

A Resolução CONAMA 01/1986 e a Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Carlos Sérgio Gurgel e Talden Farias

1 Introdução

A entrada em vigor, neste ano, da Lei 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental – LGLA) modificou de maneira relevante o quadro normativo dos estudos ambientais no Brasil, exigindo releitura dos atos infralegais que até então disciplinaram a avaliação de impactos ambientais. Nesse cenário, a Resolução Conama 01/1986 ocupa posição central, uma vez que foi a norma responsável por estabelecer conceitos, diretrizes e conteúdos mínimos para o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/Rima, o que ocorreu anteriormente à própria Constituição Federal de 1988.

Se a Resolução 01/1986 não foi integralmente revogada, também não é tecnicamente adequado afirmar que todas as suas disposições originais seguem intocadas. A superveniência da Constituição Federal de 1988, da Resolução Conama 237/1997, da Lei Complementar 140/2011 e da LGLA produziu diferentes efeitos sobre a norma de 1986. Alguns dispositivos foram expressamente revogados, como ocorreu com os arts. 3º e 7º, haja vista a Resolução Conama 237/1997 (art. 21), ao passo que outros perderam aplicabilidade naquilo em que se tornaram incompatíveis com normas posteriores e hierarquicamente superiores. Existe, contudo, um conjunto expressivo de regras metodológicas que continua válido como disciplina complementar, desde que interpretado em conformidade com a legislação atualmente vigente.

A presente discussão não diz respeito a uma revogação linear da resolução por lei posterior, mas à perda superveniente de eficácia ou de aplicabilidade das disposições infralegais incompatíveis com a nova disciplina legal. Com efeito, a relação entre os diplomas normativos deve ser examinada dispositivo por dispositivo, tendo como ponto de partida a Constituição Federal e a lei, e levando em conta ainda a função da resolução e a complementação técnica do sistema. Destarte, não se pode admitir a permanência de exigência contrária ao comando superior, sob pena de se reconhecer à norma infralegal força jurídica para restringir, ampliar ou modificar o conteúdo de disciplina estabelecida pela lei, em manifesta inversão da hierarquia normativa.

A LGLA positivou um sistema plural de estudos ambientais, sendo o EIA vinculado às atividades capazes de causar significativa degradação. Para as demais hipóteses, o estudo deve ser definido pela autoridade licenciadora de acordo com a natureza, o porte, o potencial poluidor, a localização, a sensibilidade do meio receptor e o nível de detalhamento necessário à tomada de decisão. Isso implica dizer que o EIA não pode ser tratado como resposta automática a determinadas tipologias de empreendimento, tampouco pode ser confundido com o gênero do qual faz parte.

2 Lei e resolução: como solucionar o conflito?

A Resolução 01/1986 é ato normativo infralegal editado pelo Conama, com base nos arts. 6º, II, e 8º da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA), com o intuito de conferir uniformidade e embasamento técnico ao Sisnama. Essa resolução consolidou critérios básicos para a avaliação de impacto ambiental, definiu uma noção normativa de impacto, disciplinou as diretrizes e o conteúdo mínimo do EIA/Rima e apresentou, no art. 2º, uma relação exemplificativa de atividades das quais se exigia a

elaboração desses instrumentos, posteriormente ampliada pela Resolução Conama 11/1986.

A LGLA, por outro lado, é lei federal em sentido formal e material e passou a estabelecer normas gerais sobre licenciamento ambiental, regulamentando o art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal. Essa lei disciplina diretamente a definição de impacto ambiental, tomado como a alteração adversa ou benéfica causada pela atividade ou pelo empreendimento em sua área de influência, área diretamente afetada, área de estudo, condicionantes ambientais, medida preventiva, estudo ambiental, EIA, Rima, critérios de enquadramento, termo de referência, o conteúdo mínimo dos estudos e a publicidade das informações, entre outras questões. Em caso de incompatibilidade, prevalece a norma legal, tanto em razão de ser norma mais recente quanto, principalmente, pelo fato de a regulamentação não poder restringir, ampliar ou contrariar o regime instituído pela lei.

Logo, é preciso saber com exatidão os efeitos da LGLA sobre a Resolução 01/1986. Nesse sentido, cumpre percorrer as três etapas seguintes: i) identificar se o dispositivo da resolução já foi expressamente revogado ou superado por norma posterior; ii) verificar se existe disciplina legal específica sobre a matéria; e iii) reconhecer que somente no espaço não ocupado ou não incompatível com a lei é que a resolução atua como complemento técnico. Dessa forma, evita-se tanto o esvaziamento indevido da regulamentação ambiental quanto a inversão da hierarquia normativa.

