

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A isenção de licenciamento e a aprovação tácita previstas na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica: reflexos na Administração Ambiental e Urbanística

Licensing exemption and tacit approval on the Economic Freedom Act: reflections on Environmental and Urban Administration

Pedro Niebuhr

VOLUME 9 • Nº 3 • DEZ • 2019

Sumário

A NATUREZA ECONÔMICA DO DIREITO E DOS TRIBUNAIS	13
Ivo Teixeira Gico Junior	
DAS CONDIÇÕES (OU CONTRAPARTIDAS) QUE O PODER CONCEDENTE PODE EXIGIR PARA A REALIZAÇÃO DA CHAMADA “PRORROGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO” DAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO	41
Felipe Montenegro Viviani Guimarães	
PACTO FEDERATIVO E A INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: O INCREMENTO DA VIOLÊNCIA E DA SELETIVIDADE PUNITIVAS	62
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Emanuele Dallabrida Mori	
POR QUE EXISTEM VIESES COGNITIVOS NA TOMADA DE DECISÃO JUDICIAL? A CONTRIBUIÇÃO DA PSICOLOGIA E DAS NEUROCIÊNCIAS PARA O DEBATE JURÍDICO.....	84
Ricardo Lins Horta	
A SEGURANÇA JURÍDICA COMO PARÂMETRO LEGAL DAS DECISÕES ESTATAIS.....	124
Cintia Barudi Lopes e Simone Tomaz	
SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA (SAS). EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y, DESAFÍOS EN MÉXICO	140
Martha Luisa Puente Esparza, Miguel Angel Vega Campos e Guadalupe del Carmen Briano Turrent	
LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN COLOMBIA: UNA NUEVA VÍA DE INFORMALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES.....	155
Giraldo Yanitza	
IN DEFENSE OF PRO-CARCERAL ANIMAL LAW: UNDERSTANDING THE DICHOTOMY BETWEEN EMPIRICAL CRIMINOLOGICAL PERTURBATION AND SOCIAL MOVEMENT VALUES AND DEVELOPMENT	173
Mary Maerz	
PROFISSIONAIS JURÍDICOS E ACESSIBILIDADE NA JUSTIÇA RESTAURATIVA: ALTERNATIVA REAL OU MECANISMO DE CONTROLE? REFLEXÕES DESDE A EXPERIÊNCIA DE MEDIAÇÃO PENAL NO CHILE....	190
Bianca Baracho	
A PERSECUÇÃO PENAL DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE SERES HUMANOS NO SISTEMA DE JUSTIÇA FEDERAL.....	212
Luciano Ferreira Dornelas e Bruno Amaral Machado	

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS PARA INTEGRAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES, DE SANEAMENTO BÁSICO E DE BACIA HIDROGRÁFICA.....	231
Maria Luiza Machado Granziera e Daniela Malheiros Jerez	
A ISENÇÃO DE LICENCIAMENTO E A APROVAÇÃO TÁCITA PREVISTAS NA DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA: REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA.....	250
Pedro Niebuhr	
A INTERVENÇÃO FEDERAL NOS ESTADOS UNIDOS: O EMPREGO DA CLÁUSULA DE SEGURANÇA, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E PODERES PRESIDENCIAIS DE EMERGÊNCIA.....	274
José Adércio Leite Sampaio	
THE CONSTITUTIONALITY OF THE EARLY PROROGATION OF THE PUBLIC SERVICE CONCESSIONS	295
Odone Sanguiné e Felipe Montenegro Viviani Guimarães	
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E PROPORCIONALIDADE: SEMELHANÇAS ESTRUTURAIS, MESMOS PROBLEMAS REAIS?.....	313
Fernando Leal	
“GOVERNO VERSUS JURISDIÇÃO”: APORTES PARA COMPREENSÃO DA CRISE NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS	350
Carlos Alberto Simões de Tomaz, Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas	
CONSENTIMIENTO LIBRE PREVIO E INFORMADO EN EL CONTEXTO DE PROYECTOS EXTRACTIVOS EN TERRITORIO INDÍGENA ¿REGLA GENERAL Y DERECHO CONSUETUDINARIO INTERNACIONAL?	373
Cristóbal Carmona Caldera	
SUÍTE MÚSICO-JURISPRUENCIAL - PEQUENAS CONSIDERAÇÕES HERMENÊUTICAS PARA VIOLINO, VIOLONCELO, PIANO E CONSTITUIÇÃO	401
Marcílio Toscano Franca	

A isenção de licenciamento e a aprovação tácita previstas na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica: reflexos na Administração Ambiental e Urbanística*

Licensing exemption and tacit approval on the Economic Freedom Act: reflections on Environmental and Urban Administration

Pedro Niebuhr**

Resumo

O objetivo do presente artigo é abordar as repercussões da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica nos domínios ambientais e urbanísticos, especialmente no que tange a isenção de licenciamentos e a aprovação tácita diante do silêncio administrativo. Por meio de pesquisa realizada pelo método dedutivo, a partir de fontes bibliográficas, demonstrar-se-á que ambas as medidas são resultado da importação, ao ordenamento nacional, de soluções consensuadas no âmbito da Comunidade Europeia, mas com substanciais diferenças. A conclusão é que, no caso brasileiro, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica optou por uma solução extremada, de isenção de licenciamento para um rol aberto de atividades a serem posteriormente classificadas como de baixo risco, sem qualquer ressalva quanto à eventual necessidade de aprovações ambientais e urbanísticas quando estas decorrerem de normatização específica. Além disso, conclui-se, também, que a possibilidade de aprovação tácita de atividades impactantes sem a prévia avaliação, mitigação, controle e compensação dos impactos é contrária a ordem constitucional vigente. Essas circunstâncias recomendam que a definição das atividades contempladas pela isenção de licenciamento e pela aprovação tácita sejam compatibilizadas, mas não substituam as normatizações ambientais e urbanísticas específicas. O presente artigo é uma das primeiras análises acadêmicas sobre a isenção de licenciamentos e a aprovação tácita nas searas ambientais e urbanísticas estatuídas pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Palavras-chave: Liberdade econômica. Isenção de licenciamento. Aprovação tácita. Baixo risco.

Abstract

This article deals with the repercussions of the of the Economic Freedom Act in the environmental and urbanistic domains, especially regarding the exemption of licenses and the tacit approval on administrative silence. Through research carried out by the deductive method, from bibliographic

* Recebido em 21/08/2019
Aprovado em 08/12/2019

** Doutor em Direito pela PUC/PR. Professor dos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: pedro.n@ufsc.br

sources, it will be shown that both measures are the result of the importation into national law of solutions taken place on the European Community, but with substantial differences. In the Brazilian case, the Economic Freedom Act opted for an extreme solution, exempting from licensing an open list of activities to be classified as low risk, without any reservations about the possible need of environmental and urban approvals foreseen in the specific regulation. Similarly, the possibility of tacit approval of impacting activities without prior assessment, mitigation, control and compensation of impacts is contrary to the current constitutional order. These circumstances recommend that the definition of the activities contemplated by the exemption from licensing and tacit approval have to be made compatible, but not replace, with the specific environmental and urbanistic norms. This article is one of the first academic analyzes of licensing exemption and tacit approval in the environmental and urban fields established by the Economic Freedom Act.

Keywords: Economic freedom. License Exemption. Tacit approval. Low risk.

1 Introdução

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19) é expressa ao estatuir sua incidência sobre processos administrativos que versam sobre a tutela da ordem urbanística e ambiental.¹

Essa incidência alcança a isenção de licenciamentos e a aprovação tácita previstas nos incisos I e IX do artigo 3º, assim vazados:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, *sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;* [...]

IX – ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, *o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.*

Consoante justificado pela Presidência da República na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 881/19 (posteriormente convertida na Lei nº 13.874/19, da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), busca-se colocar “o foco da Administração Pública em situações de risco real à coletividade. Não convém que o Estado dispense seus escassos recursos controlando situações [...] de baixo risco”. Além disso, “quando a Administração silencia ao longo e ao fim do prazo por ela mesmo estipulado, deve-se assumir a aprovação tácita, exceto nos casos considerados de alto risco. Cabe a presunção da boa-fé do particular.”²

A desburocratização do exercício de atividade econômica e a aprovação tácita diante de silêncio administrativo representam, em alguma medida, a importação, ao território nacional, da tendência sinalizada no âmbito da Comunidade Europeia, expressa nos “considerandos” e no artigo 1º, nº 1, da Diretiva 2006/123/CE, que busca dar concretude à denominada “Estratégia de Lisboa”. No âmbito comunitário europeu, a Estratégia de Lisboa visa “promover a eliminação dos obstáculos que embaraçam a liberdade de estabele-

¹ “Art. 1º [...] § 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, **urbanístico** e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e **proteção ao meio ambiente.**”

² BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf. Acesso 22 out. 2019.

cimento dos prestadores de serviços”.³ Logo na seção introdutória da sobredita Diretiva, é asseverado o seguinte:

uma das dificuldades fundamentais encontradas, nomeadamente pelas PME, no acesso às actividades de serviços e ao seu exercício reside na complexidade, morosidade e insegurança jurídica dos procedimentos administrativos.

Por esta razão, a exemplo de algumas iniciativas de modernização e de boas práticas administrativas a nível comunitário ou nacional, é necessário estabelecer princípios de simplificação administrativa, nomeadamente através da limitação da obrigação de autorização prévia aos casos em que esta seja indispensável e da introdução do princípio da autorização tácita das autoridades competentes após a expiração de um determinado prazo. Esta acção de modernização, assegurando simultaneamente os requisitos de transparência e de actualização das informações relativas aos operadores, visa eliminar os atrasos, os custos e os efeitos dissuasivos que decorrem, por exemplo, de diligências desnecessárias ou excessivamente complexas e onerosas, da duplicação das operações, da «burocracia» na apresentação de documentos, da arbitrariedade das instâncias competentes, de prazos de resposta indeterminados ou excessivamente longos, da limitação dos prazos de vigência das autorizações concedidas ou de despesas e sanções desproporcionadas. Estas práticas têm efeitos dissuasivos particularmente importantes em relação aos prestadores que pretendam desenvolver as suas actividades em outros Estados-Membros e carecem de uma modernização coordenada num mercado interno alargado a 25 Estados-Membros.

