normativa serviu de base para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão ambiental e cultural, refletindo-se também no processo de Licenciamento Ambiental. O reconhecimento da dimensão cultural do meio ambiente impôs a necessidade de integração entre as esferas de proteção ambiental e patrimonial, especialmente nos casos em que empreendimentos, tanto públicos quanto privados, impactam bens culturais tombados ou sítios arqueológicos. Dessa forma, a evolução do Licenciamento Ambiental no Brasil consolidou-se como um processo interdisciplinar, sustentado por um arcabouço jurídico que articula a proteção ao meio ambiente com a salvaguarda do patrimônio cultural.

4.2. No âmbito do Iphan

28. A participação do Iphan como autoridade envolvida no Licenciamento Ambiental se inicia conforme prerrogativa exposta na [Resolução nº 01, de 23/1/1986](#), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que em seu artigo 11 explicita:

[...] Art. 11.[...]

§ 1º. Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação,

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

29. Ademais, a referida resolução CONAMA contempla de forma expressa os sítios arqueológicos na avaliação de impacto ambiental, da seguinte maneira:

[...] Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

[...] c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconômica, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. (Grifo nosso)

30. Adicionalmente, cabe destacar que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), responsável por planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como ente federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Para tanto, o referido ministério, em seu [Caderno de Licenciamento Ambiental, edição de 2009](#), explicita a necessidade de os órgãos ambientais licenciadores (Ibama e órgãos estaduais e municipais de meio ambiente) procederem à oitiva do Iphan, em decorrência de suas atribuições exclusivas estabelecidas por lei, como demonstra a citação abaixo:

[...] 10.2 A PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SISNAMA E OUTROS ÓRGÃOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

A interface entre os órgãos de meio ambiente e outros órgãos no processo de licenciamento ambiental é fundamentado nas suas atribuições exclusivas, conferidas pela legislação. A legislação brasileira possui leis e normas específicas que regulamentam as condições de uso e manejo dos recursos naturais, a proteção dos bens culturais e a proteção dos povos e comunidades tradicionais.

Portanto, durante o processo de licenciamento ambiental, dependendo das características do empreendimento ou atividade e sua localização, poderão ser necessárias licenças ou autorizações específicas a serem dadas pelo próprio órgão licenciador ou por outros órgãos do SISNAMA, ou ainda o estabelecimento de condicionantes de outros órgãos gestores de políticas públicas.

[...] • Manifestação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN

O órgão ambiental competente, ao proceder ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que de alguma forma interferirem em áreas com sítios arqueológicos, e de interesse histórico e cultural deverá ouvir o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN é o órgão responsável pela preservação do patrimônio histórico nacional. O patrimônio cultural nacional é regulado pelo Decreto Lei nº 25/37, que organiza a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional e pela Lei nº 3.924/61, que dispõe sobre os sítios arqueológicos, além dos demais instrumentos legais incidentes na área de implantação de projetos.

31. Ainda com base na [Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60/2015](#), a [Instrução Normativa \(IN\) Iphan nº 1, de 25/3/2015](#), constituiu marco regulatório, no âmbito do Iphan, ao estabelecer os procedimentos administrativos a serem observados nos processos de Licenciamento Ambiental. Dentre os principais aspectos disciplinados pela norma, destacam-se os critérios para definição da Área de Influência Direta (AID), a triagem prévia e o enquadramento dos empreendimentos quanto à exigência de manifestação do Iphan, além dos procedimentos técnicos e documentais necessários para emissão de pareceres. A Instrução também orienta sobre a elaboração de estudos de impacto e a proposição de medidas de controle e compensação, como os Programas de Educação Patrimonial.

32. A aplicação da referida IN é exigida sempre que empreendimentos sujeitos ao Licenciamento nas esferas federal, estadual ou municipal apresentarem potencial de interferência na AID de bens culturais acautelados em nível federal. A norma visa a assegurar a consideração adequada do patrimônio cultural na avaliação ambiental, promovendo a compatibilização entre desenvolvimento e preservação. Atualmente, encontra-se em processo de revisão, com o objetivo de aprimorar os procedimentos existentes e fortalecer a proteção efetiva do patrimônio cultural.

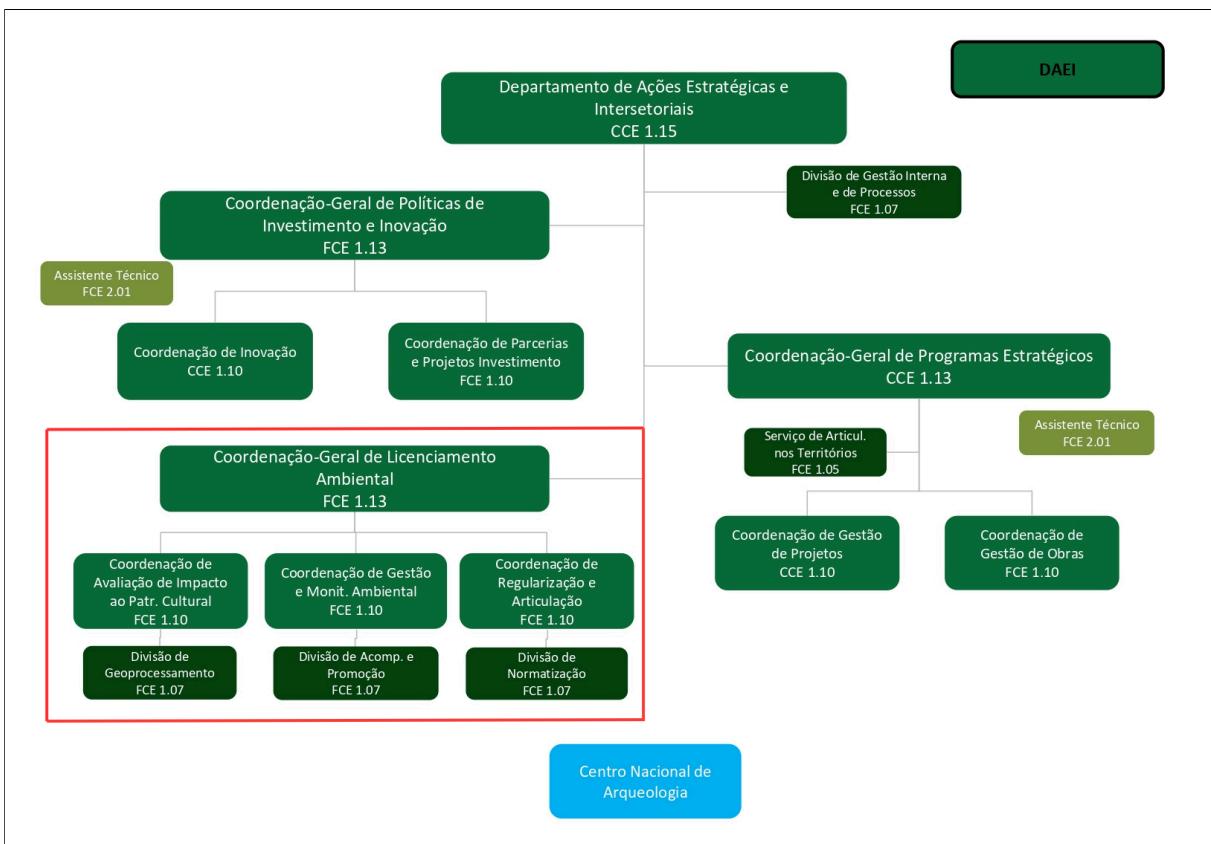
33. Ademais, com vistas a fortalecer a gestão integrada entre as esferas ambiental e cultural, foi instituída no passado, por meio da [Portaria Iphan nº 199, de 18/5/2016](#), a Coordenação Técnica Nacional de Licenciamento, vinculada ao Gabinete da Presidência (GAB-PRES) do Iphan. Essa medida consolidou a atuação do Iphan no âmbito do Licenciamento, promovendo maior articulação e uniformidade nos procedimentos técnicos. Dessa forma, buscou-se atender à demanda por uma abordagem técnica qualificada e coordenada, capaz de enfrentar os impactos de empreendimentos sobre o patrimônio cultural.

34. Posteriormente, a [Portaria Iphan nº 375, de 5/9/2018](#), estabeleceu diretrizes específicas para a avaliação dos impactos ao patrimônio material, normatizando princípios e parâmetros técnicos que passaram a orientar a atuação do Instituto.

35. Como etapa significativa na automação dos processos de Licenciamento Ambiental, publicou-se a [Portaria GAB-IPHAN/IPHAN nº 25, de 15/6/2021](#), que estabelece os critérios para fins de operacionalização do Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio (SAIP) e os critérios para análise manual da Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) no âmbito dos processos de Licenciamento Ambiental em que o Iphan participe. A referida norma objetivou conferir ao processo maior celeridade e previsibilidade, já que determinou que parte das análises passasse a [Portaria Iphan nº 141, de 12/12/2023](#) ser realizada de forma automatizada, o que reduziu a subjetividade, além de garantir respostas mais rápidas aos empreendedores. Adicionalmente, o normativo supracitado priorizou maior segurança técnica e jurídica, ao definir parâmetros objetivos sobre a manifestação do Iphan ser automática ou demandar avaliação manual. Este tópico contribuiu para o fortalecimento da proteção do patrimônio cultural, além de otimizar os fluxos de trabalho institucionais.

36. Já a [Portaria Iphan nº 63, de 29/12/2022](#), criou a CNL, integrando-a formalmente à estrutura regimental do Iphan como órgão de assistência direta à Presidência e consolidou suas atribuições institucionais. Posteriormente, a [Portaria Iphan nº 141, de 12/12/2023](#), transferiu a então CNL para o Departamento de Ações Estratégicas e Intersetoriais (DAEI), responsável por articular suas ações. No ano corrente, o [Decreto nº 12.469](#) (6416323), de 23/5/2025, reestruturou o quadro de cargos em comissão e funções de confiança do Instituto, redefiniu a configuração do DAEI e alterou a sigla da coordenação de CNL para CGLic, conforme evidenciado na Figura 1, adiante.

Figura 1 – Estrutura Organizacional do DAEI



Fonte: Organograma Iphan 2025 (6416298)

37. Feitas as considerações acima e com o objetivo de analisar a evolução funcional da CGLic, a AUDIN elaborou um quadro comparativo entre as [Portarias Iphan nº 199/2016, nº 63/2022](#) e [nº 141/2023](#) (Quadro 5), destacando competências, alterações e inovações. Tal análise permite compreender o amadurecimento institucional da CGLic e seu papel na proteção dos bens culturais acautelados no âmbito do Licenciamento Ambiental federal.

Quadro 5 – Comparativo entre competências da CGLic no decorrer das portarias internas de estruturação.

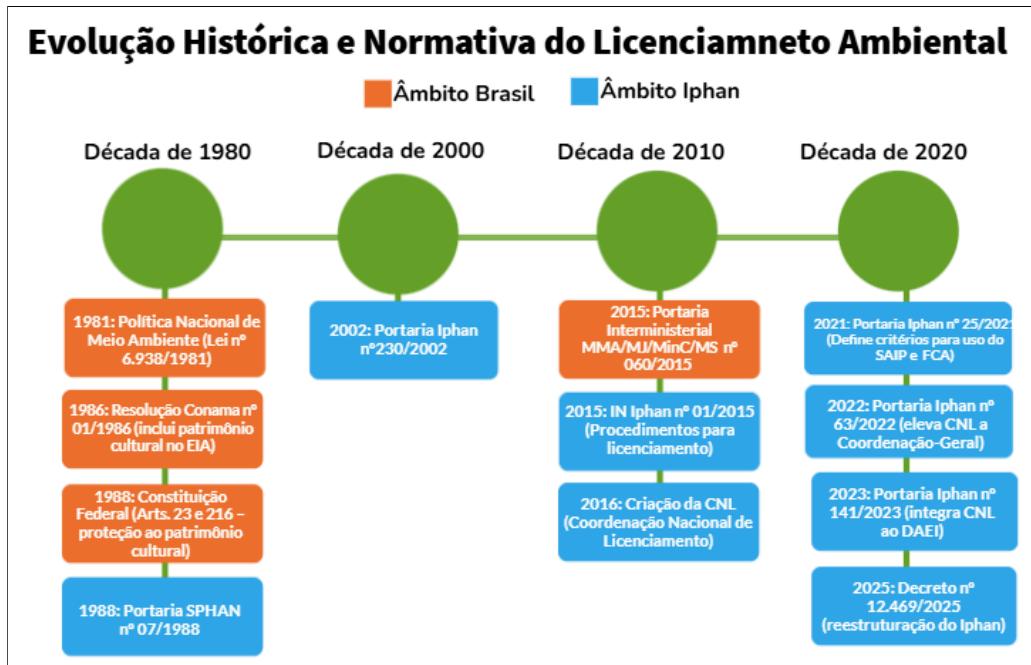
Categoria	Portaria Iphan nº 199/2016	Portaria Iphan nº 63/2022	Portaria Iphan nº 141/2023	Observações
Formulação e coordenação de políticas públicas	Auxilia a Direção do Iphan na elaboração e implementação de uma política nacional de proteção aos bens culturais acautelados por legislação federal no âmbito dos Licenciamentos (Art. 1º, II)	Coordena, participa e propõe diretrizes para políticas públicas de proteção aos bens culturais acautelados em âmbito federal (Art. 19, II).	Coordena implementação de políticas públicas, e propõe, atualiza e desenvolve ferramentas e atos normativos (Art. 116, I e IV).	A nova portaria amplia o escopo, incluindo atualização e desenvolvimento de normas.
Apoio e supervisão às unidades	Não menciona supervisão, apenas confere apoio técnico às unidades do Iphan (Art. I, V)	Apoia, orienta, monitora e supervisão as unidades do Iphan no processo de avaliação de impacto aos bens, em nível federal (Art. 19, IV).	Idem à Portaria Iphan nº 63/2022 (Art. 116, III).	Redação mais concisa na nova portaria.
Avaliação de impacto ao patrimônio	Coordena o recebimento, a análise e o encaminhamento de projetos e relatórios de impacto cultural e arqueológico (Art. I, VIII, X a XII)	Coordena e supervisão a avaliação de impacto no Licenciamento Ambiental federal (Art. 19, V).	Idem à Portaria Iphan nº 63/2022 , mas especifica o que é de competência da administração central (Art. 116, V).	Maior clareza na competência centralizada.
Termos de Referência e manifestações	Consolida e encaminha TRE, pedidos de complementação e manifestação conclusiva (Art. I, X, XI e XII)	Emite TRE, pedidos de complementação e Manifestação Conclusiva (Art. 19, VI).	Emite TRE e manifestação do Iphan (Art. 116, VI).	A nova portaria não menciona os pedidos de complementação.
Publicidade e transparência	Coordena a divulgação no sítio institucional do Iphan e no Diário Oficial da União (D.O.U.) (Art. I, XIII e XIV)	Promove, orienta e supervisão a publicidade dos atos administrativos e indicadores (Art. 19, IX).	Idem à Portaria Iphan nº 63/2022 (Art. 116, VIII), com ênfase também na edição.	Inclusão da função editorial.
Instrumentos compensatórios (TAC etc.)	-	Coordena a elaboração de TAC - (Art. 19, X e XI).	Coordena elaboração de TAC, Termos de Compromisso (TC) e outros instrumentos de regularização, mitigação e compensação (Art. 116, IX).	Ampliação: inclui os TC e abrange mais instrumentos.
Demandas judiciais e órgãos de controle	Assessoria diretamente a Presidência em questões relativas ao Licenciamento (Art. I, I)	Assessoria o Presidente do Iphan nas análises dessas demandas (Art. 19, XII).	Emite manifestação direta sobre essas demandas (Art. 116, X).	A nova norma transfere a responsabilidade diretamente para a CGLic, sem mediação da Presidência.

Competência exclusiva	Define como exclusiva da Coordenação as manifestações relacionadas à Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60/2015 (Art. 1º, Parágrafo único)	Define responsabilidade exclusiva da CGLic em manifestações do Licenciamento federal (Art. 19, Parágrafo único).	Não há menção explícita de exclusividade.	O parágrafo que trata de competência exclusiva foi suprimido na nova portaria.
Planos de Ação	-	-	Coordena, elabora e aprova Planos de Ação de proteção ao patrimônio no Licenciamento (Art. 116, XII).	Nova atribuição.
Planejamento institucional	-	-	Proposição de diretrizes para planejamento pluriannual, estratégico e orçamentário-financeiro (Art. 116, XIII).	Nova atribuição.

Fonte: Elaboração própria

38. Considerando-se todo o exposto, foi elaborada a Figura 2, abaixo. Esta retrata a linha do tempo, com um panorama acerca da evolução das normas com impacto direto ou indireto no Licenciamento Ambiental.

Figura 2: Evolução das principais normativas com impacto no Licenciamento Ambiental e proteção do patrimônio cultural brasileiro



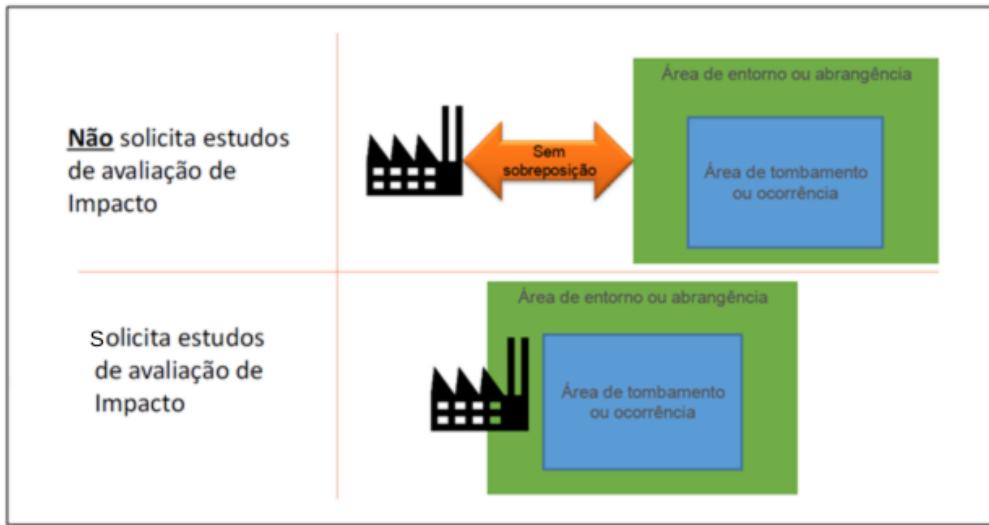
Fonte: Elaboração própria

4.3. Instrução Normativa Iphan nº 1/2015

39. Como destacado no subitem 4.2 deste Relatório Final, a [IN Iphan nº 1/2015](#) constituiu-se como o principal marco regulatório do Iphan no que se refere à sua atuação em processos de Licenciamento Ambiental.

40. Segundo a CGLic, conforme apresentado no Anexo (6387699) do Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 6/6/2025, em resposta ao item 5 da SA nº 01/2025 (6199863), o normativo ainda funciona como um “manual”, balizando sua atuação na preservação do patrimônio cultural. A aplicação da [IN Iphan nº 1/2015](#) é orientada por critérios específicos, entre os quais se destacam a localização, o porte e a tipologia do empreendimento. O critério de localização exige a verificação de sobreposição entre a área do empreendimento e bens culturais acautelados em âmbito federal, como destaca a Figura 3, a seguir:

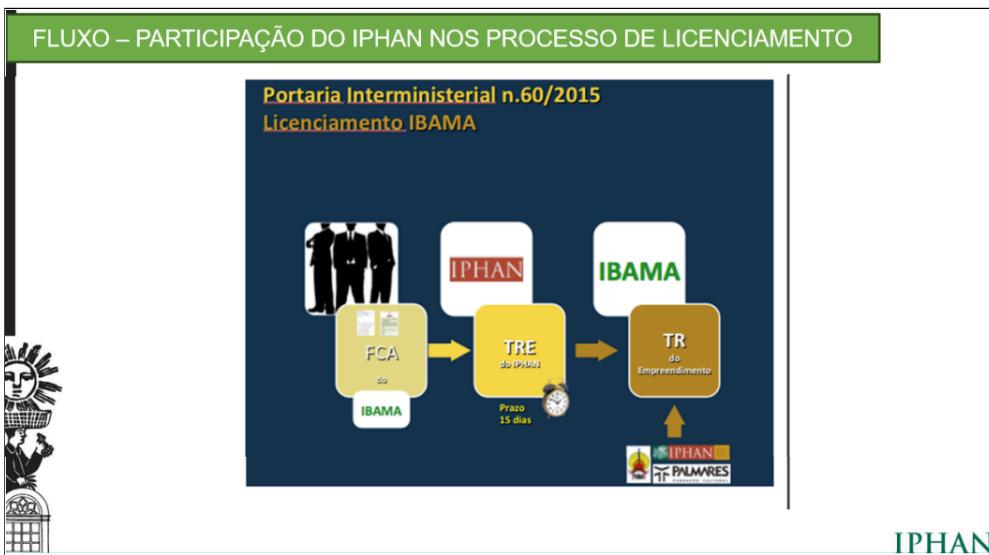
Figura 3: Demonstração da exigência de estudos quanto ao critério localização, nos processos de Licenciamento Ambiental



Fonte: Figura 4 da Resposta da CGLic ao item 5 da SA nº 01/2025 (6387699)

41. Já os critérios de porte e tipologia se aplicam especialmente aos bens arqueológicos, tendo em vista sua natureza peculiar de proteção, inclusive quando ainda não identificados. Para esses casos, o Anexo II da referida IN define quais atividades ou características de empreendimentos podem potencialmente causar impactos, bem como demandar a realização de estudos preliminares. No aspecto operacional, a IN também define o fluxo de atuação do Iphan perante os órgãos ambientais e o público, detalhando a tramitação processual e os mecanismos de interlocução institucional, como demonstrado no fluxo resumido de participação do Iphan, nos processos de Licenciamento Ambiental, disposto na Figura 4, abaixo:

Figura 4: Fluxo resumido de participação do Iphan nos processos de Licenciamento Ambiental



Fonte: Figura 5 da Resposta da CGI ic ao item 5 da SA nº 01/2025 (6387699)

42. Desde 2016, a CGLic articula-se com “pontos focais do Licenciamento” nas Superintendências Estaduais (SE) do Iphan, responsáveis pela gestão de tabelas de controle compartilhadas, instrumento essencial para o acompanhamento e controle dos processos administrativos relacionados ao Licenciamento Ambiental.

43. Outro aspecto relevante na evolução do normativo em comento foi a incorporação de três incisos ao artigo 2º dessa IN, acrescendo-se aos bens culturais acautelados em âmbito federal os bens registrados, valorados e chancelados. Tal inclusão decorre do cumprimento de decisão judicial proferida no âmbito da Ação Civil Pública (ACP) nº 0800526-07.2016.4.05.8500, movida pelo MPF contra o Iphan e a União. Na referida ação, foi determinado que a [IN Iphan nº 1/2015](#) fosse revista para contemplar expressamente esses tipos de bens culturais. Conforme consta em petição protocolada pelo MPF, a decisão transitou em julgado em 11/2/2022, sendo, portanto, obrigatória a sua implementação.

44. Contudo, após nove anos de vigência e com mais de 30 mil empreendimentos analisados nesse período, verificou-se a necessidade de reavaliar e atualizar a norma, como registrado na NT nº 8/2024/COREN/CNL/DAEI (5712730), de 1º/10/2024. A partir dessa constatação, a [Portaria Iphan nº 92, de 10/4/2023](#), instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de conduzir o processo de revisão e aperfeiçoamento da referida instrução normativa. A atuação interna do GT caracterizou-se por ampla participação institucional, com representatividade assegurada quanto a distintas unidades organizacionais do órgão. No total, 97 servidores participaram das atividades advindos das mais variadas unidades deste Instituto. A dinâmica de funcionamento do GT compreendeu a realização de doze reuniões gerais, nas quais foram promovidas discussões técnicas e articulações intersetoriais, com vistas ao desenvolvimento das atividades previstas no escopo do grupo.

45. Com o objetivo de tratar de forma aprofundada os principais temas abordados na IN, foram instituídas Comissões Temáticas (CT), coordenadas por unidades e departamentos do Iphan. Tais comissões contaram com a participação de servidore(a)s da Sede e das SE, configurando um modelo de trabalho colaborativo e especializado. Ao todo, foram estabelecidas nove CT: (i) Procedimentos e Fluxos (CGLic /DAEI); (ii) Caracterização e Enquadramento de Empreendimentos (CNA/DAEI); (iii) Procedimentos de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (CNA/DAEI); (iv) Gestão de Bens Arqueológicos (CNA/DAEI); (v) Irregularidades e Responsabilizações (CNA/DAEI); (vi) Patrimônio Imaterial (DPI); (vii) Povos e Comunidades Tradicionais e Participação Social - Departamento de Articulação, Fomento e Educação (DAFE); (viii) Educação Patrimonial (DAFE); e (ix) Impacto no Patrimônio Tombado, Valorado e Chancelado (DEPAM). Essas comissões desempenharam papel fundamental na sistematização de propostas e no alinhamento técnico-normativo das diretrizes da IN. Complementarmente, as CT supracitadas dialogaram com

ministérios, associações e outros entes, como o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Associação Brasileira de Energia Eólica (Abeólica). Ademais, foram recebidas sugestões e contribuições provenientes da sociedade civil.

46. Essa iniciativa tem como principal finalidade adequar o conteúdo da norma às práticas mais recentes adotadas pela instituição, incorporando as mudanças ocorridas em sua estrutura e atuação ao longo dos anos. Entre os objetivos destacados, estão o fornecimento de orientações mais precisas aos servidores, a fim de fortalecer a consistência técnica e jurídica de suas análises; a valorização da participação de povos e comunidades tradicionais nos processos decisórios que envolvem seus territórios e bens culturais; e o fortalecimento da participação social, de modo a promover um diálogo mais próximo entre o Iphan e a sociedade.

47. A proposta de revisão também visa a conferir maior clareza e previsibilidade aos atores envolvidos nos processos de licenciamento, como empreendedores e consultores, contribuindo para a organização e a transparência dos trâmites administrativos. Ademais, busca-se padronizar a atuação do Instituto, de modo a garantir que os procedimentos adotados assegurem igualdade de tratamento a todos os envolvidos.

48. Insta mencionar que foi incluída, na minuta da nova Instrução Normativa (6805786), após consulta pública, previsão expressa de envolvimento de povos e comunidades tradicionais, bem como de detentores do patrimônio imaterial, o que reflete o compromisso da autarquia com a promoção do diálogo e a inclusão de diferentes atores sociais na proteção do patrimônio cultural.

49. Dentro desse aspecto, registra-se que a referida minuta foi submetida a consulta pública. Entre os dias 15/5 e 25/6/2025, qualquer pessoa interessada com uma conta na plataforma Gov.br pode contribuir com críticas e sugestões ao texto da proposta, por intermédio do link: www.gov.br/participa/maisbrasil/revisao-instrucao-normativa-n-001-de-2015. No período, segundo registrado no Despacho nº 179/2025 COREN/CNL/DAEI (6443064), de 30/6/2025, foram recebidas 1.073 contribuições. As principais alterações foram registradas no documento SEI 6610780, de 21/8/2025.

50. Ademais, a PF/Iphan emanou, em 1/10/2025, Parecer nº 00746/2025/PFIPHAN/PGF/AGU (6758992), que reitera orientações anteriormente emitidas no Parecer nº 928/2024/PFIPHAN/PGF/AGU (5918318), de 30/4/2025, destacando a necessidade de verificar eventuais incompatibilidades entre a minuta em análise e os prazos estabelecidos pela [Lei nº 15.190, de 8/8/2025](http://Lei%20n%23%2015.190,%20de%208/8/2025). Sugeriu, ainda, a reformulação dos artigos 59 e 61, de modo que a manifestação conclusiva do Iphan sobre a viabilidade locacional dos empreendimentos decorra da análise consolidada das informações pertinentes e que, nos casos de empreendimentos de nível IV, sejam incluídas recomendações voltadas à elaboração do projeto executivo, com vistas à mitigação de impactos sobre bens arqueológicos e à continuidade do licenciamento ambiental. Ainda, propôs-se a revisão dos artigos 70 e 71, bem como a adequação dos conceitos de Área Diretamente Afetada e Área de Influência Direta, de acordo com as definições constantes nos incisos XIII e XV do art. 3º da [Lei nº 15.190/2025](http://Lei%20n%23%2015.190/2025).

51. Acerca das orientações contidas no Parecer supramencionado, exarou-se NT nº 48/2025/CORA/CGLic/DAEI (6781747), de 29/10/2025, com as ponderações da CGLic quanto a cada ponto do Parecer, encaminhando ainda a Minuta Instrução Normativa - versão consolidada (6805265) e o arquivo em formato SEI 6805786 sejam encaminhados ao GAB-PRES para subsequente envio à Diretoria Colegiada para apreciação, com vistas a atender ao inciso V do art. 8º da [Portaria Iphan nº 141/2023](http://Portaria%20Iphan%20n%23%20141/2023). A publicação da [IN Iphan nº 6, de 28/11/2025](http://IN%20Iphan%20n%23%206,%20de%2028/11/2025) ocorreu, finalmente, em 1/12/2025. Posteriormente, procederam-se ajustes nos anexos da referida norma, justificados no Despacho nº 457/2025 CORA/CGLic/DAEI (7022251), de 30/12/2025 e positivados na Minuta (7022382):

No Anexo I - Classificação do Empreendimento, procedeu-se à atualização do texto de "Caracterização do Empreendimento", com reformulações redacionais pontuais destinadas a aprimorar a clareza e a coerência do texto, sem alteração do sentido originalmente estabelecido. Permanecem inalterados os níveis de classificação (I a IV), bem como os critérios relacionados ao porte do empreendimento, ao grau de interferência sobre as condições vigentes do solo e às correspondentes exigências procedimentais, preservando-se integralmente a lógica normativa da IN. Foram ajustados também os artigos de referência à Instrução Normativa quanto aos procedimentos exigidos.

No Anexo II - Tipos de Empreendimento, foram promovidas atualizações nos campos "Detalhamento do Empreendimento" e "Subdetalhamento", com o objetivo de conferir maior precisão descritiva e padronização terminológica às tipologias elencadas, com ajuste do subdetalhamento dos itens 9 e 10, além da inserção de Central Geradora Hidrelétrica, Data Center e Bateria Bess nos itens 11 e 18.

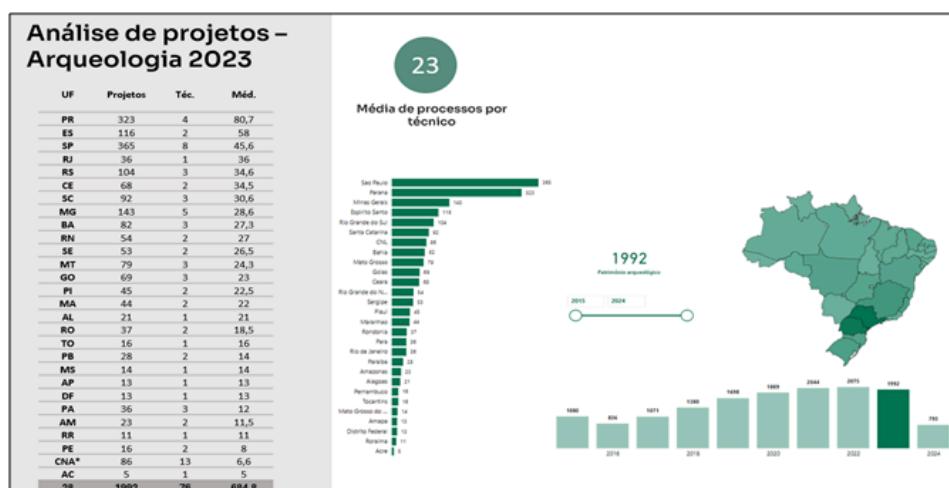
52. Frisa-se ainda que a atualização da referida IN acarretará a necessidade de revisão da [Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60/2015](http://Portaria%20Interministerial%20MMA/MJ/MinC/MS%2060/2015), segundo apontado pela CGLic em resposta ao item 2 da SA nº 1/2025 (6199863), encaminhada via Anexo (6387699) do Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 6/6/2025.

53. A reformulação normativa, nesse sentido, reflete o esforço do Iphan em aperfeiçoar sua atuação diante dos desafios contemporâneos e reafirma seu compromisso com a preservação do patrimônio cultural, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável.

4.4. Programa de Gestão dos Processos de Licenciamento Ambiental (PGLic)

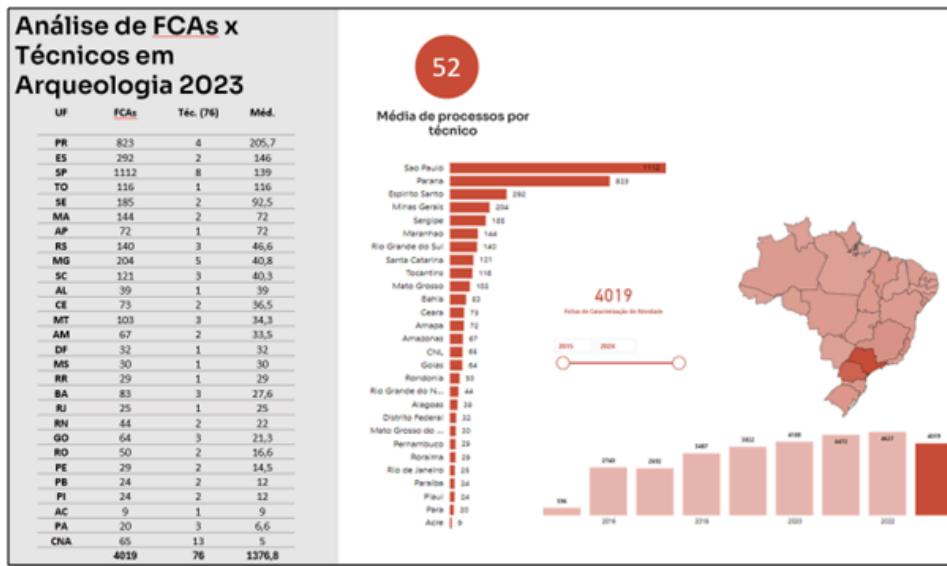
54. O Licenciamento Ambiental, mesmo reconhecido como um macroprocesso estratégico no âmbito do Iphan, é uma das maiores demandas da sociedade em relação aos serviços prestados pelo órgão, apresentando carências em relação a uma estrutura adequada que contemplasse a complexidade e o volume de suas atividades. Essa necessidade foi evidenciada nos números apresentados nas Figuras 5 e 6, disponibilizadas a seguir.

