

# LICENCIAMENTO URBANÍSTICO INTEGRADO NO BRASIL: UM FUTURO ATRASADO<sup>1</sup>

Adriano de Carvalho Paranaíba<sup>2</sup>  
Felipe Pessoa Ferro<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é abordar as questões regulatórias que envolvem o licenciamento urbanístico brasileiro e as recentes tentativas de melhoria para a população. O ordenamento do uso do solo, criado para trazer um desenvolvimento urbanístico que garanta o bem-estar para os habitantes, obteve, como externalidade, um crescimento urbano que ignora as regras urbanísticas, em áreas e edificações irregulares apresentando alta informalidade nos usos destas. Por que esse fenômeno é crescente em nossas cidades?

Possivelmente, um dos maiores alertas que os brasileiros receberam, em nível mundial, e que nos auxilia a responder essa pergunta, está sobre a baixa qualidade da estratégia nacional de regulação urbanística, através da publicação do relatório *Doing Business*, de 2020, pelo Banco Mundial. Naquela oportunidade, o indicador relativo à obtenção de alvarás de construção (*dealing with construction permits*) colocava o Brasil em 170º lugar (de 190).<sup>4</sup> A partir do *case* de referência, apurou-se que, em média, o cidadão comum precisava se submeter a dezenove procedimentos e aguardar em torno de 338 dias para obter uma licença urbanística.

No mesmo ano, o Ministério da Economia publicou uma regulação afeta ao tema, oriunda da Lei de Liberdade Econômica (LLE), a Resolução CGSIM nº 64, de 11 de dezembro de 2020,<sup>5</sup> que buscava, em curtas palavras, estabelecer os critérios, em nível federal, para dispensa de ato público de liberação de obras e habitações classificadas como baixo risco. Valendo-se de uma extensa lista de conceitos técnicos juridicamente definidos, de procedimentos bem delimitados para os autorizativos de obras (ou alvarás de construção) e habilitações urbanísticas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua27art7>

2. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); economista; doutor em transportes pela Universidade de Brasília (UnB); professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG); pesquisador líder do Grupo Gestão, Inovação e Mercados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e diretor acadêmico do Instituto Mises Brasil.

3. Advogado; e chefe de gabinete na Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia.

4. Mais informações disponíveis em: <<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

5. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-64-de-11-de-dezembro-de-2020-294084540>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

(ou “habite-se”), além de dez anexos de referência para designação da base técnica justificadora da dispensa, a norma se apresentava como uma tentativa da administração pública de racionalizar seus processos e procedimentos.

Apesar dos bons auspícios, nem bem a norma passou a produzir efeitos, logo foi revogada, considerando “a manifesta necessidade de adequação da redação” (Brasil, 2021). Sendo assim, a aptidão para produzir efeitos durou apenas uma semana, de sorte que jamais se teve notícia de eficácia concreta do programa de licenciamento urbanístico integrado proposto no âmbito do Comitê para Gestão da Redesim (CGSIM). O Ministério da Economia, antes mesmo da publicação da norma revogadora, anunciou a criação de grupo de trabalho para rediscutir a implementação do programa, haja vista a complexidade e abrangência da medida.<sup>6</sup>

Dada a relevância do tema e a urgência de uma solução para o problema do licenciamento urbanístico no Brasil, este texto se dedicará a analisar esta primeira proposta apresentada pelo Ministério da Economia, estudando como o programa se alinha aos preceitos de liberdade econômica e de redução do fardo burocrático. Considerando que, até o momento da conclusão deste estudo, não houve publicação da anunciada revisão do texto, a investigação buscará avaliar a pertinência das soluções propostas para o problema identificado no relatório *Doing Business*, de 2020, a partir do texto da Resolução CGSIM nº 64/2020.