Registre-se que esse mesmo raciocínio deve ser aplicado à Resolução Conama 237/1997, que ocupa posição intermediária entre a norma de 1986 e a lei de 2025. Se, de um lado, ela permanece útil na disciplina de aspectos procedimentais não tratados pela LGLA, de outro, as suas regras de competência e de enquadramento cedem diante do regime legal superveniente, sobretudo diante dos arts. 4º e 18 da lei nova. Não faria sentido submeter a resolução de 1986 a um exame de compatibilidade dispositivo por dispositivo e dispensar do mesmo teste a resolução que a sucedeu.

3 O EIA e o Rima como espécies do gênero estudo ambiental

A LGLA equacionou uma confusão histórica importante ao estabelecer, no art. 3º, um gênero amplo denominado “estudo ambiental”. Segundo o inciso XVII, trata-se do estudo ou relatório relativo aos impactos e, quando couber, aos riscos ambientais da atividade ou do empreendimento sujeito a licenciamento. Dentro desse gênero, a lei define o EIA, o Rima, o Plano Básico Ambiental, o Plano de Controle Ambiental, o Relatório de Controle Ambiental e o Relatório de Caracterização do Empreendimento, sem impedir que a autoridade licenciadora estabeleça outros documentos tecnicamente adequados quando a própria lei assim autorizar.

O EIA é o estudo ambiental destinado às atividades ou aos empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente e deve ser realizado antes da análise de sua viabilidade ambiental. O Rima, por sua vez, não é um estudo independente, mas o documento de comunicação pública que reflete as conclusões do EIA em linguagem objetiva e acessível, permitindo que a sociedade compreenda as vantagens, as desvantagens e as consequências ambientais do projeto. Por essa razão, a LGLA determina que todo EIA gere um Rima, cujo conteúdo mínimo consta no art. 30.

O art. 18 da LGLA completa essa arquitetura. O caput enumera os procedimentos e as modalidades de licenciamento, ao passo que o § 1º atribui às autoridades licenciadoras a definição dos procedimentos, das modalidades e dos tipos de estudo ou de relatório ambiental exigíveis, por meio do enquadramento da atividade ou do empreendimento segundo os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor. O § 3º exige compatibilidade entre o estudo, o potencial de impacto, o ambiente no qual o empreendimento será inserido e o nível de detalhamento necessário à decisão.

A regra traduz, em termos jurídicos, uma exigência de proporcionalidade técnica, pois não se admite estudo insuficiente para risco ambiental relevante, mas tampouco se justifica impor o estudo mais complexo quando outro instrumento fornece informação adequada e suficiente. Isso guarda plena consonância com o art. 170, VI, da Constituição Federal, que alçou a defesa do meio ambiente à condição de princípio da ordem econômica “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

O sistema constitucional estabelece um piso indisponível, pois sempre que houver potencial de significativa degradação o EIA é obrigatório. A simplificação é admissível para situações de menor complexidade, desde que baseada em critérios técnicos, motivação jurídica e informação suficiente, e não como mecanismo de supressão arbitrária do controle preventivo. Isso implica dizer que essa proporcionalidade jamais poderia significar liberdade para reduzir a proteção ambiental por conveniência administrativa, mas antes se constitui em dever de adequar o estudo ambiental ao impacto que ele se destina a mensurar.

O quadro a seguir sintetiza a nova sistemática dos estudos ambientais instituída pela LGLA.

Eixo	Dispositivos centrais	Síntese
Conceito de impacto e estudos	Art. 3º, X e XVII a XXIII	A lei define impacto ambiental e estrutura o “estudo ambiental” como gênero, com diferentes espécies.
Enquadramento	Art. 18, §§ 1º a 4º	Procedimento e estudo devem considerar localização, natureza, porte, potencial poluidor, impacto esperado e nível de detalhamento necessário.
EIA e Rima	Arts. 19, § 2º; 20, § 3º; 29 e 30	EIA obrigatório diante de potencial de significativa degradação; o Rima reflete as suas conclusões e possui conteúdo mínimo legal.
Estudos não sujeitos a EIA	Art. 31	A autoridade licenciadora define o conteúdo mínimo dos demais estudos ambientais.
Termo de referência	Art. 28	Deve ser compatível com a tipologia e observar o nexo causal; dados primários exigem justificativa

		técnica quando inexistentes ou insuficientes dados válidos recentes.
Aproveitamento de informações	Arts. 32 e 33	Admite estudo conjunto e aproveitamento de diagnósticos, dados secundários validados e monitoramento remoto quando adequados.
Responsabilidade técnica	Art. 34	Estudos atribuídos a equipe habilitada, com registro de responsabilidade técnica.
Prazos	Art. 47	A lei fixa prazos máximos de análise conforme o tipo de licença e o estudo exigido.
Publicidade e participação	Arts. 35, 37 a 40	Transparência ativa, acesso eletrônico, integração ao Sinima e modalidades de participação pública, em diálogo com a Lei 12.527/2011.