Figura 5 - Média anual (2023) de análise de novos projetos de arqueologia, por cada técnico(a) da área, em suas respectivas unidades do Iphan (Quantidade)



Fonte: Tabela da CGLic compartilhada e preenchida pelas SE no Teams (6078511)

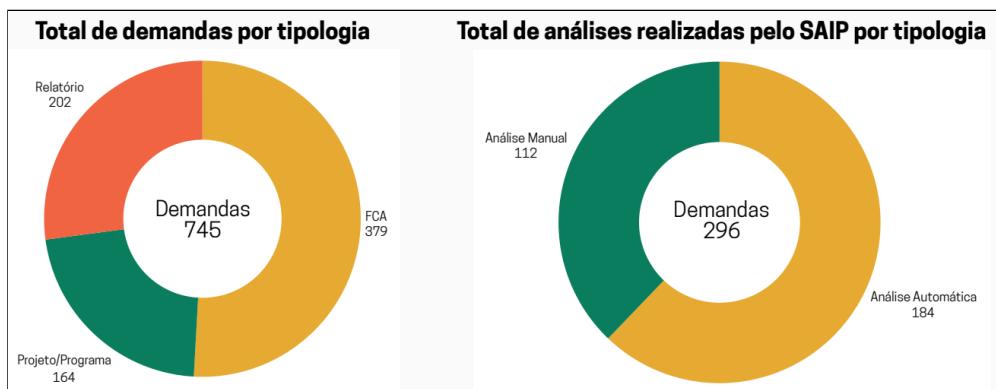
Figura 6 - Média anual (2023) de FCA, por cada técnico(a) em arqueologia, em suas respectivas unidades do Iphan (Quantidade)



[...] até o mês de outubro do corrente ano, já aderiram ao programa as superintendências do Iphan em Minas Gerais, Pernambuco e Roraima (desde junho); Ceará, Rio Grande do Norte e São Paulo (desde julho); Distrito Federal, Paraná e Rio de Janeiro (desde agosto); e Acre, Piauí, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Amapá (a partir de setembro). As demais Superintendências deverão ser integradas ao PGLic em até fevereiro de 2026, conforme o cronograma estabelecido no anexo II da Portaria Iphan nº 259/2025.

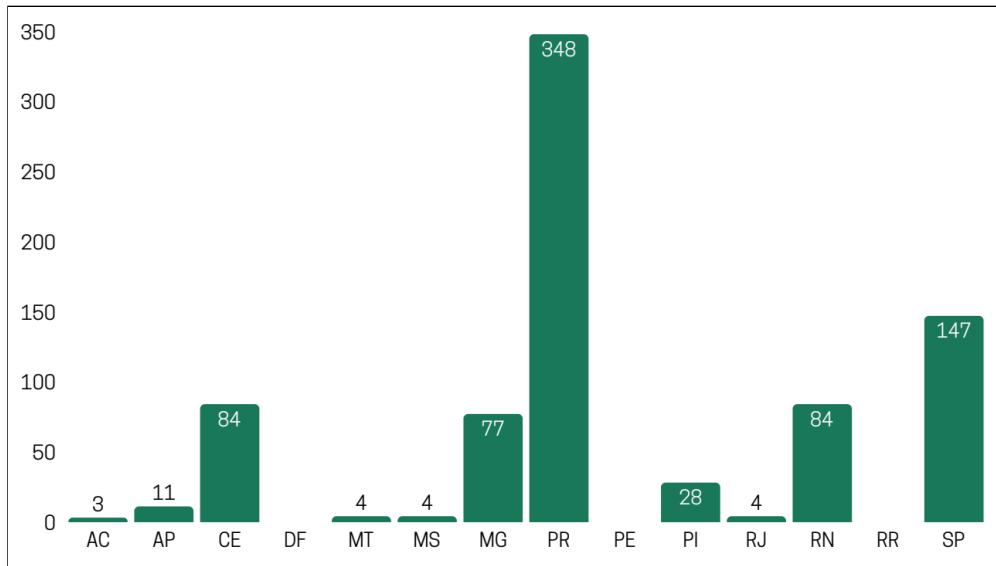
66. Ademais, o supramencionado documento ainda apresenta um panorama geral acerca do progresso da implementação do PGLic em setembro de 2025, como pode ser observados nas Figuras 7 e 8, adiante:

Figura 7 - Total de demandas, por tipologia, e total de análises realizadas pelo SAIP, por tipologia (Quantidade)



Fonte: 1º Relatório de Monitoramento PGLic 09/2025 (6880338), p. 9

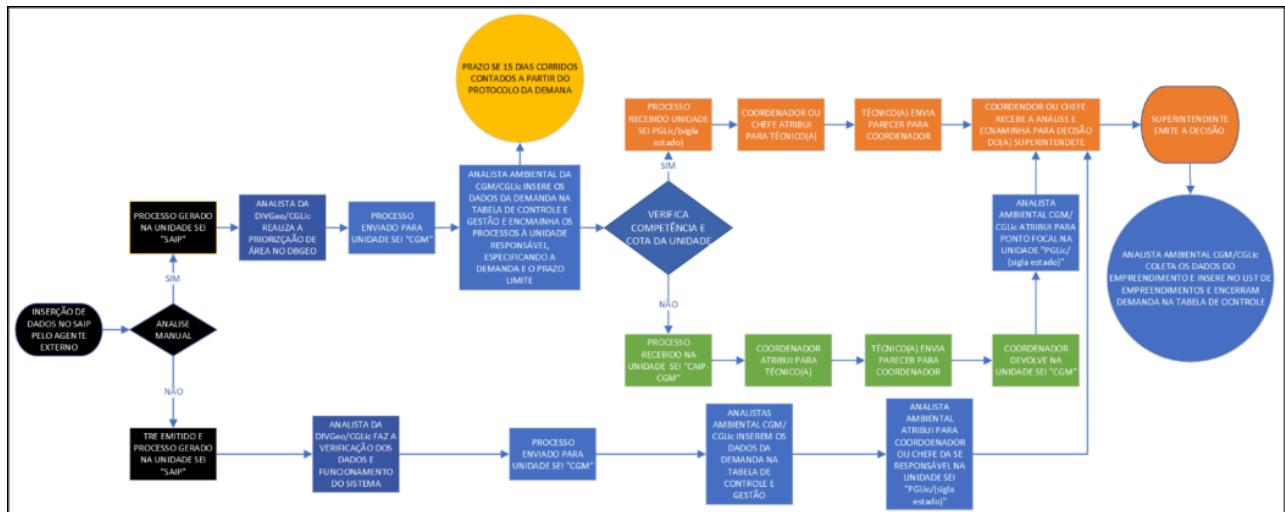
Figura 8 - Total de demandas por Superintendência (Quantidade)



Fonte: 1º Relatório de Monitoramento PGLic 09/2025 (6880338), p. 9

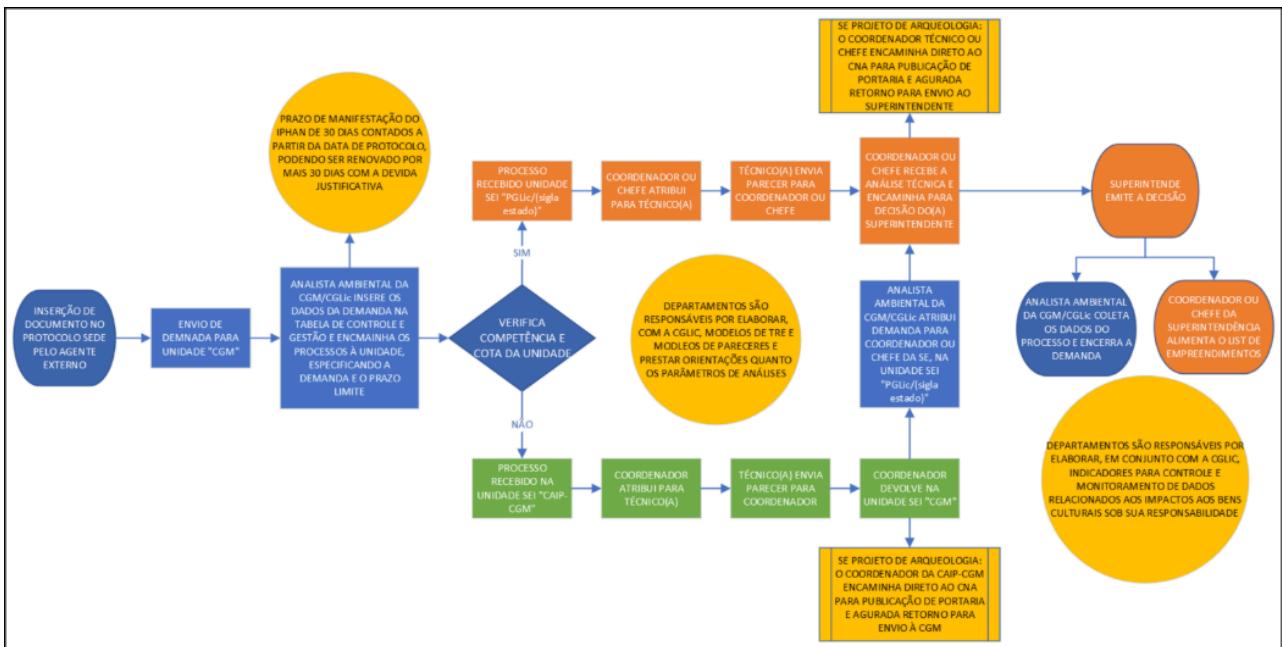
67. Ainda sobre o PGLic, o Ofício nº 1081/2025/CGLic/DAEI-IPHAN (6710464), de 7/10/2025, cujo conteúdo foi replicado para todas as SE listadas no âmbito da implementação do SAIP, retrata a representação dos fluxos para FCA, Projetos e Relatórios, estabelecidos pela [Portaria Iphan nº 259/2025](#) (6443124), conforme consta, respectivamente, das Figuras 9 e 10, a seguir:

Figura 9 – Fluxo para FCA



Fonte: Ofício nº 1081/2025/CGLic/DAEI-IPHAN (6710464), de 7/10/2025

Figura 10 – Fluxo para projetos e relatórios



Fonte: Ofício nº 1081/2025/CGLic/DAEI-IPHAN (6710464), de 7/10/2025

68. A disposição das atividades propostas no PGlic demonstra busca por maior racionalidade na sequência de procedimentos e na definição de responsabilidades, favorecendo a padronização e a compreensão dos fluxos internos relativos à análise da FCA e aos projetos e relatórios técnicos. Tal aprimoramento contribui para a transparência e a eficiência das ações, reforçando a coerência entre as diretrizes estabelecidas pela [Portaria Iphan nº 259/2025](#) e a operacionalização do SAIP nas unidades descentralizadas.

69. Apesar de esses esforços representarem um avanço na organização e clareza das etapas do processo de Licenciamento Ambiental sob responsabilidade do Iphan, os fluxos do Licenciamento Ambiental ainda apresentam inconsistências e falta de institucionalização, exigindo ajustes estruturais e validação formal pela Alta Gestão do Iphan, como exposto logo adiante, no Achado 11, deste Relatório Final de Auditoria.

4.5. Novas propostas para normatização do Licenciamento Ambiental

70. O [Projeto Lei nº 2.159/2021](#), também conhecido como Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA), visa a alterar as normas e as diretrizes para o Licenciamento Ambiental no Brasil, dentre elas, as [Leis nº 9.605, de 12/2/1998](#), e nº [9.985, de 18/7/2000](#); revogar dispositivo da [Lei nº 7.661, de 16/5/1988](#); regulamentar o inciso IV do § 1º do art. 225 da [CF/88](#); e adotar outras providências.

71. Desde 2019, o Iphan manifesta preocupação com a matéria, solicitando participação em GT que discutia a proposta na Câmara dos Deputados, “com o intento de aperfeiçoar ainda mais as proposições por meio de informações técnicas autênticas”, como constatado no Ofício nº 1319/2019/GAB PRESI-IPHAN (1286221), de 28/6/2019. Ainda, a NT nº 3/2019/CNL/GAB PRESI (1314057), de 11/7/2019, elenca dados consistentes sobre a relevância das pesquisas arqueológicas, exemplifica casos que demonstram o retrocesso do texto vigente e, por fim, propõe redação ao art. 37 do PL em comento, nos seguintes moldes:

[...] Art. 37. A participação, no licenciamento ambiental das autoridades envolvidas referidas no inciso III do Art. 2º desta Lei ocorre nas seguintes situações:

[...] III- quando na ADA ou na Área de Influência do empreendimento existir intervenção em bens culturais acautelados em âmbito federal

72. Recentemente, o Iphan voltou a manifestar preocupação com os riscos à preservação do patrimônio histórico-cultural nacional. [Em nota oficial](#), datada de 29/5/2025, o Iphan alertou que o projeto ameaça a efetividade do Licenciamento, ao introduzir mecanismos como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) e a dispensa de Licenciamento em determinadas situações. Segundo o Iphan, essas mudanças podem comprometer a preservação de bens culturais relevantes, a exemplo do Cais do Valongo, localizado no Rio de Janeiro/RJ, descoberto justamente graças à atuação do órgão em processo de Licenciamento.

73. Adicionalmente, o Iphan entende que a proposta reduz seu papel técnico e transfere a decisão sobre impactos ao patrimônio cultural para empreendedores ou órgãos licenciadores, desconsiderando a necessidade de análises técnicas especializadas. Tal cenário pode fragilizar a proteção de direitos coletivos, além de possibilitar a perda irreversível de referências culturais e o agravamento das desigualdades sociais.

74. Questionada sobre a matéria, em resposta à SA nº 1/2025 – AUDIN/IPHAN (6199863), a CGLic reforçou por meio do Anexo 6387699, enviado via Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 6/6/2025, que o [PL nº 2.159/2021](#), ao instituir a LAC como regra geral, baseada na autodeclaração do empreendedor, e ao prever hipóteses de dispensa do Licenciamento Ambiental, pode representar ameaça à integridade dos ecossistemas e do patrimônio cultural. A exclusão do Iphan do processo compromete a realização de análises técnicas essenciais à compatibilização entre desenvolvimento e preservação histórica, da memória coletiva e da diversidade cultural. Diante disso, a CGLic propôs que os órgãos federais envolvidos com o Licenciamento, em articulação com o CONAMA, elaborem proposta legislativa alternativa que assegure a efetividade das proteções ambientais e culturais.

75 O CNA ainda apresenta suas considerações sobre a matéria na NT nº 2/2025/CNA/DAFI (6361047), de 2/6/2025, da seguinte forma:

[...] A flexibilização dos mecanismos legais que permitem a sua identificação, a sua salvaguarda — como a exigência de avaliação de impacto ao patrimônio arqueológico e a manifestação técnica do IPHAN nos processos de licenciamento ambiental — pode configurar omissão estatal grave e irreversível. As normas técnicas atualmente vigentes e que asseguram a execução de pesquisas arqueológicas em caráter preliminar a instalação de empreendimentos não são entraves ao desenvolvimento econômico, mas sim, garantias legais e científicas de que o mesmo se dê com responsabilidade e respeito às histórias, culturas, modos de vida e processos evolutivos de populações pretéritas e presentes; prejudicando, então, o direito à diversidade cultural e à memória coletiva da sociedade brasileira.

76. A CGLic também se manifestou sobre a matéria, por intermédio da NT nº 3/2025/DIREC/CNL/DAEI (6367965), de 30/5/2025, concluindo sua análise da seguinte forma:

[...] É de fundamental importância uma legislação geral sobre licenciamento ambiental no país. No entanto, para que esta legislação seja de fato efetiva em compatibilizar o desenvolvimento do país com a proteção ao meio ambiente e seus recursos, deve ser elaborada em consonância com o que já está

previsto na legislação brasileira, incluída a de proteção ao patrimônio cultural.

77. A supramencionada Nota Técnica dispõe, ainda, que o texto do PL deve prever a obrigatoriedade de consulta ao Iphan, único órgão competente para se manifestar acerca da possibilidade de impacto sobre bens culturais acautelados em âmbito federal, em todas as situações em que as atividades sejam por este consideradas potencialmente impactantes ao patrimônio cultural acautelado, independentemente da existência prévia de cadastro de quaisquer desses bens.

78. A garantia de avaliações técnicas pertinentes antes da promulgação da lei visa não só à proteção do meio ambiente, mas à segurança jurídica desejada, de modo a evitar judicializações e o uso inadequado do poder de polícia garantido ao poder executivo.

79. Nessa senda, em 4/8/2025, o MPF manifestou-se oficialmente contra o [PL nº 2.159/2021](#), conhecido como “PL da Devastação”, por meio de nota técnica enviada ao Palácio do Planalto. O documento recomenda o voto de mais de 30 dispositivos do texto aprovado pelo Congresso Nacional, sob a justificativa de que a proposta compromete a proteção ambiental, afronta a [CF/88](#) e viola tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

80. Ademais, o Observatório do Clima – rede composta por diversas organizações da sociedade civil atuantes na agenda ambiental brasileira – também apresentou nota técnica ao governo federal, solicitando o voto integral ao projeto. A análise da entidade identificou possíveis retrocessos significativos em 42 dos 66 artigos da proposta, com destaque a potenciais impactos negativos sobre a proteção ambiental, a saúde pública, a governança climática e, notadamente, sobre o patrimônio cultural e arqueológico nacional.

81. As manifestações indicam preocupações relevantes quanto aos riscos trazidos pela eventual sanção da nova legislação, especialmente no que se refere às competências institucionais do Iphan na salvaguarda do patrimônio cultural e arqueológico no contexto do Licenciamento Ambiental.

82. Encaminhado para sanção presidencial, o PL recebeu 63 vetos, que impediram a adoção da licença automática, reforçando a proteção de áreas sensíveis e a exigência de estudos de impacto ambiental para projetos prioritários. Os vetos, em sua maioria sobre dispositivos considerados inconstitucionais ou geradores de insegurança jurídica, resultaram na exclusão de trechos avaliados como excessivamente permissivos. Entretanto, em 27/11/2025, o Congresso Nacional, após analisar 63 vetos presidenciais, derrubou 52 deles, mantendo no texto dispositivos que flexibilizam etapas do processo, ampliam modalidades simplificadas, reduzem a participação de órgãos setoriais e restringem exigências previstas em normas anteriores.

83. Ainda no campo normativo, analisou-se o Processo nº 01508.000502/2025-59, no âmbito do Iphan/PR, que solicita análise e orientação da CGLic e da Procuradoria Federal junto ao Iphan (PF/Iphan) sobre a participação da autarquia no Licenciamento estadual, em razão da aprovação da [Lei Estadual nº 22.252, de 12/12/2024](#). A referida lei impõe limitações relevantes à atuação do Iphan, restringindo-a a empreendimentos em áreas tombadas ou em processo de tombamento (art. 30), estabelecendo prazos exígues (30 dias, prorrogáveis uma única vez) para manifestações técnicas dos órgãos intervenientes (art. 31), prevendo o prosseguimento do processo na ausência de manifestação (art. 31, §3º) e admitindo procedimentos automáticos para atividades de médio e baixo impacto, sem análise individualizada (art. 8º, incisos I a IV).

84. Tais disposições suscitam preocupações quanto à razoabilidade das medidas adotadas e à efetividade da articulação federativa, uma vez que podem comprometer a proteção do patrimônio cultural, especialmente o arqueológico. A exclusão da manifestação do Iphan em áreas de interesse não tombadas afronta o art. 216 da [CF/88](#), a [Lei nº 3.924/1961](#) e a [Convenção da Unesco de 1970](#), que garantem proteção ao patrimônio arqueológico independentemente de tombamento formal. A limitação de prazos e a dispensa de manifestação de entes federais comprometem o princípio da cooperação federativa e podem causar prejuízos irreversíveis aos bens culturais.

85. Nesse contexto, é oportuno lembrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a competência legislativa dos Estados sobre meio ambiente, desde que observadas as normas gerais da União, conforme entendimento firmado na [Ação Direta de Inconstitucionalidade \(ADI\) nº 3.540/DF](#). Todavia, a limitação ou exclusão da atuação de órgãos federais em matérias de sua competência específica pode configurar inconstitucionalidade material, por violar a repartição de competências prevista na Constituição e enfraquecer os pilares da governança ambiental compartilhada, essenciais para a efetividade do Licenciamento Ambiental no Brasil.

86. Apesar de ensejar preocupação, o Governo do Estado do Paraná publicou, em 11/4/2025, o [Decreto Estadual nº 9.541/2025](#), regulamentando a [Lei Estadual nº 22.252/2024](#). Para sua elaboração, realizou-se consulta pública entre 25/3 e 1º/4/2025, período em que foram recebidas 33 sugestões da população, analisadas tecnicamente e incorporadas, em parte, ao texto final. Entretanto, a forma como o decreto regulamenta a participação de órgãos intervenientes gera dúvidas, sobretudo pela possibilidade de tornar facultativa ou condicionada a atuação do Iphan em determinados casos, o que pode gerar insegurança prática, atrasos ou menor controle, a depender da interpretação dos órgãos licenciadores sobre expressões como “quando couber” ou “conforme normativas específicas”.

87. Esse cenário é particularmente sensível porque, mesmo em áreas sem identificação prévia de bens culturais, o ordenamento jurídico – tanto constitucional quanto infraconstitucional – presume a existência potencial de patrimônio material, imaterial, arqueológico ou histórico ainda não descoberto. Tal presunção impõe ao poder público e ao empreendedor obrigações de diligência, avaliação, mitigação e reparação. Assim, ao flexibilizar ou suprimir exigências como estudos de impacto ao patrimônio, participação do Iphan ou levantamentos arqueológicos, corre-se o risco de tomar decisões baseadas na omissão ou desconhecimento técnicos, resultando em perdas irreversíveis. A ausência de proteção eficaz para o patrimônio oculto afronta o art. 216 da [CF/88](#) e pode comprometer a memória coletiva, a identidade cultural e a segurança jurídica, além de intensificar conflitos sociais.

5. ENTES/AGENTES PARTICIPANTES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

88. Assim, de acordo com o apresentado, a aplicação do Licenciamento Ambiental está respaldada por um conjunto de resoluções, portarias, leis complementares, princípios, jurisprudências e interpretações da PNMA e da [CF/88](#). A partir da década de 1960, o Iphan passou a integrar os estudos de impacto ambiental de grandes empreendimentos, atuação que foi fortalecida com a assinatura da [Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural \(1972\)](#), a qual evidenciou os riscos que ameaçam bens culturais e naturais.

89. A participação do Iphan no Licenciamento Ambiental ocorre, portanto, de forma subsidiária, fornecendo elementos para o processo de Licenciamento em função da possibilidade de intervenção da Área Diretamente Afetada (ADA) e/ou da Área de Influência Direta (AID) do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal, a saber:

I - os bens tombados, nos termos do [Decreto-Lei nº 25/1937](#);

II - os bens arqueológicos, cadastrados ou não, protegidos conforme o disposto na [Lei nº 3.924/1961](#);

III - registrados, nos termos do [Decreto nº 3.551/2000](#);

IV - valorados, nos termos da [Lei nº 11.483/2007](#);

V - chancelados, nos termos da [Portaria Iphan nº 127, de 30/4/2009](#); e

VI - declarados tombados, nos termos da [Portaria Iphan nº 135, de 20/11/2023](#), com fundamento no §5º do art. 216 da [CF/88](#).

90. Para melhor detalhamento dessa relação, observa-se que, uma vez instado pelo órgão licenciador ou provocado pelo empreendedor mediante o protocolo de uma FCA, o Iphan manifesta-se, no prazo de até 15 dias corridos, sobre a necessidade de realização de estudos de impacto ao

patrimônio cultural. Constatada a necessidade, os referidos estudos são solicitados e fornecem um conjunto abrangente de informações acerca do patrimônio cultural existente na ADA e na AID do empreendimento. Esse procedimento possibilita a adoção de medidas de prevenção ou compensação dos impactos ambientais decorrentes do empreendimento, além de ampliar e qualificar o acervo de informações sobre o patrimônio cultural no país.

91. Para viabilizar melhor compreensão acerca das dimensões do Licenciamento Ambiental e seus atores internos e externos ao Iphan nesse processo, apresenta-se adiante breve exposição acerca do tema.

5.1. ENTES/AGENTES INTERNOS

92. A estrutura institucional vigente no Iphan contempla dois fluxos distintos de tramitação dos processos de Licenciamento Ambiental, definidos conforme a esfera de competência do órgão ambiental responsável. O primeiro fluxo abrange os processos conduzidos pelo Ibama, cuja competência é federal. Nesses casos, a análise das manifestações técnicas do Iphan é coordenada nacionalmente pela CGLic, que está enquadrada estruturalmente no Departamento de Ações Estratégicas e Intersetoriais (DAEI) do Iphan. Essa coordenação é responsável por articular as ações junto ao supramencionado ente e promover a uniformização dos procedimentos no âmbito federal. Em resposta à SA nº 1/2025 (6199863), a CGLic, por meio do Anexo (6387699), encaminhado pelo Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 9/6/2025, fez as seguintes ponderações sobre a sua atuação:

Função: Unidade técnica nacional responsável pela coordenação, normatização, orientação e consolidação das ações do Iphan no licenciamento ambiental federal, especialmente nos processos conduzidos pelo IBAMA. Atua também como interface junto ao Ministério da Cultura, órgãos de controle, poder legislativo e demais atores estratégicos.

Atribuições principais: Análise técnica dos processos federais; emissão de manifestações em processos conduzidos pelo IBAMA; elaboração e revisão normativa (IN nº 01/2015); articulação interinstitucional; desenvolvimento e gestão do SAIP; implementação do PG Lic.

93. O segundo fluxo refere-se aos processos conduzidos pelos Órgãos Estadual e Municipal de Meio Ambiente (OEMA) e Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (SEMA). Nesses casos, a análise técnica é realizada diretamente pelas Superintendências do Iphan, que atuam nas unidades federativas, observando os normativos e diretrizes definidos pela Sede do Instituto. Essas superintendências são responsáveis pela análise e manifestação nos processos administrativos relacionados a Licenciamento Ambiental e desempenham função fundamental na preservação do patrimônio cultural e ambiental, bem como operam em conformidade com a jurisdição estadual. Sua atuação envolve a avaliação detalhada da Ficha de Caracterização da Atividade (FCA), que permite compreender a natureza, o porte e os impactos potenciais dos empreendimentos propostos. Com base nessa análise, emitem pareceres técnicos que subsidiam a tomada de decisão quanto à viabilidade ambiental e ao cumprimento da legislação aplicável. Ademais, realizam fiscalização *in loco*, verificando se as atividades estão de fato alinhadas às normas e às condições estabelecidas nos processos de Licenciamento. A função também inclui a articulação com empreendedores, consultorias, OEMAs e demais atores locais, buscando assegurar uma atuação integrada, transparente e eficiente, que equilibra desenvolvimento e proteção ambiental.

94. Ainda, destaca-se a relação do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM), do Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI) e do Centro Nacional de Arqueologia (CNA) com o processo de Licenciamento Ambiental, como unidades técnicas finalísticas com competência sobre os diferentes tipos de bens culturais. Nessa linha, o DEPAM atua em relação aos bens edificados e conjuntos urbanos, o DPI em relação aos patrimônio imaterial, e o CNA em relação à arqueologia. Suas atribuições no Licenciamento incluem a emissão de pareceres técnicos nos processos federais que envolvem seu campo específico de proteção. Suas manifestações são parte essencial da instrução dos processos coordenados pela CGLic.

95. Consolidando as competências das unidades supramencionadas no processo de Licenciamento Ambiental, a [Portaria Iphan nº 259/2025](#), que institui o Programa de Gestão dos Processos de Licenciamento Ambiental (PG Lic) no Iphan, em seu art. 9º, apresenta as seguintes atribuições às unidades técnicas finalísticas:

[...] Art. 9º Compete ao DAFE, DEPAM, DPI e CNA:

I – desenvolver Termos de Referência específicos para cada tipologia de bem cultural ou área com potencial impacto, com base nos indicadores gerados a partir dos processos de licenciamento ambiental;

II – definir modelos de análise de impacto aos bens culturais sob sua responsabilidade;

III – instituir programas de capacitação destinados aos(as) servidores(as) do Iphan que atuam com licenciamento ambiental, com foco nas políticas de proteção dos bens culturais sob sua responsabilidade;

IV – elaborar, em conjunto com a CNL, indicadores para controle e monitoramento de dados relacionados aos impactos aos bens culturais sob sua responsabilidade;

V – monitorar os impactos decorrentes dos processos de licenciamento ambiental sobre os bens culturais sob sua responsabilidade;

VI – apoiar e orientar os técnicos que atuam com licenciamento ambiental; [...]

96. Além das atribuições estabelecidas pela [Portaria Iphan nº 259/2025](#), o DPI e o DEPAM desempenham papéis cruciais no processo de Licenciamento Ambiental, especialmente no que tange à proteção do patrimônio cultural.

97. O DPI, responsável pela gestão do patrimônio imaterial, atua na elaboração de TRE para bens culturais imateriais, como manifestações culturais, festas tradicionais e saberes comunitários. Esses TRE orientam a realização de estudos de impacto, buscando assegurar que os empreendimentos respeitem as práticas culturais e identidades coletivas. Ademais, o DPI participa da análise das FCA, fornecendo pareceres técnicos que subsidiam as decisões dos órgãos licenciadores.

98. Já o DEPAM, encarregado do patrimônio material, atua na identificação e avaliação de bens tombados e bens registrados. Quando esses bens estão na AID de um empreendimento, o DEPAM emite pareceres técnicos que podem recomendar medidas mitigadoras ou condicionantes para preservar a integridade do patrimônio cultural afetado. Essas manifestações, embora não vinculantes, são fundamentais para orientar os órgãos licenciadores na tomada de decisões que equilibram o desenvolvimento com a preservação cultural.

99. Ambos os departamentos colaboram estreitamente com a CGLic, compartilhando informações e integrando suas análises ao SAIP. Essa colaboração interdepartamental fortalece a atuação do Iphan no Licenciamento Ambiental, almejando-se que os impactos sobre o patrimônio cultural sejam devidamente considerados e mitigados.

100. Nessa senda, o DAEI desempenha papel relevante na governança do Licenciamento Ambiental ao atuar na coordenação e avaliação de programas e projetos voltados à preservação do patrimônio cultural, em consonância com os demais órgãos do Iphan e suas Superintendências. Entre suas atribuições, destaca-se a responsabilidade de promover a interlocução com órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal, visando à cooperação técnica e institucional necessária à efetividade das ações no âmbito do Licenciamento. Ademais, o DAEI mantém vínculo direto com a CGLic, por meio da articulação de suas ações e da garantia à integração entre as diretrizes estratégicas do Instituto e a execução das atividades técnicas relacionadas ao tema, de modo a fortalecer a atuação institucional do Iphan nos processos de Licenciamento Ambiental.

101. Ainda sobre os entes e agentes internos envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental, as análises processuais, bem como a reunião ocorrida entre a equipe da AUDIN e do Centro Nacional de Arqueologia (CNA), em 29/7/2025 - Ata de Reunião (6599204), demonstraram a

dimensão dos impactos desta última unidade, como instância responsável pela articulação de coordenação de atividades relacionadas a pesquisas e salvaguarda do patrimônio arqueológico brasileiro.

102. Segundo o portal do Iphan no Gov.BR, o CNA, criado em maio de 2009, é uma Unidade Especial vinculada ao DAEI e integrante o Comitê Gestor do Iphan. O CNA está estruturado com uma direção, quatro coordenações e um serviço: a Coordenação de Proteção e Normatização (CPRON), a Coordenação de Identificação e Reconhecimento (COIR), a Coordenação de Socialização e Conservação (COSOC), a Coordenação de Articulação e Gerenciamento de Dados (CAGED) e o Serviço de Registro e Cadastro de Dados (SREC). Esta organização reflete os principais eixos norteadores da preservação: a identificação, interpretação, proteção, normatização, autorização, fiscalização, conservação, promoção e difusão dos bens arqueológicos.

103. Consta do “Plano Estratégico para atuação do CNA nos processos de Licenciamento Ambiental, com ênfase nas Obras do PAC” (6197906), de 25/3/2025, que entre os anos de 2015 e 2024, foram protocoladas mais de 35 mil Fichas de Caracterização de Atividade (FCA) junto ao Iphan. Desse total, aproximadamente 40,24% resultaram na autorização de pesquisas arqueológicas voltadas à etapa subsequente, dedicada à identificação e reconhecimento de sítios arqueológicos. Essa etapa compreende os Projetos de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (PAIPA), os Projetos de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (PAPIPA) e as Ações de Acompanhamento Arqueológico.

104. Conforme dados extraídos do banco de portarias de pesquisas autorizadas pelo CNA constantes do plano estratégico supramencionado, no período analisado, observa-se que a maioria das autorizações emitidas no âmbito da [IN Iphan nº 1/2015](#) refere-se aos PAIPA, que representam 83,91% do total de 13.143 projetos autorizados. Em seguida, encontram-se as Ações de Acompanhamento Arqueológico, com 10,59%, e os PAPIPA, com 5,5%.

105. Ademais, o referido plano estratégico ressalta que foram protocoladas entre os anos de 2015 e 2024, grande concentração de FCA e Portarias de Pesquisa Arqueológica relativas à etapa de Acompanhamento Arqueológico/PAIPA/PAPIPA nos estados de São Paulo/SP (10.121), Paraná/PR (4029), Tocantins/TO (2349) e Minas Gerais/MG (1705) como os entes federativos com maior número de FCA analisadas. Esses dados também subsidiaram as escolhas desta AUDIN em visitar o Iphan/SP e o Iphan/PR, além de se efetuar a conversa com o Iphan/MG.

106. Deste montante de 13.143 pesquisas arqueológicas durante a etapa de identificação de patrimônio arqueológico nas Áreas Diretamente Afetadas (ADA) pelos empreendimentos, contrasta o número de 1069 autorizações de pesquisas para etapas subsequentes, referentes à Gestão do Patrimônio Arqueológico, como Programas de Gestão do Patrimônio Arqueológico (PGPA) e Salvamentos Arqueológicos.

107. Diante desse panorama, evidencia-se a relevância da atuação do CNA no processo de Licenciamento Ambiental, uma vez que sua estrutura técnica e normativa assegura a efetiva proteção do patrimônio arqueológico face aos impactos ambientais gerados por grandes empreendimentos. Ao concentrar esforços na análise de milhares de processos administrativos e na emissão de portarias para a coordenação de pesquisas arqueológicas, a referida unidade desempenha função estratégica na identificação e no tratamento/na mitigação de riscos ao patrimônio, contribuindo para o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação cultural.

108. Cumpre destacar a atribuição do Gabinete da Presidência (GAB-PRES) como instância de apoio e articulação junto à Alta Gestão, especialmente nas tratativas relacionadas à governança do Licenciamento Ambiental. Nos termos do inciso III do art. 12 da Portaria Iphan nº 141/2023, o Gabinete exerce função essencial de interlocução do Presidente do Iphan com os Departamentos, as Superintendências, as Unidades Especiais e o público externo, contribuindo para o alinhamento institucional, a integração das áreas envolvidas e a efetividade das ações voltadas ao cumprimento das competências do Instituto no processo de Licenciamento.

109. Por fim, ressalta-se que o controle interno exercido pela AUDIN tem papel estratégico na garantia da conformidade e da eficiência dos processos. A AUDIN atua na avaliação sistemática dos procedimentos de Licenciamento, identificando riscos administrativos, operacionais e ambientais e verificando a aderência às normas legais e regulamentares aplicáveis. Em complemento, esta Unidade monitora a implementação de medidas corretivas e preventivas, assegurando que os processos sejam transparentes, consistentes e alinhados aos objetivos institucionais. Por meio de relatórios, recomendações e acompanhamento contínuo, a Auditoria Interna contribui para a melhoria contínua das práticas de gestão ambiental do Iphan, fortalecendo a governança e mitigando potenciais passivos administrativos e ambientais.