## 2 LIBERDADE ECONÔMICA E DIREITO URBANÍSTICO

A LLE<sup>7</sup> nasceu como verdadeiro ponto de inflexão no ordenamento jurídico brasileiro. Desde a incorporação de princípios norteadores (de liberdade econômica) à instituição de uma declaração de direitos de liberdade econômica, passando pela previsão de expressões como “ato público de liberação”, “aprovação tácita”, “abuso de poder regulatório”, entre outras, a norma foi o primeiro grande passo rumo à transição de um Estado irracionalmente intervencionista e cronicamente burocrático a um Estado cuja intervenção nas atividades econômicas deve ser subsidiária e excepcional, por expressa previsão legal. Em termos mais incisivos: a LLE não é outro texto destinado apenas a engordar *vade mecum*s; ela é uma efetiva mudança na cultura jurídica brasileira.

O que se identifica na LLE, e que também é apontado por Schoenherr (2021, p. 16) é a importância dada em estabelecer freios ao poder interventor para que se possa “garantir a existência das liberdades consumeristas e empresariais simultaneamente com as intervenções, em mesmo nível hierárquico, a fim de consagrar-lhes harmonia institucional”.

A conexão da LLE com o ramo do direito urbanístico nem sequer é difícil de ser identificada: o § 1º do art. 1º, que trata do escopo da lei, estabelece expressamente sua aplicabilidade às normas desta natureza; além desse dispositivo, temos outras duas previsões expressas sobre a matéria nos incisos V e XI do art. 3º, os quais versam sobre presunção de boa-fé do particular e a proibição de exigência de medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva. Pontue-se, aliás, que este último inciso se traduz em proteção ao empreendedor contra uma típica cultura administrativa municipal de tentar solucionar problemas urbanos crônicos via contrapartidas, ao invés de realmente mitigar os impactos do novo empreendimento (Grili, 2019), transferindo o ônus público ao setor privado. Essa prática, expressamente proibida pela alínea c do referido inciso XI, é fruto de um mau incentivo oriundo do Estatuto da

6. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/fevereiro/ministerio-da-economia-rediscutira-implementacao-piloto-do-licenciamento-urbanistico-integrado>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

Cidade, que permite a utilização de alguns de seus instrumentos de política urbana para “corrigir as distorções do crescimento urbano” (inciso IV do art. 2º do Estatuto)<sup>8</sup> sem que o texto legal exija dos agentes públicos a demonstração do nexo de causalidade entre a possível distorção e a medida ou contrapartida imposta (Andrade, 2019). Dessa forma, assim como é rotineiro o uso de argumentos utilitaristas, na seara tributária, para justificar a ausência de fundamento jurídico diante de uma incessante busca de recursos por parte do erário, também se percebe, no domínio urbanístico, reflexos de uma mentalidade que se escora nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade para constranger os particulares a atenderem a demandas cuja competência é do poder público.

Como a ementa da Resolução CGSIM nº 64/2020 indica, as conexões não param por aí. A primeira regulamentação da LLE veio por meio do Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019,<sup>9</sup> que traz o regramento de dois institutos novos no Brasil: i) a classificação de risco; e ii) a aprovação tácita como efeito do silêncio administrativo. Para os fins da norma do CGSIM, que se limita a regular a dispensa de licença urbanística para obras e estruturas de baixo risco, a discussão sobre a segunda novidade fica prejudicada – haja vista sua aplicação restrita às hipóteses de alto risco.

Pela perspectiva administrativa, o motivo para se classificar riscos é o de racionalizar a alocação de recursos, especialmente os humanos. Entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o método se aplica, inclusive, em macroescala, ao avaliar os riscos nacionais (OECD, 2017). A busca dessa racionalização se fundamenta no truísmo de que empreendimentos mais perigosos requerem análises mais criteriosas pelos órgãos licenciadores; em leitura inversa, é possível concluir que hipóteses de impacto leve, cujas características são tão bem mapeadas e conhecidas, devem receber tratamento diferenciado, preferencialmente automático e desburocratizado, para que os esforços se concentrem nas atividades que envolvem danos graves ou irreparáveis.