4 A releitura do art. 2º da Resolução 01/1986

O ponto de maior tensão está no art. 2º da Resolução 01/1986. O dispositivo afirma que dependerá da elaboração de EIA/Rima o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente e apresenta uma relação exemplificativa, introduzida pela expressão “tais como”. Durante muitos anos, esse rol funcionou como referência normativa relevante para a identificação das hipóteses de exigência do estudo, ainda que em termos relativos, eis que a doutrina e a prática administrativa (v.g., a Orientação Jurídica Normativa 51/2015/PFE-IBAMA) já reconheciam o deslocamento constitucional do eixo decisório para a existência de potencial de significativa degradação.

Com a LGLA esse entendimento, já amplamente abraçado pela doutrina e pela jurisprudência, tornou-se expresso em lei, em perfeita sintonia com o dever constitucional de proporcionalidade. O art. 18, § 4º, dispõe que não será exigido EIA/Rima quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade não é potencialmente causadora de significativa degradação. Em sentido correspondente, o art. 19, § 2º, exige EIA na fase de licença prévia quando esse potencial estiver presente, e o art. 20, § 3º, preserva a mesma exigência no licenciamento bifásico quando cabível. A lei, portanto, não aboliu o EIA, mas vinculou sua exigência ao critério constitucional da significância da degradação, como não poderia deixar de ser.

A conclusão pela inexistência desse potencial, contudo, não pode resultar de fórmula genérica ou de juízo meramente intuitivo. A autoridade licenciadora deve explicitar os fundamentos técnico-jurídicos do enquadramento, à vista da natureza, do porte, da localização, do potencial poluidor, das características ambientais do meio receptor e da sua sensibilidade, sempre tendo em vista os demais elementos pertinentes ao caso concreto. Essa motivação é indispensável para conferir racionalidade e transparência à decisão e para permitir o seu controle administrativo e judicial, inclusive sob a perspectiva da vedação à proteção insuficiente.

A LGLA encampou o entendimento doutrinário e a prática administrativa segundo os quais o rol do art. 2º da Resolução 01/1986 não produz, isoladamente, presunção absoluta de obrigatoriedade do EIA. O enquadramento em uma das tipologias listadas continua sendo dado técnico e histórico relevante, capaz de sinalizar maior potencial de impacto e de justificar exame mais rigoroso, mas se trata de presunção relativa, em sentido argumentativo, e não de comando insuscetível de afastamento. Nada substitui, portanto, a decisão motivada da autoridade licenciadora à luz dos critérios técnicos e legais aplicados ao caso concreto.

A evolução do conhecimento científico, o desenvolvimento tecnológico, a alteração de processos produtivos e a incorporação de medidas efetivas de prevenção e controle podem modificar o perfil de impacto de determinada tipologia, de modo que, excepcionalmente e mediante fundamentação técnica robusta, uma atividade tradicionalmente associada a impactos significativos pode não se submeter ao EIA, sem que isso implique supressão de controle ou dispensa dos demais estudos ambientalmente adequados. Se as características concretas do empreendimento não revelarem potencial de significativa degradação, não se pode exigir EIA contra a regra expressa do art. 18, § 4º, da LGLA.

A conclusão inversa é igualmente importante. A ausência de determinada atividade no rol de 1986 jamais pode ser utilizada como fundamento suficiente para afastar o EIA quando o caso concreto revelar potencial de significativa degradação. O parâmetro decisivo é constitucional e legal, e não meramente tipológico. Assim, a lista do art. 2º ainda é importante para deflagrar maior atenção da autoridade licenciadora, mas perdeu a função de comando automático e passou a ter função indicativa e auxiliar ao enquadramento técnico. Nesse ponto, a LGLA procurou valorizar o princípio constitucional da proporcionalidade e a autoridade técnica do órgão ambiental competente.

Não se ignora que o art. 18, § 1º, da LGLA conferiu às autoridades licenciadoras larga margem para definir procedimentos, modalidades e tipos de estudo, o que levou parte da doutrina a sustentar que a matéria teria sido inteiramente devolvida ao regulamento. Essa delegação, contudo, não é um cheque em branco. O espaço normativo aberto pela lei é de conformação técnica, e não de disposição sobre o patamar constitucional de proteção, de maneira que o ato normativo estadual, distrital ou municipal pode detalhar o enquadramento, mas não pode subtrair do controle preventivo atividade potencialmente causadora de significativa degradação. Do contrário, a competência regulamentar acabaria por realizar, em nível infralegal, exatamente a dispensa genérica que a Constituição veda.

5 O que foi preservado, superado ou parcialmente absorvido da Resolução 01/1986

A compatibilização da Resolução 01/1986 com a LGLA pode ser sistematizada da forma abaixo destacada, sendo assim possível apontar o que foi preservado, o que foi superado e o que foi parcialmente absorvido pela nova ordem legal. A expressão “recepção”, embora usual, deve ser empregada aqui em sentido amplo, pois tecnicamente o fenômeno envolve vigência, eficácia, aplicabilidade e compatibilidade de norma infralegal com legislação superveniente.