A solução da Declaração de Direitos de Liberdade Económica tem inegável inspiração, portanto, na Diretiva 2006/123/CE, da Comunidade Europeia. A Diretiva, no entanto, não avança na forma como os estados-membros deveriam positivar, no plano interno, essa estratégia (como é próprio das normas comunitárias supranacionais).

A título de referência para a análise que será feita neste artigo, convém se referir à experiência portuguesa. Em Portugal, a Diretiva 2006/123/CE foi regulada no plano interno pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, que estatui o programa “Licenciamento Zero” e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei 10/2015, que regula o “Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração” (RJACSR). Ambos diplomas simplificam o licenciamento de algumas atividades, dentre elas o comércio, serviços e restauração. Em essência, substitui-se a licença/autorização administrativa por uma mera comunicação prévia da atividade por parte do empreendedor. Desloca-se o foco do controle administrativo preventivo para o controle sucessivo da atividade económica.

O regime estatuído pela Declaração de Direitos de Liberdade Económica tem, basicamente, os mesmos pressupostos e o mesmo objetivo que o Licenciamento Zero português, muito embora entre eles se denotem diferenças substanciais.

No Licenciamento Zero português, o Decreto-Lei n.º 48/2011, na forma que foi integrado pelo Decreto-Lei n.º 10/15, indicou, expressamente, o rol das atividades subsumidas ao novo regime e excluiu de seu âmbito de incidências diversas outras (artigo 4.º do Anexo do Decreto-Lei n.º 10/15). O Decreto-Lei n.º 10/15 disciplinou o instituto da “comunicação prévia”, inclusive com definição de procedimentos e documentação que deve ser apresentada pelo interessado.⁴ Ainda, o Regime Jurídico de Acesso e Exercício

³ ALVES, Luís. O Regime Jurídico do “Licenciamento Zero”. Lisboa: Almedina, 2012.

⁴ “Art. 3.º. Liberdade de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração. 1 — O acesso e exercício às atividades de comércio, serviços e restauração abrangidas pelo presente decreto-lei, bem como o exercício dessas atividades em regime de livre prestação, não estão sujeitos a qualquer permissão administrativa que vise especificamente a atividade em causa, salvo em situações excecionais expressamente prevista [...]”

Art. 7.º Instrução da mera comunicação prévia

3 — As meras comunicações prévias devem conter os dados e ser acompanhadas dos elementos instrutórios constantes de portaria a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da modernização administrativa, das autarquias locais, da economia e do ambiente.

5 — Sem prejuízo do disposto no n.º 3, sempre que a instalação de um estabelecimento de comércio, de serviços, de restauração ou de bebidas ou de um armazém para o exercício de uma atividade de comércio ou de serviços abrangida pelo presente decreto -lei envolva a realização de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio municipal nos termos do RJUE, a mera comunicação prévia

de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR) não exige a necessidade da observância das autorizações ambientais e urbanísticas — por meio do controle prévio, convencional, de licenciamento previsto nas normatizações específicas.⁵

Já a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica relegou à posterior regulamentação o rol de atividades sujeitas ao novo regime. A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica não previu qualquer procedimento substitutivo para o exercício do controle prévio da operação da atividade pelo Poder Público. Não ressaltou, pelo contrário, dispôs-se a isentar inclusive o procedimento de licenciamento ambiental e urbanístico prévio de obras, construções e de funcionamento de atividades, mesmo quando tal decorrer de previsão normativa específica.

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica adotou, portanto, uma solução ainda mais radical e liberalizante que aquela preconizada no exterior, notadamente no modelo português, tomado para a presente análise como paradigma para o nacional.

Como aponta Sílvio Venosa, apesar do intuito da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica merecer elogios, há muitos obstáculos a serem superados.⁶ O presente artigo busca, por meio de pesquisa de fontes bibliográficas realizada com método dedutivo, apontar a (in)compatibilidade do regime estatuído na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica com a ordem constitucional vigente, identificando as possíveis incongruências do novo regime.

2 A justificativa para isentar as atividades econômicas de baixo risco dos procedimentos autorizatórios/licenciatórios, bem como para prever a aprovação tácita no caso de silêncio administrativo

O setor econômico costuma apontar como um dos grandes gargalos à implantação de atividades econômicas a burocracia e morosidade dos órgãos, notadamente da Administração Ambiental e Urbanística, na análise e decisão sobre os pedidos de expedição das respectivas licenças e autorizações.⁷

deve ser instruída com o competente título urbanístico ou com o respectivo código de acesso.”

⁵ “Art. 3º [...] 2 — Para efeitos do disposto no presente decreto-lei, não se consideram específicos para o acesso e exercício de determinada atividade de comércio, serviços e restauração os controles e requisitos que não regulamentem especificamente a atividade em causa, mas que sejam legalmente exigidos para o exercício da atividade, tais como:

- a) Os controles prévios de urbanização e edificação nos termos do regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro; [...]
- c) Os controles relativos a gestão de resíduos, nos termos do Decreto -Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto -Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, pela Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de dezembro, pelos Decretos -Leis n.os 183/2009, de 10 de agosto, 73/2011, 17 de junho, e 127/2013, de 30 de agosto;
- d) A avaliação de impacto ambiental (AIA), nos termos do Decreto -Lei n.º 151 -B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto -Lei n.º 47/2014, de 24 de março;
- e) A avaliação de incidências ambientais, nos termos do Decreto -Lei n.º 140/99, de 24 de abril, alterado pelos Decretos -Leis n.os 49/2005, de 24 de fevereiro, e 156 -A/2013, de 8 de novembro, aplicável à instalação de estabelecimentos em áreas da Rede Natura 2000 ou em áreas com valores naturais protegidos;
- f) A prevenção e o controlo das emissões de poluentes para a atmosfera, nos termos do Decreto -Lei n.º 78/2004, de 3 de abril, alterado pelo Decreto -Lei n.º 126/2006, de 3 de julho, aplicável à exploração de oficinas de manutenção e reparação de veículos automóveis, motocicletas e ciclomotores;
- g) O controlo das emissões de compostos orgânicos voláteis para o ambiente, resultantes da aplicação de solventes orgânicos em certas atividades e instalações, nos termos do Decreto -Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, aplicável às lavandarias com limpeza a seco”.

⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. A declaração de direitos de liberdade econômica (MP n.º 881) e o Direito Privado. Direito UNIFACS—Debate Virtual, n. 227, 2019.

⁷ “Abrir empresa no Brasil é exercício de paciência contra a burocracia. São dois meses só para abrir a empresa. Já para conseguir todas as licenças e alvarás, são mais de nove meses de espera” (ABRIR empresa no Brasil é exercício de paciência contra a burocracia. G1, São Paulo, 27 nov. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/11/abrir-empresa-no-brasil>

A experiência prática revela que a reclamação, às vezes, é procedente. As diferentes leis ambientais e urbanísticas que regem o exercício de atividades econômicas costumam, normalmente, prever procedimento único (às vezes extremamente burocratizado) para o licenciamento das atividades, sem fazer distinção relevante (ou fazendo apenas tímida distinção) sobre seu porte, grau de impacto etc. O licenciamento ambiental de uma pequena fábrica de alimentos pode ter o mesmo rito (o mesmo procedimento, isto é, etapas e fluxos) que o licenciamento de uma hidroelétrica.

Já a demora administrativa pode decorrer, por sua vez, de uma gama variada de fatores, como o componente infra-estrutural e logístico do órgão administrativo encarregado em processar esse tipo de requerimento. Não raro, os órgãos administrativos não possuem estrutura, pessoal e material adequados para atender, de forma célere, todos os pedidos de expedição de licenças e autorizações que lhes são submetidos. Essa realidade parece ser percebida de forma mais frequente em municípios pequenos, que possuem maiores limitações orçamentárias, mas não é exclusiva desses. Em diversos estados da federação (realidade que também se percebe em algumas unidades regionais de órgãos federais), a estruturação dos órgãos ambientais e outros correlatos (de gestão do patrimônio federal, da proteção do patrimônio artístico e histórico nacional, de proteção de direitos indígenas etc.) não é prioridade na gestão administrativa.

Em muitos casos, não se descarta uma importante variável política potencialmente incidente sobre a atividade administrativa. O acolhimento de determinados pleitos pode representar agenda negativa juntamente à opinião pública. Noutras situações, a Administração se depara com assuntos extremamente complexos, que geram elevados riscos aos agentes administrativos, notadamente sob a perspectiva do controle externo. Esses fatores político/institucionais acabam, voluntária ou involuntariamente, atuando como variável relevante na postergação de decisões por tempo superior ao desejado pelo empreendedor. Para o agente público é melhor simplesmente não decidir. E, para evitar decidir, a estratégia acaba sendo, muitas vezes, a solicitação reiterada de novas informações e documentos do interessado.

A burocracia e a demora na tramitação e na tomada de decisão em procedimentos administrativos autorizatórios da atividade econômica não é um problema novo. E também já há algum tempo a ordem jurídica vem buscando soluções que, ainda que de forma pontual, passam pela simplificação de alguns procedimentos, pela definição de prazos pré-determinados para decisões administrativas e pela proibição da reiteração de solicitações postergadoras da decisão final.