No marco fixado pela LLE, as atividades econômicas de baixo risco dispensam quaisquer atos públicos de liberação (inciso I do art. 3º). Para a vida prática, isso significa que os particulares cujos empreendimentos se enquadrarem na definição de baixo risco não podem ser submetidos ao processo de autorização administrativa, o qual pressupõe, por sua própria natureza, uma avaliação *ex ante* da administração pública, condicionante, que culmina em deferimento ou indeferimento do pleito individual. Em outros termos, a LLE já pressupõe efetivamente deferidas todas as atividades econômicas de baixo risco, concedendo ao cidadão a garantia de que ele não pode ser coagido pelo Estado a realizar qualquer ato como fundamento para regularizar sua atividade já previamente autorizada por lei. Para todos os efeitos, a norma buscou trazer eficácia ao historicamente ignorado parágrafo único do art. 170 da Constituição de 1988, que dispõe cristalina: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (Brasil, 1988).

Essa conveniente inversão de valores na cultura administrativista brasileira, pela qual se normalizou a crença de que a intervenção é a regra e a liberdade é a exceção, tem por consequência um expansionismo descontrolado do Estado interventor que, como bem

8. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

9. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10178.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

observado por Aquiles Mairal, vira terreno fértil para a corrupção induzida.<sup>10</sup> Em sua obra seminal sobre as normas administrativas na Argentina como indutoras da corrupção pública, o autor nota como a exigência de alvarás com precauções exageradas, fundamentalmente incompatíveis com a realidade do empreendimento, se tornam o que se chamam de *semilleros de corrupción* (sementeiras da corrupção) (Mairal, 2018). O diagnóstico não poderia ser mais preciso em relação ao Brasil, onde a corrupção administrativa, fruto da confusão normativa e insegurança jurídica, se tornou lugar-comum (Salles, 2021).

Assim, a liberdade econômica, para o contexto urbanístico, aparece não como modismo, efêmero por definição, mas como parte da solução de um problema duradouro, que assombra há décadas a gestão democrática das nossas cidades.

### 3 AS SOLUÇÕES DA RESOLUÇÃO CGSIM Nº 64/2020

O cenário da regulação urbanística brasileira chegou a tal ponto de ineficiência que é possível já se falar em consenso quanto ao fracasso do modelo atual; o posicionamento do Brasil entre as vinte piores economias do mundo, neste tema, só formaliza, perante a comunidade internacional, o que já se conhece muito bem no contexto doméstico. Não há mais tempo para fazermos cerimônias quanto ao problema: esses números, conseqüentemente, afastam do país o capital estrangeiro, diminuem a confiança dos investidores e retardam o desenvolvimento econômico. Efeito concreto: todos perdem; e os mais pobres, lado mais vulnerável, são aqueles que suportam as sequelas mais ásperas.

Portanto, se o Estado continuasse investindo em soluções paliativas, ele se limitaria a corrigir um ou outro desajuste de um sistema estruturalmente insustentável. A LLE institucionaliza os instrumentos que permitem uma transição racional para um modelo administrativo compatível com o século XXI (Freitas, 2019). Este ainda recente marco lança as bases para aliviar o cidadão brasileiro de boa parte do peso do Estado burocrático que, ao longo dos anos, apenas multiplicou os procedimentos burocráticos, jamais reconsiderando suas premissas e nem mesmo confrontando suas intenções, pretensamente altruístas, com a realidade apontada pelos números.

Na seqüência, e de maneira esquematizada, buscaremos trazer mais clareza em relação aos pontos fundamentais do texto, tomando por base os cinco princípios elencados pelo próprio Ministério da Economia quando anunciou a revisão do programa.

#### 3.1 Licenciamento declaratório de obras e edificações de baixo risco aplicável aos municípios voluntários

Conforme mencionado anteriormente, o regramento trazido pela LLE dispensa a exigência de quaisquer atos públicos de liberação para atividades econômicas de baixo risco. Apesar das compreensíveis críticas que a doutrina fez à técnica legística, argumentando contra os dispositivos com longas enumerações e o excesso de remissões (Dallari, 2020), é indiscutível que, para o escopo deste trabalho, a redação do § 6º do art. 1º da lei retirou qualquer dúvida sobre “construção” e “edificação” fazerem parte do conteúdo jurídico de atividade econômica, poupando o Judiciário de novas ginásticas hermenêuticas.