Dispositivo	Situação após a LGLA	Fundamento principal
-------------	----------------------	----------------------

Art. 1º, conceito de impacto ambiental	Parcialmente superado como definição autônoma.	A LGLA passou a definir impacto ambiental no art. 3º, X, como alteração adversa ou benéfica causada pela atividade ou pelo empreendimento em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico. A definição legal prevalece; os elementos da resolução podem ser utilizados apenas de modo complementar e compatível.
Art. 2º, rol de atividades sujeitas a EIA/Rima	Derrogado materialmente quanto à obrigatoriedade automática do EIA, subsistindo como presunção relativa, e superado quanto à competência indicada no caput.	O art. 18, § 4º, da LGLA afasta a exigência de EIA quando a autoridade licenciadora concluir, de forma tecnicamente motivada, pela inexistência de potencial de significativa degradação; os arts. 19, § 2º, e 20, § 3º, preservam sua obrigatoriedade quando esse potencial estiver presente. O rol de 1986 conserva função indicativa, e não automática.
Arts. 3º e 7º	Já estavam expressamente revogados.	A própria Resolução Conama 237/1997 revogou esses dispositivos (art. 21). A LGLA não os ressuscita nem altera esse dado histórico.
Art. 4º, compatibilização do licenciamento com as etapas de planejamento e implantação	Absorvido pela lei.	O art. 18, § 2º, da LGLA passou a determinar que os procedimentos e as modalidades sejam compatibilizados com as características das atividades e com as etapas de planejamento, implantação e operação, incorporando a diretriz da resolução em nível legal.
Art. 5º, diretrizes gerais do EIA	Em grande parte preservado, com absorção e atualização pela LGLA.	A análise de alternativas, a identificação sistemática de impactos e a consideração do planejamento público permanecem compatíveis. A LGLA, contudo, disciplina de forma mais precisa alternativas, áreas de estudo e influência, nexos causal e termo de referência nos arts. 28 e 29.
Art. 6º, conteúdo mínimo do EIA	Materialmente preservado apenas naquilo que	Diagnóstico, análise de impactos, medidas de prevenção, mitigação e compensação e programas de

	complementa o art. 29 da LGLA.	monitoramento permanecem centrais. Em caso de divergência, prevalece o conteúdo legal, inclusive quanto a impactos cumulativos e sinérgicos, riscos, áreas geográficas e conclusão de viabilidade.
Art. 8º, custos do EIA/Rima	Preservado em sua ideia geral, sujeito à disciplina legal e regulamentar atual.	A responsabilidade do empreendedor pelos custos do estudo continua coerente com a lógica do licenciamento e do poluidor-pagador. Exigências operacionais antigas, como número físico de cópias, não se harmonizam com a digitalização, transparência eletrônica e gestão informacional da LGLA.
Art. 9º, conteúdo do Rima	Parcialmente absorvido e superado pelo art. 30 da LGLA.	A lei passou a estabelecer diretamente o conteúdo mínimo do Rima e preservou a exigência de linguagem acessível. O art. 9º da resolução pode apenas complementar a disciplina legal sem criar conteúdo contrário ou desproporcional.
Art. 10, prazo para manifestação conclusiva	Superado no que conflita com a disciplina de prazos da LGLA.	O art. 47 da LGLA fixou prazos máximos de análise segundo o tipo de licença e de estudo – dez meses para a licença prévia quando exigido o EIA e seis meses nos demais casos, entre outros –, o que retira autonomia da antiga fórmula genérica do art. 10.
Art. 11, publicidade, comentários e audiência pública	Preservado quanto ao princípio da publicidade, mas atualizado pela LGLA, pela Resolução Conama 09/1987 e pela legislação de acesso à informação.	A publicidade do Rima permanece plenamente compatível com a Constituição. A disciplina atual deve ser lida em conjunto com a Resolução Conama 09/1987, a Lei 12.527/2011 e os arts. 35, 37 a 40 da LGLA, que consolidam transparência ativa, acesso eletrônico, integração ao Sinima e participação pública.
Art. 12	Sem conflito material.	É mera cláusula de vigência da própria resolução.

A permanência da Resolução 01/1986 é particularmente nítida no plano metodológico. A exigência de análise de alternativas tecnológicas e locacionais, a descrição da situação ambiental anterior à implantação, a identificação e avaliação dos impactos positivos e negativos, a análise de reversibilidade, cumulatividade e sinergia, a definição de medidas de controle e a elaboração de programas de acompanhamento integram a própria racionalidade da avaliação de impacto ambiental. A LGLA incorpora essa sistemática ao art. 29 e, muitas vezes, a aperfeiçoa e atualiza.

