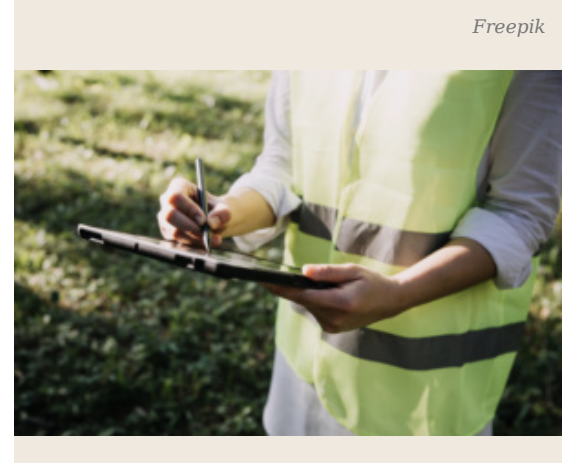


Impacto ambiental e a Lei Geral do Licenciamento

21/07/2026

Qual é, afinal, o objeto do licenciamento ambiental? A pergunta parece simples e, por isso mesmo, costuma receber respostas apressadas: uma rodovia, uma mineração, um porto, uma linha de transmissão. Esses empreendimentos, no entanto, não são o objeto do licenciamento — são apenas aquilo que dá origem ao procedimento administrativo. O verdadeiro objeto do licenciamento são os impactos ambientais por eles produzidos, e essa distinção, aparentemente sutil, altera por completo a forma de compreender o instituto.



Se partirmos da premissa de que o licenciamento existe para autorizar atividades econômicas, nossa atenção naturalmente se volta ao empreendimento em si. Mas se compreendermos que ele existe para avaliar impactos ambientais, a pergunta muda de figura: quais alterações a atividade produzirá, qual será sua intensidade, quais riscos podem surgir, se podem ser evitados, reduzidos ou compensados e, sobretudo, se essas alterações são compatíveis com o dever constitucional de proteção ambiental previsto no artigo 225 da Constituição [1]. Nessa lógica, o licenciamento revela-se um verdadeiro procedimento de gestão de impactos ambientais, e sua qualidade não decorre do volume de páginas de um Estudo de Impacto Ambiental, mas da capacidade de identificar corretamente os impactos relevantes e fornecer ao órgão ambiental informações suficientes para uma decisão tecnicamente consistente.

Três confusões conceituais recorrentes

Antes de examinar a definição legal, convém afastar três equívocos frequentes na prática do licenciamento.

O primeiro consiste em tratar impacto ambiental como sinônimo de poluição. Não é. A poluição é apenas uma das formas pelas quais um impacto pode se manifestar. Uma rodovia pode fragmentar habitats sem emitir qualquer poluente; uma hidrelétrica pode alterar o regime hidrológico de um rio sem lançar substância poluente alguma. Há impacto, mas não necessariamente poluição.

O segundo equívoco é equiparar impacto a dano ambiental. O impacto é a alteração produzida pela atividade humana, que poderá ou não gerar consequências jurídicas relevantes, justificando condicionantes, medidas mitigadoras, compensações ambientais ou, em situações extremas, o indeferimento da licença. Impacto e dano não são conceitos equivalentes.

O terceiro, especialmente útil a quem elabora estudos ambientais, é a distinção entre aspecto e impacto ambiental: o aspecto corresponde ao elemento da atividade capaz de interagir com o meio ambiente; o impacto é o resultado dessa interação. A emissão atmosférica é um aspecto; a alteração da qualidade do ar é o impacto. A supressão de vegetação é um aspecto; a perda de habitat é o impacto. Essa distinção, embora singela, organiza toda a lógica da avaliação ambiental, ao explicitar a relação de causa e efeito que a fundamenta.

Definição legal e a Lei Geral do Licenciamento Ambiental

A Lei nº 15.190, de 2025 — a chamada Lei Geral do Licenciamento Ambiental —, define impacto ambiental como a alteração adversa ou benéfica causada por empreendimento ou atividade sobre os meios físico, biótico e socioeconômico, dentro de sua área de influência [2]. Duas expressões desse conceito merecem destaque.

A primeira é “adversa ou benéfica”. Historicamente, a prática de licenciamento concentrou-se quase exclusivamente nos impactos negativos, o que é compreensível diante do objetivo primordial de prevenir a degradação ambiental. Reconhecer que determinados empreendimentos também produzem efeitos positivos não relativiza os impactos negativos; apenas torna a avaliação mais completa, ao contemplar todas as transformações produzidas pela atividade.

A segunda é “área de influência”. O impacto ambiental nunca existe em abstrato: depende sempre da interação entre a atividade e o território em que será implantada. A mesma indústria pode produzir impactos completamente distintos conforme esteja em área urbana consolidada, em região agrícola ou na zona de amortecimento de uma unidade de conservação. O impacto não está apenas no empreendimento — nasce da relação entre o empreendimento e a vulnerabilidade do ambiente que o recebe.

Impactos diretos e indiretos: uma sequência lógica

A Lei nº 15.190/2025 avança em relação à Resolução Conama nº 1/1986 ao definir expressamente, e não apenas o impacto ambiental em si, o que são impactos diretos e indiretos [3]. Os impactos diretos são definidos como impactos de primeira ordem, causados imediatamente pela atividade ou pelo empreendimento; os indiretos, como impactos de segunda ordem em diante, derivados dos impactos diretos [4].