---

10. De acordo com o professor argentino, a corrupção induzida é aquela em que o agente público exige um ato de corrupção para levar a cabo a conduta que lhe é requerida pelo solicitante. Dado que a iniciativa parte do próprio funcionário, sua contraparte – isto é, o particular – se vê induzido ou obrigado a aceder. Esta é a modalidade que, ainda segundo o professor, é a mais fácil de se prevenir pelos meios jurídicos.

Assim, superado este ponto, passemos ao conteúdo do princípio, que se desdobra em dois tópicos: i) licenciamento declaratório num contexto de dispensa de ato público de liberação; e ii) a voluntariedade municipal em relação ao programa. Entender os efeitos de cada um deles possibilita uma previsão da capilaridade do programa e, em paralelo, da dimensão da responsabilidade dos cidadãos para que o modelo seja trazido à sua realidade local.

Por licenciamento declaratório entende-se uma autorização administrativa presumida ante a manifestação, pelo administrado, de que conhece e cumpre todos os requisitos normativos estabelecidos para a sua atividade. Logo, a adoção desse modelo é a conclusão mais óbvia para se atender aos princípios no rol do art. 2º da LLE, notadamente aquele referente à presunção de boa-fé do particular perante o poder público. Registre-se, inclusive, que essa noção é tão cara ao texto da LLE que a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, em seu inciso V, aproveita o conteúdo de uma norma-princípio prevista no art. 2º para reiterá-la como norma-regra no art. 3º. Juridicamente, o que a lei está fazendo é equiparar, mesmo de maneira fictícia, o Estado ao cidadão, de sorte que a presunção de boa-fé dos particulares não é, por nenhuma razão, inferior – nem a dos agentes públicos, superior – para qualquer fim que seja. Na prática, esta equiparação corrige uma distorção cultural: se, antes, o particular de boa-fé precisava demonstrá-la e submeter seus atos à análise, agora, o ônus da prova passa – corretamente, diga-se – a ser daquele que alega vício (Humbert, 2020).

Procedimentalizando essas premissas, a Resolução CGSIM nº 64/2020 cria um verdadeiro sistema simplificado a partir do qual o deferimento dos alvarás de construção (arts. 4º a 16) e das habilitações urbanísticas (arts. 17 a 27) estarão condicionados à mera apresentação de documentação pertinente e declaração de atendimento aos parâmetros técnicos fixados pelo próprio poder público – seja em nível estadual, seja municipal. Os anexos à resolução trazem maior clareza sobre a forma que tais parâmetros técnicos se articulam: partindo de um modelo pronto, restrito à esfera federal e adaptável, os entes subnacionais estabelecem dimensões e características de cada tipo de estrutura; elegem as hipóteses fáticas (fatores negativos) que afastam o enquadramento em baixo risco, mesmo se atendidos todos os outros critérios técnicos; aumentam ou diminuem a quantidade de condicionantes para definição técnica das estruturas; e definem informações a serem prestadas em formulários, entre outras possibilidades. Desta maneira, o poder público fica resguardado para o exercício de sua atividade fiscalizatória, recebendo do particular todas as informações exigíveis desde o momento em que o indivíduo comunica seu direito à dispensa; reitere-se, portanto, a inexistência de qualquer avaliação prévia, ou mesmo ato decisório, por parte do Estado nesta relação – daí a adequação da expressão “declaratório”.

Sob o mesmo eixo, ainda temos o voluntarismo municipal, conceito que pode saltar aos olhos ante a previsão de aplicação subsidiária da norma, conforme o inciso III do art. 44. A ideia parece ser uma contradição com a própria determinação jurídica da LLE, que prevê, de maneira expressa, a aplicabilidade da resolução do CGSIM, independentemente de adesão à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), quando se observar: i) a ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica; e ii) a ausência de ato do Poder Executivo federal que supra a lacuna subnacional, cumulativamente. O já referido Decreto nº 10.178/2019, que regulamenta a matéria, replica a disposição referente à classificação de risco no inciso I do seu art. 19. Assim, por uma perspectiva estritamente jurídica, não parece existir, salvo melhor juízo, fundamento para uma norma de aplicação subsidiária estar condicionada à adesão voluntária do ente federativo.