Há, contudo, mudanças relevantes. A LGLA exige que o termo de referência observe o nexo de causalidade entre os potenciais impactos e os elementos dos meios físico, biótico e socioeconômico suscetíveis de interação com a atividade. A exigência de dados primários depende de justificativa técnica e da inexistência ou insuficiência de dados válidos recentes, e o art. 33 admite o aproveitamento de diagnóstico anterior, dados secundários validados e informações oriundas de monitoramento remoto, desde que adequados à realidade do novo projeto. Essas regras afastam a prática de termos de referência genéricos e excessivamente padronizados e exigências dissociadas dos impactos efetivamente atribuíveis ao empreendimento. A demonstração do nexo causal e a possibilidade de aproveitamento de informações idôneas já existentes funcionam, assim, como limites à repetição de levantamentos sem utilidade concreta para a decisão administrativa, sem prejuízo da produção de dados primários quando tecnicamente indispensável.

Também deve ser destacada a nova disciplina das áreas geográficas. A LGLA passou a definir Área Diretamente Afetada, Área de Estudo, Área de Influência Direta e Área de Influência Indireta, conferindo maior precisão conceitual à delimitação espacial dos impactos. A antiga orientação do art. 5º, III, da resolução, que determinava a consideração da bacia hidrográfica na definição da área de influência, não pode ser interpretada como imposição automática de que toda a bacia hidrográfica constitua área de influência do empreendimento. A delimitação deve resultar do alcance causal dos impactos efetivamente identificados e da relação entre a atividade e os componentes ambientais suscetíveis de alteração, e não de recortes geométricos apriorísticos. A bacia hidrográfica permanece referência ecológica relevante e poderá coincidir, no todo ou em parte, com a área de estudo ou de influência quando houver justificativa técnica para tanto.

Outro ponto de atualização diz respeito às medidas de controle. A LGLA estabelece, no art. 14, ordem de preferência entre prevenção, mitigação e compensação. A leitura do art. 6º, III, da Resolução deve ser feita à luz dessa hierarquia, de maneira que a compensação não substitua, por conveniência, medida preventiva ou mitigadora tecnicamente possível. Nesse aspecto, a lei organiza jurídica e tecnicamente a resposta aos impactos e vincula as condicionantes ao nexo causal demonstrado nos estudos.

7 O Rima, a publicidade e a participação social

A disciplina do Rima também foi em boa parte absorvida pela LGLA. O art. 30 estabelece conteúdo mínimo legal e reafirma a necessidade de que o documento permita compreender os elementos essenciais do projeto, os impactos, as medidas propostas e a conclusão sobre a viabilidade ambiental. O art. 9º da Resolução 01/1986 continua útil para detalhar a forma de apresentação, sobretudo ao exigir linguagem acessível e recursos de comunicação capazes de tornar inteligíveis informações técnicas complexas, desde que suas exigências sejam compatíveis com a lei.

A publicidade, por sua vez, não foi enfraquecida. O art. 225, § 1º, IV, da Constituição exige publicidade do EIA/RIMA, e a LGLA amplia a lógica de disponibilização de informações ao determinar a integração dos dados dos licenciamentos ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima). O art. 37 estabelece a publicidade do procedimento e impõe à autoridade licenciadora a disponibilização, em sítio eletrônico, dos pedidos, decisões, recursos, respectivas fundamentações e estudos ambientais, enquanto o art. 38 reconhece expressamente a natureza pública do conteúdo do EIA e dos demais estudos e informações integrantes do licenciamento. Esse regime dialoga com a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), cuja lógica é a transparência ativa das informações de interesse coletivo ou geral, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo. Assim, a antiga referência do art. 11 da Resolução à consulta física de cópias deve ser compreendida dentro de um paradigma de acesso eletrônico, integração de bases de dados e divulgação proativa. O objetivo jurídico permanece o mesmo, mas os meios de cumprimento foram profundamente ampliados.

Quanto às audiências públicas, a Resolução 01/1986 não pode ser lida isoladamente. A matéria foi densificada pela Resolução Conama 09/1987 e agora passou a receber disciplina legal própria na LGLA, cujo art. 39 enumera as modalidades de participação – consulta pública, tomada de subsídios técnicos, reunião participativa e audiência pública – e cujo art. 40 exige a realização de pelo menos uma audiência pública nos casos sujeitos a EIA, antes da decisão final sobre a licença prévia, com disponibilização do EIA e do RIMA com antecedência mínima de quarenta e cinco dias. A participação pública não é formalidade acessória do EIA/RIMA, mas mecanismo de legitimação, controle social e qualificação informacional da decisão administrativa. Ainda assim, sua realização, forma e número devem seguir as hipóteses e os procedimentos atualmente vigentes.