5.2. ENTES/AGENTES EXTERNOS

110. O processo de Licenciamento Ambiental, com a atuação do Iphan como órgão interveniente, mobiliza uma ampla rede de entes e agentes externos, tanto públicos quanto privados, cuja participação influencia de forma direta ou indireta a preservação do patrimônio cultural brasileiro. Esses agentes exercem diferentes funções ao longo do ciclo do Licenciamento, abrangendo etapas como a elaboração e a análise técnica dos empreendimentos, a consulta e a emissão de manifestações institucionais, bem como a fiscalização dos impactos decorrentes das intervenções propostas.

111. No âmbito dos entes públicos e órgãos governamentais, o Ibama desempenha a função de autoridade licenciadora federal nos casos de empreendimentos com significativo impacto ambiental, especialmente aqueles interestaduais ou localizados em terras indígenas. Quando tais empreendimentos apresentam potencial de afetar bens culturais, é responsabilidade do Ibama submeter os Termos de Referência (TR) e os Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) à manifestação do Iphan.

112. Além do Iphan, integram o conjunto de Órgãos e Entidades Intervenientes (OEIs) a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério da Saúde (MS). Esses órgãos atuam na definição dos Termos de Referência Específicos (TRE), na análise dos estudos ambientais e na avaliação do cumprimento de condicionantes, de modo a garantir que dimensões socioculturais, de saúde pública e de biodiversidade sejam devidamente consideradas nos processos de Licenciamento.

113. De forma complementar, outros órgãos federais podem ser chamados a se manifestar, a depender da área impactada pelos empreendimentos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Águas (ANA).

114. Há ainda outras instâncias de apoio e coordenação, que podem desempenhar função relevante em determinados contextos, como a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), os quais já atuaram em iniciativas de articulação, coordenação e reforço técnico junto ao Ibama. Do mesmo modo, ministérios setoriais podem ser chamados a integrar debates e acompanhar projetos estratégicos de infraestrutura no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

115. Já os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente (OEMA e SEMA), responsáveis pelo Licenciamento em suas respectivas esferas de competência, devem consultar formalmente o Iphan sempre que os empreendimentos sob sua análise interferirem em bens culturais federais.

116. O Ministério da Cultura (MinC), ao qual o Iphan é vinculado, exerce um papel estratégico na coordenação das políticas públicas culturais e na articulação político-institucional com o Poder Executivo. Sua atuação é essencial para fortalecer a posição do Iphan em pautas legislativas e institucionais, como a defesa de normativos atrelados a essa temática, como a [IN Iphan nº 1/2015](#), e a preservação das atribuições do órgão no Licenciamento Ambiental. De forma complementar, o Ministério Público Federal (MPF) atua como órgão de controle, responsável por fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental e cultural, com possibilidade de ajuizamento de ações civis públicas.

117. A iniciativa privada, representada por empreendedores e consultorias ambientais, é responsável pela elaboração dos estudos ambientais, pela obtenção das licenças e pela execução de medidas de mitigação ou compensação ambientais. Cabe a esses atores apresentarem a FCA, os estudos de impacto sobre o patrimônio cultural e os planos de gestão correspondentes.

118. Ademais, a atuação dos órgãos de controle no Licenciamento Ambiental é fundamental para assegurar a legalidade, a eficiência e a transparéncia desse instrumento de gestão pública. O TCU exerce o controle externo, promovendo auditorias operacionais e fiscalizações que identificam riscos, falhas processuais e oportunidades de melhoria na condução dos processos de Licenciamento, além de avaliar a governança e a efetividade das políticas públicas associadas. Já a CGU desempenha o controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, verificando a conformidade dos atos administrativos, a aderência às normas e a adequação dos procedimentos adotados pelos órgãos licenciadores e intervenientes. Dessa forma, ambos os órgãos contribuem não apenas para a correção de irregularidades e prevenção de ilícitos, mas também para o fortalecimento institucional, o aprimoramento da gestão ambiental e a maior credibilidade do Licenciamento perante a sociedade.

119. Por fim, a sociedade civil, os povos e comunidades tradicionais, o meio acadêmico e as organizações não governamentais (ONG) cumprem uma missão importante de controle social e participação ativa na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas e projetos licenciados. Esses grupos frequentemente demandam posicionamentos técnicos do Iphan, participam de audiências públicas e, em muitos casos, são detentores ou usuários diretos dos bens culturais afetados.

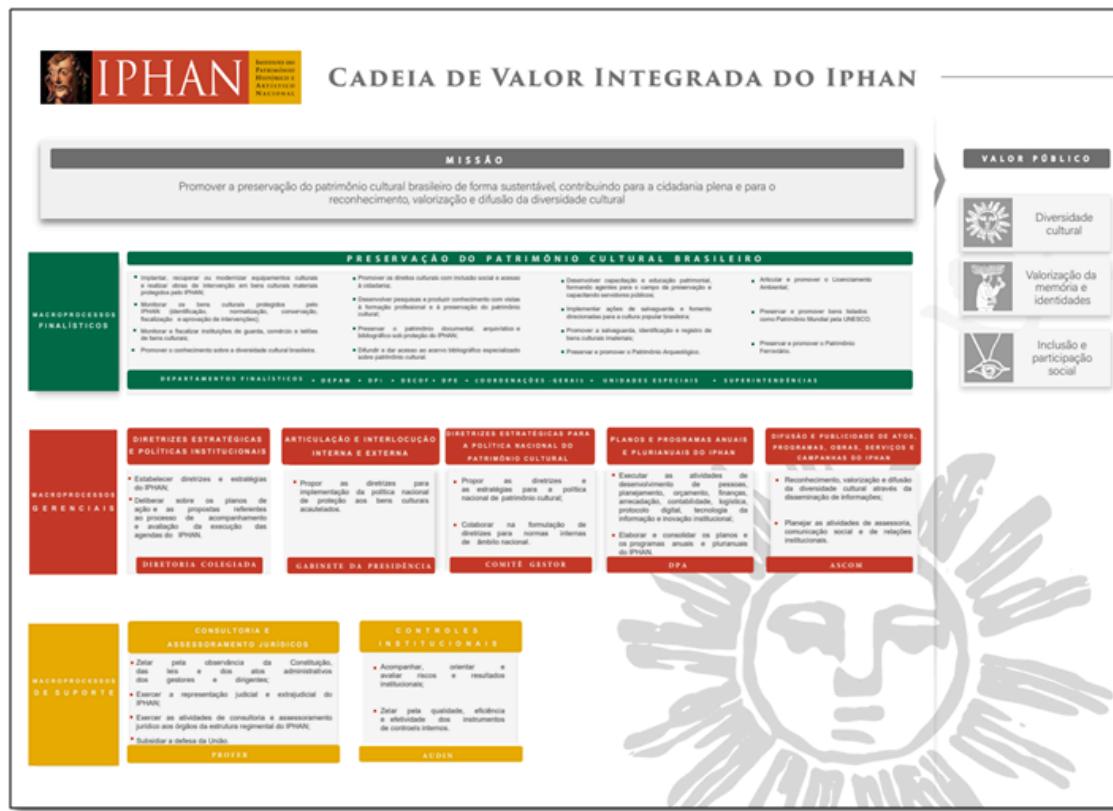
6. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO IPHAN

120. A atuação do Iphan no Licenciamento Ambiental federal configura pilar da política de preservação do patrimônio cultural no Brasil, alinhando-se diretamente à missão institucional da autarquia de proteger e promover os bens culturais acautelados em âmbito federal. Essa atuação não apenas cumpre função legal, mas também expressa um compromisso técnico e estratégico com a integração entre desenvolvimento e salvaguarda cultural.

121. Segundo consta da resposta da CGLic à SA nº 1/2025 (6387699), apresentada via Anexo (6387699) do Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 9/6/2025, no ciclo vigente do Plano Estratégico (2020–2023), embora o tema do Licenciamento Ambiental não figure como um objetivo estratégico autônomo, este está inserido nos macroprocessos institucionais que estruturam a atuação finalística do Iphan. Em especial, está contemplado no macroprocesso “Analisar intervenções e avaliar impactos em bens culturais acautelados”, que também abrange procedimentos como autorização de obras, fiscalização e emissão de pareceres técnicos. Essa abordagem revela o reconhecimento da transversalidade do Licenciamento Ambiental na rotina de proteção do patrimônio.

122. Ressalta-se ainda, que o Licenciamento Ambiental está presente na cadeia de valor integrada do Iphan, compondo o macroprocesso finalístico “Articular e promover o Licenciamento Ambiental”, como mostrado na Figura 11, abaixo:

Figura 11 - Cadeia de Valor Integrada do Iphan



Fonte: Extraido de https://www.gov.br/iphant/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/planejamento-estrategico-1/Cadeia de Valor IPHAN_2021REVISADA_29_10_2021.pdf, em 4/7/2025.

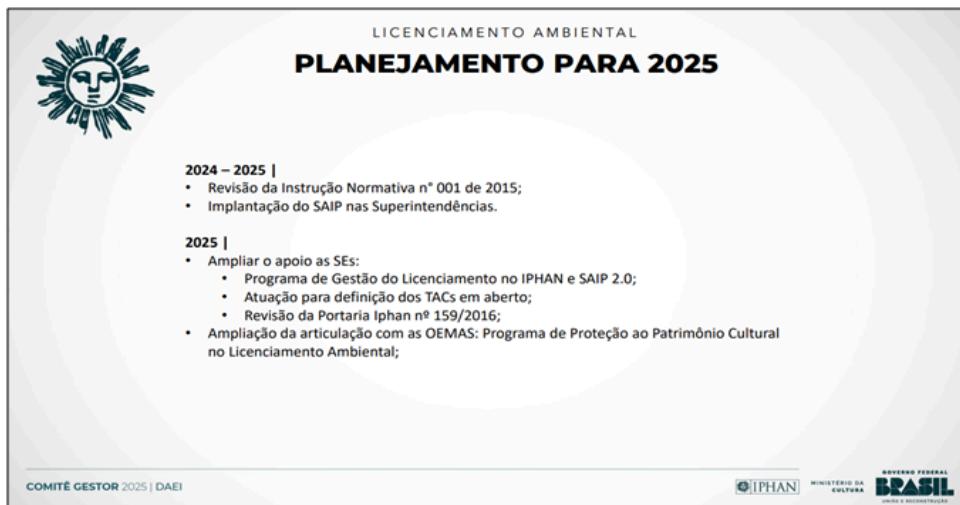
123. O Planejamento Estratégico 2021–2024 do Iphan, ao estabelecer o "Objetivo Estratégico 5 – Ottimizar e simplificar a gestão de processos", busca aprimorar a eficiência administrativa, reduzindo burocracias e melhorando o desempenho institucional. Nesse contexto, o Indicador 06, que mede o percentual de processos de Licenciamento Ambiental realizados dentro do prazo legal, torna-se ferramenta essencial para monitorar a efetividade das ações implementadas, identificar gargalos e orientar a alocação de recursos de forma mais eficiente e efetiva. Ao acompanhar o cumprimento dos prazos legais, o órgão fortalece a transparência e a previsibilidade dos processos, promovendo uma gestão ágil, organizada e alinhada aos objetivos estratégicos, sem comprometer a qualidade técnica das análises ambientais.

124. Segundo a CGLic, em resposta à SA nº 01/2025 (6387699), com a elaboração do Planejamento Estratégico 2025–2028 — conduzida pelo Instituto com o apoio do Comunitas, organização da sociedade civil que atua para promover a melhoria dos serviços públicos, e Macroplan, empresa de consultoria especializada em planejamento estratégico baseado em cenários —, observa-se um avanço significativo na estruturação estratégica do tema. O Licenciamento Ambiental passa a ser tratado com maior centralidade, em resposta à crescente complexidade das políticas públicas de infraestrutura e ao fortalecimento da agenda ambiental no país. Entre os elementos em consolidação no novo plano, destaca-se o objetivo estratégico

de aprimorar a atuação do Iphan nos processos de Licenciamento Ambiental, com base em critérios técnicos, previsibilidade normativa e modernização dos fluxos de análise.

125. As metas associadas a esse objetivo incluem: a implantação nacional do SAIP até 2026; a revisão da [IN Iphan nº 01/2015](#) até o final de 2025; a ampliação da capacidade técnica das SE por meio do PGLic; e a redução dos prazos médios de resposta institucional em até 30% nos processos conduzidos pelo Ibama. Indicadores de desempenho em fase de estruturação visam acompanhar o percentual de FCA analisadas via SAIP, o tempo médio de análise de TRE, a quantidade anual de técnicos capacitados e a satisfação dos órgãos licenciadores quanto à previsibilidade e à qualidade técnica das manifestações do Iphan. Algumas dessas metas estão positivadas em material (6026632) apresentado pelo DAEI, na 1ª Reunião do Comitê Gestor, em Brasília, no período de 27 a 31/1/2025, conforme Figura 12, apresentada adiante.

Figura 12 - Planejamento do CGLic para o exercício de 2025



Fonte: Anexo da Apresentação do DAEI (6026632) ao Comitê Gestor em janeiro de 2025

126. Essa atuação estratégica também se materializa no diálogo contínuo com instâncias relacionadas a essa temática, como a Casa Civil, o Ibama, os Ministérios de Minas e Energia e dos Transportes, bem como com a sociedade civil organizada.

7. SISTEMAS, PROGRAMAS E APLICAÇÕES UTILIZADAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

127. O Iphan utiliza alguns Sistemas de Informação para subsidiar suas ações no Licenciamento Ambiental com o objetivo de garantir maior precisão, agilidade e embasamento técnico nas análises de impacto sobre o patrimônio cultural. Esses sistemas visam possibilitar o acesso estruturado a informações cadastrais, geográficas e históricas, buscando-se a padronização dos procedimentos, o fomento à transparência institucional e a facilitação de articulação entre diferentes áreas técnicas do órgão. A seguir, discorre-se sobre os principais Sistemas de Informação, programas e aplicações utilizados no Licenciamento Ambiental.

7.1. Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio (SAIP)

128. O SAIP é uma plataforma digital desenvolvida pelo Iphan, com a publicação da [Portaria Iphan nº 25/2021](#), para avaliar e monitorar os impactos de empreendimentos sobre bens culturais protegidos. Atualmente, está integrado ao Licenciamento Ambiental federal, sendo aplicado inicialmente, de forma exclusiva, a projetos licenciados pelo Ibama, conforme disposto no artigo 26 da portaria supramencionada. Com a publicação da portaria que instituiu o PGLic - [Portaria Iphan nº 259/2025](#), o uso do sistema foi ampliado paulatinamente para uso nas SE.

129. A adoção do SAIP representa um avanço na digitalização e na padronização dos procedimentos de Licenciamento Ambiental que envolvem o patrimônio cultural. A plataforma permite o cadastro e o acompanhamento de empreendimentos, além da emissão automatizada de documentos técnicos, como o TRE e manifestações conclusivas. Esses instrumentos orientam a preservação de bens arqueológicos, materiais e imateriais, protegidos e acautelados pelo Iphan. A sistematização visa conferir maior agilidade, eficiência e segurança técnica às análises dessa Entidade, além de ampliar a transparência por meio de um módulo de consulta pública.

130. A institucionalização do SAIP está inserida na proposta de revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#), com o objetivo de adequar o normativo aos procedimentos digitais atuais. A nova redação da referida IN prevê a integração plena do SAIP aos fluxos de trabalho do Instituto, regulamentando, no artigo 7º, os procedimentos aplicáveis aos processos iniciados na plataforma. Nesses casos, a manifestação conclusiva será gerada automaticamente, salvo nas situações em que a FCA exija análise manual, conforme critérios definidos pelo sistema.

131. A norma também determina que, após a emissão do TRE pelo SAIP, será aberto processo administrativo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), para o acompanhamento pelas instâncias competentes, bem como para as tramitações processuais devidas.

132. Mesmo nas manifestações automatizadas, o sistema permite a conferência e a revisão dos documentos, caso haja omissões ou inconsistências. A atualização normativa acompanha a evolução tecnológica e fortalece a atuação do Iphan por meio de instrumentos modernos, integrados e transparentes, ancorando-se em dispositivos legais como a [IN Iphan nº 1/2015](#), a [Portaria Iphan nº 375/2018](#), o [Decreto-Lei nº 25/1937](#), a [Lei nº 11.483/2007](#) e o [Decreto nº 3.551/2000](#).

133. Em reunião realizada em 26/3/2025 entre a equipe da AUDIN, da CGLic e da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) (Ata 6221630), destacou-se a importância de se integrar o SAIP ao processo de Licenciamento Ambiental e de se articular sua operação com outros sistemas de informação do Iphan. Tal integração busca qualificar a análise dos impactos ao patrimônio cultural, promovendo maior efetividade e rastreabilidade nas decisões institucionais.

134. Durante as discussões sobre o SAIP, foi informado que a CGTI desenvolve uma nova solução tecnológica, provisoriamente denominada "Plataforma de Dados". Essa nova base de dados será uma plataforma integrada que reunirá, em um único ambiente, todos os dados institucionais, assegurando unificação e governança da informação. Essa plataforma, segundo essa Coordenação, permitirá a interoperabilidade aprimorada e a integração de dados brutos provenientes de diferentes fontes, como sistemas, arquivos, planilhas, áudios, vídeos e bases específicas, a exemplo do Inventário Nacional de Bens Materiais Integrados (INBMMI). O projeto tem previsão de conclusão até junho de 2027.

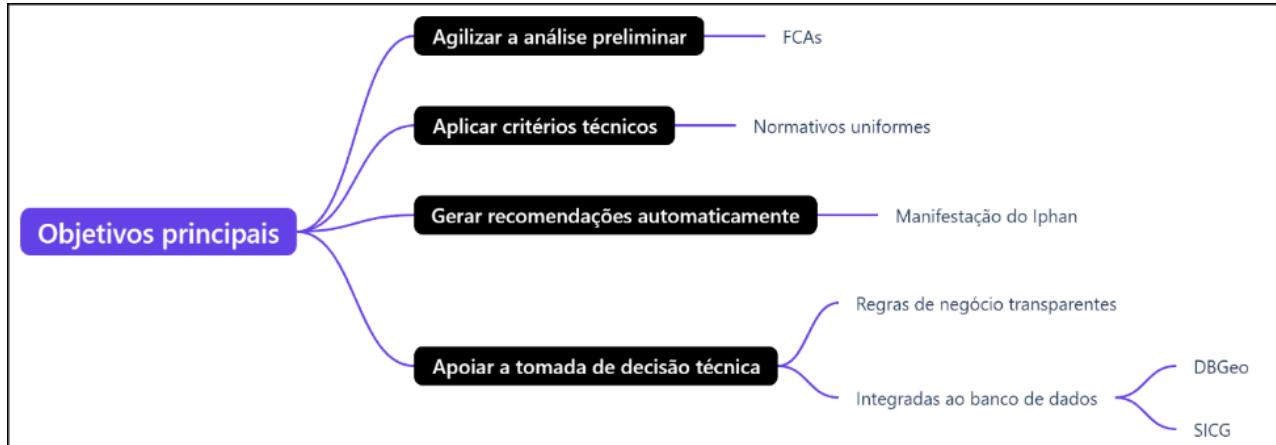
135. A plataforma funcionará como base única de dados do Iphan, da qual todos os sistemas passarão a se alimentar e retroalimentar. No entanto, os sistemas transacionais, como o SAIP e o Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG), continuarão existindo de forma autônoma, preservando suas funcionalidades específicas, mas operando de maneira integrada à nova estrutura.

136. Nesse contexto, em reunião com a Superintendência do Iphan no Paraná (Iphan/PR), foi destacado que a [Portaria Iphan nº 25/2021](#), que estabelece os critérios para fins de operacionalização do SAIP, apresenta critérios específicos para análise e fluxos relacionados ao Licenciamento Ambiental. Segundo o Coordenador de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (CAIP/ CGLic), com a implementação do PGlic, tais critérios deverão ser melhor definidos e aplicados de maneira uniforme.

137. Ademais, abordaram-se na SA nº 01/2025 (6199863), em seu item 9, seis subtópicos acerca do sistema em comento, ao que as respostas foram esquematizadas por esta AUDIN nas Figuras 13,14,15,16 e 17. Os referidos subtópicos que tratam do SAIP e suas figuras correspondentes encontram-se disponibilizados a seguir.

138. O SAIP atua como porta de entrada para a análise da FCA, documento inicial encaminhado ao Iphan pelos órgãos licenciadores ou empreendedores. O sistema realiza triagem técnica automatizada para identificar se o empreendimento pode afetar bens culturais protegidos e, conforme o caso, orientar a emissão de TRE. Os principais objetivos estão elencados na Figura 13, abaixo:

Figura 13 – Objetivos principais do SAIP

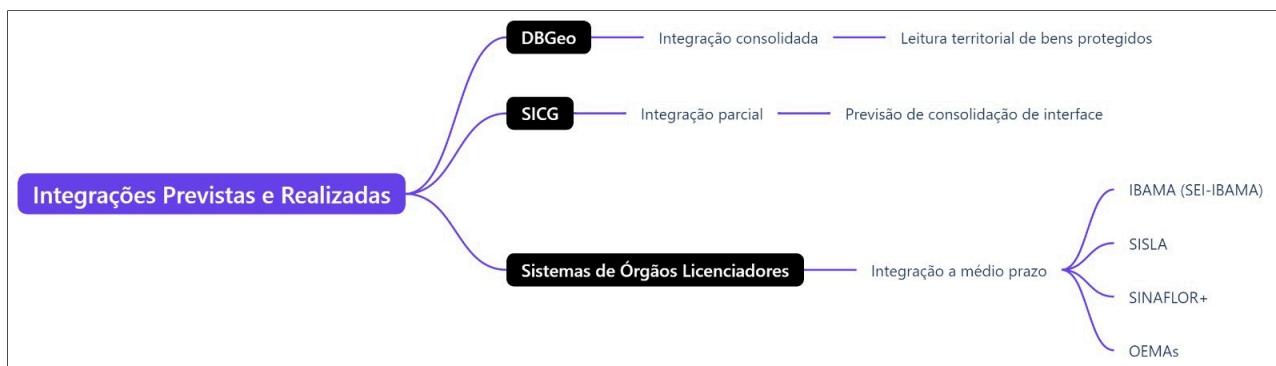


Fonte: Elaboração própria, com base na resposta da CGLic ao item 9 da SA nº 01/2025 (6387699)

139. Esses objetivos se materializam por meio da metodologia adotada pelo sistema, que considera fatores como o tipo e porte do empreendimento, a localização (abrangendo tanto a Área Diretamente Afetada – ADA quanto a Área de Influência Direta – AID), a existência de bens culturais na área ou em seu entorno e a natureza da interferência potencial, incluindo a avaliação do impacto previsto. Adicionalmente, a metodologia incorpora critérios técnicos definidos pelos diferentes departamentos do Iphan, como o DAFE, DEPAM, DPI e CNA, assegurando a participação especializada em cada dimensão do patrimônio cultural. Também são observadas as diretrizes da [IN Iphan nº 1/2015](#) e as regras de negócio parametrizadas no próprio SAIP, o que busca garantir maior padronização, objetividade e transparência aos resultados. Dessa forma, esses elementos em conjunto orientam a definição entre análise automatizada ou manual, buscando assegurar coerência técnica e alinhamento com os critérios normativos do Iphan.

140. Essa metodologia está intimamente ligada à integração do SAIP no processo de Licenciamento Ambiental. O sistema não substitui o SEI, mas o complementa, atuando na fase pré-processual com foco na análise da FCA e orientando a necessidade ou não de estudos específicos sobre patrimônio cultural. Dessa forma, fortalece-se a conexão entre a triagem inicial e a tramitação formal dos processos no Iphan, como mostrado na Figura 14, abaixo:

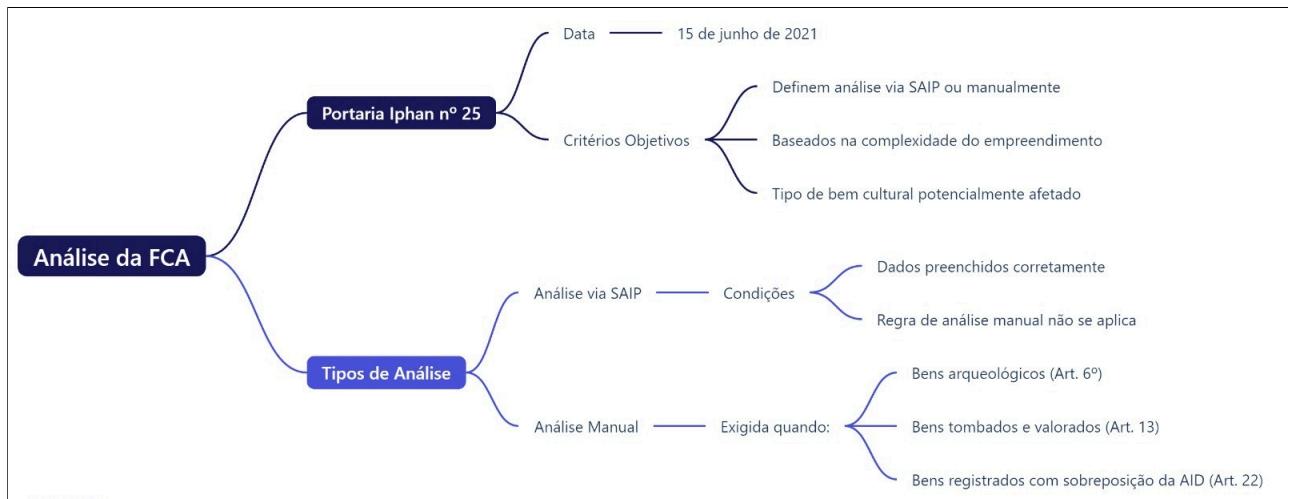
Figura 14 – Integração do SAIP no Processo de Licenciamento Ambiental



Fonte: Elaboração própria, com base na resposta da CGLic ao item 9 da SA nº 01/2025 (6387699)

141. A partir dessa integração, ganham destaque os critérios para avaliação via SAIP ou manual, definidos pela [Portaria Iphan nº 25/2021](#). Tais critérios consideram a complexidade do empreendimento e o tipo de bem cultural potencialmente afetado, determinando quando o processo pode ser automatizado e em quais casos a análise manual é obrigatória, como em situações que envolvem bens arqueológicos, tombados ou registrados, como positivado na Figura 15, que se segue:

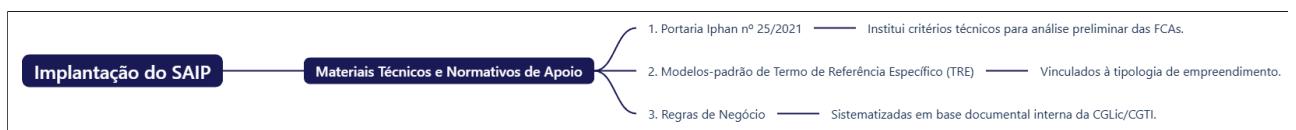
Figura 15 – Critérios para Avaliação via SAIP ou Manual



Fonte: Elaboração própria, com base na resposta da CGLic ao item 9 da SA nº 01/2025 (6387699)

142. Para dar suporte à atuação no âmbito do SAIP, foi estruturado um conjunto de documentações técnicas e instrumentos normativos voltados à padronização e à segurança das análises realizadas. Esses materiais incluem desde critérios técnicos para a análise preliminar das FCAs até modelos padronizados de TRE, associados às diferentes tipologias de empreendimentos. Além disso, foram sistematizadas regras de negócio em base documental interna da CGLic/CGTI, consolidando um referencial técnico que contribui para a uniformidade e eficiência dos processos. A Figura 16, a seguir, ilustra essa estrutura de documentação e instrumentos de apoio.

Figura 16 – Documentação Técnica e Instrumentos de Apoio



Fonte: Elaboração própria, com base na resposta da CGLic ao item 9 da SA nº 01/2025 (6387699)

143. Apesar dos avanços, foram identificadas fragilidades na aplicação do SAIP, como a variabilidade da qualidade das informações nas FCA, a necessidade de atualização constante das regras de negócio e as dificuldades de integração plena com Sistemas de Informação externos. Para mitigar esses pontos, o plano de ação da implementação integral do SAIP prevê medidas como a capacitação das equipes técnicas, a expansão gradual das regras e a integração com sistemas de órgãos licenciadores, consolidando a implantação nacional do SAIP. As fragilidades do SAIP e o plano de ação relacionado a melhorias atreladas a esse Sistema encontram-se expostas na Figura 17, disposta adiante.

Figura 17 – Fragilidades e Plano de Ação relacionados ao SAIP



Fonte: Elaboração própria, com base na resposta da CGLic ao item 9 da SA nº 01/2025 (6387699)

144. O SAIP foi desenvolvido para ser utilizado por todas as Superintendências do Iphan e o cronograma inicial está indicado na portaria do PGlic (6433075), de 25/6/2025, conforme Figura 18, evidenciada a seguir, mas cuja implementação total ocorreu já no início de janeiro de 2026, segundo informações do Coordenador-Geral da CGLic:

Figura 18 - Cronograma de Implantação do PGlic no Iphan

	jun/25	jul/25	ago/25	set/25	out/25	nov/25	dez/25	jan/26	Fev/26
AC									
AL									
AP									
AM									
BA									
CE									
DF									
ES									
GO									
MA									
MT									
MS									
MG									
PA									
PB									
PR									
PE									
PI									
RJ									
RN									
RS									
RO									
RR									
SC									
SP									
SE									
TO									
CNL									

Fonte: Anexo II da Portaria Iphan nº 259, de 25/6/2025 (6443124)

7.2. Plataforma de Base de Dados Geoespaciais do Iphan (DBGeo)

145. Segundo a CGLic, a Base de Dados Geoespaciais do Iphan (DBGeo) é uma plataforma digital de georreferenciamento voltada à consolidação e à disponibilização das informações territoriais relacionadas aos bens culturais protegidos pelo Iphan. Por meio dessa ferramenta, é possível acessar dados sobre bens tombados, sítios arqueológicos cadastrados, áreas de entorno e bens registrados como patrimônio imaterial, o que busca contribuir para uma gestão mais integrada, transparente e territorializada do patrimônio cultural brasileiro.

146. Entre as funcionalidades dessa plataforma, destacam-se a possibilidade de visualização e de consulta espacial dos bens culturais acautelados, bem como a sobreposição dessas informações com bases cartográficas de empreendimentos e infraestruturas. Essa integração permite que os usuários realizem análises técnicas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à inserção de projetos em áreas de interesse patrimonial, facilitando a identificação de conflitos e a proposição de soluções adequadas.

147. No contexto do Licenciamento Ambiental, a DBGeo se apresenta como uma ferramenta estratégica de apoio à tomada de decisão. A plataforma busca permitir às equipes técnicas identificar, com precisão, a existência de bens culturais localizados na Área Diretamente Afetada (ADA) ou na Área de Influência Direta (AID) dos empreendimentos. Com isso, busca subsidiar a definição de medidas como a exigência de estudos, salvaguardas específicas ou ações mitigadoras, contribuindo para a proteção do patrimônio cultural de forma integrada ao processo de desenvolvimento.

7.3. Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG)

148. Ainda segundo a CGLic, o Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG) é uma plataforma desenvolvida com o objetivo de consolidar, sistematizar e disponibilizar informações sobre o patrimônio cultural brasileiro. Sua concepção visa ampliar o acesso a dados por parte de gestores públicos, pesquisadores e da sociedade em geral, ao mesmo tempo em que fortalece as políticas públicas de preservação e estimula investimentos na área cultural. Ao reunir em um único ambiente informações relevantes, o sistema busca se consolidar como instrumento estratégico de planejamento, gestão e difusão do patrimônio cultural.

149. Entre suas principais funcionalidades, destacam-se o cadastro e a gestão de bens culturais, abrangendo bens tombados, registrados, identificados e sítios arqueológicos. O sistema também incorpora recursos de inteligência geográfica, permitindo a visualização espacial dos bens, o que facilita análises territoriais mais precisas e fundamentadas. Outro diferencial do SICG é sua capacidade de integrar dados históricos, documentais e geográficos em uma interface unificada, promovendo a interoperabilidade de informações e fortalecendo a transparência pública. O acesso aberto à plataforma busca favorecer a atuação colaborativa entre técnicos, pesquisadores e gestores, ampliando a base de conhecimento sobre o patrimônio cultural.

150. No âmbito do Licenciamento Ambiental, o SICG atua como uma ferramenta de apoio técnico relevante. Sua utilização possibilita a identificação de bens culturais localizados na área de influência de empreendimentos, facilitando a elaboração de relatórios e análises específicas sobre o componente do patrimônio cultural. Dessa forma, o sistema busca contribuir para a qualificação das decisões técnicas e políticas, promovendo o equilíbrio entre o desenvolvimento e a proteção dos bens culturais.

151. Cabe destacar que, em 2023, a AUDIN publicou o [Relatório de Auditoria nº 2/2023-AUDIN/Iphan](#), tendo por objeto o SICG, no intuito de aprimorar as funcionalidades, os processos e as operações relacionados à aplicação do sistema no órgão, e diagnosticou diversas fragilidades. As análises evidenciaram falhas significativas relacionadas à confiabilidade e à completude das informações geoespaciais e cadastrais, conforme registrado em diferentes partes do Relatório supramencionado. Foi apontada a necessidade de ampliar o quantitativo de técnicos especializados em georreferenciamento (GEO), considerando o caráter geoespacial do sistema e a dependência de competências técnicas específicas para sua adequada alimentação. Foram identificadas deficiências cartográficas e de georreferenciamento, associadas ao uso de ferramentas tecnológicas obsoletas e à falta de precisão nos registros espaciais, o que tem resultado em inconsistências entre os endereços georreferenciados e as localizações reais dos bens culturais. Por fim, destacaram-se falhas nos registros e homologações de bens culturais, incluindo dados incompletos, desatualizados e duplicados, evidenciando a ausência de mecanismos eficazes de controle e validação das informações inseridas no sistema. Essas constatações revelam limitações estruturais e operacionais que comprometem a integridade da base cartográfica do SICG e reduzem a confiabilidade dos dados destinados ao monitoramento e à gestão do patrimônio cultural. A responsabilidade pelo atendimento das recomendações foi realocada para o DAFFE, do Iphan, que até o presente momento ainda não as sanou.

152. O sistema encontra-se em constante evolução, com previsão de integração a outras plataformas do Iphan, como o Sistema de Autorização e Fiscalização de Intervenções em Bens Culturais (Fiscalis) e o Sistema de Informação da Gestão (SIG-Iphan), por meio da “Plataforma de Dados”. Essa ampliação almeja fortalecer a gestão do patrimônio cultural por meio de uma abordagem mais holística e eficiente, promovendo maior articulação institucional e respostas mais qualificadas aos desafios da preservação no Brasil contemporâneo.

8. RESULTADO DOS EXAMES

153. Ao longo da auditoria realizada em relação ao Licenciamento Ambiental neste Instituto, foram detectadas diversas falhas relacionadas aos vários instrumentos relacionados aos três eixos desta auditoria (Governança; Fluxos, rotinas e normativos; e Sistemas, programas e aplicações), as quais se encontram detalhadas nos Achados de Auditoria relacionados a seguir, por etapas.