Em matéria ambiental, a Resolução CONAMA nº 237/97 foi, por muitos anos, o principal elemento normativo disciplinador de licenciamentos ambientais em território nacional. A Resolução prevê, por exemplo, tempo máximo de tramitação do processo de licenciamento, de seis meses.⁸ A Resolução se preo-

e-exercicio-de-paciencia-contra-burocracia.html. Acesso 19 mai. 2019).

DEBATEDORES criticam prejuízos com demora na expedição de licenças ambientais. Câmara dos Deputados, Brasília, 13 mai. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/meio-ambiente/487902-debatedores-criticam-prejuizos-com-demora-na-expedicao-de-licencas-ambientais.html>. Acesso em 19 mai. 2019.

POLITO, Rodrigo. Licenciamento de obra demora nove anos no Brasil. Valor Econômico, Rio de Janeiro, 11 de nov. de 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5988113/licenciamento-de-obra-demora-9-anos-no-brasil>, acesso em 19 de mai de 2019.

MAAKAROUN, Bertha. Zema critica entraves em Minas para licenciamento ambiental. Jornal Estado de Minas, Belo Horizonte, 5 de dez. de 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/12/05/interna_politica,1010611/zema-critica-entraves-em-minas-para-licenciamento-ambiental.shtml, acesso em 19 de mai. de 2019.

⁸ “Art. 14 – O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º– A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º– Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente”.

cupa em evitar a reiteração de solicitações de novas informações pelo órgão licenciador, estatuidando que as complementações à documentação que instrui o processo administrativo devem ser exigidas em uma única oportunidade.⁹ Ainda, a Resolução admite a possibilidade da existência de procedimentos licenciatórios simplificados para atividades de menor impacto ambiental, na forma a ser definida pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente¹⁰, o que poderia abrandar tempo e burocracia para determinado conjunto de atividades.

A Lei nº 9.784/99 — Lei de Processo Administrativo Federal — também faz previsão, dessa vez, de caráter geral e dirigida a todos processos administrativos federais não regulados por leis específicas, do dever de decidir e da estipulação de prazo máximo de trinta dias para decisão administrativa.¹¹

Por fim, a Lei Complementar nº 140/11 — conhecida como Lei de Competências Ambientais — também impõe o cumprimento dos prazos pela Administração Pública e trata dos pedidos de complementações, dessa vez, em alusão específica aos licenciamentos ambientais.¹²

Via-se, portanto, até o advento da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, uma preocupação com o excesso de burocracia nos procedimentos e com a demora injustificada na decisão administrativa de processos autorizativos para o desenvolvimento de atividades econômicas. Essa preocupação, como dito, era traduzida na possibilidade de definição de procedimentos simplificados, na previsão normativa de prazos máximos e na proibição da postergação indefinida da decisão diante da necessidade de complementação de informações pelos interessados.

Não obstante, a efetividade do movimento pela desburocratização e celeridade dos procedimentos licenciatórios aparentemente ficou aquém da expectativa do setor econômico.

A simplificação procedimental parece tímida, pelo menos do ponto de vista do empreendedor. Em relação ao componente temporal, as aludidas normas não cominam à Administração Pública sanção (ou efeito equivalente) pelo descumprimento de prazos ou pela reiteração recorrente do pedido de novas informações. A ausência de consequência efetivamente desencorajadora do descumprimento de prazos ou do retardamento da decisão podia acabar sendo determinante (e provavelmente o é) para a redução da densidade normativa da regra.

No que toca, especificamente, aos prazos para decisão, a exemplo do que se sucede nos prazos estipulados em prol do jurisdicionado em processos judiciais, passou-se a defender que os prazos administrativos seriam impróprios¹³. A consequência prática em se reputar que os prazos para tomada de decisão seriam

⁹ “Art. 10 Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

[...]IV – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios”.

¹⁰ “Art. 12 – O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º – Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente”.

¹¹ “Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.”

¹² “Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

§ 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

§ 2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.”

¹³ “Prazos impróprios são aqueles fixados na lei apenas como parâmetro para a prática do ato, sendo que seu desatendimento não acarreta situação detrimetosa para aquele que o descumpriu, mas apenas sanções disciplinares. O ato praticado além do prazo impróprio é válido e eficaz” (NERY, Rosa Maria Barreto B. Andrade; JUNIOR, Nelson Nery; Código de Processo Civil Comentado

prazos impróprios é entender que sua inobservância não gera maiores consequências processuais. A jurisprudência referendou o aludido entendimento. A título exemplificativo, leia-se: “O prazo de 30 (trinta) dias previsto no inciso II do artigo 71 da Lei n.º 9.605/98 e também no art. 49 da Lei n.º 9.874/99 não são peremptórios, mas sim prazos impróprios.”¹⁴

Ao interessado caberia, nessas circunstâncias, buscar o Judiciário para obter uma entre duas soluções: em se tratando de ato administrativo vinculado, que o juiz concedesse o que havia sido pleiteado administrativamente; ou, em se tratando de ato discricionário, que o juiz assinalasse prazo para a Administração Pública decidir.¹⁵ Viam-se precedentes tanto por uma quanto pela outra opção.^{16 17}

Cumpre mencionar, ainda, que nesse modelo anterior à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, o §3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 140/11 era expresso ao estatuir que a inobservância dos prazos pela Administração não implicava a autorização para o empreendedor desenvolver a atividade pretendida.¹⁸ Ou seja, pelo menos em matéria ambiental o efeito do silêncio administrativo era a recusa da pretensão do particular.

Como dito, o regramento contido na Resolução CONAMA nº 237/97, na Lei nº 9.784/99 e na Lei Complementar nº 140/11 aparentemente não atendia integralmente as expectativas do setor econômico. No lugar, entretanto, de se aprimorar o sistema então vigente, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica partiu para duas soluções em abrupta ruptura com o regime desenhado no quadro normativo anterior.

Ao tempo em que declara a liberdade econômica de agentes privados, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (i) torna desnecessário ato público de liberação da atividade econômica de baixo risco, desenvolvidas para sustento próprio do pretendente ou de sua família; (ii) prevê a aprovação tácita diante do silêncio administrativo.

A questão é saber se referidas previsões normativas podem (e se a resposta for positiva, em qual extensão) ser de fato aplicáveis à Administração Pública quando a atividade por ela desenvolvida envolve, diretamente, a tutela de interesses coletivos e difusos (e não preponderantemente individuais), como ocorre no controle da ordem urbanística e ambiental.

e Legislação Extravagante. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 385).

¹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Agravo nº 5000767-81.2012.4.04.0000. Relator: Relator Jorge Antonio Maurique. Porto Alegre, RS, 12 de julho de 2012. TRF4. Porto Alegre, Disponível em: <trf4.jus.br>. Acesso em: 22 out. 2019.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 33a. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 428.

¹⁶ “AGRAVO DE INSTRUMENTO. OBRIGAÇÃO DE FAZER - PEDIDO FORMULADO PELA AGRAVADA AO ENTE MUNICIPAL AGRAVANTE PARA CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS PELA EMPRESA RECORRIDA - DEFERIMENTO PELO JUÍZO SINGULAR - MANUTENÇÃO DECISÓRIA. Mantém-se a decisão agravada que defere a antecipação da tutela para concessão de alvará de construção pelo ente agravante à empresa agravada, relativamente ao empreendimento, em todos os seus estágios, que detém toda a documentação exigida pelo poder público e atendeu às obrigações decorrentes das regras de edificação e urbanismo, obtendo dos órgãos públicos as devidas autorizações, inclusive, regularidade perante a ADEMA. Agravo desprovido. Decisão unânime” (BRASIL. Tribunal de Justiça de Sergipe. Agravo de Instrumento nº 0006757-86.2013.8.25.0000. Relator: Ruy Pinheiro da Silva. Aracaju, SE, 3 de set. de 2013. TJSE. Aracaju, Disponível em <tjse.jus.br>. Acesso em: 22 out. 2019).

¹⁷ “APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. 1. A limitação de recursos humanos à disposição do INCRA, bem como a complexidade dos processos de licenciamento ambiental são circunstâncias insuficientes para, no caso, elidir o imperativo constitucional de eficiência (art. 37, caput, CF/88), traduzido na obrigação legal de decidir em prazo razoável pedido administrativo protocolado em 2009. 2. Mantida a sentença que, ao conceder parcialmente a segurança, determinou à autoridade impetrada que dê seguimento aos atos necessários à realização dos estudos para o licenciamento ambiental e demais atos necessários à movimentação do processo” (BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Apelação e Reexame Necessário nº 5058181-18.2014.4.04.7000. Relator: Sérgio Renato Tejada Garcia. Porto Alegre, RS, 19 de nov. de 2015. TRF4, Porto Alegre, disponível em: <trf4.jus.br>. Acesso em: 22 out. 2019).

¹⁸ “Art. 14 [...] § 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15”.

3 A análise da isenção de ato autorizativo para atividades econômicas de baixo risco e da aprovação tácita em matéria urbanística e ambiental

3.1 Isenção de ato autorizativo para atividades econômicas de baixo risco

O inciso I do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica estatui o seguinte:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I – desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica; [...]

§ 2º A fiscalização do exercício do direito de que trata o inciso I do caput deste artigo será realizada posteriormente, de ofício ou como consequência de denúncia encaminhada à autoridade competente.

Preliminarmente, observa-se que o dispositivo não emprega terminologia convencional, já consensuada e consolidada nos respectivos domínios. Por exemplo, optou-se pela expressão “atos públicos de liberação” para se referir aos atos autorizativos (em sentido amplo) da atividade econômica. Melhor seria, talvez, referir-se à “desnecessidade de anuência administrativa prévia para exercício da atividade econômica”.

A despeito da expressão utilizada, os atos referidos no artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica são definidos no §6º do artigo 1º da seguinte forma:

Art. 1º [...] § 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

O mesmo problema de imprecisão terminológica ocorre com a opção pela expressão “baixo risco”, quando o usual, em licenciamentos ambientais e urbanísticos, é a avaliação do grau de impacto ou do potencial poluidor/degradante da atividade.