8 A relação entre a LGLA, a Resolução 01/1986 e a jurisprudência do STF

A releitura da Resolução 01/1986 deve considerar, de modo especial, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de afastamento genérico de instrumentos de controle ambiental quando presentes atividades potencialmente causadoras de significativa degradação. Nesse contexto, assume particular importância a ADI 1.086/SC, na qual a Corte declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que dispensava a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para atividades de florestamento ou reflorestamento destinadas a fins empresariais. O julgamento é particularmente relevante porque evidencia que a definição do instrumento de controle ambiental não pode resultar de uma dispensa abstrata e previamente estabelecida quando a atividade, por sua própria natureza ou pelas circunstâncias de sua execução, apresenta potencial de significativa degradação ambiental.

Na ADI 1.086/SC, o Supremo Tribunal Federal conferiu especial relevo ao art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, segundo o qual incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. A Corte entendeu que a norma estadual, ao estabelecer uma dispensa genérica para determinada atividade econômica, retirava do órgão ambiental a possibilidade de verificar, no caso concreto, a existência de impacto ambiental significativo e, conseqüentemente, a necessidade de realização do estudo. A inconstitucionalidade, portanto, não decorreu simplesmente da existência de uma disciplina diferenciada, mas do afastamento prévio e indiscriminado de um instrumento de

prevenção que a Constituição determina quando presentes os seus pressupostos materiais.

Essa compreensão possui evidente analogia com a discussão relativa à aplicação da Resolução Conama nº 01/1986. Se, de um lado, não é constitucionalmente admissível afastar de maneira genérica o EIA quando determinada atividade apresenta potencial de significativa degradação, de outro, a própria estrutura do art. 225, § 1º, IV, não permite concluir que toda atividade submetida ao licenciamento ambiental esteja automaticamente sujeita ao EIA. O pressuposto constitucional da exigência é justamente a existência de potencial de significativa degradação, o que impõe considerar a natureza da atividade, suas características, sua localização e a intensidade dos impactos que dela podem decorrer.

A ADI 1.086/SC permite, nesse sentido, estabelecer uma distinção importante. O que a Constituição não admite é a dispensa genérica de uma avaliação que se mostra necessária para verificar a dimensão dos impactos ambientais. A contrario sensu, quando não estiver presente o pressuposto material que justifica a exigência do EIA, a utilização de instrumento ambiental diverso não significa, por si só, redução inconstitucional da proteção ambiental. A tutela constitucional não exige a adoção de um determinado estudo em todas as situações, mas impõe que o instrumento utilizado seja suficiente para assegurar a adequada prevenção dos impactos identificados.

Essa interpretação também se harmoniza com o art. 170, VI, da Constituição Federal, que estabelece a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica e determina que se considere o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. O dispositivo é relevante porque demonstra que a própria Constituição reconhece a necessidade de diferenciação das exigências ambientais de acordo com a intensidade dos impactos (princípio da proporcionalidade). Não há, portanto, incompatibilidade entre proteção ambiental e tratamento diferenciado. O que não se admite é que a diferenciação seja utilizada para afastar o controle ambiental necessário à prevenção de degradações significativas.

É justamente nesse ponto que se encontra a relação entre proporcionalidade e vedação à proteção insuficiente. A exigência administrativa deve ser suficientemente rigorosa para cumprir a sua finalidade preventiva, mas deve guardar correspondência com o impacto ambiental que se pretende avaliar e controlar, sem que a proteção ambiental possa ser reduzida a nível incapaz de prevenir degradações relevantes. Ao impedir que o Estado de Santa Catarina estabelecesse previamente uma dispensa geral do EIA para determinada atividade empresarial, o Supremo Tribunal Federal preservou a possibilidade de avaliação técnica da magnitude dos impactos e, com isso, a própria função preventiva do licenciamento ambiental.

Preocupação semelhante aparece em outros julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a flexibilização do licenciamento ambiental, embora com resultados que não podem ser generalizados. Nas ADIs 5.312/TO e 6.650/SC, o Tribunal afastou dispensas estabelecidas de forma abstrata para as atividades agrossilvipastoris e para a lavra a céu aberto, reafirmando que a competência legislativa dos Estados e dos Municípios não autoriza a eliminação do nível de proteção ambiental assegurado pela Constituição e pelas normas gerais, orientação repetida na ADI 6.672/RR quanto à atividade garimpeira.

Já em precedentes voltados à simplificação procedimental, e não à dispensa abstrata do controle, o resultado da Corte se mostra mais matizado. Na ADI 6.288/CE, o desfecho foi duplo, pois a Corte invalidou hipóteses de dispensa de licenciamento previstas em resolução estadual, mas admitiu a criação de novas modalidades de licença pelo Estado, invocando o federalismo cooperativo em matéria ambiental. Já na ADI 6.808/DF, ao dar interpretação conforme ao art. 6º-A da Lei 11.598/2007, na redação conferida pela Lei 14.195/2021 (conversão da MP 1.040/2021), o Supremo excluiu a aplicação do mecanismo de aprovação automática aos processos de licenciamento e de autorização ambiental das atividades classificadas como de risco médio, por afronta ao princípio da precaução.