I. ACHADOS ATRELADOS À GOVERNANÇA

Achado 1: Necessidade de melhoria/atualização contínuas em relação a informações relativas ao processo de Licenciamento Ambiental, na transparência pública do Iphan

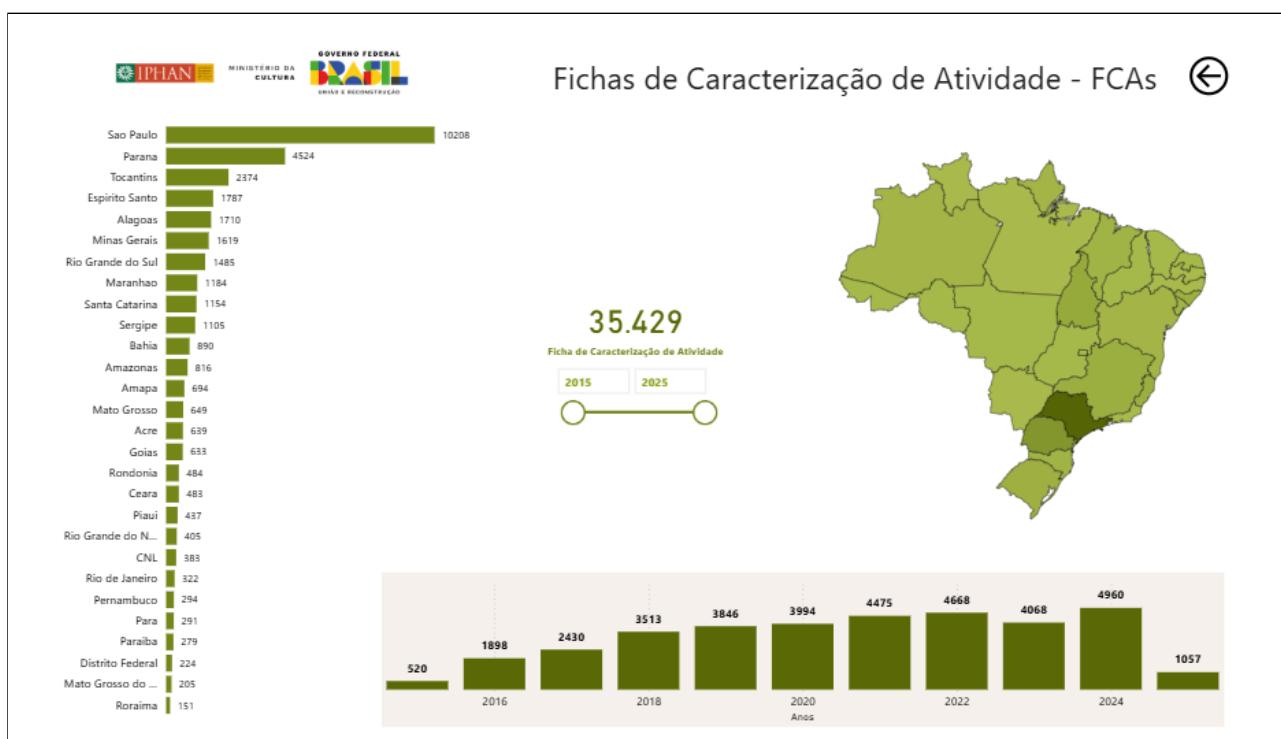
154. Reconhecendo o Licenciamento Ambiental como uma atividade estratégica para o Iphan, a transparência nas ações e nos resultados relacionados a esse processo configura-se como elemento essencial para a legitimidade institucional e o controle social. Nesse sentido, a AUDIN, com o objetivo de evidenciar tanto a evolução das práticas e indicadores associados à atuação do Iphan no âmbito do Licenciamento Ambiental, quanto como se essas informações estão disponíveis à sociedade, a partir dos Relatórios de Gestão (RG) publicados no portal do Iphan, realizou um levantamento das principais informações positivadas nesse instrumento de prestação de contas à sociedade, referentes ao período de 2020 a 2024; e analisou a [página de Licenciamento Ambiental no portal do Iphan](#), hospedada no Gov.BR, que apresenta um conjunto estruturado de informações e ferramentas. Primeiramente, pontua-se avanço nesse quesito, com a publicação no supramencionado portal da seção ["Diretrizes para execução das pesquisas de avaliação de impacto"](#), que apresenta didaticamente os instrumentos que compõem as pesquisas no âmbito do Licenciamento Ambiental, conforme cada tipo de Bem, e facilita a instrução do processo por parte do empreendedor.

155. A seção “Legislação” disponibiliza os principais instrumentos normativos que fundamentam a atuação do Iphan na matéria — como a [IN Iphan nº 1/2015](#), a [Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60/2015](#), e a [Portaria Iphan nº 25/2021](#). A apresentação clara e acessível desses documentos busca fortalecer a transparência jurídica e possibilita que qualquer cidadão compreenda os fundamentos legais do processo, mas estes não são suficientes para atender aos critérios de transparência positivados nos normativos e manuais de boas práticas vigentes, como o [Guia de Transparência da CGU](#).

156. A página mencionada também promove participação social ativa, com chamadas públicas — como a consulta para revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#) — acompanhadas de orientações claras sobre prazos, formas de envio e canais de recebimento. Essa abertura ao diálogo institucional reforça a legitimidade das ações do Iphan e estimula a construção colaborativa das normas e procedimentos.

157. No campo da transparência por meio de dados, a seção “Indicadores Nacionais do Iphan no Licenciamento Ambiental” conecta os objetivos estratégicos da instituição com os resultados obtidos, oferecendo painéis interativos que apresentam informações sobre a emissão de Fichas de Caracterização de Atividades (FCA), estudos arqueológicos e relatórios de impacto. Embora hospedada em ambiente externo (Power BI^[3]), a ferramenta configura um *dashboard*^[4] público e dinâmico, que permite acompanhar a evolução do Licenciamento Ambiental, desde o exercício de 2015 até os dados mais recentes, por Superintendência do Iphan, como demonstrado no Gráfico 1, disposto abaixo:

Gráfico 1 - Quantidade de processos de Licenciamento abertos no Iphan entre o exercício de 2015 e 2025 (sem data específica para esse exercício de 2025, expressa na Plataforma do Iphan)



Fonte: <https://www.gov.br/iphant/pt-br/patrimonio-cultural/licenciamento-ambiental>, extraído na data 14/11/2025

158. Em adição a isso, a página do Iphan reúne *links* úteis como “Consulte o seu processo”, acesso ao SAIP, e apresenta orientações detalhadas sobre o passo a passo do Licenciamento federal e estadual, uma seção de [Perguntas Frequentes](#) e modelos de documentação necessária. A interface do portal, de maneira geral, é clara e didática, favorecendo o entendimento dos procedimentos a serem realizados e facilitando a navegação, tanto para cidadãos quanto para empreendedores.

159. Um aspecto especialmente relevante no contexto da transparência é a seção que diferencia as esferas federal, estadual e municipal no Licenciamento Ambiental. O conteúdo explica de forma objetiva o papel do Iphan nos processos conduzidos por órgãos estaduais ou municipais,

esclarecendo quando e como o Instituto deve ser consultado, seja por meio do SAIP ou via ofício formal. Essa orientação contribui para a delimitação precisa das competências institucionais, evitando dúvidas e sobreposições, além de garantir o devido cuidado com o patrimônio cultural independentemente da esfera de Licenciamento.

160. Apesar de todos os avanços pontuados acima, faz-se necessária a apresentação de informações mais completas, atualizadas e consistentes sobre os processos de Licenciamento Ambiental conduzidos pelo Iphan, inclusive quanto ao número de processos analisados e a serem analisados, por tipo de objeto, demandas represadas (passivo), atendimento de prazos normativos (por fases), dados consolidados referentes a TRE, Projetos e Relatórios de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (PAIPA e RAIPA, respectivamente), situação de medidas compensatórias (via TAC ou afins) e outros instrumentos correlatos, o que limita a visão sistêmica sobre a atuação institucional. Ademais, a transparência ativa do Iphan, no que concerne ao Licenciamento Ambiental, não apresenta, de forma estruturada, até o presente momento, as produtividades alcançadas, por Superintendência e em termos gerais.

161. Portanto, inobstante, haver informações importantes relacionadas ao Licenciamento Ambiental, como normativos, quantitativo de FCA, passo a passo, fluxos, [Perguntas Frequentes](#) e modelos de documentação necessária, verifica-se que há limitações de informações e necessidade de atualizações, em relação a essa temática no portal institucional do Iphan. Como exemplo prático de ausência/deficiência de informações que podem ser utilizados pela sociedade, cita-se o próprio gráfico acima (Gráfico 1), que não indica a data ou mês, no ano de 2025, em que a mensuração foi interrompida, referente ao quantitativo de FCA emanadas (1.057). Outro exemplo, é a atualização de informações mais atualizadas e estruturadas, como aquelas prestadas no "1º Relatório de Monitoramento do PGLic- 09/2025" (6880338).

162. Acerca dos RG analisados, verificou-se a existência de algumas divergências entre os dados apresentados nos exercícios 2020 a 2024, nos painéis públicos do Iphan e nas apresentações ao Comitê Gestor, ocorrida no dia 28/1/2024. Essas divergências decorrem, em grande medida, do modelo descentralizado de alimentação das informações pelas Superintendências, e do tempo/da maturidade de apresentação das informações prestadas.

163. Durante a análise, identificaram-se algumas lacunas relevantes na consolidação e na disponibilização das informações gerenciais. Primeiramente, não se apresentam fluxos completos e atualizados que retratem o percurso integral dos processos de Licenciamento, desde a abertura até a manifestação final do Iphan. Ademais, as informações disponibilizadas, nos RG analisados, restringem-se majoritariamente aos Estudos de Impacto, sem contemplar dados consolidados referentes às FCA, TRE, Projetos e Relatórios de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (PAIPA e RAIPA, respectivamente), TAC e outros instrumentos correlatos, o que limita a visão sistêmica sobre a atuação institucional.

164. Adicionalmente, com a implantação do PGLic e do SAIP no âmbito das Superintendências, torna-se imperativo que os dados gerados e consolidados por esses sistemas sejam disponibilizados de forma estruturada e em conformidade com os princípios de transparência ativa. A integração entre as plataformas e a padronização das informações devem ser tratadas como prioridade estratégica, de modo a assegurar consistência e rastreabilidade dos registros, além de permitir o acompanhamento da execução e dos resultados por parte da sociedade e dos órgãos de controle, em prol de transparência das informações.

165. Ainda, em se tratando de pedidos de acesso a informação e manifestações que tratam de reclamações, denúncias e registros de irregularidades, relacionadas a Licenciamento Ambiental; esta AUDIN solicitou relatório à Ouvidoria-Geral do Iphan (OUV), que resumiu as informações referentes aos anos de 2023, 2024 e janeiro a abril de 2025, nos Quadros 6 e 7, expostos abaixo:

Quadro 6 - Manifestações de Ouvidoria sobre Licenciamento Ambiental

MANIFESTAÇÕES DE OVIDORIA		
LICENCIAMENTO AMBIENTAL		
Ano	Área	Quantidade
2023	Iphan-SP	11
	Iphan-RS	1
	Iphan-PA	2
	Iphan - RJ	3
	Iphan-MG	1
TOTAL		18
2024	Iphan-AL	1
	Iphan-AM	1
	Iphan-DF	14
	Iphan-GO	4
	Iphan-MG	4
	Iphan-PI	1
	Iphan-PR	3
	Iphan-RN	3
	Iphan-RS	4
	Iphan-SC	1
	Iphan-SE	1
	Iphan-SP	103
TOTAL		140
2025	Iphan-SP	70
	Iphan-PR	1
	Iphan-RS	1
	Iphan-SE	1
	Iphan-PA	1
TOTAL		74
TOTAL GERAL		232

Fonte: Elaborado pela Ouvidoria-Geral do Iphan

Quadro 7 - Pedidos de acesso à informação sobre Licenciamento Ambiental

PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO		
LICENCIAMENTO AMBIENTAL		
Ano	Área	Quantidade
2023	CNA	1
	CNL	6
	DPI	1
	Depam	4
	Iphan - AM	1
	Iphan - CE	4
	Iphan - GO	1
	Iphan - MG	2
	Iphan - PI	1
	Iphan - RJ	3
	Iphan - RR	1
	Iphan - SC	1
	Iphan - SE	1
	Iphan - SP	2
TOTAL		29
2024	CNL	9
	Depam	1
	Iphan - RJ	2
	Iphan - AL	1
	Iphan - AM	1
	Iphan - BA	1
	Iphan - DF	1
	Iphan - ES	2
	Iphan - MG	1
	Iphan - MT	1
	Iphan - PR	1
	Iphan - SC	1
	Iphan - SP	2
	OUV	3
TOTAL		27
2025	CNL	5
	Depam	1
	Iphan - MA	1
	OUV	1
TOTAL		8
TOTAL GERAL		
		64

Fonte: Elaborado pela Ouvidoria-Geral do Iphan

166. Verificou-se que não há, no ambiente de [transparência ativa voltado ao Licenciamento Ambiental](#) no sítio eletrônico institucional, a disponibilização dessas informações e nem qualquer outra referente à manifestações ou pedido de informações. A inexistência desses dados, e de outros já apontados neste Achado, no espaço dedicado ao tema gera uma lacuna informacional que limita a compreensão do grau de demanda social, das recorrências de questionamentos e das principais dúvidas ou críticas direcionadas ao processo de licenciamento. Além disso, a ausência desses registros dificulta a avaliação da responsividade institucional e do alinhamento das práticas de transparência com os princípios previstos na [Lei nº 12.527, de 18/11/2011](#) - Lei de Acesso à Informação (LAI), e na [Lei nº 13.709, de 14/8/2018](#) - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), especialmente no que se refere à publicidade ativa, em regra, e à promoção de controle social. Por fim, a falta desse conjunto de informações reduz a capacidade de monitorar tendências, identificar gargalos percebidos pelo público e aprimorar a gestão do licenciamento ambiental sob a ótica participativa e da comunicação institucional.

Achado 2: Ausência de formalização de instrumentos e de ferramentas de planejamento estratégico, e de análise e tratamento de riscos, relacionados a Licenciamento Ambiental

167. Por meio da SA nº 01/2025 (6199863), de 26/03/2025, a AUDIN questionou a CGLic sobre a utilização no processo de Licenciamento Ambiental de Matriz de Riscos, ferramenta para medir e avaliar riscos, representando-os em uma tabela (matriz) que cruza a probabilidade de um evento acontecer com o nível do impacto que teria no negócio, e Matriz SWOT, ferramenta de planejamento estratégico que analisa um cenário dividindo-o em quatro áreas (*Strengths - Forças, Weaknesses - Fraquezas, Opportunities – Oportunidades e Threats - Ameaças*).

168. Em resposta, a CGLic explanou por meio do Anexo (6387699) do Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 9/6/2025, que atualmente não dispõe de uma matriz de risco formalizada nos moldes tradicionais, com graduações de probabilidade e impacto associadas a riscos previamente catalogados. Conforme informado pela unidade, a gestão de riscos é conduzida de maneira analítica e dinâmica, por meio de avaliações situacionais e estudos técnicos aplicados “caso a caso”, considerando apenas os riscos concretos ou potenciais que possam comprometer a atuação institucional ou a proteção do patrimônio cultural. Adicionalmente, a CGLic também pontuou que não possui uma Matriz SWOT institucionalizada especificamente para o Licenciamento Ambiental. Embora a coordenação tenha elaborado esboços que contemplam superficialmente alguns aspectos do processo, por meio de estudos internos, pareceres técnicos e diagnósticos estratégicos que identificam elementos estruturais, operacionais e normativos relevantes, tais instrumentos não configuram uma ferramenta formalizada e institucionalizada.

169. Verificou-se que, além da inexistência de matriz formal de riscos e de ferramenta estruturada de análise estratégica, o Licenciamento Ambiental no Iphan carece de instrumentos que orientem o planejamento e o monitoramento de metas institucionais. Não foram localizados registros que evidenciem a utilização de metodologias de planejamento estratégico voltadas ao acompanhamento das metas previstas e executadas, tampouco relatórios que demonstrem o monitoramento contínuo dos resultados alcançados em relação aos objetivos traçados. Essa lacuna compromete a

análise de desempenho e a retroalimentação dos processos decisórios, impossibilitando aferir o grau de efetividade das ações desenvolvidas e a adequação dos recursos aplicados frente às metas originalmente estabelecidas, ao longo do tempo.

170. A ausência de instrumentos formais de planejamento estratégico, como planos de ação com indicadores de desempenho, cronogramas e responsáveis definidos, restringe a capacidade de gestão proativa da CGLic e das Superintendências Estaduais, tornando as decisões mais reativas e dependentes de demandas emergenciais. Tal cenário fragiliza a visão sistêmica e de longo prazo sobre o Licenciamento Ambiental, dificultando a antecipação de riscos, a definição de prioridades e a mensuração do impacto das políticas implementadas. Além disso, a falta de acompanhamento sistemático das metas institucionais impede a identificação tempestiva de desvios e a adoção de medidas corretivas, comprometendo a eficiência, a transparência e a coerência da atuação do Iphan nesse campo estratégico.

171. Diante desse contexto, infere-se que a fragilidade na formalização de instrumentos de planejamento estratégico e de gestão de riscos no âmbito do Licenciamento Ambiental compromete a consolidação de uma atuação institucional mais eficiente, preventiva e orientada a resultados. A inexistência de ferramentas consolidadas, como matrizes de risco e SWOT, aliada à ausência de metodologias estruturadas de monitoramento de metas, limita a capacidade do Iphan de analisar cenários, antecipar desafios e avaliar a efetividade de suas ações. Assim, torna-se imprescindível o fortalecimento desses mecanismos, de modo a assegurar maior coerência, previsibilidade e transparência aos processos decisórios, contribuindo para o aprimoramento da governança e para o cumprimento dos objetivos estratégicos da instituição.

Achado 3: Gargalos identificados no Processo de Licenciamento Ambiental relacionados aos Entes/Agentes Internos, como assimetria institucional e necessidade de implementação de modelos e procedimentos padrões padronizados relacionados ao Licenciamento Ambiental

172. A análise da resposta da CGLic aos itens 11 e 12 da SA nº 1/2025 (6199863), apresentada via Anexo (6387699) do Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 9/6/2025, evidenciou que o processo de Licenciamento Ambiental no âmbito do Iphan enfrenta entraves institucionais e operacionais que envolvem seus agentes internos, tais como os demonstrados adiante:

a) Nas unidades descentralizadas, constata-se um desequilíbrio na distribuição das demandas entre as Superintendências: enquanto algumas enfrentam sobrecarga técnica devido ao elevado volume de processos, outras operam com capacidade ociosa, gerando ineficiências e assimetrias institucionais, conforme detalhado no Item 4.4, que tratou de PGLic.

b) Observa-se ainda ausência de modelos consolidados de precedentes que orientem a atuação técnica, resultando em decisões não uniformes e em retrabalho decorrente da necessidade de reanálise de casos similares, bem como incertezas e inseguranças nas análises.

c) Constatam-se deficiências na adoção e atualização de Procedimentos Operacionais Padrões (POP), o que compromete a previsibilidade e a eficiência na tramitação dos processos de Licenciamento.

d) Verifica-se inexistência de instrumentos de comunicação estruturada e acessível, como a implementação de uma seção de perguntas frequentes - *Frequently Asked Questions* (FAQ) - ou outros canais de esclarecimento técnico, o que dificulta a disseminação de orientações e o alinhamento interpretativo entre as unidades.

e) Ademais, nota-se carência de mecanismos de retroalimentação institucional, que possibilitem o compartilhamento de boas práticas e o aprimoramento contínuo dos fluxos e rotinas internas de trabalho.

173. Esse cenário evidencia a necessidade de estabelecimento de orientações atualizadas e padronizadas, emitidas pelas áreas técnicas (DEPAM, DPI, DAFE e CNA), para nortear, de forma uniforme e sinérgica, a atuação das Superintendências no tocante aos processos de Licenciamento Ambiental, no intuito de assegurar maior racionalidade, previsibilidade e eficiência.

Achado 4: Gargalos identificados no processo de Licenciamento Ambiental relacionados aos Entes/Agentes Externos, como fragilidades na articulação do Iphan com órgãos ambientais, setores privados e sociedade civil

174. No contexto do Licenciamento Ambiental, as dificuldades não se restringem aos procedimentos internos do Iphan, estendendo-se também às interações com diversos entes e agentes externos envolvidos no processo. Essas relações, que envolvem órgãos ambientais, instâncias de controle, setores privados e representantes da sociedade civil, revelam um conjunto de desafios que podem comprometer a efetividade da atuação institucional e a proteção do patrimônio cultural. As fragilidades decorrem, em grande medida, da ausência de integração entre os diferentes atores, da assimetria de informações e da falta de compreensão, por parte de alguns agentes, acerca das competências legais do Iphan. Nesse sentido, destacam-se as seguintes situações:

a) O Licenciamento Ambiental também enfrenta entraves quando, na relação com entes e agentes externos ao Iphan, o que ocorre nos processos conduzidos pelos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente (OEMA e SEMA), muitos dos quais desconhecem a obrigatoriedade de manifestação do Iphan ou não reconhecem sua atribuição legal, o que pode levar à exclusão do Iphan do processo de Licenciamento Ambiental nos âmbitos estadual e municipal.

b) Ainda, entre os principais entraves identificados, destaca-se a atuação de órgãos de fiscalização e controle, em especial do Ministério Público Federal (MPF), que frequentemente demanda celeridade em prazos nem sempre compatíveis com a complexidade técnica das análises. Todas as unidades consultadas relataram um elevado número de questionamentos provenientes desses órgãos, o que tem gerado significativa sobrecarga sobre a Coordenação responsável, o que compromete parcialmente o andamento regular de suas atividades ordinárias. No caso específico do Iphan/MG, observou-se que entre 50% e 60% das tarefas da área técnica estão relacionadas a esse tipo de demanda, conforme registrado durante o Projeto Integridade Itinerante, realizado em 18/8/2025 e ratificado em reunião com aquela unidade, realizada em 28/8/2025 - Ata de Reunião (6647523).

c) No setor privado, persistem percalços relacionados à baixa qualidade dos estudos apresentados, ausência de especialistas em patrimônio cultural e resistência à adoção de medidas de salvaguarda.

d) Por fim, segmentos da sociedade civil, povos e comunidades tradicionais e Organizações Não Governamentais (ONG) enfrentam dificuldades de acesso à linguagem técnica dos estudos, baixa representatividade nos processos decisórios e desvalorização de saberes tradicionais, o que limita sua efetiva participação social.

Achado 5: Deficiência em relação à institucionalização de indicadores de gestão, inclusive de produtividade de análise dos processos.

175. Para aferir a evolução do Licenciamento Ambiental nos últimos anos, a AUDIN realizou um levantamento com base nos mais recentes Relatórios de Gestão (RG) publicados no portal do Iphan, compilando informações de caráter gerencial disponíveis por meio daqueles mecanismos de transparência. O objetivo foi evidenciar a progressão das práticas e indicadores de gestão relacionados à atuação do Instituto no Licenciamento Ambiental entre os exercícios de 2020 e 2024, bem como a forma como esses dados são disponibilizados à sociedade. Assim, elaborou-se o seguinte Quadro 8, evidenciado adiante:

Quadro 8 – Resumo das informações contidas nos RG, entre 2020 e 2024, sobre Licenciamento Ambiental (por quantidade).

Ano	FCA Emitidas	Projetos analisados, inclusive de Arqueologia	Relatório de Análise de Impacto Ambiental (RAI) de Bens Culturais	TAC Firmados	Observações Relevantes
2020	4.094	1.890	Não informado	Não informado	Trata-se do maior número de empreendimentos e estudos registrados até então, em comparação aos anos anteriores.
2021	4.466 (mais 37 vinculadas ao Ibama)	2.154 (mais 28 vinculados ao Ibama)	Não informado	Não informado	Consolidação da tendência de crescimento.
2022	4.626 (75 vinculadas ao Ibama)	2.063 (57 estudos vinculados ao Ibama)	42 RAI a bens tombados + 142 a bens registrados	Não informado	Crescimento contínuo nos registros técnicos.
2023	4.046	1.735	29 RAI a bens tombados + 62 a bens registrados	84 (80 estaduais, 4 nacionais)	Cerca de 870 processos tramitados na CGLic.
2024	4.452	1.790	139 RAI a bens tombados + 56 a bens registrados	14 celebrados (COREN)	Revisão da IN Iphan nº 1/2015 e implantação do SAIP nas SE.

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise dos Relatórios de Gestão [2020](#), [2021](#), [2022](#), [2023](#) e [2024](#)

176. Ademais, no RG 2024, a CGLic ainda destacou diversas ações desenvolvidas naquele ano, com ênfase para ações realizadas por aquela Coordenação durante esse último ano, como mostra o Quadro 9, abaixo:

Quadro 9 - Ações desenvolvidas pela CGLic em 2024

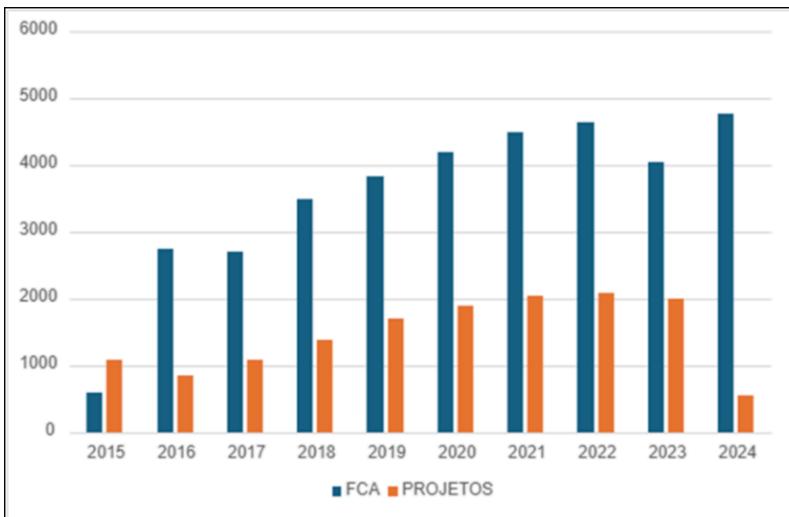
Aprimoramento normativo e técnico	Atuação articulada e transversal
<ul style="list-style-type: none"> Revisão da IN Iphan nº 1/2015 (2024). Implantação do SAIP – Módulo Superintendência, prevista para 2025. 	<ul style="list-style-type: none"> Participação em grupos de trabalho, comissões e ciclos interinstitucionais. 78 reuniões técnicas realizadas em 2024 para alinhamento com órgãos ambientais e instâncias jurídicas.
Compensações e medidas mitigadoras	Produção técnica e jurídica
<ul style="list-style-type: none"> 14 TACs celebrados com previsão de 35 medidas compensatórias. Destinação de aproximadamente R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) a ações voltadas ao patrimônio cultural, decorrentes de TAC; 383 sítios arqueológicos cadastrados. Implementação de ações de socialização e educação patrimonial. 	<ul style="list-style-type: none"> Emissão de 308 manifestações técnicas, sendo: <ul style="list-style-type: none"> - 201 relacionadas a TAC; - 26 respostas a ações do MPF; - 18 relativas à revisão normativa; - 17 tratativas com órgãos ambientais estaduais; e - 6 atendimentos via LAI/Plataforma Fala.Br.

Fonte: Elaboração própria, com base no [RG 2024](#)

177. Em adição, a CGLic, por intermédio da resposta ao item 3 da SA nº 01/2025, apresentada via Anexo (6387699), encaminhado pelo Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 9/6/2025, esclareceu que, entre o ano de 2021 e a data da referida resposta, o Iphan participou da avaliação de 19.228 empreendimentos no âmbito do Licenciamento Ambiental. Como resultado, foram realizados 592 programas de avaliação de impacto aos bens registrados, 236 programas voltados aos bens tombados e/ou valorados, e 8.199 programas direcionados ao patrimônio arqueológico. Nesse contexto, destaca-se que 93,94% das pesquisas arqueológicas realizadas no Brasil ocorrem no âmbito do Licenciamento Ambiental, sendo esse o principal fator responsável pelo cadastro de 10.059 novos sítios arqueológicos no período, conforme informações disponíveis no portal oficial do Iphan: <https://www.gov.br/iphantc/patrimonio-cultural/patrimonio-queologico>.

178. Ainda na resposta supramencionada (6387699), a CGLic apresentou um quadro com a evolução dos processos (FCA e Projetos solicitados), de 2015 a 2024, por superintendência estadual e Sede, cujo demonstrativo a AUDIN consolidou no Gráfico 2, abaixo:

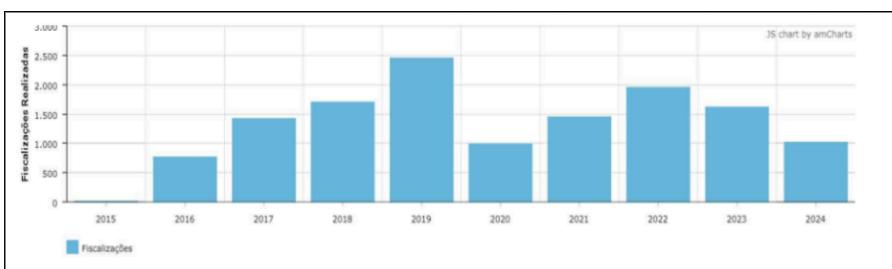
Gráfico 2 - Evolução na demanda de FCA e Projetos solicitados, por ano - Licenciamento Ambiental (Quantidade)



Fonte: Elaboração própria, com base na Figura 2 da SA nº 1 (6387699)

179. Ademais, o “Plano Estratégico para atuação do CNA nos processos de Licenciamento Ambiental, com ênfase nas Obras do PAC” (6197906), de 25/3/2025, destaca, na página 23, as crescentes fiscalizações realizadas em áreas de empreendimentos licenciáveis. Entre os anos de 2020 e 2024, conforme dados extraídos do Fiscalis, pelo CNA, foram planejadas 647 fiscalizações em áreas de empreendimentos, das quais 621 foram efetivamente executadas, conforme Figura 19, abaixo:

Figura 19 - Dados das fiscalizações realizadas por todo o Iphan e registradas no Fiscalis (2015 a 2024)



Fonte: Gráfico 10 do “Plano Estratégico para atuação do CNA nos processos de Licenciamento Ambiental, com ênfase nas Obras do PAC” (6197906)

180. Apesar da identificação de avanços relacionados à ampliação de registros técnicos e à implementação de instrumentos como o SAIP, verificou-se significativa deficiência na institucionalização de indicadores de gestão que permitam aferir, de forma objetiva e contínua, a produtividade das análises e o cumprimento de prazos no Licenciamento Ambiental. Observa-se que os Relatórios de Gestão, embora apresentem, grande parte, de dados quantitativos sobre as ações realizadas, não consolidam métricas ou parâmetros comparativos que possibilitem avaliar a eficiência dos processos, a capacidade operacional das unidades ou a evolução do desempenho técnico-institucional ao longo do tempo. A ausência de um sistema padronizado de monitoramento e de indicadores de produtividade inviabiliza a mensuração de gargalos, atrasos e assimetrias entre superintendências, comprometendo a transparência e a efetividade da gestão.

181. Além disso, as informações divulgadas pelo Iphan permanecem fragmentadas e sem integração com uma política de gestão orientada por resultados, o que impede o acompanhamento sistemático da tramitação e conclusão das análises. Não há evidências de utilização e monitoramento de indicadores institucionais consolidados que permitam correlacionar a carga de trabalho à força de trabalho disponível, tampouco instrumentos de controle voltados ao cumprimento dos prazos legais e regimentais. Essa lacuna evidencia a necessidade de desenvolvimento de mecanismos de governança e de acompanhamento institucional que traduzam, em dados mensuráveis, o desempenho do Licenciamento Ambiental, contribuindo para a melhoria da gestão, o planejamento estratégico e a *accountability* perante a sociedade.

Achado 6: Deficiências relacionadas a gestão, coordenação, monitoramento e supervisão, no Licenciamento Ambiental

182. Embora haja esforços por parte da CGLic, como a implementação do uso do *Microsoft Lists*, ferramenta integrante do pacote Microsoft 365, que serve para organizar e acompanhar informações de forma flexível, usando modelos e visualizações personalizáveis, para monitorar itens como, recursos, inventários, cronogramas de eventos ou dados, a execução do PGLic e a revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#); tais medidas ainda são insuficientes para garantir coesão institucional.

183. As análises relativas às respostas das SA nº 01 e 02/2025 (6387699 e 6602550), apresentadas pela CGLic, bem como o registro das reuniões ocorridas no decorrer desta auditoria, evidenciaram fragilidades significativas na gestão, coordenação e monitoramento nacional do processo de Licenciamento Ambiental no Iphan, no que se refere aos pontos elencados logo adiante.

- Foram identificadas inconsistências e deficiências significativas na gestão de informações, no monitoramento de instrumentos e na disponibilidade de dados consistentes e acessíveis. Constatou-se assimetria informacional e fragilidade no acompanhamento e supervisão por parte da CGLic e do Gabinete da Presidência (GAB-PRES) em relação aos trabalhos das SE.
- Verificou-se a inexistência de dados agregados e sistematizados acerca dos instrumentos e produtos relacionados ao Licenciamento Ambiental, como dados atualizados em relação ao quantitativo de TCE, TRE, estudos e relatórios de impacto, projetos e programas analisados nos últimos anos, por unidade e global. Ademais, até a edição da [Portaria Iphan nº 259/2025](#), a CGLic não dispunha de registro estruturado sobre o atendimento aos prazos normativos, por unidade e global, o que evidencia fragilidade no acompanhamento da execução e no controle dos resultados.
- Destaca-se, ainda, a ausência de registros consolidados sobre os TAC ou termos compensatórios afins, como Termos de Compromisso (TC), firmados pela Instituição, — sem informações quanto a número, vigência, objeto, situação atual e acompanhamento de desdobramentos —, bem como a inexistência, em âmbito centralizado, de informações completas acerca das denúncias relacionadas ao Licenciamento Ambiental registradas por meio da LAI.

d) Soma-se a isso a inexistência de documento que consolide o quantitativo e a situação atual de passivo de processos de Licenciamento Ambiental, por unidade e global. Na reunião da Diretoria Colegiada de 20/8/2025 (6608184), o Coordenador da CGLic destacou que nem o Iphan/MG, nem o Iphan/SP, tampouco a própria Coordenação, possuem informações sistematizadas sobre esse passivo.

e) Outro ponto crítico refere-se à inexistência de informações acerca da dotação orçamentária e de recursos financeiros dispendidos próprios da CGLic, o que compromete a rastreabilidade dos recursos destinados especificamente ao Licenciamento. As informações orçamentárias e financeiras apresentadas vinculam-se a ações de outras unidades do Iphan (SE, DAEI e/ou Presidência), não havendo clareza sobre os valores efetivamente aplicados nessa atividade finalística. Tal cenário fragiliza a governança orçamentária e financeira dessa atividade, bem como dificulta a avaliação da efetividade do gasto público na área.

f) Nota-se que a estrutura organizacional vigente apresenta assimetrias entre as unidades descentralizadas e não dispõe de uma cadeia decisória alinhada ao fluxo processual, comprometendo a consistência das análises e a credibilidade institucional do Iphan.

g) Por derradeiro, vislumbra-se ausência ou deficiência na estruturação/formalização de indicadores de desempenho, na institucionalização de fluxos internos robustos e detalhados dos processos, na indefinição concisa de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) e de instrumentos de planejamento tático — como um Plano de Capacitação em Licenciamento Ambiental, de caráter contínuo.