Como visto, a opção adotada pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é substancialmente distinta daquela adotada no Licenciamento Zero português, tomados como paradigma. No Licenciamento Zero português, o procedimento de mera comunicação para instalação e operação de algumas atividades econômicas não exige a obtenção de licenças e autorizações para obras e exercício das atividades que se fizerem necessárias, quando elas estiverem sujeitas à prévia licença e autorização de acordo com o regime jurídico da urbanização e da edificação ou regramentos ambientais e sanitários. O Licenciamento Zero português não derroga o regime jurídico da urbanização e da edificação¹⁹ e correlatos. No caso brasileiro, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica pretende, justamente, o inverso, dispensar o empreendedor de obter inclusive aprovações ambientais e urbanísticas.

A regra do inciso I do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica isenta de prévia anuência do Poder Público o exercício da atividade econômica que cumpra, cumulativamente, os seguintes requisitos: (i) a atividade seja qualificada como de baixo risco; (ii) para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais.

Sobre o primeiro requisito, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica não avança na definição

¹⁹ ALVES, Luís. O Regime Jurídico do “Licenciamento Zero”. Lisboa: Almedina, 2012, p. 61 e 62.

do que se reputa por atividade de baixo risco ou que se destine à sustento próprio.

No que toca à definição da atividade de baixo risco, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é clara ao condicionar sua conceituação à ulterior regulamentação, consignando critério de precedência da classificação editada por “legislação” estadual, distrital ou municipal em relação à classificação editada por ato do Poder Executivo federal.²⁰

Chama a atenção o fato de a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica condicionar a regulamentação das atividades de baixo risco feitas no plano estadual, distrital ou municipal, àquela realizada por lei em sentido estrito (é o que se deduz do emprego da expressão “legislação”), ao passo que, na esfera federal, permite que a classificação seja veiculada por ato administrativo (“ato do Poder Executivo federal”).

O descompasso pode ser fruto de falta de rigor ou de precisão jurídica na redação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica ou da intenção, deliberada, em impingir tratamento jurídico distinto a entes federados que, a rigor, não deveriam ser tratados de forma diferente (ante a autonomia e ausência de hierarquia entre os mesmos). Não se identificando, *a priori*, fundamento razoável para o critério de discriminação, estados, municípios e Distrito Federal mereciam, para este propósito, tratamento simétrico ao atribuído pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica à União. A classificação das atividades de baixo risco pode ser feita, portanto, por ato legislativo ou administrativo dos municípios, estados, Distrito Federal e União.

Enquanto o Executivo Federal não classificar as atividades de baixo risco, na forma preconizada pelo inciso II do §1º do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica será aplicada resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM).²¹ Recentemente, o CGSIM editou a Resolução nº 51/19, que distingue as atividades de baixo risco, “cujo efeito específico e exclusivo é dispensar a necessidade de todos os atos públicos de liberação da atividade econômica para plena e contínua operação e funcionamento do estabelecimento” (inciso I do artigo 2º) das atividades de médio e alto riscos (incisos II e III). As atividades de baixo risco são classificadas segundo dois critérios simultâneos e cumulativos. O primeiro é atinente ao risco de incêndio e pânico (artigo 4º). O segundo é alusivo ao risco de segurança sanitária e ambiental (artigo 5º).

Em suma, na Resolução CGSIM nº 51/19, para ser qualificada como de baixo risco, a atividade deve ser desenvolvida em edificação que atenda aos requisitos previstos no artigo 4º e a atividade deve corresponder a uma daquelas indicadas no anexo referido no artigo 5º. Estados e Municípios estão habilitados, como dito, a editar seus próprios regulamentos, e enquanto não o fizerem aplicam-se as normas do CGSIM ou outras do Executivo Federal que vierem a lhe substituir.

O segundo requisito - atividade que se vale exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais – mostra-se demasiadamente impreciso e amplo.

Parece que a intenção da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, nesse ponto específico, é desburocratizar o pequeno negócio, como a atividade empresarial desenvolvida em casa ou em edificações em geral de pequenas dimensões, pelo próprio profissional ou pequena empresa. No entanto, os conceitos empregados — e aqui a referência à própria propriedade privada ou contratada perante terceiros — estende a aplicação do dispositivo a praticamente toda atividade econômica privada desenvolvida em propriedade privada, em qualquer propriedade privada. Em contraposição à terminologia empregada na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, só se exclui do âmbito de incidência da norma a atividade desenvolvida em propriedade pública.

²⁰ “Art. 3º [...] § 2º Para fins do disposto no inciso I do caput:

I - ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica”.

²¹ “Art. 3º [...] § 1º[...] II – na hipótese de ausência de ato do Poder Executivo federal de que trata o inciso I deste parágrafo, será aplicada resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim)”.

Essa singela análise da terminologia empregada na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica já é reveladora da má-técnica legislativa empregada. Não por outra razão, Gustavo Tepedino, apesar de registrar o esforço de parcela considerável da doutrina em enaltecer os pontos positivos da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, denuncia seu caráter atécnico, confuso e ocioso²².

Os atos públicos de liberação alcançam, na forma do §6º do artigo 1º, autorizações e licenças ambientais e urbanísticas. Noutras palavras, esses pequenos negócios — na definição da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, essas atividades econômicas de baixo risco, voltadas ao sustento próprio ou da família do empreendedor, para a qual ele se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais — estariam liberados de obter, previamente ao desenvolvimento da atividade, aprovações ambientais e urbanísticas.

É possível antever relevantes controvérsias decorrente desse cenário.

3.1.1 O possível conflito de competência e antinomias

O inciso I do §1º do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica define a competência para classificação das atividades de baixo risco elegíveis para isenção de licenciamento (inclusive) ambiental e urbanístico da seguinte forma:

Art. 3º [...] § 1º Para fins do disposto no inciso I do caput:

I – ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica.

A norma prevê, expressamente, a possibilidade de todos os entes federados (ainda que subsidiariamente), e principalmente dos municípios, editarem normas com sua própria classificação das atividades de baixo risco.

O problema é que, em matéria ambiental, a competência para definir as atividades de impacto local sujeitas ao licenciamento ambiental não é dos municípios, mas sim dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, consoante dispõe a alínea “a” do inciso XIV do artigo 90 da Lei Complementar nº 140/11.²³

Não havendo garantia de que a classificação dos municípios, para finalidade prevista na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, será necessariamente integrada e compatível com a tipologia ambiental definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, a depender da definição de atividades de baixo risco a ser feita pela União e pelos municípios é possível que venham a ocorrer antinomias.

Isso, aliás, parece já acontecer na própria definição promovida pela Resolução CGSIM nº 51/19. Apesar da maioria das atividades arroladas no Anexo I da Resolução não provocarem, efetivamente, repercussão ambiental relevante (a ponto de terem que ser submetidas ao prévio licenciamento), em alguns casos, essa conclusão não é tão evidente. No referido anexo, por exemplo, caracterizam-se como de baixo risco a fabricação de produtos têxteis, calçados, reparo de veículos e equipamentos, atividades que poderiam, muito bem, provocar impactos relevantes (mesmo que de âmbito local), a ponto de justificar um licenciamento ambiental.

Essas mesmas atividades — fabricação de produtos têxteis e calçados com até 2.500m², reparo de veículos e equipamentos — são arroladas, por exemplo, nas Resoluções nº 98/17 e 99/17 do Conselho de Meio

²² TEPEDINO, Gustavo. A MP da liberdade econômica e o direito civil. Revista Brasileira de Direito Civil-RBDCivil, v. 20, n. 02, p. 11, 2019.

²³ “Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade”.

Ambiente de Santa Catarina como sujeitas ao licenciamento ambiental.

Se os Municípios catarinenses resolverem editar rol idêntico ao constante na Resolução CGSIM nº 51/19, essas atividades seriam isentas de licença ambiental no regime definido pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, ao passo que pela regulamentação ambiental do Conselho de Meio Ambiente de Santa Catarina remanesceriam sujeitas ao licenciamento ambiental.

Nesse caso específico, uma solução possível para resolver o impasse repousaria no recurso aos critérios de solução de antinomias. Ambas normas (resolução do Conselho de Meio Ambiente de Santa Catarina e resolução do CGSIM) são normas infralegais de idêntica hierarquia. Como a tipologia do Conselho de Meio Ambiente de Santa Catarina, apesar de anterior, é específica em matéria ambiental, ela deveria prevalecer sobre a previsão geral posterior da tipologia do CGSIM, já que a *lex posterior generalis non derogat priori speciali*.²⁴

3.1.2 O critério de definição das atividades liberadas de prévia aprovação administrativa pode não coincidir, necessariamente, com o grau de impacto ambiental e urbanístico da atividade

O principal requisito, como visto, para isentar a autorização e o licenciamento ambiental e urbanístico, qual seja, o baixo risco, não se confunde, necessariamente, com o grau de impacto ou porte degradante (estas sim expressões já consolidadas nos respectivos domínios) da atividade.

Há, portanto, um desafio (ou um problema) conceitual, de rigor terminológico. Risco é a probabilidade da ocorrência de um evento.²⁵ O impacto é a alteração no meio ambiente natural ou artificial²⁶; essa alteração pode ser potencial (tem probabilidade de acontecer no futuro) ou certa (sabe-se que irá acontecer).

O problema é lançar mão, para um mesmo objetivo (definição da exigibilidade ou isenção de licenças), de critérios distintos (risco e impacto, que exprimem fenômenos e realidades diferentes). Hipoteticamente falando, a definição das atividades submetidas ao âmbito de incidência do inciso I do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica poderia considerar apenas a “probabilidade” de uma alteração negativa (ou o risco do impacto negativo) e deixar de levar em conta, contraditoriamente, algum tipo de impacto certo relevante.