A mudança no programa parece se originar não de um fundamento jurídico, mas de uma escolha majoritariamente política, que preza por um fortalecimento do pacto federativo e aposta no gradativo alinhamento dos municípios com a política regulatória da União. É forçoso reconhecer a realidade de muitas cidades brasileiras: mesmo com o impulso dado pela Lei do Governo Digital,<sup>11</sup> a verdade é que a governança digital ainda é um desafio para a maioria esmagadora dos municípios.<sup>12</sup> Assim, optar por uma aplicabilidade voluntária, mesmo na contramão do texto legal, parece ser uma forma de reconhecer o estado de coisas atual e efetivamente motivar a transição à era digital.

### 3.2 Valorização da responsabilidade técnica de profissionais habilitados

Um dos maiores ganhos qualitativos da Resolução CGSIM nº 64/2020 foi a delimitação clara da responsabilidade dos responsáveis técnicos, fator cuja ausência, no limite, inviabilizaria a proposição de um modelo de licenciamento declaratório. Isso porque a solução proposta retira o ônus de revisão dos projetos técnicos de baixo risco dos agentes públicos – que são substituídos por uma ferramenta automatizada de checagem de requisitos – e o reposiciona nos profissionais responsáveis por sua elaboração. Se, por um lado, esse padrão torna viável a autodeclaração, por outro, também elimina uma desnecessária revisão de trabalho técnico já feito por um profissional especificamente capacitado para tal.

Assim, com uma única modificação de competência, a resolução resolve vários problemas: i) redistribui com melhor equilíbrio os riscos entre os setores público e privado; ii) auxilia o mercado na seleção dos bons responsáveis técnicos privados, que respondem integralmente pelos projetos elaborados desde o início; e iii) elimina os gargalos oriundos de falhas humanas no processo de licenciamento declaratório. Não é de espantar que este segundo princípio seja praticamente uma unanimidade entre os que estudam a matéria e a realidade brasileira – afinal, além de uma questão de eficiência, é uma questão de justiça.

### 3.3 Balcão único integrado aos órgãos das três esferas federativas

O terceiro princípio é, talvez, a maior revolução de licenciamento na história do Brasil. Trata-se, sem meias palavras, da desestatização de um serviço. A partir de seu art. 28, a Resolução CGSIM nº 64/2020 passa a reger o mercado no qual os denominados procuradores digitais de integração (PDIs) ofertarão suas soluções tecnológicas referentes às dispensas dos atos públicos de liberação de que trata a norma e ao compartilhamento e intercâmbio de dados e informações, estando vinculados a todos os requisitos legais, notadamente os afetos à proteção de dados. Neste último ponto, inclusive, é de se notar a tautológica referência à aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD),<sup>13</sup> prevista no § 4º do já mencionado art. 28.

É importante notar que o balcão único e as soluções integradas similares foram referências em vários países que melhoraram a sua pontuação no indicador de obtenção de alvarás de construção do relatório *Doing Business*, de 2020. Nesta edição, é importante destacar alguns bons exemplos: i) os Emirados Árabes Unidos, Hong Kong e Singapura passaram a utilizar classificação de risco para as atividades de fiscalização urbanística; ii) o Kosovo eliminou a necessidade de notificação do poder público municipal para início de obra; iii) o Kuwait integrou diversos órgãos em plataforma digital, aperfeiçoando o intercâmbio

11. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

12. A própria sistematização de dados sobre a governança digital nos municípios é esparsa e de difícil acesso à pesquisa.

13. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

de dados, e reduziu o tempo para obtenção das licenças; iv) a Moldávia reforçou o controle de qualidade por meio de engenheiros supervisores e dispensou a obtenção de licenças para estruturas de baixo risco; v) o Paquistão instituiu em sua capital, Laore, um programa de balcão único (*one-stop shop*) para a obtenção de licenças urbanísticas; e vi) a Sérvia e o Togo também implementaram uma solução de governo digital, específica para licenças urbanísticas, e reduziram as taxas administrativas deste serviço.