Esses precedentes devem ser utilizados como reforço analógico da orientação firmada na ADI 1.086/SC. O ponto comum entre eles está na impossibilidade de transformar a simplificação administrativa em supressão do controle ambiental. A racionalização dos procedimentos pode ser admitida, mas não pode impedir que a Administração identifique situações em que o impacto ambiental exige uma avaliação mais aprofundada. A questão constitucional central não está, portanto, na existência ou não de simplificação, mas na preservação de um nível de proteção suficiente e compatível com a magnitude dos impactos.

A ADI 1.086/SC, entretanto, também não pode ser interpretada no sentido de que toda atividade mencionada em uma norma ambiental esteja necessariamente submetida ao mesmo instrumento de avaliação, independentemente de suas características. Assim como não se pode dispensar previamente o EIA quando a atividade apresenta potencial de significativa degradação, também não se pode presumir que a mera previsão de determinada atividade em uma resolução seja suficiente, por si só, para definir de maneira absoluta o instrumento ambiental exigível em qualquer situação. Em ambos os casos, o que deve ser preservado é a avaliação técnica necessária para determinar a intensidade do impacto e o nível de controle ambiental adequado.

A interpretação sistemática dos arts. 170, VI, e 225, § 1º, IV, da Constituição Federal conduz, assim, a uma solução que combina prevenção, proporcionalidade e diferenciação conforme o impacto ambiental. A vedação à proteção insuficiente impede a eliminação de instrumentos necessários à identificação e à prevenção de degradações significativas, ao passo que a proporcionalidade impede que exigências ambientais sejam aplicadas de maneira automática e desassociada da intensidade dos impactos efetivamente envolvidos. A Resolução Conama 01/1986 deve ser compreendida, portanto, como parte de um sistema normativo mais amplo, submetido à Constituição e à legislação vigente, de modo que a sua aplicação não resulte nem em proteção insuficiente, pela eliminação de controles necessários, nem em exigência desproporcional, pela imposição automática de instrumentos sem correspondência com a intensidade do impacto.

Convém registrar, por fim, que as conclusões aqui sustentadas pressupõem a higidez do art. 18, § 4º, da LGLA, cuja constitucionalidade é objeto das ADIs 7.913/DF (ajuizada pelo Partido Verde), 7.916/DF (ajuizada pela Rede Sustentabilidade em conjunto com a Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente – Anamma) e 7.919/DF (ajuizada pelo PSOL em conjunto com a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – Apib e outras entidades da sociedade civil), bem como da ADI 8.007/DF (ajuizada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema em conjunto com a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás), além da ADC 102/DF (ajuizada pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção – Cbic), a maior parte de relatoria do

ministro Alexandre de Moraes e, até o encerramento deste artigo, ainda pendentes de julgamento definitivo no Supremo Tribunal Federal. Enquanto não sobrevier decisão em sentido contrário, o dispositivo é lei em vigor e deve ser aplicado, o que não dispensa a autoridade licenciadora do dever de fundamentação técnica reforçada, justamente porque é essa fundamentação que separa o enquadramento constitucionalmente adequado da dispensa genérica que a Corte reiteradamente rejeita.

9 Consequências práticas para os órgãos ambientais e para os empreendedores

A superveniência da LGLA produz consequências práticas imediatas, devendo a autoridade licenciadora revisar seus atos normativos, listas de enquadramento, termos de referência e rotinas administrativas para eliminar comandos baseados exclusivamente na tipologia do art. 2º da Resolução 01/1986 quando eles desconsiderarem o critério de significativa degradação. A exigência do EIA deve ser motivada de forma individualizada, com indicação dos elementos de localização, natureza, porte, potencial poluidor, características e sensibilidade ambiental do meio receptor que sustentam a decisão.

Cabe distinguir, nesse ponto, dois ônus argumentativos de densidades diferentes. Exigir o EIA de atividade não listada em 1986 demanda que a autoridade licenciadora demonstre, a partir do caso concreto, o potencial de significativa degradação que a tipologia abstrata não revelava. Afastar o EIA de atividade listada exige demonstração ainda mais robusta, porque contraria um juízo técnico historicamente consolidado e reiterado por décadas de prática administrativa. Em ambos os casos a decisão é controlável quanto aos pressupostos, à motivação e à coerência com os dados disponíveis, mas a segunda hipótese reclama motivação qualificada, com indicação dos elementos técnicos que justificam a superação do prognóstico de impacto associado à tipologia.