Um exemplo prático pode ilustrar o problema. Pense-se numa pequena indústria de alimentos, de beneficiamento de frutos do mar. Cogite-se que essa a atividade satisfaça os requisitos previstos na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica para ser isentada do licenciamento (isto é, tratar-se de econômica desenvolvida para sustento próprio do empreendedor, do qual ele se vale de propriedade privada). Essa atividade é capaz de provocar uma série de impactos, certos ou potenciais. O impacto odorífero, sonoro, a geração de resíduos sólidos e líquidos, por exemplo, são impactos que se sabe que ocorrerão. A atividade também

²⁴ “O conflito entre critério de especialidade e critério cronológico deve ser resolvido em favor do primeiro: a lei geral sucessiva não tira do caminho a lei especial precedente” (BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 108).

²⁵ “O conceito de risco remete-nos para probabilidades ou possibilidades sobre a ocorrência de eventos futuros, surgindo também associado a uma certa contingência ou ambiguidade decorrente das diversas dinâmicas do mundo social. A essência do risco não é tanto aquilo que está a acontecer, mas sim, aquilo que pode acontecer (Adam; Van Loon, 2000)” (AREOSA, João. O risco no âmbito da teoria social. In: VI Congresso Português de Sociologia. 2008. p. 1-16).

²⁶ Resolução CONAMA nº 01/86:

“Artigo 1º – Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais”.

pode provocar impactos, apenas, potenciais, como contaminação do solo/ar/água por produtos químicos etc. Não se sabe se esses impactos potenciais irão, de fato ocorrer, mas há o risco de ocorrerem. O risco, por isso, pode ser classificado como baixo para efeito de incidência da norma. O empreendedor estaria dispensado de licenças ou autorizações ambientais e urbanísticas para desenvolver a atividade, dado o baixo risco, mesmo que esta atividade provocasse impactos relevantes. Não obstante, ainda que houvesse fundamento suficiente para se exercer o controle prévio do ponto de vista ambiental e urbanístico (por meio de definição de medidas mitigadoras de poluição sonora e odorífica, controle ambiental do manejo de resíduos etc.), esse tipo de avaliação poderia em tese deixar de ser realizada, na forma pretendida pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

A fim de evitar e prevenir esse tipo de problema, é prudente e recomendável que a classificação da atividade de baixo risco considere, seja integrada e compatível com a definição de atividades licenciáveis nos domínios ambientais e urbanísticos. Se nessas esferas a atividade ou a implantação for qualificada como ambiental e urbanisticamente licenciável, é de se presumir que elas são suscetíveis de provocar impactos relevantes sobre os meios naturais e vizinhança. Nesse cenário, a atividade econômica não deveria ser classificada como de baixo risco para efeito de inexigibilidade de prévia anuência pelo Poder Público.

Urge, nesse aspecto, recordar que a necessidade de prevenção/mitigação de certos impactos é o que justifica o exercício do poder de polícia prévio ao desenvolvimento da atividade econômica. O poder de polícia prévio, consistente na expedição de licenças e autorizações, certifica que a atividade pretendida é consoante com as normas de uso e ocupação do solo e ambientais, além de estabelecer medidas mitigadoras dos impactos negativos, certos ou potenciais.

Deve, portanto, ser considerada antijurídica a classificação (feita em qualquer nível federativo) de baixo risco para finalidade de isenção de licenciamento quando a atividade for suscetível de causar considerável impacto ambiental ou urbanístico, consoante definido na normatização específica, porque isso esvaziaria por completo a finalidade, o propósito, do exercício do poder de polícia prévio, qual seja, de evitar, de prevenir, a ilicitude e o efeito adverso.

3.1.3 A inexistência de direito preexistente ao desenvolvimento atividade potencialmente impactante ou utilizadora de recursos naturais, bem como do direito de construir independentemente do grau de impacto na vizinhança

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica parte do pressuposto de que o empreendedor possui um direito, já estabelecido e assegurado na Constituição Federal, de desenvolver a atividade econômica pretendida. Por essa razão opta por isentar o empreendedor de anuência prévia, pela Administração Pública, para exercer o direito de desenvolver essa atividade econômica.

Ousamos discordar dessa premissa. A licença e a autorização ambiental removem um obstáculo, uma proibição, de intervenção no ecossistema e de uso de recursos naturais para atividades antrópicas:

o particular titular de um direito genérico de propriedade não possui, em virtude da condição de ser proprietário de um bem, o direito de usar (e, por consequência, degradar ou poluir) o ambiente e os recursos naturais que porventura são encontrados na propriedade (no bem). O fato do ambiente constituir um direito difuso, isto é, pertencente a todos indistintamente, instaura uma proibição de que seus elementos sejam afetados, deturpados ou apropriados individualmente pelos titulares de direitos de propriedade (sem que pelo menos haja anuência desta ação pelo gestor destes bens)⁵²³ – o Poder Público). Além do mais, há uma vedação à adoção de condutas capazes de comprometer o equilíbrio do ambiente, vedação que decorre de interpretação do direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado no caput do artigo 225 da Constituição da República. [...]

Em síntese, inexistente um direito próprio dos particulares ao exercício de atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental ou utilizadoras de recursos naturais; há uma vedação à apropriação individual dos recursos naturais (mesmo que em níveis toleráveis, como aponta MARTINS, que podem ser definidos no caso concreto e não no plano normativo, a depender da situação) e à adoção de condutas capazes de comprometer o equilíbrio do ambiente.

*Cabe à Administração a remoção deste impedimento, mediante o estabelecimento de condicionantes que assegurem o menor impacto possível da atividade ao ambiente.*²⁷

Na mesma linha, é a posição de Luís Filipe Colaço Antunes que, ao defender a inexistência de um direito subjetivo originário do particular à autorização ambiental, recorda que o direito subjetivo só subsiste, em face da Administração, quando a ela é imputada a obrigação de emanar o ato administrativo, o que não ocorre em matéria ambiental, em que há inegável poder discricionário da autoridade para optar entre várias soluções possíveis.²⁸ Nessa linha, Carla Amado Gomes sustenta que a autorização ambiental não serve para atestar a admissibilidade de uma atividade já considerada lícita pela ordem jurídica, mas é uma técnica a serviço do intervencionismo público, um instrumento de colaboração entre Administração e particulares em casos onde o interesse privado incide sobre o público.²⁹

Quer-se dizer, com isso, que, nos casos de atividades potencialmente degradantes ou utilizadoras de recursos naturais, o particular não possui direito subjetivo ao exercício da atividade ou à aprovação dela pelo Poder Público, pelo menos não sem antes mapear e identificar os riscos e impactos, bem como que sejam definidas as medidas mitigadoras e compensatórias pertinentes.

O mesmo raciocínio aplica-se, em tese, às licenças urbanísticas, notadamente a licença para construção. Defende-se, atualmente, a releitura da ideia, outrora consolidada, de que o ato de aprovação do direito de construção é um ato vinculado.³⁰ A aprovação urbanística não só confirma a possibilidade de construir, mas em alguma medida constitui a extensão desse direito. É o que ensina Carlos Ari Sunfeld. Para Sunfeld, a ordem jurídica não veicula um direito preexistente de construir (como ocorre por exemplo na liberdade de expressão, de publicação expressa, de locomoção, de reunião, dentre outros direitos), mas antes proíbe, em princípio, a atividade privada. Trata-se da técnica de proibição da atividade privada sob reserva de liberação por ato administrativo, que pode tomar em conta não somente as condições do sujeito ou do objeto para verificar se elas correspondem às condicionantes exigidas em lei, mas também dados externos a eles (como as hipóteses de limitação de número, contrapartidas etc.).³¹

Ou seja, a prévia aprovação do Poder Público é essencial e intrínseca à implantação e desenvolvimento de atividades causadores de impactos ambientais e urbanísticos. Somente, excepcionalmente, poderia se cogitar a isenção do licenciamento, e isso, essa situação excepcional, de fato, já ocorre em alguns casos.

Sobre a dispensa de licenciamento ambiental, recorde-se que:

na hipótese do impacto de uma ação ser reduzido ou irrelevante não se cogita a necessidade do particular obter, para seu exercício, a anuência prévia da Administração (nos modelos de autorização ou licença) sob o ponto de vista ambiental. Do contrário, submeter a atividade a uma autorização ou licença ambiental quando sabidamente ela não é capaz de gerar impactos relevantes ao ambiente atentaria contra o postulado da proibição do excesso, um dos elementos balizadores da atividade administrativa nesta seara [...]

*A conclusão que se chega é a de que somente podem ser dispensadas do licenciamento ambiental aquelas atividades em que é possível descartar a relevância do impacto que causam no ambiente, em função de sua natureza ou porte.*³²

²⁷ NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 228-230.

²⁸ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 200-201.

²⁹ GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 525-532.

³⁰ “A licença é o ato que remove obstáculo ao exercício de um poder jurídico preexistente e que descende diretamente da lei, mas cuja atuação está condicionada a uma conferência administrativa. Ante um pedido de licença, ao Executivo nada mais cabe além de conferir se existe ou não o direito alegado e, se existente, proclamar tal fato, liberando o administrado para exercitá-lo [...]

Não é a Administração que cria o direito de construir. Este se radica na lei, mas é a Administração que tem o encargo, o dever, de verificar se ocorre ou não uma realidade subsumida à hipótese legal” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Ato administrativo e direito dos administrados*. São Paulo: RT, 1981. p. 173-174).

³¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Licenças e autorizações no Direito Administrativo*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, vol. 3, p. 66-72, 1993.

³² NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 207-212.