184. Tais fragilidades guardam relação direta com as competências regimentais atribuídas à CGLic, notadamente aquela que lhe confere a responsabilidade de apoiar, coordenar, orientar, monitorar e supervisionar as unidades do Iphan no processo de avaliação de impacto aos bens culturais acautelados, em nível federal, no âmbito do Licenciamento Ambiental. A constatação de falhas nesses aspectos indica, portanto, deficiências no exercício dessa competência, refletindo lacunas de governança que comprometem a uniformidade e a efetividade da atuação institucional no tema. Essas deficiências apontadas, portanto, devem ser aprimoradas a fim de se alcançar melhores resultados.

185. Ante o exposto, é imperativo ressaltar que a CGLic ainda carece de instrumentos robustos de governança, capazes de assegurar uniformidade, confiabilidade e rastreabilidade das informações, bem como clareza na gestão orçamentária-financeira e na efetividade no monitoramento da execução e dos resultados.

186. As medidas recentemente adotadas, embora representem avanços importantes, permanecem insuficientes para superar as fragilidades estruturais e processuais identificadas, o que reforça a necessidade de maior integração institucional, fortalecimento da estrutura organizacional e consolidação de mecanismos de supervisão centralizada que garantam maior eficiência, transparência e credibilidade à atuação do órgão.

Achado 7: Fragilidades Institucionais e Operacionais no Licenciamento Ambiental e na Gestão de Bens Arqueológicos

187. Durante as reuniões realizadas no âmbito desta auditoria, foi possível constatar a existência de divergências recorrentes entre os técnicos do Iphan e os arqueólogos da iniciativa privada, especialmente aqueles contratados por empreendedores para a elaboração de projetos e demais atividades vinculadas ao processo de Licenciamento Ambiental. Esses conflitos manifestam-se por meio de declarações de suspeição, recusas na análise de processos e frequente necessidade de realização de diligências e complementações, bem como de interposição de recursos administrativos. As duas superintendências visitadas no decorrer desta auditoria (Iphan/PR e Iphan/MG) destacaram a particularidade da área de arqueologia, fortemente marcada pela escassez de profissionais qualificados no mercado e por um ambiente de tensão que afeta a fluidez e a objetividade das análises técnicas. A situação é agravada pela ausência de um conselho profissional específico para os arqueólogos no Brasil.

188. O “Diagnóstico: situação da área de Arqueologia” (4188903), de 15/2/2023, exarado pelo CNA, também frisa que existem situações de entrega de produtos técnicos que não atendem aos requisitos mínimos exigidos para aprovação, seja por inadequações metodológicas, omissões de dados relevantes ou ausência de rigor técnico e científico nos relatórios apresentados, em relação a processos de Licenciamento Ambiental, concernentes a bens/sítios arqueológicos, além da recorrência de pendências por parte de arqueólogos(as) responsáveis por pesquisas autorizadas, que deixam de apresentar os relatórios parciais ou finais, nos prazos estabelecidos, descumprindo, em algumas situações, obrigações previstas nas normativas do Iphan.

189. Em reunião realizada com o Iphan/PR (6332936), em 8 e 9/5/2025, foi mencionada a inexistência de dispositivos legais que permitam a sanção direta decorrentes de atuações irregulares por parte desses profissionais, o que representa um obstáculo à responsabilização e à integridade do processo decisório.

190. Com vistas a estabelecer critérios mínimos de comprovação da atuação profissional na área, o Iphan publicou, em 5/11/2019, a [Portaria Iphan nº 317, de 4/11/2019](#), regulamentando, com base na [Lei nº 13.653, de 18/4/2018](#), as diretrizes para o reconhecimento formal das atividades científicas próprias da arqueologia. Contudo, o normativo não contempla mecanismos de fiscalização e sanção, o que limita sua efetividade frente a comportamentos inadequados de profissionais em exercício. Diferentemente de outras categorias técnicas, os arqueólogos não estão inseridos em um sistema de autorregulação, como os conselhos profissionais, o que os afasta de processos estruturados de supervisão e responsabilização.

191. A Minuta de Instrução Normativa (6805786), de 20/10/2025, que versa sobre a revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#) passou a prever um capítulo específico sobre interposições recursais (VII), buscando enfrentar, de forma normativa, parte dos conflitos decorrentes da atuação técnica. Ainda assim, os mecanismos atualmente existentes revelam-se insuficientes para responder, de maneira estruturante, as complexidades e as fragilidades que permeiam o exercício da arqueologia no contexto do Licenciamento Ambiental. Assim, embora legalmente respaldada, essa atribuição acarreta sobrecarga institucional e amplia os riscos de conflito de interesses, sobretudo quando o próprio órgão se vê na posição de autorizador a conduta técnica dos arqueólogos no âmbito da coordenação dos projetos de arqueologia por eles conduzidos.

192. Ainda no âmbito da Arqueologia, destaca-se a preocupação manifestada pelos técnicos do Iphan que atuam na área com a estruturação proposta à época, que colocava o CNA como uma unidade dentro do atual DAEI, conforme expresso na Carta Aberta pela Criação do Departamento Nacional de Arqueologia do Iphan (4890840), datada de 17/11/2023, detalhada abaixo.

[...] Ressaltamos que a nova estrutura proposta, infelizmente, nos leva a crer que, novamente, está sendo reforçada a visão de que a Arqueologia dentro do Iphan é sinônimo de Licenciamento Ambiental, assunto que acreditávamos já estar superado, tendo em vista o entendimento pacificado de sua ampla atuação. Contudo, a estruturação em questão acaba por reposicionar a Arqueologia, desta vez, como apêndice das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em completa dissonância com o entendimento de nós servidores, bem como o pensamento arqueológico atual e o discurso da atual gestão.

[...] Ademais, cumpre destacar que o termo “Licenciamento Arqueológico”, além de equivocado, pode gerar confusão no que diz respeito à forma como a Autorquia efetivamente atua nos processos de licenciamento ambiental. É sabido que o IPHAN participa do processo de licenciamento como órgão interveniente, a partir da sua manifestação técnica em relação aos bens culturais acautelados no âmbito federal, dentre eles, mas não exclusivamente, os bens arqueológicos. Considerando as normas legais e infralegais aplicáveis tanto ao licenciamento ambiental quanto ao patrimônio cultural, não cabe o uso de um termo que indique que o IPHAN atua enquanto órgão licenciador, papel este que recai ao órgão ambiental responsável (Ibama e órgãos ambientais estaduais e municipais). Nesse sentido, o uso reiterado do termo acaba por impactar em todas as áreas do IPHAN, reforçando internamente uma visão limitante da atuação da Arqueologia na Autorquia e, externamente, subestimando a indiscutível necessidade da participação efetiva das demais áreas do órgão nos processos de Licenciamento Ambiental.

[...], não compactuamos com o entendimento de que a Arqueologia continue a ser vinculada apenas à anuência e liberação de áreas e manifestações relacionadas às Licenças Ambientais.

Isso posto, a presente manifestação de contrariedade à incorporação do Centro Nacional de Arqueologia (CNA) ao atual Departamento de Projetos e Obras não deve ser confundida como concordância à sua manutenção no Departamento de Patrimônio Material (DEPAM), que historicamente delegou ao Patrimônio Arqueológico sua sub-representação neste IPHAN, em especial as últimas gestões. Mas sim à criação de um departamento específico para a gestão do Patrimônio Arqueológico, possibilitando sua efetiva autonomia e garantia de voz junto à Diretoria Colegiada desta Autarquia. [...]

193. Ademais, a partir da análise do “Plano Estratégico para atuação do CNA nos processos de Licenciamento Ambiental, com ênfase nas Obras do PAC” (6197906), de 25/3/2025, constatou-se um descompasso significativo entre o volume de pesquisas arqueológicas autorizadas na etapa de identificação de patrimônio arqueológico e aquelas efetivamente convertidas em ações subsequentes de gestão, como os Programas de Gestão do Patrimônio Arqueológico (PGPA) e Salvamentos Arqueológicos. Do total de 13.143 pesquisas autorizadas, durante o período de 2015 e 3/12/2024, apenas 1.069 resultaram em autorizações para etapas posteriores de preservação e gestão, o que representa menos de 10% do universo analisado.

194. Esse cenário evidencia não apenas ineficiências no fluxo de gestão arqueológica, mas também a subutilização de um dos maiores potenciais do Licenciamento Ambiental no Brasil: a sua capacidade de gerar conhecimento arqueológico inédito e ampliar a proteção do patrimônio cultural. Como a legislação vigente estabelece a indissociabilidade entre Licenciamento e arqueologia, cabe ao Iphan garantir que os resultados das pesquisas não se limitem à fase de identificação, mas se revertam em medidas efetivas de preservação e gestão. O baixo índice de desdobramento das pesquisas compromete a consolidação de políticas de gestão do patrimônio arqueológico e contraria dispositivos, como a [IN Iphan nº 1/2015](#), o art. 216 da [CF/88](#) e as diretrizes da [Lei nº 6.938/1981](#), que dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico e cultural no âmbito do Licenciamento Ambiental. Essas fragilidades podem acarretar:

- Subnotificação de sítios arqueológicos identificados em campo, comprometendo a memória histórica e cultural do país;
- Risco de perda irreversível de patrimônio arqueológico devido à ausência de medidas efetivas e concretas de preservação e salvaguarda;
- Fragilização dos processos de Licenciamento Ambiental, com possível passivo arqueológico não mensurado; e
- Dificuldade na formulação de políticas públicas de preservação arqueológica em função da escassez de dados consolidados e atualizados.

195. Verificou-se, ainda, a inexistência de normativa específica que regulamente os procedimentos de fiscalização voltados à proteção do Patrimônio Arqueológico, o que compromete a uniformidade e a efetividade das ações fiscalizatórias desenvolvidas no âmbito do Iphan. Em resposta a essa lacuna, o CNA instituiu, em 2024, GT com a finalidade de elaborar uma normativa que estabeleça diretrizes claras e padronizadas para tais procedimentos (Processo nº 01450.007696/2016-35). A iniciativa conta com a participação do próprio CNA, da PF/Iphan e de arqueólogas e arqueólogos vinculados às SE.

196. Esse GT foi instituído formalmente por meio da Portaria de Pessoal Iphan nº 503 (6756364), de 26/9/2025, que designou servidores para a elaboração de ato normativo voltado à uniformização dos procedimentos de Fiscalização de Bens Arqueológicos em âmbito nacional, cuja primeira reunião está consignada na Ata SEI nº 6782857, de 14/10/2025, que tratou principalmente da definição de um fluxo para o cadastro das fiscalizações no sistema Fiscalis. Relembrou-se a necessidade de estabelecer procedimentos para aplicação do TAC quando houver danos ao patrimônio arqueológico, bem como de definir claramente as competências das instâncias julgadoras em uma nova portaria de fiscalização.

Achado 8: Ausência de força de trabalho suficiente para absorver as demandas relacionadas a Licenciamento Ambiental, necessitando a adoção de medidas administrativas e gerenciais, como a implementação de Programa de Capacitação contínua em relação a essa temática.

197. O crescimento das demandas associadas ao Licenciamento Ambiental, especialmente no contexto da retomada de grandes investimentos públicos, como o novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), impôs desafios significativos à capacidade operacional do Iphan. A escassez de força de trabalho especializada, aliada à concentração de atividades em determinadas áreas técnicas, compromete a eficiência das análises e evidencia a necessidade de ações estruturantes.

198. Nesse contexto, destaca-se a situação da CGLic e de superintendências estaduais, como as de São Paulo, do Paraná e de Minas Gerais, cujas experiências evidenciam concretamente os efeitos da sobrecarga de trabalho sobre a atuação institucional.

199. Questionada por meio do item 23 da SA nº 01/2025 – AUDIN/IPHAN acerca da sua atual estrutura de força de trabalho para coordenar as atividades de Licenciamento em 27 superintendências e instruir processo no Licenciamento Ambiental, quando no âmbito federal, a CGLic informou, por meio do Anexo (6387699) do Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 9/6/2025, de apenas 17 pessoas: três servidores de carreira (dos quais dois, em cargos de gestão), três comissionados, onze apoios administrativos e uma estagiária. Essa situação motivou a solicitação e posterior autorização, por parte do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) e do Ministério da Cultura (MinC), da realização de [Processo Seletivo Simplificado](#) destinado ao preenchimento de 31 vagas para as áreas de Analista Ambiental, Antropologia, Arqueologia, Arquitetura e Urbanismo, Educação Patrimonial e Geoprocessamento, e formação de Cadastro de Reserva. Nessa senda, o [Edital Iphan nº 4](#), de 24/7/2025, convocou os candidatos aprovados. Esses candidatos entraram em exercício, em sua grande maioria no Instituto, durante os meses de agosto e setembro de 2025.

200. Esses servidores participaram de capacitações realizadas entre 1º e 10/9/2025, as quais envolveram a CGLic, o DAEI, o DPA, o CNA, o DPI, o DAFE, o DEPAM, a OUV, a AUDIN, a Coordenação de Gestão da Integridade (CGINT), a Coordenação-Geral de Comunicação Institucional (CGCOM) e a PF/Iphan, conforme consta no Anexo Cronograma (6649070), de 3/9/2025. Ressalta-se, por oportuno, que as inconsistências diagnosticadas preliminarmente pela equipe da AUDIN, em relação ao processo de Licenciamento Ambiental, neste Relatório Final de Auditoria, foram previamente repassadas à equipe da CGLic e aos novos servidores temporários recém-lotados nessa Coordenação, nessa capacitação, no intuito desses agentes já irem desenvolvendo medidas e ações, no fito de aperfeiçoar as situações apontadas.

201. Contudo, a ausência de estruturação adequada da força de trabalho persiste nas unidades deste órgão, como revelado em reuniões realizadas nas Superintendências referenciadas. No Iphan/PR, a chefe da Divisão Técnica (DIVTEC) relatou que a análise de relatórios e projetos consome grande parte do tempo técnico disponível, evidenciando a sobrecarga, mesmo em atividades pontuais, como fiscalizações. Situação semelhante foi observada no Iphan/SP, onde cerca de 90% da atuação dos profissionais de arqueologia está voltada ao Licenciamento Ambiental, comprometendo outras atribuições institucionais, como fiscalização e educação patrimonial. Considerando a totalidade das atividades da Superintendência, aproximadamente 60% estão voltadas ao Licenciamento, restando apenas 40% para as demais atribuições institucionais, como intervenções em bens tombados, educação patrimonial, fiscalização, estudos de tombamento, ações no âmbito da [Lei nº 8.313, de 23/12/1991](#), denominada de Lei Rouanet, entre outras. Ainda conforme declarado pela gestora, a carga de trabalho é tão elevada que “a arqueologia não faz arqueologia, e sim Licenciamento Ambiental”.

202. Em adição a isso, a falta de uma equipe técnica suficiente para atender às demandas de Licenciamento Ambiental nas SE tem resultado no envio recorrente de pedidos formais de apoio à Sede desta Entidade. Entre os casos recentes, destacam-se o Ofício nº 200 (5696978), de 19/9/2024, do Iphan/PR, que relatou um colapso no setor de Arqueologia; o Ofício nº 567 (5707123), de 26/9/2024, da SE do Iphan na Paraíba

(Iphan/PB), que solicitou apoio no âmbito da iniciativa “Superintendência Solidária”; a solicitação encaminhada Iphan/SP (5925915), em 18/11/2024, que pleiteou a composição de uma força-tarefa; e o Ofício nº 835 (5902516), de 5/12/2024, da SE do Rio Grande do Norte (Iphan/RN), que requereu apoio específico para a análise de processos de Licenciamento Ambiental. Esses registros evidenciam o agravamento da sobrecarga enfrentada por algumas unidades e reforçam a necessidade de medidas estruturantes urgentes no âmbito da gestão do Licenciamento Ambiental no Iphan.

203. Os dados apresentados nas Figuras 5 e 6 (do tópico sobre PGLic) revelam um quadro de profunda assimetria na distribuição das demandas e da força de trabalho técnica em arqueologia no âmbito do Licenciamento Ambiental conduzido pelo Iphan. A sobrecarga em determinadas unidades, aliada à subutilização da capacidade técnica em outras, indica falhas estruturais na gestão e na distribuição de processos no Iphan.

204. No que consta no item “c” das Orientações do Ofício-Circular nº 52/2020/CNL/GAB PRESI/PRESI-IPHAN (2321423), de 14/1/2021, em situações excepcionais e mediante comprovação da ausência de técnicos, os Departamentos e unidades especiais do Iphan — como DEPAM, DPI, DAFE e CNA — poderiam assumir a análise de processos de Licenciamento Ambiental. O documento também definiu um fluxo para o envio desses processos à CNL, que poderia, por sua vez, solicitar apoio a outras Superintendências com maior disponibilidade técnica. No entanto, a excepcionalidade prevista nesse ofício acabou se consolidando como prática recorrente ao longo dos anos.

205. Esse cenário evidencia que, apesar de o Licenciamento Ambiental figurar como processo de extrema relevância no âmbito das Superintendências, o Iphan não dispõe de técnicos(as) dedicados exclusivamente à análise dessas demandas, o que contribui para a sobreposição de agendas e a disputa entre prioridades internas. Essa ausência de estruturação adequada intensifica a discrepância entre o número de profissionais disponíveis e a quantidade de processos distribuídos, evidenciando a urgência de repensar e reestruturar a gestão do Licenciamento Ambiental na Instituição.

206. Diante desse quadro, a CGLic propôs e instituiu, por meio da [Portaria Iphan nº 259/2025](#) (6443124), o PGLic, tendo por base análises técnico-institucionais, materializadas nos Pareceres Técnicos nº 1/2025/CNL/DAEI (6078511) e nº 06/2025/CNL/DAEI (6318600), os quais identificaram fragilidades na estrutura de análise, ausência de padronização e necessidade de capacitação continuada. Como desdobramento do referido programa, os incisos IX do art. 7º e III do art. 9º, dessa portaria que institui o PGLic, preveem o fomento de programas de capacitação voltados aos(as) servidores(as) do Iphan que atuam na área de Licenciamento Ambiental, em parceria com o DAFE, DEPAM, DPI e o CNA. Essas iniciativas representam avanços importantes, mas ainda insuficientes diante do volume de processos, da sobrecarga das unidades e da inexistência de uma política institucional de capacitação continuada devidamente estruturada e implementada.

207. Em adição, o CNA explana preocupação com a temática “Capacitação” no “Plano Estratégico para atuação da referida unidade nos processos de Licenciamento Ambiental, com ênfase nas Obras do PAC” (6197906). Segundo a supramencionada unidade, desde 2019, com a nomeação dos primeiros servidores aprovados no último concurso para servidor(a) efetivo(a), vêm sendo registradas solicitações recorrentes por capacitação por parte do corpo técnico. Contudo, apenas na atual gestão do CNA foi realizada uma capacitação *online* sobre arqueologia subaquática, direcionada a todos os servidores com atuação em atividades relacionadas à arqueologia. Adicionalmente, em 2023, foi promovido pelo CNA o I Encontro Nacional de Gestão do Patrimônio Arqueológico (ENA), ação inédita voltada à integração entre novos e antigo(as) servidores(as), com o objetivo de fomentar o diálogo institucional, repassar diretrizes e subsidiar a formulação de proposições.

208. A unidade supracitada, em 15/2/2023, registrou em documento intitulado “Diagnóstico: situação da área de Arqueologia” (6197906), de 15/2/2023, que em diversas regiões do país, inclusive naquelas com alto potencial arqueológico e presença de complexos de sítios, não há arqueólogas ou arqueólogos lotados nos escritórios técnicos responsáveis pela gestão local, o que dificulta a atuação preventiva e o monitoramento adequado e contínuo dos bens. Mesmo nos locais em que há profissionais, o número é insuficiente para atender a todas as demandas, resultando em uma atuação limitada ao Licenciamento Ambiental, com prejuízo à fiscalização, à valorização do patrimônio arqueológico e à realização de avaliações periódicas do estado de conservação dos sítios cadastrados.

209. O Centro enfatiza ainda que, além da limitação quantitativa, a sobrecarga de trabalho decorrente do volume excessivo de processos de Licenciamento Ambiental — superior à capacidade de análise técnica disponível — tem gerado atrasos no cumprimento dos prazos estabelecidos pela [IN Iphan nº 1/2015](#), comprometendo a efetividade e a celeridade das manifestações técnicas. Essa situação é agravada pela inexistência de um programa estruturado de capacitação e reciclagem voltado tanto à área de Arqueologia quanto à de Gestão Ambiental. A ausência de formações teóricas e práticas regulares dificulta a atualização técnica dos servidores, fragilizando o aprimoramento contínuo das análises, a padronização de procedimentos e o fortalecimento institucional frente aos desafios crescentes do Licenciamento Ambiental no país.

210. O(A)s servidores(as) do DEPAM também apontaram a ausência de capacitações sistemáticas e frequentes na temática do Licenciamento Ambiental, uma vez que não há capacitações acerca dessa temática há vários anos. Em reunião realizada em 21/7/2025 - Ata (6530433), ressaltaram que analisar o impacto ao patrimônio e analisar intervenções no patrimônio são dois processos extremamente complexos e distintos. Todavia, atualmente, foi relatado pelos representantes daquele departamento que é muito dificultosa essas análises, principalmente, pelo acúmulo de tarefas e deficiência na força de trabalho dos setores.

211. De igual maneira, o Iphan/MG, em reunião com a AUDIN (6647523), em 28/8/2025, reconheceu que mudanças na gestão, dificuldades na alocação de funções e a insuficiência de força de trabalho contribuíram para o aumento do passivo de análises no âmbito do Licenciamento Ambiental. Ressaltou, ainda, a ausência de treinamentos voltados tanto para a operacionalização do SAIP, quanto para os processos de Licenciamento Ambiental em sua integralidade.

212. Ante o exposto, torna-se notória a necessidade de investimentos estruturais, sobretudo no reforço da força de trabalho e sua permanente capacitação, como condição essencial para garantir o cumprimento dos prazos normativos, bem como a efetividade e a padronização da atuação institucional nos processos de Licenciamento Ambiental.

Achado 9: Avanços e desafios na implementação do PGLic e do SAIP, bem como na revisão da IN Iphan nº 01/2015

213. A revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#) apresentada na minuta de 2025 (6805786), e versão publicada (6933615), constitui um marco relevante no fortalecimento da atuação institucional no Licenciamento Ambiental. A atualização não apenas amplia e detalha o escopo de proteção do patrimônio cultural, mas também refina as diretrizes e exigências técnicas, contribuindo para maior segurança jurídica, padronização procedural e eficiência nas análises. Soma-se a isso o avanço representado pela consolidação do PGLic e pela implementação do SAIP nas Superintendências, iniciativas que elevam o nível de governança, transparência e monitoramento das atividades. Nesse contexto, a CGLic, em apresentação realizada na 18ª Reunião da Diretoria Colegiada (6903597), em 18/11/2025, destacou uma série de aprimoramentos que evidenciam a maturidade crescente do processo.

214. Entre as principais inovações, destaca-se a ampliação do conjunto de bens culturais considerados, incorporando não apenas bens tombados, valorados, chancelados, sítios arqueológicos e bens imateriais, mas também sítios detentores de reminiscências históricas de抗igos quilombos declarados tombados. No tocante ao patrimônio material, a revisão estabelece parâmetros mais robustos para a avaliação dos impactos, incluindo a definição clara dos atributos, valores e referências culturais a serem observados. O novo texto também prevê o levantamento obrigatório das referências culturais de comunidades quilombolas, a qualificação das equipes técnicas envolvidas, a adoção de medidas preventivas e mitigadoras

e o aperfeiçoamento do Relatório de Avaliação de Impactos ao Patrimônio Material (RAIPM). Ademais, há diretrizes específicas para bens inscritos como Patrimônio Mundial ou associados ao Mercosul, o que fortalece a compatibilidade das ações nacionais com compromissos internacionais.

215. Em relação ao patrimônio imaterial, a revisão retrata avanços substanciais ao impor a identificação e delimitação dos locais de referência dos bens registrados, além de ampliar as exigências para a avaliação de impactos. Também se destaca a exigência de participação efetiva das comunidades detentoras no processo de gestão, reforçando o caráter participativo e comunitário que permeia as políticas de salvaguarda do patrimônio imaterial. O Relatório de Avaliação dos Bens Imateriais Registrados (RAIBIR) é aprimorado, assim como as diretrizes para a elaboração do Termo de Compromisso do Empreendedor (TCE) aplicado à Área de Abrangência do Bem Imaterial Registrado (AABR).

216. No âmbito do patrimônio arqueológico, a revisão busca compatibilizar a normativa com os instrumentos legais de proteção existentes e introduz novas exigências, como a previsão de laboratórios de curadoria, protocolos éticos de reinumeração de remanescentes humanos e diretrizes para preservação *in situ* de sítios arqueológicos. Também estabelece critérios para alteração do nível de empreendimentos quando identificados sítios arqueológicos, terras indígenas ou territórios quilombolas nas áreas diretamente e indiretamente afetadas, garantindo maior proteção preventiva.

217. A área de educação patrimonial também foi reforçada, com o aperfeiçoamento do Projeto Integrado de Educação Patrimonial (PIEP) e sua compatibilização com as diretrizes do Iphan. A revisão determina ainda a elaboração de relatórios-síntese e a observância às leis que tratam da inclusão da temática afro-brasileira e indígena no ensino, além de assegurar a inserção dos detentores de saberes tradicionais no desenho das ações educativas.

218. Por fim, a revisão incorpora um conjunto de outras inovações estruturantes, como a definição de novos parâmetros territoriais — incluindo a criação da Área Significativamente Alterada (ASA), a previsão de obras emergenciais, a qualificação da fase de manifestação conclusiva do Iphan e a harmonização dos fluxos de prazos com a legislação federal de licenciamento ambiental. Há ainda a criação de um capítulo específico para análise recursal de processos, contemplando a possibilidade de instalação de uma Câmara de Análise de Recursos, bem como a inclusão de glossário, o que confere maior clareza e uniformidade interpretativa ao texto normativo. Essas mudanças consolidam um marco regulatório mais robusto, transparente e alinhado às demandas contemporâneas de proteção do patrimônio cultural brasileiro.

219. Ainda sobre os avanços, o PGLic surge como instrumento de gestão voltado à otimização do fluxo de análise e à padronização dos procedimentos técnicos no âmbito do Licenciamento, buscando maior eficiência e equidade na distribuição das demandas entre os(as) técnicos(as). O PGLic também tem contribuído para o equilíbrio na distribuição das demandas entre unidades e para a adoção de estratégias de redução do passivo de análises acumuladas, revelando esforço institucional no sentido de conferir maior celeridade e uniformidade ao processo decisório. Ressalta-se, ainda, que a consolidação do SAIP possibilitou maior padronização nas análises, ampliando a segurança técnica e jurídica da atuação do Iphan no Licenciamento Ambiental. Todavia, cabem melhorias contínuas a sua utilização, como inserção e divulgação de documentos padronizados de modelos, por objeto, considerando as suas similaridades e analogias, bem como inserção de novas funcionalidades, como possível implementação de análise preditiva ^[5] e institucionalização de painéis e relatórios gerenciais mais aprimorados, completos e atualizados.

220. Insta mencionar que os avanços podem e devem mitigar lacunas, como o conhecimento do número de bens e sítios, por meio de cadastro/gerenciamento decorrente do PGLic, bem como a obtenção, por Unidade, de forma on-line e efetiva, do passivo (demanda represada) de análise referente a Licenciamento Ambiental, e a implementação de medidas eficazes para a eliminação desse passivo. Pontua-se que, nesse sentido, esta AUDIN não identificou documentos que mensurassem o passivo dos processos de Licenciamento Ambiental, por estado e geral, e como ele evoluiu após a implementação do SAIP e do PGLic.

221. Nessa senda, em reunião com a Superintendência do Iphan no Paraná (Iphan/PR), foi destacado que a [Portaria Iphan nº 25/2021](#), que estabelece os critérios para fins de operacionalização do SAIP, apresenta critérios mais claros para análise e fluxos relacionados ao Licenciamento Ambiental. Segundo o Coordenador de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (CAIP/CGLic), com a implementação do PGLic, tais critérios deverão ser mais bem definidos e aplicados de forma uniforme. No entanto, a implantação do sistema no âmbito das SE tem sido feita paulatinamente, sendo prevista sua utilização por todas as unidades até 2026.

222. Entretanto, sua implementação ainda enfrenta desafios, notadamente pela adoção de uma lógica de distribuição randômica dos processos, conforme previsto no “Plano Estratégico para Atuação do CNA nos Processos de Licenciamento Ambiental, com ênfase nas Obras do PAC” (6197906), que desconsidera particularidades regionais, acúmulo de atribuições e a continuidade das análises em curso. Assim, embora ambos os instrumentos representem avanços institucionais, seu pleno êxito depende da integração entre a atualização normativa e a consolidação de mecanismos de gestão que assegurem coerência e eficiência ao processo de Licenciamento.

223. Em reunião realizada no âmbito do Iphan/MG, em 28/8/2025 — Ata de Reunião (6647523) — foram discutidos aspectos relacionados ao programa em comento, evidenciando os desafios que podem decorrer da implementação do PGLic. Constatou-se que, nos casos de redistribuição de processos, o técnico da Superintendência de origem perde o controle sobre a análise do processo, e que as considerações sobre este podem apresentar equívocos em razão das especificidades regionais e das características próprias dos empreendimentos locais.

224. Foram relatadas, nessa reunião, dificuldades no fluxo de trabalho imposto pelo PGLic, agravadas pela limitação do quadro de apenas três analistas ambientais no âmbito dessa Superintendência, responsáveis pelo atendimento da demanda. Observou-se, ainda, que os documentos encaminhados pela área central no contexto do programa não contemplam, de forma adequada e completa, as atividades desempenhadas por esses profissionais.

225. No tocante aos novos fluxos do PGLic, verificou-se que os processos têm sido recebidos com diversas dúvidas por parte dos técnicos, sem a devida orientação oficial por parte da área central. Ademais, foi apontada defasagem na métrica e na metodologia utilizadas para a distribuição dos processos entre as Superintendências, uma vez que não houve pactuação formal sobre a capacidade operacional de análise de cada unidade, apesar da ampla participação do Iphan/MG e de outras unidades desta autarquia no processo de revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#).

226. Tal defasagem pode comprometer a eficiência e a coerência das manifestações, sobretudo em empreendimentos de grande porte no país, como Mineração de grandes áreas e Usinas Hidrelétricas, nos quais relatórios parciais e solicitações de complementação demandam, como regra, acompanhamento pelo mesmo técnico para garantir melhor compreensão da evolução processual. A ausência de mecanismos que assegurem a observância desses aspectos pode resultar em retrabalho, aumento do tempo de análise e perda de efetividade na condução dos processos de Licenciamento.

227. Ainda, em virtude da automatização de análise do SAIP, há maiores riscos atrelados a emissões de dados equivocados e, portanto, há a necessidade de se intensificar o controle dessas emissões. Logo, tais riscos devem ser controlados e prontamente tratados, por intermédio, a título exemplificativo, de institucionalização de metodologia atinente à tolerância/apetite aos riscos (variação aceitável ou o limite máximo que uma organização se dispõe a suportar em relação ao apetite para um objetivo ou risco específico e quantidade e o tipo de risco que uma organização está disposta a aceitar para alcançar seus objetivos estratégicos, respectivamente) e checagens contínuas, nem que seja por amostragem, em relação aos documentos emitidos, comparando-se com os regramentos e os resultados que se esperam em relação a essa emissão (conformidade).

228. Nessa senda, observa-se uma lacuna significativa nas práticas do Iphan relacionadas à gestão de riscos no âmbito do Licenciamento Ambiental, tendo em vista a inexistência de instrumentos formais de análise preditiva e de definição de tolerância/apetite ao risco. A ausência de metodologias estruturadas que permitam antecipar cenários críticos e avaliar a probabilidade e o impacto de riscos institucionais limita a capacidade

do órgão de atuar de forma preventiva, estratégica e célere. Ferramentas de análise preditiva, baseadas em dados históricos e padrões recorrentes, poderiam subsidiar decisões mais assertivas, otimizando recursos e priorizando processos com maior potencial de impacto sobre o patrimônio cultural.

229. Verifica-se que o Iphan ainda não dispõe de parâmetros institucionais que delimitem qual o nível de risco aceitável na análise dos processos de Licenciamento Ambiental. A definição do apetite e da tolerância a riscos é essencial para orientar a tomada de decisão, conferindo coerência e previsibilidade às manifestações técnicas. A ausência dessa delimitação pode acarretar assimetria de julgamentos e vulnerabilidade nas decisões, uma vez que cada caso tende a ser avaliado de forma isolada, sem referência a um padrão previamente estabelecido. Assim, a implementação de metodologia específica para mensurar e controlar esses riscos representa um passo necessário para o fortalecimento da governança e da segurança institucional no processo de Licenciamento Ambiental.

230. Dessa forma, a experiência em curso evidencia o esforço institucional na busca pela modernização e automatização dos processos de Licenciamento Ambiental, ao mesmo tempo em que sinaliza ameaças de gestão e oportunidades de aprimoramento para consolidar os benefícios já alcançados e ampliar a efetividade da gestão do patrimônio cultural frente aos empreendimentos licenciados.

Achado 10: Deficiências na gestão de medidas compensatórias e na responsabilização por danos ao patrimônio cultural no âmbito do Licenciamento Ambiental

231. Após os exames efetuados, observou-se desafio crítico referente à consecução da missão institucional da autarquia. Trata-se de limitações legais para aplicação de penalidades em descumprimentos relacionados a danos ao patrimônio cultural. No Licenciamento Ambiental, especificamente, em diversos casos, os empreendedores deixam de encaminhar a FCA ao Iphan, mesmo quando exigido, sem que isso resulte em sanções efetivas, devido à ausência de mecanismos normativos claros que subsidiem a responsabilização pelas omissões em buscar a análise/anuência desta autarquia. Soma-se a isso a dificuldade de aplicação de penalidades a empreendimentos que descumprem embargos administrativos, diante da fragilidade dos instrumentos legais disponíveis ao Instituto.

232. No “Diagnóstico da Situação da Área de Arqueologia” (4188903), de 15/2/2023, o CNA cita o Parecer Jurídico nº 00013/2021/PROC/PFIPHAN/PGF/AGU/GMAC (2563050), de 18/1/2021, nos seguintes termos: “o Iphan por não ser órgão ou entidade integrante do [Sistema Nacional do Meio Ambiente] SISNAMA, não pode aplicar as sanções administrativas previstas na [Lei nº 9.605/1998](#) e no [Decreto nº 6.514/2008](#)”. Isso implica na impossibilidade de o Instituto aplicar as penalidades previstas na Lei de Crimes Ambientais. Ademais, no campo da Arqueologia, a única sanção diretamente prevista — a multa estabelecida no art. 25 da [Lei nº 3.924/1961](#) — jamais teve o seu valor atualizado, legislativamente. Corrigido para valores financeiros presentes, esse montante revela-se irrisório, tornando o instrumento ineficaz, do ponto de vista preventivo, pedagógico e punitivo.