Da mesma maneira, o empreendedor não adquire direito subjetivo a estudo simplificado pelo simples fato de a atividade não constar do rol de 1986, nem pode ser obrigado a produzir EIA apenas porque a tipologia ali aparece. O enquadramento é uma atividade administrativa técnico-jurídica e deve ser controlável quanto aos pressupostos, à motivação e à coerência com os dados disponíveis. A existência de listas continua útil para padronização e previsibilidade, mas elas não podem substituir a aplicação da Constituição e da lei ao caso concreto.

O mesmo esforço de compatibilização deve alcançar as normas estaduais, distritais e municipais que reproduziram o rol de 1986 como comando automático. Essas listagens não perdem utilidade, pois continuam a orientar o enquadramento e a conferir previsibilidade ao empreendedor, mas devem ser lidas como instrumento de triagem, e não como fonte autônoma de obrigatoriedade do EIA, sob pena de a norma local restabelecer, por via oblíqua, aquilo que a lei nacional afastou.

Também se torna indispensável distinguir “dispensa de EIA” de “dispensa de licenciamento”. O art. 18, § 4º, da LGLA trata da não exigência do EIA quando ausente potencial de significativa degradação, hipótese em que outro estudo poderá ser necessário. A sujeição, a inexigibilidade ou a dispensa do licenciamento obedecem a outro conjunto de regras e não podem ser confundidas com a escolha do estudo ambiental aplicável dentro de um processo de licenciamento já exigível.

10 Considerações finais

A LGLA promoveu uma importante reordenação das fontes do regime jurídico da avaliação de impacto ambiental. A Constituição e essa lei passaram a fornecer o eixo normativo principal, enquanto a Resolução 01/1986 permanece relevante como disciplina técnica complementar naquilo que não tiver sido revogado, substituído ou tornado incompatível com normas posteriores.

O art. 2º é um exemplo dessa mudança, uma vez que o seu rol de atividades não funciona mais necessariamente como comando autônomo e absoluto de exigência do EIA. A exigência do estudo decorre do potencial de significativa degradação ambiental, aferido em decisão tecnicamente fundamentada segundo os critérios do art. 18 da LGLA. A lista de 1986 conserva valor histórico e indiciário e deve servir como elemento de cautela no enquadramento, mas não substitui a análise concreta nem poderia afastar o art. 18, § 4º. A sua utilização deve ser compatível com a evolução científica e tecnológica, sem que a adaptabilidade do sistema seja convertida em redução arbitrária da proteção ambiental.

Os arts. 5º, 6º, 8º, 9º e 11, por sua vez, conservam parcelas relevantes de utilidade, sobretudo quanto à metodologia, ao conteúdo analítico, ao financiamento, à linguagem acessível e à publicidade dos estudos. Sua aplicação, contudo, deve observar as definições, os conteúdos mínimos, a proporcionalidade, os prazos, a digitalização, a participação pública e as regras de transparência instituídas pela legislação atual.

A leitura mais adequada, portanto, não é a da substituição integral de um regime por outro, mas a de uma convivência hierarquicamente ordenada. A LGLA preserva o EIA como instrumento central para os casos de maior relevância ambiental e, ao mesmo tempo, insere esse instrumento em um sistema mais amplo de estudos proporcionais ao impacto. O desafio jurídico passa a ser assegurar que essa proporcionalidade seja utilizada para qualificar a decisão e tornar o licenciamento mais eficiente, sempre com fundamento em análise técnica voltada ao caso concreto.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

BARROSO, Ricardo Cavalcante. Direito à comunicação e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento ambiental. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; FARIAS, Talden. Limites à flexibilização do licenciamento ambiental sob a ótica do Supremo Tribunal Federal. Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 25, n. 3, e-21, set./dez. 2023.

FARIAS, Talden. Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 11. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.

FARIAS, Talden; COSTA, Mateus Stallivieri da; ANDRADE, Jaqueline de. Simplificação e dispensa do licenciamento ambiental segundo o Supremo Tribunal Federal. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 111, ano 28, p. 111-136, jul./set. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 32. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2025.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Federalismo cooperativo ambiental: comentários à Lei Complementar 140/2011. Rio de Janeiro: GZ, 2026.

TRENNEPOHL, Terence. Manual de direito ambiental. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.086/SC. Rel. Min. Ilmar Galvão. Tribunal Pleno, j. 7 jun. 2001, DJ 10 ago. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.312/TO. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 25 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.288/CE. Rel. Min. Rosa Weber. Julgamento concluído em 20 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.650/SC. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 27 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.672/RR.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.808/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 28 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.913/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Ajuizada pelo Partido Verde (PV). Pendente de julgamento.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.916/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Ajuizada pela Rede Sustentabilidade e pela Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma). Pendente de julgamento.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.919/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e por outras associações da sociedade civil. Pendente de julgamento.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 8.007/DF. Ajuizada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Alego). Proposta em agosto de 2026. Pendente de julgamento.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 102/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Ajuizada pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Cbic). Pendente de julgamento.