A mesma lógica parece permear, com pontuais diferenças, a isenção de licenciamento urbanístico. Diversos municípios veiculam, em seus Código de Obras e leis congêneres, listagem de atividades que não sujeitas ao prévio licenciamento urbanístico. É o que ocorre, por exemplo, no artigo 13 Código de Obras do Município de São Paulo.³³

Vale dizer que essa inexigibilidade de licença urbanística é substancialmente diferente da simplificação de licenciamentos para implantações de pequeno porte. Parece haver um movimento para que, em intervenções de menor envergadura, o interessado possa, ele próprio, atestar o cumprimento das normas urbanísticas edilícias, dispensando-se as demais etapas instrutórias do controle prévio pelo Poder Público. Trata-se, a título ilustrativo, da figura constante no Decreto Municipal nº 14.477/17, de Florianópolis.³⁴

Perceba-se que, na licença por declaração, não há, a rigor, a isenção de prévio licenciamento. Há a substituição da análise ou instrução, pelo Poder Público, do projeto e demais documentos, pela declaração particular. Essa declaração instrui o processo e culmina com a expedição de um alvará. O alvará, ainda, é necessário para autorizar a intervenção.

Em síntese, somente se admite a isenção de licenciamento quando, comprovadamente, se sabe, por sua natureza ou porte, que a atividade não é causadora de relevante impacto ambiental e urbanístico. Quer-se

³³ “Art. 13 Não estão sujeitas a licenciamento, nos termos deste Código, a execução de:

I – obra e serviço de reparo e limpeza;

II – restauro, entendido como a recuperação de imóvel sob o regime de preservação municipal, estadual ou federal, de modo a lhe restituir as características originais, a ser autorizado pelo órgão competente;

III – alteração do interior da edificação que não implique modificação na estrutura que interfira na estabilidade da construção;

IV – modificação do interior da edificação que não implique na redução das condições de acessibilidade e segurança existentes;

V – execução de obra e serviço de baixo impacto urbanístico de acordo com o disposto neste Código.

§ 1º Consideram-se de baixo impacto urbanístico, dentre outras, a:

I – construção e demolição de obras complementares à edificação com área construída de, no máximo, 30,00 m² (trinta metros quadrados);

II – instalação de saliência, com as seguintes características e dimensões em relação ao plano da fachada da edificação:

a) elemento arquitetônico, ornato, jardineira, floreira, brise, aba horizontal e vertical, com até 0,40 m (quarenta centímetros) de profundidade;

b) beiral da cobertura com até 1,50 m (um metro e meio) de largura;

c) marquise em balanço, não sobreposta, que avance no máximo até 50% (cinquenta por cento) das faixas de recuo obrigatório e com área máxima de 30,00 m² (trinta metros quadrados);

III – construção de muro no alinhamento e de divisa;

IV – construção de muro de arrimo com altura máxima de 2,00m (dois metros);

V – construção de espelho d’água, poço e fossa;

VI – construção de piscina em edificação residencial unifamiliar e unidade habitacional no conjunto de habitações agrupadas horizontalmente;

VII – substituição de material de revestimento exterior de parede e piso ou de cobertura ou telhado;

VIII – passagem coberta com largura máxima de 3 m (três metros) e sem vedação lateral.”

³⁴ “Art. 1º O licenciamento de obras para edificações poderá ser solicitado mediante declaração de conformidade, sob responsabilidade solidária do proprietário, do profissional responsável técnico pelo projeto arquitetônico e do profissional responsável técnico pela execução, nos seguintes casos:

a) Edificações de uso unifamiliar com área total construída de até 750m² e gabarito de até dois pavimentos;

b) Edificações de uso residencial multifamiliar com até oito (08) unidades e área total construída de até 750m²;

c) Edificações de uso comercial com área total construída de até 300m², exceto postos de abastecimento, casas noturnas, edificações educacionais e estabelecimentos de serviço de saúde;

d) Edificações de uso multifamiliar transitório com até doze (12) unidades de hospedagem e área total construída de até 750m²;

Parágrafo único. No caso de reformas com acréscimo a área total construída da edificação, com o acréscimo, deverá possuir a área máxima descrita no caput para o licenciamento de forma declaratória. [...]

Art. 3º O licenciamento da obra expedido mediante declaração não será precedido de análise técnica pelo município do projeto arquitetônico apresentado, sendo o atendimento à legislação e normas vigentes, assim como as informações contidas no projeto arquitetônico e na documentação, de responsabilidade exclusiva e solidária do proprietário, do profissional responsável técnico pelo projeto arquitetônico e do profissional responsável técnico pela execução.

Art. 4º O projeto arquitetônico apresentado será auditado por amostragem pelo setor responsável pela análise de projetos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano após o licenciamento da obra; Art. 5º Identificado impedimento, mormente de ordem urbanística, judicial, ou ambiental, quanto à localização da edificação, o licenciamento não será expedido”.

dizer, com isso, que a isenção dos atos públicos de liberação da atividade, prevista no inciso I do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, só alcança os atos de aprovação ambiental e urbanístico se eles, os próprios atos de autorização e licenciamento urbanísticos, forem dispensados ou declarados inexigíveis pela legislação ambiental e urbanística correlata.

Do contrário, urge compatibilizar o regime estatuído no inciso I do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica com a incidência da norma que exige o prévio licenciamento, ambiental e urbanístico, da atividade econômica. Se a atividade econômica é licenciável, consoante a regulamentação específica nas áreas ambiental e urbanística, a isenção dos atos de aprovação administrativos previstos na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica não alcançará a licença/autorização ambiental e urbanística. A isenção dos atos de “liberação” da atividade econômica somente será plena, isto é, alcançará também licenças/autorizações ambientais/urbanísticas, se a atividade for, específica e expressamente, declarada não sujeita à respectiva licença/autorização na normatização ambiental e/ou urbanística.

3.1.4 A norma ambiental e/ou urbanística não pode isentar a respectiva licença/autorização para atividades potencialmente causadoras de impactos relevantes no meio ambiente e na vizinhança

Por fim, e isso diz respeito com o argumento precedente, a incidência da regra que venha a qualificar a atividade como de baixo risco (ou da regra que isente o empreendedor de licenças e autorizações ambientais e urbanísticas nas respectivas normatizações) deverá ser materialmente compatível com a natureza da atividade em questão.

O legislador ou o ente federado (admitindo-se a definição de atividades de baixo risco por atos administrativos de prefeitos e governadores) não pode, em tese, isentar do licenciamento atividade que, sabidamente, provoca ou pode provocar impactos relevantes no meio ambiente e na vizinhança, eximindo-a de submeter tais impactos ao prévio escrutínio do Poder Público realizado no bojo de um licenciamento prévio.

É inconstitucional a norma que torna inexigível o prévio licenciamento de atividade que, materialmente, é capaz de provocar impactos relevantes no meio ambiente e na vizinhança sem que as medidas mitigadoras e compensatórias tenham sido definidas antes da implantação/operação. Essa leitura se deduz dos incisos IV e V do artigo 225 da Constituição da República, que estatuem, expressamente, a avaliação prévia de impacto como incumbência do Poder Público e o dever estatal de prevenção de riscos para a vida, qualidade de vida e meio ambiente.

Ainda que o dispositivo constitucional faça menção a uma modalidade específica de avaliação de impactos ambientais — o estudo de impacto ambiental, exigível para atividades potencialmente causadoras de “significativo” impacto — a lógica é perfeitamente aplicável a qualquer espécie de avaliação de impactos e, por consequência, qualquer modalidade de licenciamento, inclusive licenciamentos simplificados para atividades causadoras de impactos menos significativos. A avaliação de impactos deve, como regra, preceder o desenvolvimento da atividade; a exceção, isto é, a não submissão de uma atividade à avaliação de impactos, ocorre quando não existem impactos ou quando eles são irrelevantes.

Nesse sentido, recentemente, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5312, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional lei estadual de Tocantins que dispensava atividades agrossilvopastoris (potencialmente poluidora e utilizadora de recursos naturais) do prévio licenciamento ambiental.³⁵

³⁵ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVOPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a

Em conclusão, não é necessariamente inconstitucional a previsão, abstrata, de que determinadas atividades possam ser isentadas do licenciamento ambiental e urbanístico especialmente se, em desenvolvimento legislativo ulterior ou no plano regulamentar, as atividades subsumidas a essa previsão venham a corresponder àquelas que (a depender de suas peculiaridades, natureza e porte), reconhecidamente não justificam o exercício do controle prévio nas esferas ambientais e urbanísticas, assim definidas pela normatização correlata.

Padece, contudo, de inconstitucionalidade, a regra que subtrai do controle prévio de polícia administrativa as atividades definidas na legislação ambiental e urbanística como potencialmente impactantes ou degradantes. Encaminhamento desse tipo suprimiria, em prol de interesses privados, a atribuição constitucionalmente assegurada ao Poder Público de avaliar previamente os riscos e impactos e definir medidas mitigadoras e compensatórias pertinentes, desnaturando a vocação preventiva da gestão urbanística e ambiental.

Atuar depois, como quer a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica ao defender a análise de conformidade posterior, pode ser, em muitos casos, tarde demais.

3.2 Aprovação tácita diante do silêncio administrativo

A primeira frente de atuação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, como visto, foi isentar de licenciamento (no qual se deduz incluído o licenciamento ambiental e urbanístico) as atividades de baixo risco.

A segunda frente de atuação é a previsão da aprovação tácita da pretensão do particular (aqui referidas, por ilação lógica, às outras atividades não isentas da autorização/licença) quando a Administração Pública não cumprir o prazo previsto em norma específica para resposta ao particular, nos seguintes termos:

Art. 3º [...] IX – ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

O problema, já delineado no tópico precedente, ocorre quando a atividade econômica que se pretende desenvolver é capaz de provocar impactos relevantes no meio ambiente natural ou construído. Nesse caso, e justamente para prevenir, mitigar e compensar referidos impactos, é que se justifica o exercício do controle administrativo prévio da atividade econômica pelo Poder Público, competência constitucionalmente prevista e atribuída à Administração Pública.