233. Outro agravante da exclusão institucional do Iphan do SISNAMA, que restringe sua atuação integrada aos órgãos ambientais e o impede de exercer plenamente o poder de polícia ambiental. Tal limitação compromete a efetividade das ações de fiscalização e o cumprimento das condicionantes estabelecidas nos processos de Licenciamento, enfraquecendo o papel do Instituto como órgão de tutela do patrimônio cultural frente às crescentes pressões advindas dos empreendimentos.

234. Nessa senda, a [Portaria Iphan nº 159/2016](#), estabelece diretrizes para a aplicação de medidas compensatórias em processos de Licenciamento Ambiental que envolvam impactos ao patrimônio cultural, determinando que tais medidas estejam diretamente relacionadas ao tipo de bem afetado — material, imaterial, arqueológico ou paisagístico. Seu escopo contempla a definição de critérios para a elaboração, análise e execução de TAC, buscando garantir coerência e efetividade nas ações de proteção e valorização do patrimônio cultural. Entretanto, constatou-se que o firmamento desse instrumento no âmbito da proteção do patrimônio cultural enfrenta diversos desafios, o que compromete a efetividade das medidas compensatórias quando há constatação de dano presumido ou efetivo ao patrimônio.

235. O “Diagnóstico da Situação da Área de Arqueologia” (4188903), de 15/2/2023, também elenca deficiências significativas, como a dificuldade na indicação precisa dos produtos (bens e serviços) e seus respectivos valores financeiros, a serem contemplados nos próprios TAC, o que fragiliza a base técnica e jurídica desses instrumentos. Complementarmente, o documento observa a ausência de padronização e de capacitação adequada dos servidores envolvidos na proposição e elaboração dos ajustes, resultando em abordagens, por vezes, heterogêneas e desalinhadas com as diretrizes institucionais.

236. Outro ponto crítico refere-se à carência de discussões sistemáticas sobre a implementação de medidas de mitigação e compensação nos processos de Licenciamento, mesmo quando há manifestação do Iphan.

237. Ainda, de acordo com registro de reunião - Ata (6332936), realizada em 8/5/2025, com o Iphan/PR, foram apontadas fragilidades críticas, tanto na fase de instrução — que inclui a elaboração dos Termos de Referência e dos orçamentos para as medidas compensatórias, quanto no acompanhamento da execução dessas medidas, atribuições que recaem sobre a equipe de arqueólogos da Superintendência, já extremamente sobrecarregada devido à elevada demanda por Licenciamentos e à insuficiência de apoio técnico e administrativo.

238. Essa sobrecarga tem levado à adoção de práticas paliativas, como a emissão de anuência a empreendimentos sem a formalização prévia do TAC, com base apenas na manifestação expressa de compromisso do empreendedor em firmá-lo futuramente. Tal medida tem resultado na formação de uma fila crescente de empreendimentos pendentes de formalização — atualmente superior a trinta casos — aumentando o risco de resistência posterior à assinatura e à necessidade de judicialização, o que acarreta litígios prolongados e sobrecarga institucional. A análise do Ofício nº 145/2025/IPHAN-PR-IPHAN (6347119), de 22/5/2025, reforça esse diagnóstico, ao relatar, no âmbito do Iphan/PR, em maio de 2025, doze TAC em execução, seis em tratativas para assinatura e 24 ainda aguardando o início dos trâmites de elaboração. Além dos riscos de prescrição dos danos identificados, a indefinição quanto à efetiva responsabilização dos empreendedores compromete a efetividade dos instrumentos de mitigação de impactos ao patrimônio cultural.

239. Outro aspecto relevante diz respeito ao redirecionamento inadequado das medidas compensatórias, em desacordo com a [Portaria Iphan nº 159/2016](#), que exige correspondência entre o objeto do Licenciamento e o tipo de bem cultural impactado — material, imaterial, arqueológico ou outro. Embora a CGLic considere a norma adequada, reconhece a necessidade de sua revisão para atualização dos fluxos e das medidas previstas nos TAC e e demais instrumentos de regularização, mitigação e compensação que resultem de ações lesivas ao patrimônio cultural acautelado em nível federal, ocorridas em âmbito do Licenciamento Ambiental, bem como para a definição de parâmetros básicos, como valores financeiros e termos de referência, que orientem a indicação dos produtos compensatórios, de forma mais objetiva e concreta. Para isso, a CGLic deverá acionar o DEPAM, o DPI e o CNA a fim de viabilizar a atualização da instrução, como previsão de revisão da [Portaria Iphan nº 159/2016](#) no primeiro semestre de 2026, para atualização dos parâmetros, fluxos e produtos exigidos, de modo a alinhar a atuação corretiva do Iphan à realidade dos processos de Licenciamento Ambiental.

240. Nesse sentido, não se admite atualmente, por exemplo, que compensações voltadas ao patrimônio arqueológico sejam desviadas para ações genéricas de educação patrimonial. Soma-se a isso a deficiência de comunicação e de alinhamento entre os diversos atores institucionais envolvidos — inclusive, áreas técnicas do Iphan, Ministério Público (MP) e Poder Judiciário — o que dificulta a definição de critérios objetivos para a valoração das medidas compensatórias e a uniformização das exigências em processos judicializados.

241. Diante desse conjunto de fragilidades — que abrange limitações legais para aplicação de penalidades, insuficiência de mecanismos normativos, dificuldades operacionais e técnicas na elaboração e execução de TAC e outros instrumentos de regularização, mitigação e compensação,

sobrecarga das equipes, ausência de padronização e comunicação institucional deficitária — constata-se que a atuação do Iphan no Licenciamento Ambiental permanece significativamente comprometida, exigindo a revisão urgente de normas, fluxos, rotinas e instrumentos sancionadores, de modo a fortalecer a capacidade institucional, assegurar a responsabilização efetiva dos empreendedores e garantir maior eficiência, coerência e segurança jurídica na proteção do patrimônio cultural.

II. ACHADOS ATRELADOS À FLUXOS, ROTINAS E NORMATIVOS

Achado 11: Deficiência de diretrizes, fluxos, rotinas e procedimentos padronizados e atualizados, relacionados ao Licenciamento Ambiental

242. O exame realizado evidenciou um conjunto de fragilidades que comprometem a uniformidade e a eficiência da atuação institucional do Iphan no Licenciamento Ambiental, especialmente no que diz respeito à definição de fluxos e diretrizes, à inexistência de modelos padronizados e banco de precedentes, e à desatualização de manuais e instrumentos orientadores. Os tópicos a seguir detalham essas deficiências e seus impactos no processamento, análise e tomada de decisão no âmbito do Instituto.

a) Fluxos e Diretrizes

243. A ausência/deficiência de diretrizes, fluxos, rotinas e procedimentos padronizados e claros para orientar a atuação institucional do Iphan no âmbito do Licenciamento Ambiental tem gerado inconsistências relevantes entre diferentes instâncias e unidades do Instituto. A AUDIN se manifestou no âmbito do processo de elaboração do PGLic, via troca de e-mail (6632938), datado de 8/5/2025, por meio do qual encaminhou anexo de minuta desse Programa de Gestão revisada, via "controle de alterações" e comentários. Nessa revisão, esta Unidade concluiu que, a despeito do PGLic ter sido desenvolvido para apresentar fluxos internos, os fluxos apresentados na normativa sob exame são incompletos e superficiais, e não abarcam as necessidades de transparência dos fluxos, rotinas e procedimentos deste Iphan, como evidenciado em um dos comentários feitos à proposta do texto normativo, transcrita abaixo:

[...] Aconselha-se que seja apresentado fluxo de ações/processos a serem realizados, por meio de utilização de ações concretas (como: recebe, distribui, analisa, aprova etc), e não apenas a referenciação de Unidades e agentes do Iphan, sem uma contextualização e referenciação de ações e processos. No intuito de elucidar as etapas do referido fluxo de processos, sugere-se que cada unidade possua fases e atividades a serem realizadas, de acordo com o andamento do processo de licenciamento ambiental. Ademais, estas devem estar descritas de forma assertiva e explícita, no intuito de se evitar assimetrias informacionais. Exemplo sugerido: na célula "Coordenador Técnico" inserir a atividade/fase: "análise" e assim por diante. Esta ação deve se aplicar a todas as unidades do fluxograma em apreço. [...]

244. Face ao exposto, observa-se que, inobstante os avisos referenciados, a portaria que implementou o PGLic - [Portaria Iphan nº 259/2025](#), não contempla fluxos, rotinas e procedimentos institucionalizados satisfatórios no âmbito do Iphan. Nesse contexto, não foram apresentadas as ações a serem realizadas, por unidade responsável, tampouco prazos definidos, o que facilitaria o acompanhamento e o controle da política pública em comento, inclusive eventuais cobranças e regularizações.

245. Ressalta-se que as fragilidades identificadas também se reproduzem no fluxo proposto para o PGLic, apresentado nas Figuras 9 (Fluxo para FCA) e 10 (Fluxo para projetos e relatórios), no item 4.4 deste relatório. Esses fluxos revelam deficiências na descrição das atividades e rotinas do Licenciamento Ambiental, que permanecem insuficientemente detalhadas, podem gerar obscuridades e dúvidas. Evidencia-se, assim, a necessidade de estruturá-los de forma mais abrangente, coerente e uniforme, com legitimação da Alta Gestão do Iphan por meio de regramentos oficiais aplicáveis a todas as unidades.

246. No Fluxo de FCA (Figura 9), se identificam necessidades de aprimoramento para alinhar o fluxograma às exigências da minuta da Instrução Normativa (6805786), e versão publicada posteriormente (6933615). Destaca-se, inicialmente, a ausência de uma etapa clara de recebimento e distribuição dos processos pela Sede Nacional, conforme disposto no Art. 4, o que compromete a adequada verificação de competência e capacidade das unidades. Além disso, o fluxo não explicita a emissão do TRE nem a abertura do processo correspondente no SEI, procedimentos obrigatórios previstos no Art. 8 e essenciais para assegurar rastreabilidade e formalidade técnica.

247. Da mesma forma, o fluxograma deixa de representar a checagem do conteúdo mínimo da FCA, conforme estabelecido no Art. 7, tampouco incorpora o regime de solicitação de complementação, que deve ocorrer apenas uma vez e dentro de prazos específicos. Além disso, os diferentes prazos aplicáveis às diversas peças processuais não estão devidamente mapeados, dificultando a visualização das obrigações de cumprimento em dias corridos, conforme determinação normativa.

248. Outro ponto crítico refere-se à ausência de etapas que registrem a emissão formal das manifestações e sua comunicação aos destinatários previstos na IN, o que prejudica o controle adequado do fluxo decisório. Há também lacunas quanto ao monitoramento da validade do TRE e à possibilidade de sua revalidação, assim como à representação dos fluxos específicos aplicáveis a ocorrências arqueológicas em campo, que possuem regras próprias de paralisação e prazos de resposta.

249. Já no Fluxo para projetos e relatórios (Figura 10), evidenciam-se fragilidades estruturais que comprometem a aderência aos procedimentos previstos na minuta da IN supramencionada. Observa-se, inicialmente, a ausência de uma etapa clara de recebimento e distribuição das demandas pela Sede Nacional, o que impede a verificação adequada da competência e da capacidade das unidades antes da abertura da análise técnica. Essa omissão gera riscos de encaminhamento incorreto dos processos e dificulta a padronização institucional.

250. Identifica-se também a falta de representação das etapas destinadas à conferência do conteúdo mínimo dos projetos e relatórios, bem como do tratamento normativo aplicável à complementação de informações. O fluxograma não incorpora os limites e condições para solicitações de complementação, tampouco explicita as consequências da não apresentação de elementos essenciais, o que compromete a segurança jurídica e a rastreabilidade processual.

251. Embora o prazo de 30 (trinta) dias para manifestação técnica esteja indicado de forma geral, o fluxo não detalha os mecanismos de controle e prorrogação previstos na minuta, nem esclarece a forma como a justificativa deve ser formalizada. Além disso, a disposição gráfica não diferencia adequadamente os procedimentos aplicáveis a demandas arqueológicas, que possuem regras específicas, prazos próprios e ações obrigatórias não contempladas no desenho. Outrossim, deve-se informar no fluxo se os dias contabilizados se referem a dias corridos ou úteis, o que não foi detalhado.

252. O encerramento processual apresentado no fluxograma é pouco preciso, não evidenciando as etapas formais de comunicação da decisão, de registro no SEI e de atualização dos controles institucionais, conforme determinam os dispositivos normativos. Em conjunto, essas lacunas demonstram que o fluxo necessita de maior detalhamento, coerência e alinhamento aos requisitos previstos na minuta, de modo a garantir uniformidade, clareza e segurança no tratamento das demandas de projetos e relatórios. Cabe ressaltar que essas análises levaram em consideração a publicação do supramencionado normativo à data da finalização deste relatório final (6933615).

253. Por fim, a inexistência de critérios objetivos institucionalizados para a priorização de análises no Licenciamento Ambiental evidencia lacuna relevante na governança do Iphan. Não há normativo, manual ou referencial que estabeleça, de forma explícita e detalhada, a ordem de análise de processos com base em parâmetros objetivos — como o método "Primeiro que Entra, Primeiro que Sai" (PEPS) ou critérios específicos para empreendimentos de alta relevância, criticidade ou materialidade, incluindo PAC, PPI, demandas judiciais ou provenientes de órgãos de controle. Embora algumas unidades adotem, na prática, critérios como risco de dano pessoal, interesse público e atendimento a solicitações de TCU, CGU, DPF,

MP ou do Poder Judiciário, tais priorizações carecem de respaldo formal. A ausência de institucionalização nacional desses parâmetros permite priorizações indevidas, gera riscos de integridade e compromete a uniformidade das decisões no âmbito do Licenciamento Ambiental.

b) Modelos, banco de precedentes e regramentos adicionais

254. Contribuem para esse cenário a deficiência/inexistência de modelos uniformes para documentos essenciais — como ofício de qualificação de empreendimento, Termo de Referência Específico (TRE), TCE e anuências, por tipo de objeto —, bem como a escassez de instâncias formais de deliberação técnica, como a realização de reuniões periódicas entre técnicos da sede e das superintendências.

255. Por derradeiro, frisa-se os desafios enfrentados na área da Arqueologia, vital para o Licenciamento Ambiental, nos quais a ausência de padronização nos documentos encaminhados pelas consultorias e afins pode gerar equívocos técnicos, retrabalho e aumento do tempo de tramitação processual. Situação semelhante ocorre nas SE do Iphan, que carecem de orientações padronizadas para situações recorrentes, como a emissão de "certidões negativas de tombamento", frequentemente demandadas por instituições externas a esta autarquia, ou nas solicitações de anuência para supressão vegetal. A referida certidão atesta oficialmente que um determinado imóvel não é tombado, não possui processo de tombamento em andamento, não integra conjunto tombado e não está situado na área de entorno de bens protegidos em âmbito federal. Ademais, esclarece os seus limites, uma vez que ela não possui validade para fins de Licenciamento Ambiental e não abrange informações sobre bens arqueológicos ou bens registrados. O documento também orienta sobre a necessidade de consultas às esferas estadual e municipal, pois o tombamento é competência concorrente entre os diferentes níveis de governo. Em pese esta AUDIN não tenha localizado regramento que discipline a emissão dessas certidões ou afins, em casos fáticos, localizaram-se documentos que instrumentalizam essa prática, como os documentos SEI 6597910, 6603062, 6516940, 6594439, todos emitidos no ano de 2025.

256. Ainda, constata-se forte subjetividade nas análises e nos pareceres da área de arqueologia. Representantes do Iphan/SP (Ata 6388374, de 10/6/2025) relataram diferentes interpretações técnicas, ausência de uniformidade mesmo sob a [IN Iphan nº 1/2015](#), inexistência de padrão na elaboração de projetos e relatórios de impacto, além de produtividade desigual entre os nove técnicos especializados, com aplicação de critérios subjetivos e variações na classificação de empreendimentos. A inexistência de banco de precedentes ou pareceres técnicos vinculantes, por objeto, fragiliza a padronização e a segurança jurídica. Sem mecanismos de registro, sistematização e consulta a decisões anteriores, surgem interpretações divergentes para casos similares, comprometendo coerência, gerando retrabalhos, insegurança aos empreendedores e dificultando a coordenação entre unidades do Instituto, além de impedir o aproveitamento de entendimentos consolidados.

257. Adicionalmente, verifica-se ausência de regramentos claros sobre critérios objetivos para avocação, distribuição e redistribuição de processos. Embora o PGlic preveja tais medidas, não foram identificados normativos que definam parâmetros objetivos para sua aplicação. A inexistência de critérios padronizados gera práticas distintas, com registros de múltiplas redistribuições — como o passivo do Iphan/MG em Licenciamento, transferido para o Iphan/PE e forças-tarefas (Processo nº 01514.001127/2023-13). Tal cenário evidencia fragilidade na governança, demandando normativos que uniformizem procedimentos e assegurem transparência.

Também se constatou ausência de normativos que estabeleçam padrões claros e uniformes para diligências, inclusive complementações. No Iphan/PR (Ata 6332936, de 16/5/2025), embora a regra preveja uma única diligência por processo, técnicos enviam solicitações complementares por e-mail para evitar retrabalhos, permitindo múltiplos atendimentos. A inexistência de disciplina normativa sobre quantidade máxima de diligências, padrões processuais e hipóteses de complementação fragiliza a uniformidade institucional, gera riscos à segurança jurídica e pode ocasionar procrastinação por empreendedores, retrabalhos e demora nas análises, agravada pelo insuficiente quadro de pessoal.

c) Manuais

258. Pontua-se, ainda, a ausência de atualização do manual de utilização do SAIP, disponibilizado em formato de passo a passo no endereço eletrônico <https://manual-saip-externo.iphan.gov.br/en/latest/>. O referido material, não datado, não reflete os aprimoramentos decorrentes da revisão normativa e das evoluções implementadas no sistema, o que compromete sua função de orientar, de forma clara e padronizada, os usuários internos e externos.

259. Tal lacuna dificulta a adequada compreensão dos fluxos e das funcionalidades atualizadas do SAIP, gera risco de inconsistências na alimentação e tramitação dos processos e fragiliza a uniformidade da ação institucional no âmbito do Licenciamento Ambiental. Essa necessidade de atualização do aludido Sistema foi mencionada na resposta apresentada pela CGLic, via Anexo (6387699) do Ofício nº 567/2025/CNL/DAEI-IPHAN (6384811), de 6/6/2025 em relação ao item 5 da SA nº 1/2025 (6199863), e ratificada em diversas reuniões efetuadas com a equipe dessa Coordenação.

Achado 12: Ausências de critérios de sustentabilidade nos normativos que regem o Licenciamento Ambiental

260. No âmbito do Licenciamento Ambiental, foram levantados questionamentos acerca da consideração de critérios de sustentabilidade nas análises técnicas realizadas pelo Iphan por intermédio do item 14 da SA nº 2/2025 (6602550). Entre os pontos destacados, buscou-se esclarecer se há critérios específicos de sustentabilidade formalmente definidos e aplicados, bem como identificar os normativos que lhes dão respaldo, tais como portarias, instruções normativas ou resoluções. Também foi questionado de que forma tais critérios poderiam ser aplicados na prática, seja por meio de indicadores de desempenho, matrizes de avaliação ou parâmetros técnicos mínimos.

261. Outro aspecto relevante abordado refere-se à existência de tratamento diferenciado em razão do porte dos empreendimentos ou da natureza dos impactos ambientais, assim como à possibilidade de priorização de determinados processos em função de características sustentáveis. Nesse sentido, indagou-se se projetos com menor impacto, que apresentem medidas de mitigação ou compensação mais robustas do que o mínimo exigido, ou que possuam certificações ambientais reconhecidas, recebem prioridade nas análises do Iphan.

262. Adicionalmente, buscou-se esclarecer se a revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#) contempla a incorporação de critérios explícitos de sustentabilidade ao rito procedural do Licenciamento Ambiental. Questionou-se, ainda, se existem diretrizes formais sobre o tema e, em caso negativo, se há intenção institucional de desenvolvê-las ou incorporá-las. Por fim, foi solicitado que fosse indicada a fase atual desse processo de revisão, seja na elaboração de estudos técnicos, na construção de minuta para consulta pública ou em tratativas interinstitucionais.

263. Em resposta, a CGLic informou, por intermédio do Anexo (6602550) do Ofício nº 958/2025/CGLic/DAEI-IPHAN (6602546), de 19/8/2025, que nenhum dos critérios acima é aplicado nas análises dos empreendimentos.

264. Conclui-se, dessa maneira, que as manifestações técnicas se concentram exclusivamente na avaliação de impactos sobre o patrimônio cultural, conforme previsto na [IN Iphan nº 1/2015](#), que regulamenta a atuação do Instituto no âmbito do Licenciamento. Logo, à luz das respostas fornecidas até a data de finalização deste Relatório Final, infere-se que não são utilizados critérios, parâmetros e regramentos específicos, que busquem garantir a sustentabilidade ambiental. Também não foi apontada intenção institucional de desenvolvê-los ou incorporá-los ao corpo regimental desta autarquia.

265. Ademais, a legislação que orienta a atuação do Iphan em processos de Licenciamento Ambiental ([Lei nº 3.924/1961](#), [Decreto nº 6.848/2009](#), [14/5/2009](#), [IN Iphan nº 1/2015](#) e outros) estabelece o dever institucional de proteção do patrimônio cultural e arqueológico, mas não prevê expressamente critérios relacionados à sustentabilidade ambiental, apesar de a missão institucional do órgão prever esse elemento fundamental

em seu Mapa Estratégico e em sua Cadeia de Valor, conforme demonstrado a seguir: “Promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma sustentável, contribuindo para a cidadania plena e para o reconhecimento, valorização e difusão da diversidade cultural” (Grifo nosso).

266. Insta mencionar que é entendimento da PF/Iphan que o patrimônio cultural integra a dimensão “meio ambiente”, conforme positivado na Nota Jurídica nº 00442/2025/PFIPHAN/PGF/AGU (6375053), de 3/6/2025. Diante do posicionamento jurídico, o patrimônio cultural deve ser tratado como indisponível, finito e inalienável.

267. Ademais, normativos de caráter mais amplo, como a Política Nacional do Meio Ambiente ([Lei nº 6.938/1981](#)) e a [CF/88](#) (art. 225), consagram o princípio da sustentabilidade como diretriz de gestão ambiental, mas sua aplicação pelo Iphan carece de regulamentação própria no que concerne à interface entre meio ambiente e patrimônio cultural, principalmente quanto a aspectos relacionados a Licenciamento Ambiental.

268. Nesse viés, foi publicada no Boletim Administrativo Eletrônico (BAE) nº 1995 - Ed. semanal de 14/11/2025, a [Portaria Iphan nº 292, de 10/11/2025](#), que dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito deste Instituto. A referida Portaria apresenta princípios e diretrizes institucionais que, embora voltados à gestão administrativa, dialogam com aspectos essenciais do processo de Licenciamento aplicado à preservação do patrimônio cultural. Entre esses princípios, destacam-se a racionalização e o consumo consciente, que reforçam a necessidade de soluções técnicas equilibradas e adequadas às características e fragilidades dos bens culturais. Essa orientação favorece intervenções que reduzem impactos, otimizem recursos e promovam maior cuidado com estruturas históricas, sítios arqueológicos e contextos socioculturais sensíveis. Soma-se a isso o princípio institucional de identificação de alternativas de menor impacto, plenamente compatível com o processo de análise conduzido pelo Iphan, no qual se avaliam diferentes soluções locacionais e tecnológicas para mitigar danos ao patrimônio.

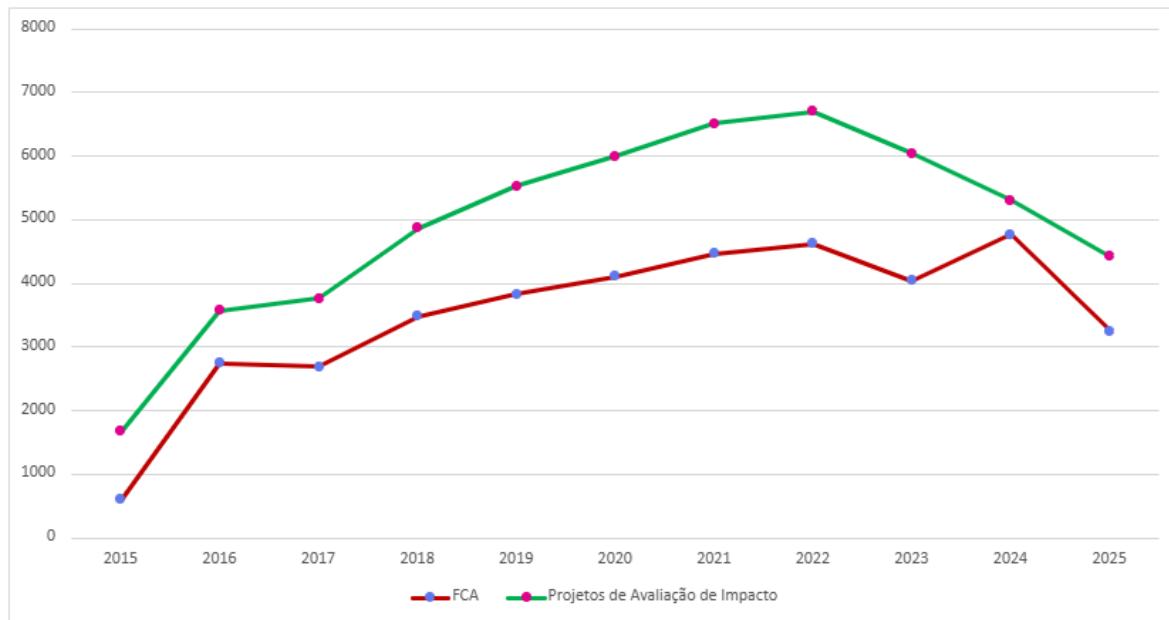
269. Outro princípio relevante é o da efetividade e qualidade na prestação do serviço público, que fortalece a necessidade de pareceres técnicos claros, coerentes e fundamentados, aprimorando a segurança decisória e contribuindo para maior previsibilidade no processo de Licenciamento Ambiental. Além dos princípios norteadores, a Portaria também estabelece diretrizes administrativas que convergem com o Licenciamento Ambiental, especialmente no que se refere à governança institucional e à transparência. A determinação de ampliar a disponibilização de informações em formato aberto fortalece a publicidade dos atos e a clareza das manifestações técnicas emitidas no âmbito do Licenciamento. Do mesmo modo, os mecanismos de monitoramento, metas e avaliações periódicas instituídos pela Portaria contribuem indiretamente para o aperfeiçoamento da gestão do processo de análise de impacto ao patrimônio, oferecendo bases para maior organização interna e melhor acompanhamento dos fluxos.

270. A Portaria ainda enfatiza a necessidade de capacitação contínua das equipes técnicas do Iphan, o que se relaciona diretamente com a qualidade das avaliações realizadas em processos de Licenciamento, que frequentemente demandam conhecimentos especializados em arqueologia, arquitetura, conservação, antropologia e gestão do patrimônio. Esses elementos reforçam o compromisso institucional com análises qualificadas, fundamentadas e alinhadas às exigências contemporâneas de proteção cultural, evidenciando como princípios e diretrizes administrativas podem fortalecer a atuação do Iphan no Licenciamento Ambiental voltado à preservação do patrimônio cultural.

Achado 13: Descumprimento de prazos definidos em normativos relativos a Licenciamento Ambiental

271. No decorrer da auditoria, evidenciou-se que, nos últimos anos, foi crescente a demanda pelo Licenciamento Ambiental conduzido pelo Iphan. O Gráfico 3, a seguir, elaborado a partir da Figura 2 do Anexo CNL - Solicitação de Auditoria nº 1 (6387699), demonstra a evolução no número de FCA e na análise de projetos demandados pelo Licenciamento Ambiental, ao passo que o Iphan não implementou medidas suficientes para que essa absorção se desse em conformidade com as exigências da [IN Iphan nº 1/2015](#).

Gráfico 3: Evolução no número de FCA e Projetos de Avaliação de Impacto de 2015 a 21/10/2025

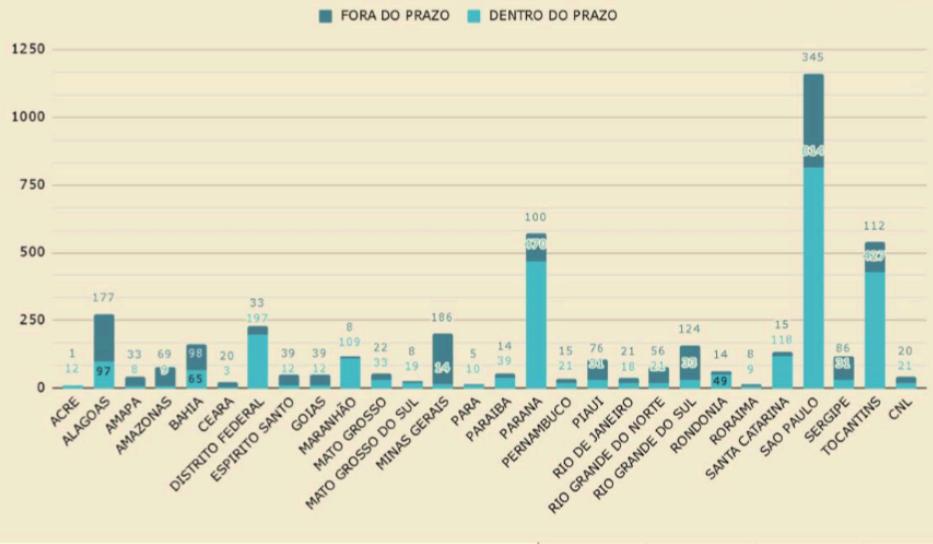


Fonte: Elaboração própria, com base na planilha SEI 6830076, relacionada à Figura 2 do Anexo CNL - Solicitação de Auditoria nº 1 (6387699)

272. Reforçando essa insuficiência de medidas para absorção da demanda do Licenciamento Ambiental, os Gráficos 4, 5, 6, 7 e 8, abaixo, também subsidiam uma análise sobre a evolução das demandas e a produtividade, por unidade, e a necessidade de um instrumento mais eficiente que permita coordenar, de forma mais otimizada, as demandas do Licenciamento Ambiental. Tal necessidade encontra respaldo nas próprias competências regimentais da Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental, especialmente aquelas que preveem a articulação institucional com outros entes e órgãos (inciso II), a orientação e supervisão das unidades do Iphan (inciso III), o desenvolvimento de ferramentas e diretrizes normativas (inciso IV) e a elaboração e coordenação de planos de ação específicos (inciso XII). Em conjunto, essas atribuições indicam a importância de mecanismos estruturados de gestão e integração capazes de aprimorar o fluxo de informações, reduzir sobreposições de esforços e aumentar a eficiência na resposta institucional frente ao crescente volume de processos de Licenciamento Ambiental.