A identificação dos impactos diretos costuma ser relativamente objetiva: supressão de vegetação, movimentação de solo, emissão atmosférica, geração de ruído, alteração da drenagem. O desafio real do licenciamento começa depois, na análise dos impactos indiretos.

Spacca

Tome-se o exemplo de uma rodovia que atravessa área de vegetação nativa. O impacto direto é a supressão da vegetação. Mas essa supressão fragmenta a paisagem; a fragmentação reduz a conectividade ecológica; animais deixam de circular; corredores ecológicos são interrompidos; populações tornam-se isoladas. A rodovia não reduziu diretamente a conectividade. Suprimiu a vegetação, que provocou fragmentação, que reduziu a conectividade. Esse raciocínio desloca a análise da obra isolada para a dinâmica do território, na linha do que já observava Paulo de Bessa Antunes ao afirmar que o impacto ambiental não pode ser analisado isoladamente, dependendo sempre do contexto territorial em que se insere [5].

Essa ampliação da análise, contudo, não é ilimitada. Até onde vai a responsabilidade do empreendedor? Se não estabelecermos um limite para a cadeia de consequências, corre-se o risco de transformar o licenciamento em instrumento destinado a resolver todos os problemas de um território — inclusive aqueles decorrentes da ausência de planejamento urbano, de políticas públicas ou da atuação de terceiros. Por isso, os impactos indiretos precisam manter nexos causais tecnicamente demonstráveis. Ampliar a análise não significa eliminar os limites da causalidade, mas compreender melhor as relações entre causa e efeito.

Da avaliação à decisão: o papel da significância

A licença ambiental é concedida quando, ao final da avaliação técnica, conclui-se que os impactos identificados são ambiental e juridicamente aceitáveis, observadas as medidas de prevenção, mitigação, compensação e monitoramento cabíveis. A decisão administrativa nasce, portanto, da avaliação dos impactos, sendo útil, aqui, comparar três marcos normativos do Direito Ambiental brasileiro.

A Constituição, no artigo 225, § 1º, IV, exige o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, sem definir o que seja essa significativa degradação. A Resolução Conama nº 1/1986, por sua vez, construiu a metodologia de avaliação: como elaborar o diagnóstico ambiental, identificar impactos, comparar alternativas locais e tecnológicas e propor medidas mitigadoras — respondendo, em suma, à pergunta “como estudar os impactos?”. Quase 40 anos depois, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental não rompe com essa metodologia, mas busca responder a uma pergunta distinta: como utilizar essa avaliação para produzir uma decisão administrativa melhor?

Nesse contexto ganha relevo a significância do impacto — expressão de uso corrente, mas cujo conteúdo raramente é explicitado. Nem a Constituição, nem a Política Nacional do Meio Ambiente, nem a Resolução Conama nº 1/1986, tampouco a Lei nº 15.190/2025, apresentam uma fórmula para aferi-la, e essa fórmula simplesmente não existe. A significância não é um número nem uma equação: é uma conclusão técnica construída a partir da análise integrada de critérios como magnitude, intensidade, extensão territorial, duração, reversibilidade, sensibilidade ambiental, vulnerabilidade do ecossistema, existência de impactos cumulativos e de alternativas locais. Nenhum desses critérios, isoladamente, determina a significância; ela resulta da integração de todos eles e transformar essa informação técnica em decisão administrativa consistente é um dos maiores desafios enfrentados pelos órgãos ambientais.

É também nesse ponto que a Lei Geral reforça a proporcionalidade: quanto maiores e mais complexos os impactos, mais aprofundada deve ser a avaliação; quanto menores, mais simples pode ser o procedimento. Mas procedimento simplificado não significa avaliação simplificada. O que se simplifica é o rito administrativo, nunca a análise técnica necessária à compreensão dos impactos relevantes.

Conclusão

O sucesso do licenciamento ambiental não se mede pelo número de licenças emitidas, de condicionantes fixadas ou pela extensão do EIA, mas pela qualidade da informação produzida para subsidiar a decisão administrativa. Podemos simplificar procedimentos, criar novas modalidades de licença, alterar prazos. Nada disso resolverá os problemas do licenciamento se as avaliações produzidas não tiverem qualidade. Um bom diagnóstico, uma adequada identificação dos impactos e uma decisão técnica bem fundamentada fortalecem, ao mesmo tempo, a proteção ambiental e a segurança jurídica.

Retomando a pergunta inicial: o licenciamento ambiental existe para compreender como determinado empreendimento transforma o território e para decidir se essas transformações podem ser compatibilizadas com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O empreendimento é o ponto de partida; o impacto ambiental, corretamente identificado, classificado e avaliado em sua significância, é o verdadeiro objeto sobre o qual se debruça o licenciamento — e é também, por isso, o critério que deveria orientar toda discussão sobre sua eficiência.

Notas

[1] Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Artigo 225, § 1º, IV.

[2] Brasil. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Art. 3º, X.

[3] Brasil. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986.

[4] Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Art. 3º, XI e XII.

[5] ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2025.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jul-21/impacto-ambiental-e-a-lei-geral-do-licenciamento/>