Na redação original da Medida Provisória da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (MP nº 881/19) havia a previsão de que a aprovação tácita não teria lugar nas atividades de “justificável risco”.³⁶

edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5312. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de out. de 2018. STF. Brasília, Disponível em <stf.jus.br>. Acesso em 22 out. 2019).

³⁶ “Art. 3º[...] § 7º O disposto no inciso IX do caput não se aplica quando: [...] II – versar sobre situações, prévia e motivadamente,

No processo de conversão da Medida Provisória em Lei, a Câmara dos Deputados optou por suprimir essa previsão.

Na versão final da Lei aprovada pelo Legislativo, havia, ainda, a previsão de que o prazo para análise concreta do pedido de licença não se confundia com as previsões gerais acerca do processamento daqueles pedidos, incluídos os prazos da Lei Complementar nº 140/11. O dispositivo (§9º do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) foi vetado pela Presidência da República ao argumento de que seria “inconstitucional por violação ao dever do Poder Público de prevenção ambiental insculpido no caput do art. 225 da Constituição da República”.

Em 19 de dezembro de 2019 o Presidente da República editou o Decreto Federal nº 10.178/19, com o objetivo de dispor sobre os critérios a serem adotados para classificação de atividades de baixo risco e para a aprovação tácita. O §3º do artigo 10 do Decreto Federal nº 10.178/19 repete as exceções à aprovação tácita constantes no §6º do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, afastando-as nos processos que versam sobre questões tributárias e de propriedade intelectual, mas nada dispendo sobre os licenciamentos ambientais e urbanísticos³⁷.

Esse cenário poderia induzir ao entendimento de que a aprovação tácita teria lugar em licenciamentos e aprovações ambientais e urbanísticas.

Aliás, abra-se um parêntese para registrar que, pelo menos em matéria urbanística, essa sempre foi a intenção declarada dos idealizadores da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. O material de divulgação da Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica produzido pelo Ministério da Economia mencionava como exemplo da então pretendida aprovação tácita justamente a análise de Estudos de Impacto de Vizinhança, nos seguintes termos:

No momento de submissão do pedido de aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o particular receberá um prazo elaborado para ele pelo próprio órgão em que, quando findo, se o Estado tiver se mantido em silêncio, será considerado aprovado.³⁸

A intenção é, no mínimo, contraditória. Se uma atividade pode, potencialmente, causar impactos na vizinhança a ponto de ser necessário avaliá-los por meio de um Estudo de Impacto de Vizinhança, é de todo temerário permitir seu exercício a título precário sem que esses impactos sejam devidamente mapeados e antes de serem definidas as medidas mitigadoras e compensatórias correspondentes. Fecha-se o parêntese.

O cerne da questão é que, do ponto de vista ambiental e urbanístico não é prudente que a aprovação tácita tenha lugar diante de atividades causadoras de significativos ou relevantes impactos ambientais e urbanísticos. Isso suprimiria, injustificadamente, a prerrogativa de avaliação de impactos e definição de medidas mitigadoras pelo Poder Público. Caso não se esteja diante de uma atividade em que se descarte, de antemão, relevantes impactos ambientais e urbanísticos, a aprovação tácita deve ser afastada.

consideradas pelo órgão ou pela entidade da administração pública responsável pelo ato de liberação da atividade econômica como de justificável risco”.

³⁷ “Art. 10. A autoridade máxima do órgão ou da entidade responsável pelo ato público de liberação fixará o prazo para resposta aos atos requeridos junto à unidade.

§ 1º Decorrido o prazo previsto no caput, a ausência de manifestação conclusiva do órgão ou da entidade acerca do deferimento do ato público de liberação requerido implicará sua aprovação tácita.

§ 3º O disposto no caput não se aplica:

I - a ato público de liberação relativo a questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de direitos de propriedade intelectual;

II - quando a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública; ou

III - quando se tratar de decisão sobre recurso interposto contra decisão denegatória de ato público de liberação.”

³⁸ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. MP da Liberdade Econômica. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/apresentacao-mp-liberdade-economica.pdf/view>>, acesso em 15 de janeiro de 2020.

3.2.1 A exceção da aprovação tácita nas atividades causadoras de significativo impacto ambiental introduzida pela Medida Provisória nº 915, de 27 de março de 2019

A inexistência de qualquer ressalva expressa, na redação original da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, da aprovação tácita inclusive para atividades causadoras de impactos é, de fato, um grave equívoco.

Tanto isso é verdade que três meses após a publicação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica a Presidência da República incluiu um dispositivo na Medida Provisória nº 915, em 27 de dezembro de 2019, na tentativa de corrigir o problema. A Medida Provisória nº 915/19 (que tratava inicialmente de aprimorar “os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União”) alterou a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica para acrescentar o §12º ao artigo 3º desta, assim vazado:

§12. O disposto no inciso IX do caput não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente.

Não se sabe, ainda, se a Medida Provisória nº 915/19 será de fato convertida em lei ou se caducará. De qualquer forma, é importante desde já consignar duas ordens de comentários à exceção da aprovação tácita veiculada no §12º do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Primeiro, a ressalva contida no §12º do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é específica e limitada aos licenciamentos ambientais. Não há qualquer menção às atividades com significativo impacto na vizinhança, o que mantém o problema persistente nos licenciamentos urbanísticos.

Segundo, a Medida Provisória nº 915/19 trata de uma categoria bastante específica de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, as atividades causadoras de “significativos” impactos ambientais.

A abrangência/intensidade dos impactos ambientais é uma variável de suma importância no Direito Administrativo Ambiental, porque ela define (ou pode definir), a um só tempo, qual deve ser o instrumento de avaliação desses impactos (o estudo ambiental que deve ser produzido pelo particular para instruir o pedido de licenciamento) e o próprio rito do licenciamento.

Por expressa dicção constitucional as atividades causadoras de impactos significativos no meio ambiente (essa é a categoria referida na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) devem ser licenciadas mediante a elaboração de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA).³⁹ Atividades causadoras de significativos impactos no meio ambiente são normalmente licenciadas pelo rito mais complexo, inclusive com realização de audiências públicas (na forma preconizada pela Resolução CONAMA nº 3/87).

Se os impactos da atividade não forem significativos (mas ainda relevantes a ponto de exigirem uma avaliação ambiental prévia por parte do Poder Público) o licenciamento pode ser instruído por estudos menos complexos (como Estudos Ambientais Simplificados e Relatórios Ambientais Preliminares, por exemplo) e tramitar por procedimentos simplificados. É importante frisar que mesmo assim, nesses casos, o Poder Público exerce controle prévio da atividade potencialmente degradante em um processo de licenciamento ambiental. Também nesses casos os impactos são mapeados e as medidas mitigadoras/compensatórias devidamente estipuladas e acompanhadas.

O ponto que se quer chegar é que a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica afastou a aprovação tácita apenas das atividades causadoras de impactos significativos, que são, como dito, licenciadas mediante Estudo de Impacto Ambiental. Todas as demais atividades causadoras de impactos relevantes, licenciadas

³⁹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

por Estudos Ambientais Simplificados e Relatórios Ambientais Preliminares, por exemplo, não estariam contempladas na exceção veiculada no §12º do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (na forma preconizada pela Medida Provisória nº 915/19), o que faria, pelo menos nesses casos, o problema persistir.

Uma gama vastíssima de atividades que usualmente são licenciadas por ritos simplificados e instruídas por estudos menos complexos⁴⁰ (como estruturas de apoio náutico, estações de tratamento de efluentes, condomínios e loteamentos, uma série de atividades industriais etc.), ainda que potencialmente causadoras de impactos relevantes (mas não significativos) a ponto de merecer um controle prévio, prudente e adequado (com estipulação de medidas mitigadoras e compensatórias desses impactos), estariam liberadas tacitamente, o que soa, no mínimo, temerário.

A solução cogitada pela Medida Provisória nº 915/19, por não tratar dos licenciamentos urbanísticos e por contemplar apenas uma categoria de atividade impactante (de impactos “significativos”, licenciados por Estudos de Impacto Ambiental), não trata de forma adequada a possível temeridade de se permitir o exercício de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais sem o indispensável mapeamento e definição prévia de medidas mitigadoras e compensatórias.

3.2.2 A adequada inteligência da aprovação tácita nos domínios ambientais e urbanísticos

Defende-se, nessa linha de argumentação, que a aprovação tácita não deve ter lugar quando a pretensão versar sobre atividades potencialmente causadoras de impactos, especialmente quando a normatização específica (ambiental e urbanística) exigir, como condição para a anuência do Poder Público com o exercício da atividade, a avaliação prévia daqueles mesmos impactos. Isso porque a avaliação prévia de impactos é a oportunidade em que, por excelência, realizam-se os devidos mapeamentos, atestam-se os limites de tolerabilidade previstos na norma e, eventualmente, definem-se as correspondentes medidas mitigadoras e compensatórias.

Especificamente em matéria ambiental, agrega-se a circunstância de que a previsão específica veiculada no §3º do artigo 14 da Lei de Competências Ambientais (Lei Complementar nº 140/11)⁴¹ — de que o decurso do prazo para processamento da licença não autoriza a prática de ato que dela dependa — permanece válida e não foi derogada pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. O silêncio negativo em licenciamentos ambientais (previsto no §3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 140/11) é uma das “hipóteses expressamente vedadas em lei”, como refere a parte final do inciso IX do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que excetua e afasta a aplicação da aprovação tácita. Frise-se que o §3º do artigo 14 da Lei de Competências Ambientais não faz distinção ou se limita apenas aos casos de “significativo” impacto ambiental eventualmente analisados por meio de Estudos de Impacto Ambiental (EIV), mas se refere a toda atividade ambientalmente licenciável (com qualquer potencial de impacto, avaliado por qualquer tipo de estudo).