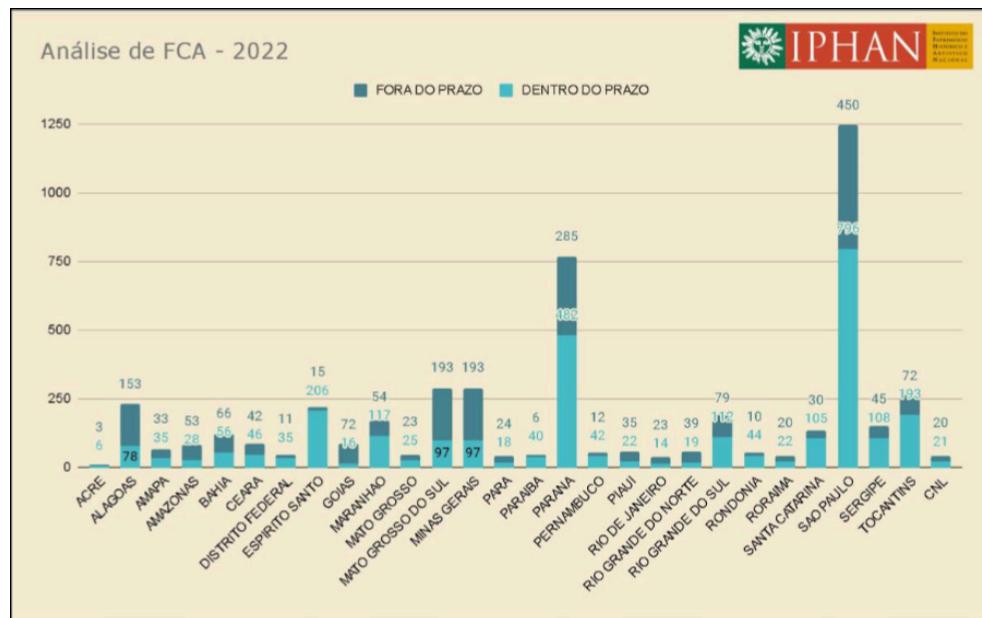
Gráfico 4 - Quantitativo de análise de FCA, dentro e fora do prazo, no ano de 2021, por unidades do Iphan

Análise de FCA - 2021



Fonte: Resposta da CGLIC à SA nº 1/2025 – Anexo CNL (6387699)

Gráfico 5 - Quantitativo de análise de FCA, dentro e fora do prazo, no ano de 2022, por unidades do Iphan



Fonte: Resposta da CGLIC à SA nº 1/2025 – AUDIN/IPHAN (6199863)

Gráfico 6 - Quantitativo de análise de FCA, dentro e fora do prazo, no ano de 2023, por unidades do Iphan

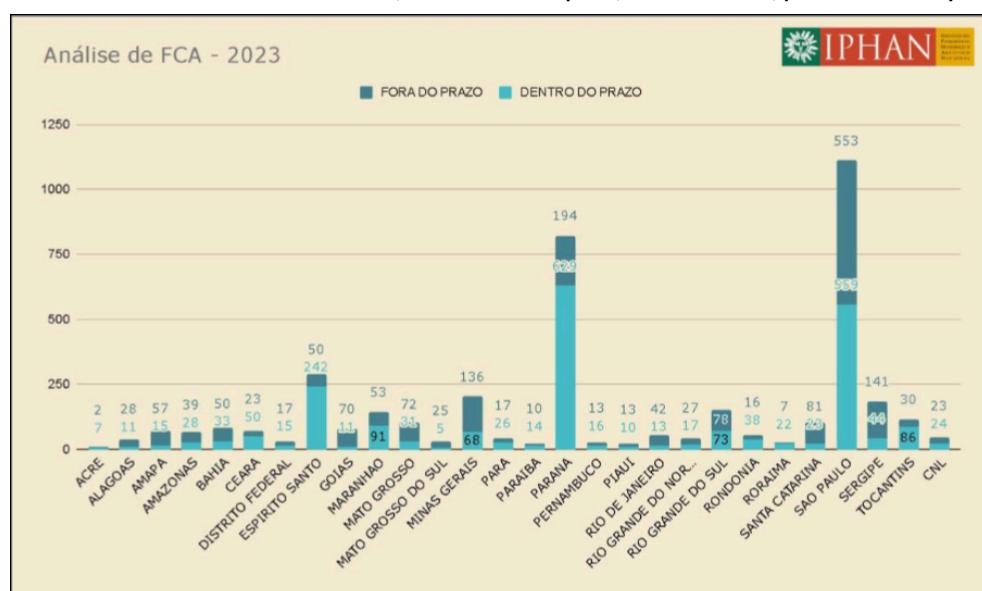
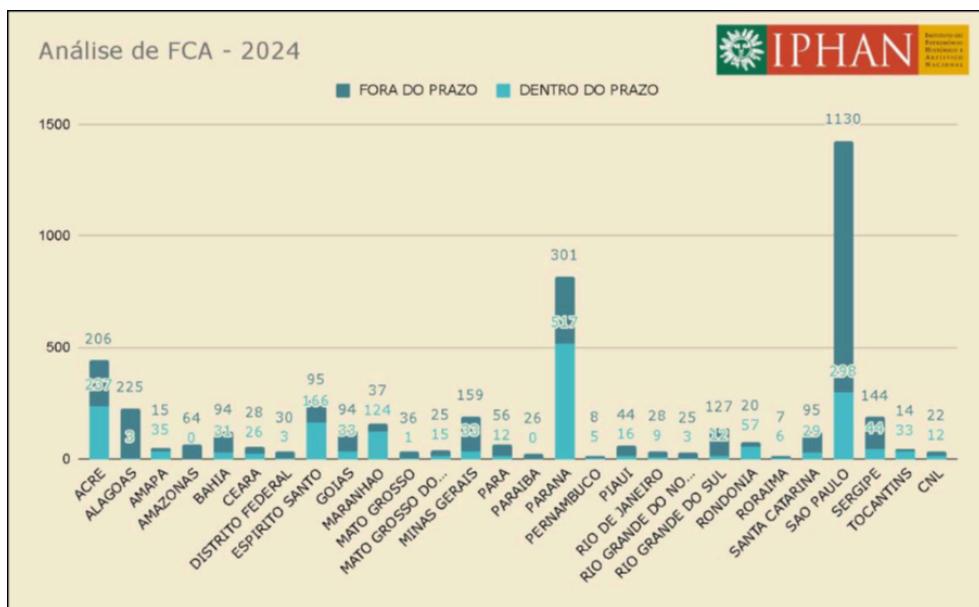
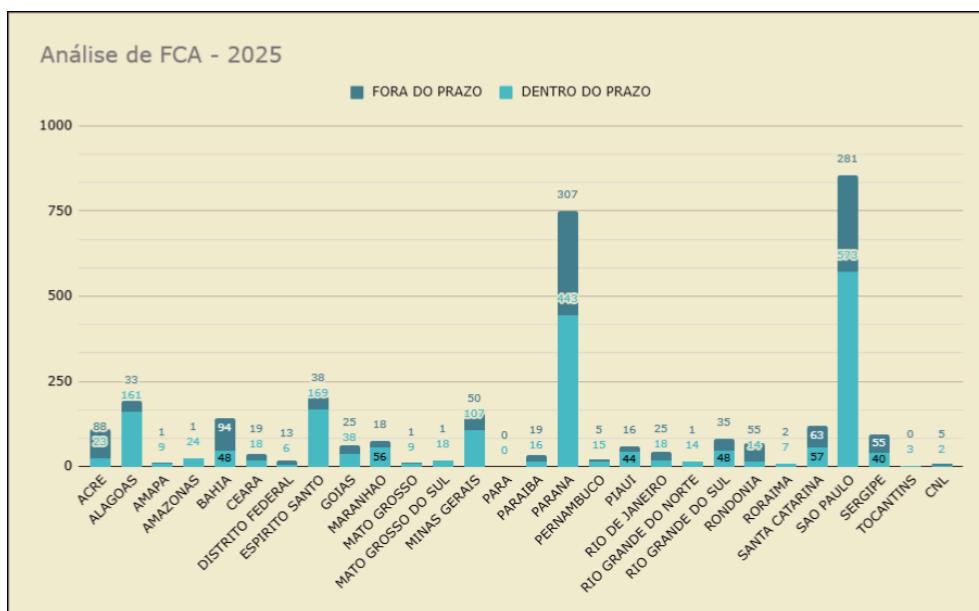


Gráfico 7 - Quantitativo de análise de FCA, dentro e fora do prazo, no ano de 2024, por unidades do Iphan



Fonte: Resposta da CGLIC à SA nº 1/2025 – AUDIN/IPHAN (6199863)

Gráfico 8 - Quantitativo de análise de FCA, dentro e fora do prazo, até 21/10/2025, por unidades do Iphan

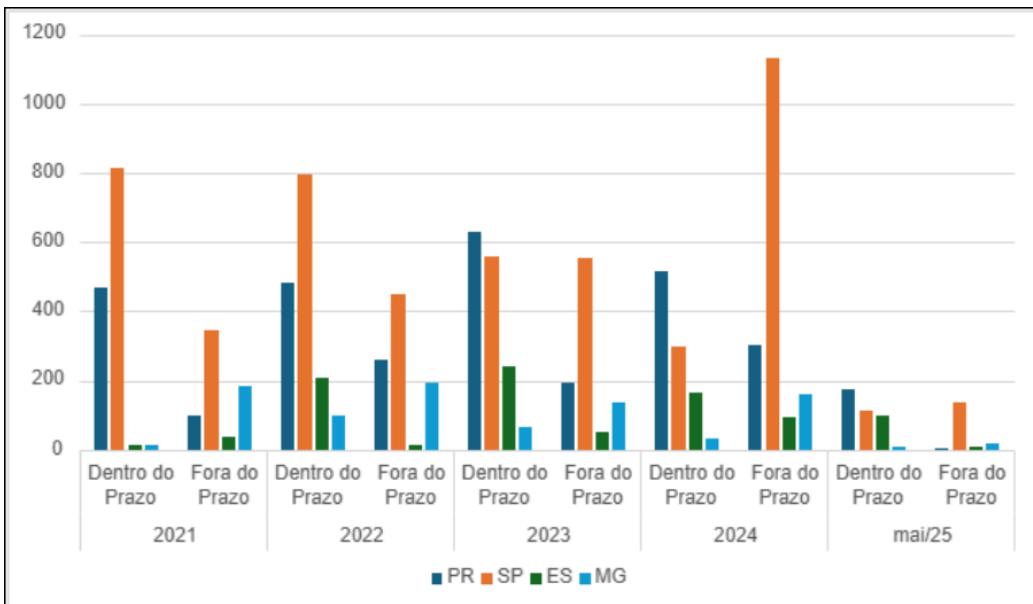


Fonte: Resposta da CGLIC à solicitação via e-mail, em 21/10/2025 (6813627)

273. Esses dados têm sido utilizados como parâmetros fundamentais para o monitoramento da produtividade, da eficiência institucional, da capacidade de resposta das unidades descentralizadas, da uniformidade dos procedimentos técnicos, do cumprimento dos prazos regulamentares e da efetividade das medidas de gestão adotadas no âmbito do Licenciamento Ambiental, permitindo identificar gargalos operacionais, assimetrias regionais e oportunidades de aprimoramento na coordenação e no acompanhamento das demandas. É importante ressaltar que a mensuração da produtividade está diretamente relacionada ao esforço técnico demandado para a emissão das manifestações nos processos de Licenciamento, cuja complexidade pode variar de forma significativa conforme as especificidades de cada caso. Nesse contexto, o descumprimento dos prazos definidos em normativos específicos compromete a previsibilidade dos procedimentos, afeta a credibilidade institucional e pode gerar impactos negativos tanto para os empreendedores quanto para a proteção do patrimônio cultural, além de ensejar possíveis apurações e responsabilizações em virtude da ilegalidade decorrente.

274. Para dimensionar melhor os números apresentados nas figuras acima, apresenta-se, a seguir, gráfico com um panorama sobre o cumprimento dos prazos nas análises de FCA nas SE de Paraná, São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais (Iphan/PR, Iphan/SP, Iphan/ES e Iphan/MG, respectivamente).

Gráfico 9 - Análises de FCA dentro e fora do prazo de 2021 a (mês) de 2025, no Iphan/PR, no Iphan/SP, no Iphan/ES e no Iphan/MG



Fonte: Elaboração própria, com base nos gráficos 4 a 8, extraídas do Anexo CNL - SA nº 1 (6387699)

275. A análise dos números referentes à atuação do Iphan/PR, do Iphan/SP, do Iphan/ES e do Iphan/MG, quanto à análise de FCA, evidencia que, ao longo dos últimos anos, uma parcela significativa das apreciações ocorreu fora dos prazos regulamentares. Em 2021, aproximadamente 33,8% dos processos foram concluídos de forma extemporânea. No ano seguinte, 2022, esse índice aumentou para 36,7%, demonstrando uma tendência de agravamento da dificuldade institucional em atender à demanda dentro dos limites temporais previstos.

276. Em 2023, a situação se manteve crítica, com 38,4% das análises realizadas além do prazo legal, confirmando a persistência de gargalos operacionais e a necessidade de revisão estrutural dos fluxos de trabalho, bem como de outros elementos de coordenação, controle e acompanhamento por parte do Iphan. O quadro alcançou seu ponto mais preocupante em 2024, quando quase dois terços das análises (62,4%) foram efetuadas fora do prazo, comprometendo gravemente a previsibilidade e a segurança jurídica do processo de Licenciamento.

277. Já em 2025, considerando os dados até maio, verifica-se uma redução do índice de descumprimento de prazo para 29,8%, o que indica uma possível recuperação da capacidade de resposta institucional, possivelmente pela implementação do PG Lic no âmbito deste órgão. Entretanto, ainda se considera um patamar elevado, especialmente em se tratando de prazos que possuem relevância estratégica para a efetividade das políticas públicas de Licenciamento Ambiental. Logo, devem haver melhorias contínuas em relação à implantação desse Programa, com vistas a aperfeiçoar mecanismos de gestão, acompanhamento e controle, como institucionalização de critérios objetivos de análise e de distribuição de processos, e aferição e monitoramento de indicadores de desempenho, inclusive de produtividade e qualidade.

278. Ademais, retratando esse desafio, analisou-se o Processo nº 01450.005652/2024-81, instaurado a partir de denúncia referente ao suposto descumprimento, por parte do Iphan/MG em relação à [IN Iphan nº 1/2015](#), que estabelece prazos para manifestação nos procedimentos de Licenciamento Ambiental. A apuração foi objeto do Processo TC nº 020.524/2023-4, no âmbito do TCU, cujo desfecho foi o arquivamento dos autos, conforme deliberado no [Acórdão nº 1289/2024-TCU-Plenário](#), em razão da ausência dos pressupostos de admissibilidade previstos no regimento do Tribunal.

279. A partir da análise do item 15 - Instrução do Anexo (5518995) do referido processo, aduz-se que, embora o Tribunal tenha decidido pelo arquivamento da denúncia, a análise técnica realizada no referido processo permitiu identificar fragilidades importantes na atuação dessa Superintendência, com destaque para a insuficiência de força de trabalho frente à complexidade e volume da demanda de Licenciamento Ambiental. A denúncia, que se baseou em uma amostra de 36 processos, apontava atrasos superiores a cem dias, em etapas como análise de FCA, projetos de avaliação de impacto ao patrimônio e relatórios. A análise do TCU confirmou a existência de atrasos, cujas médias foram de 25 dias para FCA, 55 dias para projetos e 48 dias para relatórios, com altos desvios padrão, indicando a ocorrência de valores atípicos que distorcem a média e evidenciam a heterogeneidade dos prazos.

280. Conforme demonstrado, cerca de 95% dos processos sob responsabilidade do Iphan/MG apresentam os seus empreendimentos classificados nos Níveis III e IV da [IN Iphan nº 1/2015](#), o que significa que se tratam de empreendimentos de alta complexidade, que demandam múltiplas etapas técnicas e análises especializadas. Esse cenário exige atuação intensiva de profissionais com formação específica, como arqueólogos. Cabe salientar que enquanto o Iphan/SP contava com nove arqueólogos, o Iphan/MG dispunha de apenas quatro, número considerado insuficiente diante da carga de trabalho imposta. A limitação de pessoal, somada ao elevado passivo de processos acumulados e à entrada de demandas fora do fluxo ideal – como casos em que o processo é protocolado no Iphan antes da solicitação de licença ao órgão ambiental competente – compromete a capacidade de resposta da unidade.

281. Essas restrições levaram, inclusive, à necessidade de criação de forças-tarefa nos anos de 2018 e 2019, com redistribuição excepcional de relatórios de arqueologia para outras superintendências, como já relatado. Em resposta ao quadro adverso, o Iphan/MG passou a adotar medidas como o desenvolvimento de um controle administrativo de priorização de análise de processos de Licenciamento Ambiental, amparada em critérios objetivos, como risco de dano pessoal, interesse público, pertencimento ao PAC ou ao PPI, e atendimento de demandas provenientes de órgãos de controle (como, TCU, CGU, DPF e Ministério Público) e do Poder Judiciário. No entanto, não foi identificada a institucionalização, via normatização, dessa priorização, tanto no âmbito dessa Superintendência, tampouco no âmbito nacional, da Entidade.

282. Esse contexto de fragilidades nos registros e fluxos administrativos não é exclusivo de uma unidade específica, refletindo-se, ainda que de formas distintas, em outras SE. Tal cenário pode ser ilustrado por informações oriundas de canais institucionais de escuta social, que evidenciam a percepção da sociedade quanto à morosidade nos trâmites relacionados ao Licenciamento Ambiental. No [Boletim Bimestral da Ouvidoria-Geral do Iphan, edição março-abril 2025](#), folha 5, no item “Áreas mais demandadas por subassunto”, observou-se, a título exemplificativo, que o Iphan/SP recebeu maior número de reclamações classificadas pelo subassunto “Atraso nas análises dos processos de Licenciamento Ambiental”, correspondente ao total de 65 reclamações.

283. No decorrer desta auditoria, as reuniões conduzidas por esta AUDIN revelaram, em algumas unidades, que a morosidade decorre, em grande parte, de entraves estruturais, como a insuficiência de força de trabalho, a sobrecarga de atividades e a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e controle dos prazos.

Achado 14: Fragilidades normativas e riscos institucionais do Iphan diante da recente publicação da LGLA

284. A promulgação da LGLA, contextualizada no item 4.5 deste relatório, trouxe a promessa de maior racionalização e previsibilidade aos procedimentos de Licenciamento no país; contudo, sua aplicação tem revelado lacunas quanto à integração de aspectos culturais e patrimoniais no processo. A legislação, ao priorizar a simplificação e desburocratização, não contemplou de forma suficiente a articulação entre a proteção do meio ambiente natural e a salvaguarda do patrimônio cultural, gerando incertezas na definição de competências e nos fluxos de manifestação técnica dos órgãos intervenientes, como o Iphan. A ausência de dispositivos específicos voltados à gestão de impactos sobre bens culturais materiais e imateriais dificulta a atuação coordenada entre as esferas federativa, comprometendo a efetividade das análises e condicionantes culturais nos processos de Licenciamento.

285. Nesse contexto, a atuação do Iphan permanece regida por normas esparsas, que não abrangem a totalidade das especificidades regionais, procedimentais e técnicas das Superintendências Estaduais. As reuniões realizadas com unidades técnicas evidenciaram que o Instituto não dispõe de arcabouço jurídico consolidado e uniforme para disciplinar o Licenciamento sob a ótica cultural, revelando fragilidades normativas. Conforme Ata (6388374), o Coordenador-Geral da CGLic destacou que apenas o Ibama possui obrigação legal de consultar o Iphan e que não existe uma lei geral sobre o tema, levando estados e municípios, em regra, a não realizarem consulta. Para o Iphan/MG, a [IN Iphan nº 1/2015](#) — atualmente em revisão — é insuficiente por ter sido elaborada aderindo ao processo de Licenciamento do Ibama, sem contemplar peculiaridades regionais, gerando insegurança jurídica (Ata 6647523).

286. No Iphan/PR (Ata 6332936, de 8 e 9/5/2025), identificaram-se lacunas conceituais e de regramento na [IN Iphan nº 1/2015](#), especialmente quanto a empreendimentos como condomínios verticais, linhas de transmissão e loteamentos, motivando sua revisão e envio à consulta pública (Processo nº 01450.002368/2023-71). Registrhou-se, ainda, inexistência de dispositivos legais que permitam a aplicação de sanções e ausência de fundo específico para gestão do patrimônio cultural, comprometendo medidas compensatórias e dificultando a execução de TAC. O CNA, conforme Ata 6599204, relatou inexistência de normativo específico sobre fiscalização de bens arqueológicos e falhas significativas no Sistema Fiscalis.

287. No âmbito nacional, verificou-se que a [Lei nº 15.190/2025](#) (decorrente do [Projeto de Lei \(PL\) nº 2.159, de 18/5/2021](#)), apresenta riscos de esvaziamento da função institucional do Iphan como órgão interveniente. Com a derrubada de 52 dos 63 vetos presidenciais, no final de novembro de 2025, a concentração da decisão no empreendedor ou órgão licenciador, sem intervenção obrigatória do Iphan, distorceria a lógica do Licenciamento como instrumento de equilíbrio entre desenvolvimento e preservação cultural, enfraquecendo a governança interinstitucional e a proteção de direitos difusos e coletivos. A esse respeito, em 19/12/2025, o Iphan emanou [Nota do sobre a Lei nº 15.190/2025](#), em que destaca que, com a derrubada de vetos presidenciais, foram restabelecidos dispositivos que “ampliam as hipóteses de dispensa de licenciamento, flexibilizam instrumentos de controle e reduzem a participação de órgãos técnicos especializados — entre eles o Iphan — nas análises de impacto.” O Instituto destaca que tais mudanças comprometem a identificação e a proteção de bens materiais e imateriais, sítios arqueológicos e referências identitárias, além de favorecer decisões desamparadas de avaliação técnica qualificada. Critica também a ampliação da Licença por Adesão e Compromisso, a ausência de diretrizes nacionais mínimas e o risco de uma competição regulatória entre Estados, fatores que dificultam o controle e aumentam a vulnerabilidade de grupos e comunidades tradicionais. Ao final, o Iphan reafirma que

[...] intensificará o diálogo institucional com órgãos ambientais e com empreendedores para demonstrar — mesmo nas situações em que a nova lei não preveja consulta obrigatória — a imprescindibilidade da manifestação técnica do órgão, a fim de evitar danos aos bens acautelados, prevenir conflitos, reduzir insegurança jurídica e impedir embargos e prejuízos irreversíveis. O Iphan também reforçará suas ações de fiscalização em empreendimentos que deixarem de consultar o órgão quando houver risco ao patrimônio cultural, e adotará todas as alternativas legais e institucionais cabíveis para assegurar que a memória, a história e a diversidade cultural do Brasil permaneçam protegidas para as presentes e futuras gerações.

288. Assim, a restrição ou relativização da atuação do Iphan representa ameaça à proteção do patrimônio cultural e dificulta o cumprimento de sua missão institucional. Reforça-se, portanto, a necessidade de fortalecimento normativo e interinstitucional que assegure participação vinculante do Instituto nos processos de Licenciamento, garantindo observância dos princípios da prevenção, precaução e sustentabilidade.

289. Diante dos pontos expostos, evidenciam-se impactos diretos na missão institucional do Iphan: comprometimento da imparcialidade das análises técnicas, riscos à qualidade das decisões, ausência de instrumentos de responsabilização profissional e maior vulnerabilidade da instituição frente a disputas técnicas e operacionais.

III. ACHADOS ATRELADOS À SISTEMAS, PROGRAMAS E APLICAÇÕES

Achado 15: Fragilidades na qualidade dos dados, nas bases institucionais e na operacionalização do SICG e do SAIP, bem como necessidade de aperfeiçoamento contínuo de suas funcionalidades

290. O SAIP, concebido como ferramenta estratégica para subsidiar as análises técnicas no âmbito do Licenciamento Ambiental, apresenta fragilidades significativas relacionadas à qualidade dos dados, à confiabilidade das bases institucionais e à ausência de critérios normatizados para sua operacionalização. Essas deficiências comprometem diretamente a eficácia e a eficiência das análises de impacto ao patrimônio cultural, inclusive quanto aos bens e sítios arqueológicos, afetando negativamente a atuação do Iphan no Licenciamento Ambiental.

291. Ainda em 2022, o Parecer Técnico nº 1260/2022/ATEC-COPEL/COPEL/CNA/DEPAM (3760375), de 22/8/2022, além de sintetizar histórico das documentações apensadas ao Processo nº 01450.000168/2020-31, apresentou a relação das demandas adicionadas no [Redmine](#) pelo CNA, a fim de solucionar inconsistências nas funcionalidades do SAIP.

292. A unidade supramencionada exarou Parecer Técnico nº 1260/2022/ATEC-COPEL/COPEL/CNA/DEPAM (6208395) nº 1260, de 7/7/2025, positivando que, ao longo do período de 3/3/2020 até a data do referido Parecer, foram encaminhadas 181 demandas relacionadas ao SAIP, das quais 56 (correspondente a 31% do total) corresponderam a solicitações de evoluções do sistema e 125 (69%) a pedidos de correções de funcionamento e outras demandas operacionais. Todavia, constatou-se que 24 (43%) das evoluções solicitadas ainda não foram implementadas pelo projeto, comprometendo a capacidade do sistema de atender integralmente às necessidades técnicas da área finalística.

293. Entre as evoluções não implantadas, o CNA destacou como prioritárias aquelas relacionadas ao desenvolvimento de regras e funcionalidades para o encaminhamento de processos a análises manuais, baseadas em análises topológicas, metodologia para revelar informações e estruturas ocultas em conjuntos de dados complexos, especialmente quando identificada a interceptação ou proximidade de áreas afetadas por empreendimentos em relação a Terras Indígenas, Quilombolas, meios aquáticos, abrigos e cavidades naturais subterrâneas. A ausência dessas funcionalidades obriga à realização de verificações manuais, por técnicos ou arqueólogos, de cada uma das análises automáticas realizadas pelo SAIP, de modo a assegurar a preservação do patrimônio arqueológico e os direitos das populações indígenas e quilombolas.

294. Em complemento, verificou-se a recorrência de erros na geração de solicitações no SAIP e de TRE sem a indicação do número do processo SEI correspondente, no qual as documentações geradas deveriam estar vinculadas. Essa falha compromete o acompanhamento e o monitoramento dos processos de avaliação de impacto ao patrimônio arqueológico por meio da interface do sistema, dificultando a rastreabilidade e a gestão adequada das informações.

295. Ademais, outro desafio identificado refere-se à qualidade variável das informações inseridas nas FCA, muitas vezes preenchidas de forma não padronizada por empreendedores ou órgãos licenciadores. Essa falta de uniformidade dificulta a análise automatizada e reduz a precisão das decisões técnicas. A esse respeito, observa-se que existe articulação para resolubilidade, como as mencionadas acima e os expedientes que tratam sobre “Necessidade urgente de atualização dos bancos de dados do Iphan relativos aos bens culturais acautelados de âmbito federal para o adequado funcionamento do SAIP, positivados no Processo nº 01450.011359/2024-52.

296. Soma-se a isso a desatualização e inconsistência das bases de dados do Iphan, especialmente o SICG, cuja estrutura apresenta falhas cartográficas, registros incompletos e deficiências de georreferenciamento. Consta-se, também, dificuldades na gestão de dados migrados e novos registros nesse Sistema. Segundo consta do “Diagnóstico da Situação da Área de Arqueologia” (4188903), de 15/2/2023, o SICG, utilizado, dentre outros, para o registro e acompanhamento de informações sobre sítios arqueológicos, apresenta fragilidades significativas relacionadas à qualidade e precisão dos dados inseridos. Parte dos registros migrados do CNSA, bem como aqueles incluídos diretamente nesse Sistema, apresentam erros de localização geográfica, ausência ou deficiência de delimitação espacial (poligonal), comprometendo a gestão territorial e a adequada avaliação de impactos sobre o patrimônio arqueológico. Essa limitação afeta negativamente a avaliação dos impactos sobre sítios arqueológicos, prejudicando a tomada de decisão no âmbito dos processos autorizativos de empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental.

297. Essas inconsistências decorrem, em grande medida, da sobrecarga de trabalho enfrentada pelos técnicos da área de Arqueologia, que, somada à escassez de profissionais capacitados, tem dificultado a manutenção da qualidade das informações no sistema. Soma-se a isso a inexistência de especialistas em georreferenciamento nas SE do Iphan, o que agrava os gargalos de precisão cartográfica dos registros. Complementarmente, a limitada capacitação técnica dos usuários do sistema compromete o correto preenchimento e atualização dos dados, refletindo diretamente na efetividade da gestão e na confiabilidade das análises realizadas a partir do SICG.

298. Essas fragilidades operacionais e funcionais do SICG foram relatadas pela AUDIN do Iphan no [Relatório de Auditoria nº 2/2023-AUDIN/IPHAN](#). Esse relatório resultou em seis recomendações estruturantes a fim de regularizar pendências atinentes a esse Sistema, que atualmente estão direcionadas ao Departamento de Articulação, Fomento e Educação (DAFE), conforme consignado no Ofício nº 317/2025/AUDIN/GAB PRESI/PRESI-IPHAN (6590229), de 18/8/2025, cujo prazo de atendimento se encerrará no dia 31/10/2025. Essas seis recomendações foram realocadas do GAB-PRES ao DAFE, considerando a publicação da Portaria DAFE/Iphan nº 1 (6556829), de 24/6/2025 - publicada no [BAE do Iphan nº 1.959 – Edição Semanal de 27/6/2025](#), por meio do qual designa a Coordenadora-Geral Substituta do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural – SNPC, do DAFE, como responsável pela gestão do SICG, no âmbito deste Instituto. Em 3/11/2025, o DAFE, na condição de gestor, apresentou manifestação a respeito das seis Recomendações positivadas no supramencionado relatório de auditoria, e ratificou a necessidade de aperfeiçoar a governança do SICG ou do sistema que o substituirá. A principal medida proposta para as Recomendações 1, 4 e 6 é a instituição do Comitê Gestor do Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (COMSI) por meio de Portaria, definindo elementos de governança, papéis e responsabilidades, e exigindo planos de gestão internos das unidades. O DAFE solicitou dilação de prazo para atendimento da Recomendação 1, justificando a fase final de elaboração da Portaria. Em relação às Recomendações 2, 3 e 5, o Departamento informou que, por razões técnicas de custo-benefício, o Iphan optou pelo desenvolvimento de uma nova Plataforma de Dados em substituição ao SICG, e do Observatório do SNPC, que atenderão aprimoramentos em georreferenciamento, expansão da atuação (integração com outros órgãos) e as demandas de dados. Essa decisão estratégica já foi aprovada pelo Comitê de Governança Digital e está em fase ativa de desenvolvimento, inclusive com Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

299. A AUDIN, por meio do Ofício nº 399/2025/AUDIN/GAB PRESI/PRESI-IPHAN (6869120), de 11/11/2025, comunicou ao DAFE seu posicionamento registrado em 10/11/2025 via e-CGU. A Auditoria acatou a dilação de prazo para a Recomendação 1, fixando o novo limite em 31/12/2025. Para as demais, o prazo foi estipulado em 28/2/2026, exceto a Recomendação 6, com prazo final em 30/4/2026. A AUDIN reconheceu que a criação do COMSI e o plano de desenvolver a Nova Plataforma de Dados e o Observatório do SNPC estão alinhados com o mérito das recomendações, considerando, inclusive, a Recomendação 5 como parcialmente atendida em sua essência, dada a decisão estratégica já implementada. Contudo, as Recomendações 2, 3, 4, 5 e 6 foram reiteradas, pois o atendimento final depende da implementação efetiva da nova estrutura de governança e do novo sistema. Especificamente para as Recomendações 2, 4 e 6, a Auditoria solicitou a comprovação de ações essenciais, como a apresentação de um Plano de Gestão/Ação, cronograma com alocação orçamentária para a Nova Plataforma, e a formalização dos fluxos operacionais e da documentação (manual, política de riscos, etc.) para o cadastro e gerenciamento dos bens culturais.

300. Outro ponto crítico, agora novamente relacionado ao SAIP, é a inexistência de metodologias específicas para a análise de empreendimentos em Terras Indígenas, Territórios Quilombolas e outras comunidades tradicionais, o que limita a efetividade do SAIP em contextos de alta sensibilidade sociocultural.

301. Com base no registro de reunião posterior entre a AUDIN e a CGTI, consignado na Ata de Reunião do dia 7/8/2025 (6636282), verificou-se que a base de dados do Iphan apresenta fragilidades históricas, caracterizadas pela existência de diversos bens culturais cadastrados de forma duplicada, com informações inconsistentes e/ou incompletas. Constatou-se ainda que os Sistemas de Informação da Instituição não se comunicam plenamente entre si, de modo que atualizações realizadas em uma plataforma não são automaticamente refletidas em outra, como ocorre no SICG, SIG-Iphan e Fiscalis, o que pode resultar em dados defasados, atrasados e fragilidade no compartilhamento de dados. Ademais, a ausência de definição de campos obrigatórios no início dos projetos levou à ocorrência de dados incompletos, estimando-se, de acordo com a Ata de Reunião entre AUDIN e CGTI (6636282), de 7/8/2025, que aproximadamente 20.000 dos 27.000 bens cadastrados apresentem algum tipo de campo ausente ou preenchido de forma inadequada. Soma-se a isso a inexistência de mecanismos de verificação da veracidade das informações fornecidas por empreendedores no momento do cadastro, o que dificulta a rastreabilidade de omissões ou distorções de dados, trazendo riscos de inconsistências administrativas, jurídicas e/ou gerenciais no tratamento do patrimônio cultural.

302. Reforçando as constatações acima, com base nas respostas aos itens 9 da SA nº 01/2025 (6387699), foram apontadas fragilidades relacionadas à qualidade variável dos dados constantes nas FCA, utilizadas como insumo para o SAIP. Essa inconsistência compromete a padronização e a confiabilidade das informações inseridas nesse Sistema. Em decorrência dessas limitações, verificou-se a dificuldade de aplicação plena do SAIP em 100% dos casos de Licenciamento Ambiental, sendo necessária ainda que se proceda à análise manual em determinados casos. Adicionalmente, constatou-se a exigência de constante atualização das regras de negócio do sistema, de modo a contemplar novas situações não previstas ou divergências identificadas no fluxo processual, bem como a necessidade de se incluir funcionalidades mais modernas e úteis, como relatórios e painéis gerenciais on-line, e análises preditivas (caso entenda-se pertinentes e oportunas).

303. Ante o exposto, observa-se que as fragilidades identificadas no SAIP e no SICG evidenciam um conjunto de entraves estruturais, operacionais e tecnológicos que comprometem a capacidade do Iphan de realizar análises céleres, precisas e alinhadas às exigências do Licenciamento Ambiental. A inconsistência e a baixa qualidade dos dados, a desatualização das bases institucionais, as dificuldades de integração entre sistemas e a ausência de funcionalidades essenciais impactam diretamente a confiabilidade das avaliações, a rastreabilidade das informações e a efetividade das decisões técnicas, sobretudo no que se refere à proteção do patrimônio arqueológico. Diante desse cenário, torna-se imprescindível o fortalecimento da governança de dados, a contínua implementação das evoluções pendentes, a revisão dos fluxos internos e a priorização de ações estruturantes que garantam maior padronização, precisão e interoperabilidade entre os sistemas, assegurando que a atuação institucional se dê de forma mais eficiente, transparente e alinhada à missão institucional do Iphan.

304. Durante os trabalhos de auditoria realizados, principalmente por meio de análise documental no SEI, identificou-se a ausência e deficiência de cadastro de diversos sítios arqueológicos conhecidos em campo, refletindo um quadro de subnotificação que dificulta o conhecimento real sobre a situação, quantidade e localização dos bens arqueológicos existentes no território nacional.

305. O CNA, no “Plano Estratégico para atuação do Centro Nacional de Arqueologia nos processos de Licenciamento Ambiental, com ênfase nas Obras do PAC” (6197906), de 25/3/2025, nas páginas 27 a 30, elenca algumas falhas do SAIP, pontuando como uma delas “Ausências e inconsistências de informações quanto ao cadastro dos sítios arqueológicos por este Iphan”, nos seguintes termos:

[...] Tais inconsistências decorrem, principalmente, da migração de apenas uma parcela de sítios arqueológicos então registrados no antigo Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA) que não possuam informações das coordenadas geográficas de localização, ou que continham consideráveis erros ou inconsistências de informações com relação a suas localizações. Por não possuirem informações precisas, tais sítios não puderam ser registrados no Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG), desta maneira não podendo ser reconhecidos pela análise automatizada do SAIP [...]

306. Instada a se manifestar sobre o tema, a CGLic destacou, via Anexo (6602550), encaminhado pelo Ofício nº 958/2025/CGLic/DAEI-IPHAN (6602546), de 19/8/2025, o seguinte:

[...] Trata-se de um problema histórico enfrentado pelo Iphan, que compromete não apenas a proteção dos bens culturais no âmbito do Licenciamento Ambiental — seja nas análises realizadas pelo SAIP ou nas análises manuais —, mas também a gestão do patrimônio arqueológico brasileiro como um todo. Via de regra, o técnico do Iphan que realiza a análise manual dispõe do mesmo banco de dados utilizado pelo SAIP, de modo que eventuais desfasagens nessas bases impactam diretamente ambos os tipos de análise. [...]

307. Adicionalmente, observou-se que grande parte dos registros atualmente presentes no antigo CNSA, hoje SICG, não possui dados de georreferenciamento ou apresenta coordenadas imprecisas e incompletas. Essa ausência de informações espaciais fidedignas afeta a precisão cartográfica da base, dificultando a identificação da sobreposição entre os empreendimentos licenciados e os bens arqueológicos registrados. Como consequência, decisões técnicas passam a depender excessivamente de análises manuais ou subjetivas, muitas vezes, baseadas em controles internos paralelos e não oficiais, comprometendo a padronização e a agilidade nos trâmites do Licenciamento.

308. Outro ponto crítico diz respeito à coexistência de dois sistemas de informação — o antigo CNSA e o novo SICG — sem que tenha havido, até o momento, uma transição completa e coerente entre os modelos. As fichas públicas disponibilizadas ao cidadão ainda seguem o formato do CNSA, com dados divergentes daqueles atualmente utilizados para análise interna no SICG. Essa duplicidade de bases e modelos gera inconsistência na comunicação institucional, prejudica a transparência e dificulta a interlocução com órgãos ambientais, comunidades e empreendedores.

309. Constatam-se esforços no sentido de aprimorar a assertividade na detecção e monitoramento de sítios arqueológicos e outros bens materiais já tombados, como a instituição de convênio entre o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Iphan para que este segundo tenha acesso à ferramenta Brasil M.A.I.S. (Meio Ambiente Integrado e Seguro). Coordenado por esse departamento, o Programa Brasil M.A.I.S disponibiliza imagens de satélite e ferramentas geoespaciais de última geração para apoiar o monitoramento contínuo de ações governamentais e obras públicas em todo o território nacional. Com a parceria, os técnicos do Iphan poderão visualizar extensas áreas geográficas em alta resolução e angariar outros benefícios.

310. Apesar dessa medida, a ausência de um cadastro arqueológico consolidado, confiável e espacialmente preciso fragiliza o processo de Licenciamento Ambiental, comprometendo a identificação dos riscos ao patrimônio cultural e a efetividade das medidas de proteção e mitigação. Essa fragilidade sistêmica reforça a necessidade de investimentos na qualificação e unificação das bases de dados arqueológicos, com vistas à construção de uma gestão integrada, transparente e tecnicamente fundamentada.

311. Para além da arqueologia, detectam-se desafios também na área do patrimônio imaterial desta autarquia no que concerne à temática em comento. Em reunião realizada em 21/7/2025 com o DEPAM – Ata (6530433), servidores lotados nesse Departamento, relataram o seguinte:

[...] Também pontuou sobre os problemas enfrentados com a base de dados hoje utilizada pelo Iphan, GeoServer, que é o sistema oficial utilizado pelos técnicos para análises técnicas em todos os processos relacionados a patrimônio material imóvel. O referido servidor também falou que acaba recorrendo a várias outras bases de dados para subsidiar suas análises, tendo em vista as deficiências do GeoServer, a exemplo do Google Earth. [...]

312. Essa lacuna compromete diretamente a capacidade institucional do Iphan de proteger bens culturais nacionais no contexto do Licenciamento Ambiental, pois impede uma avaliação adequada do potencial impacto dos empreendimentos sobre áreas sensíveis.

Achado 17: Ausência e/ou fragilidades na integração dos sistemas de informação relacionados ao Licenciamento Ambiental

313. Verificou-se que o Iphan enfrenta limitações estruturais e operacionais decorrentes da ausência de integração entre os sistemas de informação utilizados no âmbito do Licenciamento Ambiental, tanto em relação às plataformas externas quanto aos sistemas internos da autarquia. Essa condição compromete a rastreabilidade dos processos, a eficiência na gestão de prazos, a consolidação de informações essenciais e a padronização das análises técnicas, repercutindo diretamente na efetividade da atuação institucional. As fragilidades identificadas podem ser consolidadas conforme a seguir:

a) Ausência de interoperabilidade entre sistemas externos e internos

314. Analisando as respostas ao item 9 da SA nº 01/2025 (6387699), verificou-se que os sistemas de informação utilizados pelos órgãos licenciadores — como o SEI-Ibama, o Sistema Interativo de Suporte ao Licenciamento Ambiental (SISLA), o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR+), e os sistemas das OEMAs — ainda não estão integrados aos sistemas do Iphan, notadamente o SICG e o SAIP.

315. Essa ausência de interoperabilidade compromete a rastreabilidade dos processos, a gestão de prazos e a uniformização das análises no âmbito do Licenciamento Ambiental, dificultando o acompanhamento contínuo das demandas. Ademais, constatou-se que a falta de integração também ocorre entre os próprios sistemas internos do Iphan (SICG, SEI, DBGeo, Fiscais, SIG-Iphan e SAIP), ocasionando fragmentação tecnológica, redundância de registros, inconsistências de dados e limitação da visão integrada sobre os processos. Essa situação gera riscos operacionais, como atrasos na tramitação, dificuldade de extração de informações consolidadas e inconsistência na atualização dos dados, afetando diretamente a capacidade de gestão e de fiscalização das atividades sob Licenciamento Ambiental.

b) Restrições orçamentárias que impactam as iniciativas de integração

316. Apesar dos esforços voltados à criação de um sistema unificado — como discutido na reunião de 26/03/2025 entre a AUDIN, a CGLic e a CGTI (6221630), o avanço das ações voltadas à integração tem sido comprometido por contingenciamentos orçamentários e financeiros. Conforme o Ofício-Circular nº 244/2025 (6448056), de 1/7/2025, as restrições impostas pelo cenário fiscal resultaram no adiamento temporário de projetos e iniciativas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), incluindo aquelas voltadas à modernização dos sistemas de Licenciamento. Essa medida, embora necessária para assegurar a continuidade de atividades críticas, impacta significativamente a execução de ações estruturantes relacionadas à digitalização e interoperabilidade de sistemas, retardando os ganhos de eficiência esperados.

c) Desafios técnicos e gerenciais no desenvolvimento da Plataforma de Dados

317. Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se que a CGTI conduz o desenvolvimento da Plataforma de Dados, concebida como solução de integração para consolidar as informações institucionais em uma base unificada. O projeto, executado no âmbito do TED nº 01/2025 (6367171), firmado entre o Iphan e o Núcleo de Excelência e Tecnologia da Informação (NIS) da UFAL, possui valor total de R\$ 6.570.021,12 (seis milhões, quinhentos e setenta mil, vinte e um reais e doze centavos) e previsão de conclusão até junho de 2027, com entregas parciais ao longo de sua

execução. A iniciativa prevê cinco camadas principais: ingestão (coleta de dados de múltiplas fontes internas e externas), armazenamento (*data lake*^[7] ou *lake house*^[8]) para dados brutos e processados), governança (definição de políticas e padrões de qualidade e rastreabilidade), integração (conexão entre sistemas internos e externos via API) e consumo (oferta de dados qualificados a usuários internos e externos via *dashboards*, relatórios e ferramentas de *Business Intelligence*^[9]). A Plataforma busca superar fragilidades históricas, como duplicidade e inconsistência de dados, promovendo maior confiabilidade e rastreabilidade das informações utilizadas nos processos de Licenciamento e gestão do patrimônio cultural. Contudo, até o momento, não foram apresentados o escopo detalhado do projeto, a estratégia de migração das bases existentes, nem o plano de qualificação dos dados, o que amplia as incertezas quanto à efetiva superação das fragilidades identificadas e à sustentabilidade das ações diante do cenário de restrições orçamentárias.

Achado 18: Fragilidades detectadas em relação ao protocolo digital em decorrência do PGLic

318. O Protocolo Digital do Iphan apresenta fragilidades estruturais, tecnológicas e procedimentais que comprometem a eficiência, a segurança da informação e a conformidade legal no tratamento das demandas, especialmente decorrentes do PGLic. A equipe de auditoria, tendo por base a reunião realizada em 2/12/2025, consignada na Ata SEI nº 6975985, o Ofício nº 1280/2025/COREL/CGLOG/DPA-IPHAN (6913749), de 25/11/2025, e o Ofício Circular nº 208/2025/DPA-IPHAN (6930593), de 28/11/2025; constatou que a unidade opera com escassez de pessoal, ausência de servidor responsável pela supervisão direta das atividades e dependência de apenas duas terceirizadas para o processamento de um alto volume de demandas, que só na matéria de Licenciamento Ambiental no mês de novembro de 2025 chegou a aproximadamente 800 demandas, com muitos dos processos contendo dezenas de anexos. Somam-se a isso a falta de capacitação específica, a orientação insuficiente às unidades e a inexistência de controles internos para regular o recebimento e o envio de documentos externos, bem como analisar e autuar documentações no SEI, inclusive quanto ao cumprimento de quesitos relacionados à LGPD.

319. Do ponto de vista tecnológico, verificou-se limitação crítica no Protocolo Digital, que admite anexos de até 10 *mega bytes* (MB) por *upload*, inviabilizando o envio direto da maior parte da documentação relacionada ao Licenciamento Ambiental. Essa restrição tem levado usuários a recorrerem ao envio de *e-mails* e *links* externos, prática que exige o download manual pelas terceirizadas e posterior inserção dos arquivos nos processos do SEI deste Instituto, sem verificação prévia da existência de dados pessoais, sensíveis ou sigilosos. Essa solução improvisada expõe o órgão a riscos de segurança cibernética, perda de integridade informacional e potenciais violações à LGPD.

320. A centralização dos processos de Licenciamento Ambiental no protocolo digital da Sede, intensificada pela implementação do PGLic, ampliou significativamente o volume de trabalho sem o correspondente reforço na capacidade operacional ou na infraestrutura tecnológica, tampouco obtenção de orientações técnicas a respeito de recebimento e tratamento de informações e documentações, bem como realização de capacitação necessária a essa força de trabalho. Persistem ainda lacunas de padronização e de regramentos, como a ausência de termo de responsabilidade pelo conteúdo enviado no formulário atual, a falta de regras de negócio claras para a entrada de demandas, como uma lista de checagem de documentação necessária, e a inexistência de manual atualizado para o tratamento de documentos.

321. Essas deficiências resultam em atrasos, insegurança no tratamento das informações e elevado risco institucional, evidenciando que o Protocolo Digital não dispõe, neste momento, dos meios necessários para assegurar a adequada recepção, triagem e gestão das informações e das documentações relativas ao Licenciamento Ambiental.

9. RECOMENDAÇÕES

As recomendações a seguir decorrem dos achados identificados ao longo dos trabalhos de auditoria e têm por finalidade contribuir para o aprimoramento da governança, da eficiência e da segurança dos processos avaliados. Registra-se que, ainda durante a fase de elaboração do presente relatório, foram observados avanços relevantes na adoção de medidas corretivas e de aprimoramento por parte de algumas unidades, com destaque para a atuação da CGLic, que já iniciou a implementação de ações alinhadas às recomendações ora apresentadas, demonstrando compromisso institucional com o fortalecimento da gestão e a mitigação dos riscos identificados.

Ao DAEI (CGLic):

RECOMENDAÇÃO 1 - Governança, Planejamento e Gestão de Riscos no Licenciamento Ambiental	Relacionada aos Achados nºs 1,2,3,5,6, 9 e 18.
------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------

Adotar medidas estruturantes voltadas ao fortalecimento da governança do Licenciamento Ambiental no Iphan, com vistas a garantir a coordenação e o monitoramento das ações sob responsabilidade da CGLic, com apoio e a supervisão do DAEI e do GAB-PRES, por meio de:

- 1.1) definição clara de papéis e responsabilidades entre os entes internos e externos envolvidos;
- 1.2) instrumentalização da gestão orçamentária e financeira do Licenciamento, criando meios apropriados e um sistema de rastreamento dos recursos aplicados, incluindo a implementação de rotinas de interlocução horizontal entre áreas técnicas e Superintendências, espaços de esclarecimento técnico, canais de comunicação estruturados e retroalimentação de boas práticas, assegurando, ao final, maior segurança jurídica, previsibilidade e efetividade às ações do Iphan;
- 1.3) consolidação e revisão contínuas de Modelos de documentos e de análise e de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), por objeto, manuais e guias operacionais, com metas e indicadores mensuráveis de desempenho e eficiência;
- 1.4) criação e monitoramento de base de dados centralizada, integrada e pública, seguindo os regramentos da LAI e da LGPD, conectada ao SAIP e ao PGLic, reunindo a situação atualizada dos principais instrumentos e produtos do Licenciamento, como FCA, TRE, TCE, PAIPA, RAIPA, TAC e instrumentos compensatórios afins, denúncias, passivos etc., assegurando atualização automática e eliminação de inconsistências;
- 1.5) implementação de ferramentas de acompanhamento de planejamento estratégico, gestão de riscos e de produtividade, incluindo a elaboração e atualização periódica de Matriz de Riscos e Matriz SWOT específicas para o Licenciamento Ambiental, de forma integrada ao PGLic;
- 1.6) apresentação de resultados periódicos por meio do uso de relatórios e painéis gerenciais padronizados que garantam rastreabilidade e confiabilidade das informações repassadas;
- 1.7) incorporação de novos elementos e instrumentos apresentados pela revisão da IN Iphan nº 1/2025 aos fluxos, manuais, rotinas e à própria transparência ativa, efetuando as atualizações conforme o surgimento de inovações atreladas à matéria de Licenciamento Ambiental; e
- 1.8) implementação de regras de negócio e controles internos próprios para o envio de documentação (*upload*) nos processos de Licenciamento Ambiental por meio do Protocolo Digital, incluindo lista de checagem com documentos estritamente necessários e suficientes, declaração de responsabilidade pelas informações repassadas, bem como critérios de restrição de conteúdo que assegurem o atendimento à LGPD, dentre outros.

RECOMENDAÇÃO 2 — Gestão Integrada do Patrimônio Arqueológico e Medidas Compensatórias	Relacionada aos Achados nºs 7 e 10.
----------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------

Implementar medidas integradas voltadas à governança técnica, padronização e fortalecimento da gestão arqueológica no âmbito do Licenciamento Ambiental. Nessa seara, deve-se:

- 2.1) instituir canal oficial de comunicação entre arqueólogos(as) do Iphan, articulando CNA, CGLic e Superintendências e GAB-PRES, para uniformizar procedimentos, rotinas e fluxos, reduzir divergências e obscuridades, bem como alinhar entendimentos e regramentos;
- 2.2) promover a padronização de pareceres e modelos técnicos (TRE e TCE), incorporando Modelos Preditivos de sítios arqueológicos, a fim de sistematizar análises e garantir consistência metodológica;
- 2.3) reavaliar os sítios cadastrados no SICG, com vistas à atualização de dados e eliminação de incongruências;
- 2.4) quanto às medidas compensatórias:
 - 2.4.1) promover a revisão da [Portaria Iphan nº 159/2016](#), incorporando parâmetros objetivos de valoração dos produtos, fluxos claros para elaboração e monitoramento de TAC e outros instrumentos compensatórios afins, bem como a definição de instrumentos de responsabilização;
 - 2.4.2) estabelecimento da assinatura do TAC e instrumentos afins como condição prévia à anuência institucional, evitando o início de empreendimentos sem formalização do instrumento;
- 2.5) fortalecer a articulação com a PF/Iphan, o MPF e demais entes, garantindo harmonização de critérios técnicos e jurídicos e assegurando, de modo geral, a efetividade da proteção e gestão do patrimônio arqueológico.

RECOMENDAÇÃO 3 — Capacidade Operacional, Capacitação e Cumprimento de Prazos	Relacionada aos Achados nºs 8 e 13.
-------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------

Adotar medidas estruturantes voltadas ao fortalecimento da capacidade operacional e do cumprimento de prazos no âmbito do Licenciamento Ambiental. Ampliar o quadro de profissionais especializados, distribuindo-os de forma estratégica entre Sede e Superintendências, conforme volume de processos e complexidade dos empreendimentos. Criar núcleos de especialização temática, a fim de evitar retrabalho e garantir coerência técnica nas manifestações. Simultaneamente, implementar programa institucional de capacitação contínua, em parceria com o DPA, abrangendo formação teórica e prática contínuas voltadas para o arcabouço legal que rege o Licenciamento Ambiental, bem como elaboração e análise de instrumentos e produtos ligados ao procedimento de Licenciamento. Tal programa deve contemplar treinamentos periódicos, encontros técnicos e intercâmbio de experiências, com indicadores de desempenho para aferir produtividade, cumprimento de prazos e eficácia das análises. Por fim, padronizar e revisar fluxos internos, definindo responsabilidades e prazos intermediários, e criar sistemas de monitoramento de prazos com alertas automáticos, assegurando rastreabilidade, previsibilidade e maior eficiência na tramitação dos processos.

RECOMENDAÇÃO 4 — Padronização Normativa, Fluxos e Segurança Jurídica	Relacionada aos Achados nºs 11 e 12.
-----------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------

Elaborar e/ou aprimorar e atualizar fluxos detalhados por tipo de processo, em articulação com as áreas do Iphan envolvidas (DEPAM, DPI, CNA, GAB-PRES, SE e outras) definindo fases, responsabilidades e terminologias uniformes, bem como modelos de documentos técnicos e administrativos (ofícios, TRE, TCE, anuências). Revisar e consolidar normativos internos que definam critérios para distribuição, redistribuição e priorização de processos, parâmetros para diligências e condições de complementação documental, reduzindo subjetividade e assegurando tratamento uniforme entre unidades. Recomenda-se, em acréscimo, que as áreas envolvidas na revisão da [IN Iphan nº 01/2015](#) desenvolvam e incorporem diretrizes formais de sustentabilidade não apenas a essa norma, mas também aos procedimentos técnicos e regulatórios aplicáveis ao Licenciamento Ambiental. Tais diretrizes devem incluir indicadores, metas e matrizes de avaliação que permitam a priorização de projetos com menor impacto ambiental, medidas compensatórias robustas ou certificações reconhecidas, sem prejuízo da proteção do patrimônio cultural.

Ao GAB-PRES:

RECOMENDAÇÃO 5 — Fortalecimento Institucional e Harmonização Normativa Frente à LGIA	Relacionada aos Achados nºs 4, 14 e 18.
---------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------

Adotar medidas voltadas à preservação da missão institucional do Iphan e ao fortalecimento de sua atuação normativa e técnica frente à Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGIA). Nesse sentido, promover ações conjuntas com órgãos ambientais, federais, estaduais e municipais, mediante de instrumentos (como, acordos de cooperação e guias práticos) que difundam a obrigatoriedade da manifestação do Iphan em processos de Licenciamento que apresentem risco (efetivo ou potencial) de dano, assegurando a proteção do patrimônio cultural. Paralelamente, acompanhar e analisar propostas legislativas com potencial de impacto sobre o Licenciamento, produzindo notas técnicas e pareceres que evidenciem riscos à salvaguarda do patrimônio. Recomenda-se também revisar e harmonizar o arcabouço normativo interno e externo, como a [IN Iphan nº 01/2015](#), a integração de normas internas à LGIA e, se necessário, a criação de mecanismos complementares, como fundos de gestão, instrumentos de sanção e diretrizes específicas para fiscalização e medidas compensatórias. Por fim, reforçar a articulação interinstitucional com o MPF e demais órgãos de controle, aprimorando fluxos de comunicação e prazos de resposta, além de ampliar a participação social e a transparência ativa, com especial atenção à representatividade de povos e comunidades tradicionais, assegurando a legitimidade e a eficácia da atuação do Iphan no contexto do Licenciamento Ambiental. Por fim, realizar as interlocuções necessárias junto ao MGI para propor aprimoramentos no Protocolo Digital, incluindo, se possível, a incorporação de termo de responsabilidade pelo conteúdo protocolado e a definição objetiva das regras que estabelecem o que pode ou não ser protocolado, de modo a assegurar maior segurança, padronização e conformidade no envio de documentos ao Iphan, inclusive no que tange ao cumprimento da LGPD.

Ao DPA:

RECOMENDAÇÃO 6 — Integração de Sistemas e Qualidade de Dados Institucionais	Relacionada aos Achados nºs 15,16, 17 e 18.
------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------

Adotar medidas estruturadas para integrar e qualificar os Sistemas de Informação institucionais (como, SICG, SAIP, DBGeo, SEI, SIG-Iphan e Fiscalis), assegurando confiabilidade, rastreabilidade, completude e atualização das informações que subsidiam o Licenciamento Ambiental. Promover a interoperabilidade entre esses Sistemas, bem como avaliar a integração do uso de plataformas externas, como SINAFLOR, SISLA, como já ocorre com a plataforma Brasil M.A.I.S.. Regularizar e atualizar o cadastro de sítios arqueológicos e patrimônios materiais e imateriais, eliminando duplicidades e inconsistências e atualizando-os. Destinar recursos técnicos, orçamentários e financeiros adequados ao aperfeiçoamento dos Sistemas existentes e à modernização tecnológica, priorizando o desenvolvimento da Plataforma de Dados e do SAIP 2.0, ou afins, com funcionalidades adicionais de controle de prazos, emissão de relatórios e painéis gerenciais e, se entender cabível, pertinente e oportunno, análise preditiva.

Por intermédio da CGTI e CGLOG, buscar meios para aprimorar as funcionalidades do Protocolo Digital, de forma alinhada às necessidades atuais do órgão, incluindo a ampliação da capacidade de *upload* — atualmente limitada a 10 MB — e a incorporação de recursos e de funcionalidades que

assegurem maior eficiência, segurança e aderência às demandas crescentes dos processos administrativos, especialmente aqueles relacionados ao Licenciamento Ambiental.

Por fim, promover, por intermédio da COGEP, o dimensionamento e o reforço do quantitativo de pessoal especificamente voltado às atividades de Licenciamento Ambiental nas Superintendências, bem como assegurar o reforço e a capacitação contínua dos servidores e colaboradores que atuam no protocolo digital na Sede, se possível avaliando se há necessidade de lotar servidor efetivo naquela unidade, de modo a garantir a padronização dos procedimentos, o uso adequado das funcionalidades disponíveis e o fortalecimento das competências necessárias para o tratamento seguro e eficiente das demandas.

10. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

322. Diante dos achados de auditoria apresentados no tópico 8 deste relatório, procedeu-se à formulação de respostas específicas às questões de auditoria estabelecidas no tópico 1, conforme exposto a seguir.

1. Os entes/agentes internos e externos do Iphan estão atuando de forma apropriada e sinérgica em relação ao Licenciamento Ambiental?

323. A análise realizada indica que os entes e agentes internos e externos envolvidos no Licenciamento Ambiental do Iphan não estão atuando de forma plenamente apropriada e sinérgica, em razão de fragilidades institucionais, operacionais e de articulação interinstitucional. No âmbito interno, verificam-se assimetrias significativas entre as Superintendências, com distribuição desequilibrada de demandas e ausência de modelos consolidados de precedentes, o que resulta em decisões não uniformes, retrabalho e incertezas técnicas. Soma-se a isso a deficiência na adoção e atualização de POP, a inexistência de instrumentos eficazes de comunicação e retroalimentação institucional, como FAQ e mecanismos estruturados de compartilhamento de boas práticas, fatores que comprometem a previsibilidade das análises e a padronização dos fluxos.

324. No que se refere aos agentes externos, identificam-se entraves decorrentes da frágil integração do Iphan com órgãos ambientais estaduais e municipais, muitos dos quais desconhecem ou não reconhecem a competência legal do Instituto, ocasionando, por vezes, sua exclusão indevida de processos de Licenciamento. Adicionalmente, registra-se elevada demanda dos órgãos de fiscalização e controle, especialmente do MPF, cujos prazos e volume de questionamentos têm gerado sobrecarga nas unidades técnicas, com impacto direto nas atividades ordinárias. No setor privado, persistem gargalos relacionados à baixa qualidade dos estudos apresentados e à resistência em cumprir medidas de salvaguarda, enquanto segmentos da sociedade civil enfrentam barreiras de linguagem técnica, baixa representatividade e pouca valorização dos saberes tradicionais, limitando sua participação qualificada.

2. O planejamento, a coordenação, o monitoramento e a supervisão do Licenciamento Ambiental são adequadas, neste Instituto? Há instrumentos convenientes e oportunos suficientes para a implementação dessas etapas, como a instrumentalização e a institucionalização de planejamento estratégico, Matriz SWOT, modelos documentais precedentes, padrões operacionais, metas e indicadores de desempenho, comunicação eficaz e capacitação contínua?

325. No viés gerencial, a avaliação da AUDIN evidencia que o planejamento, a coordenação, o monitoramento e a supervisão do Licenciamento Ambiental no Iphan não se mostram plenamente adequados, em razão da ausência de instrumentos estratégicos formalizados, de indicadores de desempenho consolidados, de mecanismos de governança robustos e de força de trabalho suficiente para assegurar a execução eficiente e uniforme dessas etapas. Verificou-se que não há matriz de riscos institucionalizada, tampouco Matriz SWOT formal ou metodologias estruturadas de planejamento estratégico, limitando a capacidade da CGLic e das Superintendências de tratar riscos, definir prioridades e orientar ações de forma sistêmica e preventiva. A gestão estratégica ocorre de forma predominantemente reativa, baseada em avaliações “caso a caso”, sem planos de ação, metas, cronogramas ou responsáveis formalmente estabelecidos, o que compromete a análise de desempenho e a retroalimentação dos processos decisórios.

326. Somam-se a essas fragilidades a inexistência de indicadores de gestão institucionalizados, inclusive de produtividade e cumprimento de prazos, e a falta de um sistema padronizado de monitoramento capaz de aferir gargalos, assimetrias regionais e eficiência operacional. Embora os RG apresentem dados quantitativos relevantes, não há métricas, séries históricas comparáveis ou parâmetros que permitam avaliar resultados, capacidade instalada ou evolução do desempenho das unidades. A fragmentação das informações se reproduz também na gestão interna: permanecem ausentes registros centralizados sobre termos firmados, produtos técnicos, prazos, passivos processuais, denúncias e dados orçamentário-financeiros específicos do Licenciamento Ambiental e outros elementos importantes, o que fragiliza a rastreabilidade das ações e a supervisão nacional.

327. No campo da coordenação, monitoramento e supervisão, constatou-se assimetria informacional, insuficiência de controles internos e ausência de fluxos operacionais padronizados e completos, além da falta de instrumentos táticos essenciais, como um plano de capacitação contínua nesse tema. As medidas recentemente adotadas, como o uso do *Microsoft Lists*, a revisão da [IN Iphan nº 1/2015](#) e a instituição do PGLic, embora positivas, ainda não supriram as lacunas estruturais e processuais que limitam a coesão institucional e a efetividade do acompanhamento centralizado.

328. Adicionalmente, a insuficiência de força de trabalho constitui fator crítico que compromete a implementação de um modelo adequado de governança. A despeito do recente reforço advindo de um processo seletivo para contratação de servidores temporários, as Unidades do Iphan operam com quadro reduzido frente à magnitude das atribuições. Nessa toada, diversas Superintendências relatam sobrecarga severa, desbalanceamento da distribuição de processos, necessidade recorrente de apoio da Sede e impacto negativo sobre outras atividades finalísticas deste órgão. A concentração das demandas em equipes exígues e sem especialização exclusiva faz com que atividades essenciais — análises técnicas, fiscalizações, educação patrimonial e acompanhamento de medidas compensatórias — concorram entre si. A recente contratação temporária de profissionais e a realização de capacitações desses profissionais representam avanços, mas ainda insuficientes para mitigar os *déficits* estruturais acumulados.

3. As diretrizes, os fluxos, as rotinas e os procedimentos relacionados ao Licenciamento Ambiental estão implementados, de forma apropriada e padronizada, no âmbito do órgão?

329. Ademais, demonstrou-se que as diretrizes, os fluxos, as rotinas e os procedimentos relacionados ao Licenciamento Ambiental não estão implementados de forma apropriada e padronizada no âmbito do Iphan. As evidências levantadas revelam fragilidades estruturais e operacionais que comprometem a uniformidade da atuação institucional, a segurança jurídica e a eficiência dos processos.

330. Identificou-se que os fluxos e as diretrizes atualmente vigentes são insuficientes, incompletos ou não detalham as etapas operacionais necessárias, o que gera assimetrias entre unidades, interpretações divergentes e lacunas no acompanhamento das análises. A Portaria Iphan nº 259/2025 (6443124), que instituiu o PGLic, não incorporou fluxos formalizados, prazos, responsabilidades claras ou critérios de priorização, limitando sua efetividade como instrumento de padronização. Além disso, os fluxogramas propostos (FCA, projetos e relatórios) apresentam deficiências relevantes, como a ausência de etapas essenciais — recebimento e distribuição, checagem de conteúdo mínimo, emissão de manifestações, controle de prazos e representação de procedimentos específicos da arqueologia —, o que impede a rastreabilidade e dificulta o controle processual.

331. A inexistência de modelos institucionais uniformes para documentos técnicos, por objeto, e a ausência de banco de precedentes agravam a heterogeneidade das análises e favorecem subjetividades, especialmente na área de Arqueologia, na qual foram relatadas diferentes

interpretações, padrões desiguais de produtividade e falta de referência a entendimentos consolidados. Também se verificou a falta de regulamentação para ordem de análises processuais, diligências, complementações, avocação e redistribuição de processos, resultando em práticas distintas entre unidades e risco de priorizações indevidas.

332. Ainda, evidenciaram-se gargalos estruturais e operacionais no setor de Protocolo, intensificados após a centralização dos processos de Licenciamento Ambiental e a implementação do PGLic. Constatou-se insuficiência de pessoal, com apenas duas terceirizadas responsáveis por elevado volume de demandas, ausência de servidor efetivo para supervisão e falta de capacitação específica em protocolo digital. Soma-se a isso a limitação técnica do sistema, que restringe o tamanho dos arquivos a 10 MB, obrigando o uso de meios alternativos, como envio de *links* e e-mails, o que compromete a rastreabilidade, a segurança da informação e a conformidade normativa.

333. No que se refere aos instrumentos de orientação, constatou-se que manuais e materiais de apoio estão desatualizados, como o Manual do SAIP, que não reflete alterações normativas e evoluções do sistema, comprometendo a adequada compreensão dos procedimentos tanto por usuários internos quanto externos. A ausência de diretrizes claras e atualizadas fragiliza a coerência na tramitação dos processos e amplia o risco de erros e inconsistências.

4. As estruturas tecnológicas, humanas e materiais do Iphan estão adequadas e suficientes para atender às demandas do Licenciamento Ambiental, de maneira integral e tempestiva?

334. A análise dos achados evidencia que as estruturas tecnológicas, humanas e materiais do Iphan não se mostram adequadas nem suficientes para atender, de forma integral e tempestiva, às demandas do Licenciamento Ambiental. Os sistemas tecnológicos utilizados — especialmente o SAIP e o SICG — apresentam fragilidades estruturais e operacionais que comprometem a qualidade, a confiabilidade e a rastreabilidade das informações necessárias às análises técnicas. Entre os principais entraves, destacam-se inconsistências de dados, ausência de padronização, erros de georreferenciamento, defasagem cartográfica, inconsistências de registros, limitações no preenchimento de FCA e baixa integração entre plataformas internas (SICG, SAIP, SEI, Fiscais, SIG-Iphan) e externas (SEI-IBAMA, SISLA, SINAFLOR+ e sistemas estaduais). Essas limitações tecnológicas impõem a realização de análises manuais, reduzem a precisão dos resultados e dificultam a identificação tempestiva de riscos ao patrimônio cultural.

335. Além disso, a inexistência de interoperabilidade entre sistemas, aliada à ausência de governança de dados e à insuficiência de metodologias específicas para contextos socioculturais sensíveis (como Terras Indígenas e Territórios Quilombolas), restringe a efetividade das análises e compromete a uniformidade das decisões técnicas. Embora estejam em curso iniciativas relevantes — como o desenvolvimento da Plataforma de Dados e o acesso à ferramenta Brasil M.A.I.S. —, persistem incertezas quanto ao escopo, ao cronograma, à qualificação das bases e à sustentabilidade das ações diante das restrições orçamentárias vigentes.

336. Frente ao exposto no decorrer deste Relatório Final, esta AUDIN formulou diversas recomendações estruturantes às Unidades envolvidas, no fito de aperfeiçoar os elementos relacionados à governação e ao gerenciamento do Licenciamento Ambiental, no Iphan, no viés de contributivo e colaborativo, sob o enfoque de controle interno, em prol de se alcançar o interesse público e os melhores resultados possíveis.

337. Informa-se, por fim, que devido ao quantitativo considerável de informações e de documentações atreladas à auditoria em tela, podem existir outras falhas não detectadas pela equipe de auditoria quanto ao tema abordado. Contudo, caso sejam percebidas e detectadas, estas devem ser prontamente corrigidas e/ou aprimoradas pelo Iphan, assim como aquelas já diagnosticadas por esta AUDIN, neste presente documento.

JOARIA MENDES DE MOURA
Chefe de Divisão

BRENNO D'AGUIAR DE SOUZA
Auditor-Chefe

ANEXO I - Manifestação das Unidades Auditadas frente ao Relatório Preliminar de Auditoria

338. Face ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025-AUDIN/IPHAN (6828664), em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida no dia 11/12/2025, na Sala de Reuniões do DPAM, sede do Iphan em Brasília/DF, e via *Microsoft Teams*, acordou-se o prazo de 19/12/2025 para que as unidades enviassem à AUDIN suas manifestações em relação ao relatório supramencionado, conforme consignado em Ata (7022558). Esse prazo também foi estipulado no item 5 do Ofício-Circular nº 72/2025/AUDIN/GAB PRESI/PRESI-IPHAN(6924956). Nesse item foi informado, pela AUDIN, que a não manifestação no prazo estipulado será interpretada como concordância tácita com os atos e fatos descritos no Relatório.

339. Porém, não foram encaminhadas manifestações por parte das áreas envolvidas com Licenciamento Ambiental em relação ao aludido Relatório Preliminar à AUDIN até o dia 07/01/2026.

ANEXO II - Análise da equipe de auditoria em relação à manifestação das Unidades Auditadas frente ao Relatório Preliminar de Auditoria

340. Como não houve manifestações relacionadas ao Relatório Preliminar, portanto, não houve análises adicionais desta equipe de auditoria. Logo, foram mantidos todos os Achados de Auditoria e recomendações, e incluídos alguns tópicos necessários ao aprimoramento e à atualização deste Relatório Final de Auditoria, a saber:

- No item 51, contextualizou-se a atualização no Processo nº 01450.002368/2023-71, referente a ajustes nos Anexos I e II da [IN Iphan nº 6, de 28/11/2025](#) (IN Iphan nº 1/2025 revisada);
- Nos itens 82 e 287, procedeu-se a atualizações referentes aos vetos presidenciais e suas derrubadas pelo Congresso Nacional em dispositivos da [Lei nº 15.190/2025](#);
- Inserção do Achado 18: Fragilidades detectadas em relação ao protocolo digital em decorrência do PGLic;
- Inclusão de conteúdo às Recomendações nºs 1, 5 e 6, referentes ao Achado 18;
- Inclusão de conteúdo às Conclusões e Considerações Finais, por intermédio do item 332, de disposições acerca do Achado 18; e outros.

[1] EA (*Environmental Assessment / Avaliação Ambiental*) – Processo de análise sistemática que visa prever e avaliar os possíveis efeitos de um projeto, plano ou atividade sobre o meio ambiente, subsidiando a tomada de decisão e a definição de medidas mitigadoras ou compensatórias.

[2] EIS (*Environmental Impact Statement / Declaração de Impacto Ambiental*) – Documento detalhado que apresenta a análise dos potenciais impactos ambientais de um projeto proposto, expondo efeitos positivos e negativos, bem como alternativas e medidas para minimizar danos e maximizar

benefícios.

[3] *Power BI* – Serviço da *Microsoft* voltado para análise de negócios e dados, permitindo criar relatórios interativos e visualizações dinâmicas a partir de múltiplas fontes de informação.

[4] *Dashboard* – Painel visual que apresenta dados, indicadores e métricas de desempenho de forma resumida e interativa, facilitando a análise e a tomada de decisão.

[5] Análise preditiva – É um ramo da análise de dados que utiliza dados históricos combinados com algoritmos, técnicas estatísticas e aprendizado de máquina para fazer previsões sobre eventos, comportamentos e resultados futuros.

[6] *Redmine* – *Software web*, gratuito e de código aberto, destinado ao gerenciamento de projetos e serviços, permitindo planejamento, acompanhamento de demandas e organização de fluxos de trabalho.

[7] *Data lake* – Repositório que armazena dados brutos em seu formato original, abrangendo dados estruturados, semiestruturados e não estruturados.

[8] *Data lakehouse* – Arquitetura que combina a flexibilidade dos data *lakes* com a estrutura e governança dos data *warehouses*, possibilitando análises avançadas e aplicações de inteligência artificial e aprendizado de máquina em diferentes tipos de dados.

[9] *Business Intelligence (BI)* – Conjunto de processos, tecnologias e práticas voltadas à coleta, análise e transformação de dados brutos em informações estratégicas para suporte à tomada de decisões organizacionais.



Documento assinado eletronicamente por **Joaria Mendes de Moura, Chefe de Divisão**, em 09/01/2026, às 17:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Brenno d'Aguiar de Souza, Auditor Chefe**, em 09/01/2026, às 22:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **7038797** e o código CRC **A71DE545**.