Ainda que não se entendesse dessa forma, a previsão da Lei de Competências Ambientais é específica e veiculada em norma hierarquicamente superior à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, razão pela qual, de acordo com o já citado ensinamento de Norberto Bobbio, prevalece sobre esta.⁴²

De todo modo, para que não haja conflito ou antinomia seria de bom tom que os entes federados já dispusessem, em lei ou ato regulamentar, de forma clara e expressa, a relação das atividades sujeitas ao controle

⁴⁰ Isso a depender a depender da regulamentação das tipologias das atividades impactantes editada dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

⁴¹ “Art. 14 [...] § 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15”.

⁴² BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 108.

prévio nos âmbitos urbanísticos e ambientais (exercício do controle que pressupõe, justamente, impactos relevantes a serem avaliados) consideradas capazes, por si só, de gerar impactos relevantes, a fim de afastar do seu âmbito o regime da aprovação tácita. Nesse caso não existiriam dúvidas quanto aos efeitos do silêncio, evitando-se intervenções capazes de, irremediavelmente, comprometer a ordem ambiental e urbanística.

À guisa de conclusão, cumpre cogitar a repercussão que a aprovação tácita, em matéria urbanística e ambiental, pode gerar, em termos de segurança jurídica, tão necessária para viabilizar empreendimentos e ambientes saudáveis de negócios.

Muitas vezes, para muitos empreendedores, não interessa, apenas, a aprovação rápida do empreendimento. A aprovação célere, dotada de maior precariedade, pode não atribuir ao empreendedor o grau de certeza e segurança necessários para se fazer os aportes e investimentos no negócio.

Em muitos casos, não interessa qualquer aprovação, mas a aprovação que se sustenta. Num contexto em que o ato administrativo convencional já não tem grande prestígio perante o controle externo (que não presta maiores deferências nem vê qualquer dificuldade em suspender e anular atos autorizativos expedidos pela Administração Pública), é de se presumir que a aprovação feita nessas circunstâncias, de forma tácita, possa não resolver o problema do setor empresarial, pelo menos na extensão pretendida pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Sem uma análise séria, defensável, do diagnóstico e dos impactos ambientais e urbanísticos, a atividade pode ficar mais vulnerável ao controle externo, mais sujeita a riscos de impugnação da legalidade da implantação e operação. Isso pode desencorajar a realização dos investimentos que se propunha destravar na edição da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

4 Considerações finais

No que toca às repercussões ambientais e urbanísticas, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica parece ser dotada de boas intenções. No entanto, a adequação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica ao regime jurídico constitucional nesses âmbitos dependerá do acerto da regulamentação ulterior.

É imprescindível que a definição das atividades de baixo risco a ser feita pelos entes federados seja compatibilizada e integrada com a normatização ambiental e urbanística sobre atividades licenciáveis, a fim de evitar conflitos e antinomias. É importante considerar que a classificação a ser feita pelos Municípios pode ensejar conflito de competência com os Estados. Além do mais, seria antijurídica a classificação de determinada atividade de baixo risco, para fins de isenção de licenciamento ambiental e urbanístico, de atividade que, sabidamente, é suscetível de causar impactos relevantes do meio ambiente e na vizinhança.

Outrossim, a aprovação tácita deve ser afastada quando a pretensão do particular envolver uma atividade potencialmente impactante, situação que demanda uma análise preventiva do Poder Público quanto a abrangência, tolerabilidade e medidas mitigadoras/compensatórias destes impactos, o que deve ser necessariamente feito dentro de um regular processo licenciatório. Deve também ser assegurada aos entes federado a possibilidade de definirem, no âmbito de suas competências, o rol de atividades (causadoras de relevantes impactos ambientais ou urbanísticos) excluídas do regime de aprovação tácita, atividades que, se forem desenvolvidas sem a definição preliminar de medidas de mitigação e compensação de impactos, seriam potencialmente capazes de causar alterações negativas irreversíveis no meio ambiente natural e urbano.

Referências

ABRIR empresa no Brasil é exercício de paciência contra a burocracia. G1, São Paulo, 27 nov. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/11/abrir-empresa-no-brasil-e-exercicio-de-paciencia-contr-a-burocracia.html>, acesso 19 mai. 2019.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental. Coimbra: Almedina, 1998.

AREOSA, João. O risco no âmbito da teoria social. In: VI Congresso Português de Sociologia. 2008.

ALVES, Luís. O Regime Jurídico do “Licenciamento Zero”. Lisboa: Almedina, 2012.

BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf. Acesso 22 out. 2019.

_____. Lei Complementar nº 123, 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp123.htm. Acesso 22 out. 2019.

_____. Lei Complementar nº 140/11. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso 22 out. 2019.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso 22 out. 2019.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso 22 out. 2019.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso 22 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Sergipe. Agravo de Instrumento nº 0006757-86.2013.8.25.0000. Relator: Ruy Pinheiro da Silva. Aracaju, SE, 3 set. 2013. TJSE. Aracaju, Disponível em: tjse.jus.br. Acesso 22 out. 2019.

_____. Resolução CGSIM nº 51, de 12 de junho de 2019. Versa sobre a definição de baixo risco para os fins da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Brasília, DF: Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, 2019. Disponível em <https://>

www.legisweb.com.br/legislacao/?id=378467. Acesso 22 out. 2019.

_____. Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso 22 out. 2019.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso 22 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5312. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de out. de 2018. STF. Brasília, Disponível em stf.jus.br. Acesso 22 out. 2019.

_____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Agravo nº 5000767-81.2012.4.04.0000. Relator: Jorge Antonio Maurique. Porto Alegre, RS, 12 de julho de 2012. TRF4. Porto Alegre, Disponível em: trf4.jus.br. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Apelação e Reexame Necessário nº 5058181-18.2014.4.04.7000. Relator: Sérgio Renato Tejada Garcia. Porto Alegre, RS, 19 de nov. de 2015. TRF4, Porto Alegre, disponível em: trf4.jus.br. Acesso em: 22 out. 2019.

COMUNIDADE EUROPEIA. Directiva 2006/123/CE, de 12 de dezembro de 2006. Relativa aos serviços no mercado interno. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho, 2006. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>. Acesso 22 out. 2019.

DEBATEDORES criticam prejuízos com demora na expedição de licenças ambientais. Câmara dos Deputados, Brasília, 13 mai. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/meio-ambiente/487902-debatedores-criticam-prejuizos-com-demora-na-expedicao-de-licencas-ambientais.html>. Acesso 19 mai. 2019.

FLORIANÓPOLIS. Decreto Municipal nº 14.477 de 10 de abril de 2017. Regulamenta o licenciamento de obras no município de Florianópolis, expedido mediante declaração de conformidade, nos termos da Lei Complementar nº 611, de 2017, a qual instituiu o projeto Agiliza Floripa e alterou dispositivos da Lei Complementar nº 60, de 2000. Florianópolis, SC: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2000/6/60/lei-complementar-n-60-2000-institui-o-codigo-de-obras-e-edificacoes-de-florianopolis-e-da-outras-providencias>. Acesso 22 out. 2019

GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MAAKAROUN, Bertha. Zema critica entraves em Minas para licenciamento ambiental. Jornal Estado de Minas, Belo Horizonte, 5 dez. 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/12/05/interna_politica,1010611/zema-critica-entraves-em-minas-para-licenciamento-ambiental.shtml. Acesso 19 de mai. de 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. MP da Liberdade Econômica. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/apresentacao-mp-liberdade-economica.pdf/view>>, acesso em 15 de janeiro de 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ato administrativo e direito dos administrados. São Paulo: RT, 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 33a. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NERY, Rosa Maria Barreto B. Andrade; JUNIOR, Nelson Nery; Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

POLITO, Rodrigo. Licenciamento de obra demora nove anos no Brasil. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 11 nov. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5988113/licenciamento-de-obra-demora-9-anos-no-brasil>, acesso 19 de mai de 2019.

PORTUGAL. Decreto-Lei 10, de 16 de janeiro de 2015. Aprova o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo. Lisboa: Presidência da República, 2015. Disponível em https://dre.pt/home/-/dre/66229856/details/maximized?p_auth=ULzGls63. Acesso 22 out. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 48, de 1º de abril de 2011. Simplifica o regime de acesso e de exercício de diversas actividades económicas no âmbito da iniciativa «Licenciamento zero», no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 49/2010, de 12 de Novembro, e pelo artigo 147.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro. Lisboa: Presidência da República, 2011. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/277581/details/normal?q=Decreto-Lei+n.º+C2%BA%2048%2F2011%2C%20de+1+de+abril>. Acesso 22 out. 2019.

SANTA CATARINA, Resolução CONSEMA nº 99, de 5 de maio de 2017. Aprova, nos termos da alínea a, do inciso XIV, do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, listagem das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, sujeitas ao licenciamento ambiental municipal e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Conselho Estadual de Meio Ambiente, 2017. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345931>. Acesso 22 out. 2019.

_____. Resolução CONSEMA nº 98, de 5 de maio de 2017. Aprova, nos termos do inciso XIII, do art. 12, da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, a listagem das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, define os estudos ambientais necessários e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Conselho Estadual de Meio Ambiente, 2017. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345935>. Acesso 22 out. 2019.

SÃO PAULO. Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 6 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013. São Paulo, SP: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-sao-paulo-sp>. Acesso 22 out. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. Licenças e autorizações no Direito Administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, vol. 3, p. 66-72, 1993.

TEPEDINO, Gustavo. A MP da liberdade econômica e o direito civil. *Revista Brasileira de Direito Civil-RBDCivil*, v. 20, n. 02, p. 11, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. A declaração de direitos de liberdade econômica (MP nº 881) e o Direito Privado. *Direito UNIFACS–Debate Virtual*, n. 227, 2019

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.