Uma análise meramente perfunctória das soluções que se destacaram no relatório de 2020 mostra que o Brasil, possivelmente, está prestes a saltar de um dos últimos lugares do indicador para a vanguarda mundial em licenciamento urbanístico. Em realidade, e considerando apenas o que foi superficialmente discutido até aqui, já é possível perceber que a Resolução CGSIM nº 64/2020 engloba todas as melhores soluções listadas anteriormente e avança ainda mais ao retirar do Estado a exclusividade da checagem de critérios para enquadramento em atividade econômica de baixo risco. Um ganho qualitativo desta monta não pode ser minimizado, pois é capaz de impactar em todos os quatro eixos de avaliação do indicador de obtenção de alvará de construção: i) número de procedimentos para construir legalmente um galpão (*warehouse*);<sup>14</sup> ii) tempo necessário para completar cada procedimento (em dias); iii) custos incorridos para completar cada procedimento (em porcentagem da renda *per capita*); e iv) índice de controle de qualidade construtiva.

Os PDIs, como atores de um novo mercado, operam, em regime de concorrência, para ofertar aos particulares uma solução tecnológica que lhes permita aferir o risco de seus empreendimentos e, havendo possibilidade legal de dispensa, encaminhar requerimentos e informações aos entes federados para garantir a regularidade do particular e possibilitar o controle pelo poder público. Nesse sentido, é importante notar o rol de deveres que o art. 31 da resolução impõe ao PDI regularmente habilitado a ofertar seus serviços; e, complementarmente, é interessante perceber como o texto da norma sinaliza para uma desnecessidade de interferência da administração para a continuidade da prestação dos serviços, conforto o que se extrai dos §§ 6º e 7º do art. 28. Ou seja, longe de ser uma experimentação mediante a qual o Estado vincula a atuação da iniciativa privada a métodos públicos, o modelo adotado é a desestatização do serviço em questão.

### 3.4 Preservação integral do exercício do poder de polícia

Um dos pontos mais relevantes a ser esclarecido é no que a LLE impactou o exercício do poder de polícia – entendido como a atuação coercitiva da administração pública, por meio de atos administrativos de império, que prescrevem deveres de agir ou de se abster aos particulares (Martins, 2006) – quando dispensa atos públicos de liberação para todas as atividades econômicas de baixo risco. É verdade que a leitura do § 6º do art. 1º da LLE indica que os atos públicos de liberação são atos administrativos que pressupõem uma categoria de proibição, no sentido de que exigem o consentimento da administração pública (Maffini, 2020). No entanto, a doutrina especializada entende a dispensa *a priori* aqui tratada como isenção – seja da obtenção de licença (consentimento plenamente vinculado), seja da obtenção de autorização (consentimento parcialmente vinculado) (Binenbojm, 2020) – do consentimento administrativo. Este raciocínio, em outras palavras, consiste em dizer que a LLE, ao positivar o direito previsto no inciso I do seu art. 3º, não está transformando as atividades econômicas de baixo risco em atividades

14. O galpão em questão, cujas especificações técnicas são dadas pelo relatório *Doing Business*, é a referência estabelecida pelo Banco Mundial para medir o desempenho de cada país no indicador.

comunicadas, cujo exercício do direito dispensa o próprio consentimento do poder público – por exemplo: o direito fundamental à reunião pacífica independentemente de autorização, previsto no inciso XVI do art. 5º da Constituição de 1988.

Estritamente para a discussão administrativa, e como digressão pertinente, é interessante perceber que a mesma expressão – “independentemente de autorização”, prevista tanto no já referido inciso do rol de direitos e garantias fundamentais quanto no parágrafo único do art. 170 do texto constitucional – comporta efeitos distintos. Ao passo que a doutrina constitucionalista brasileira parece concordar quanto ao fato de o direito à reunião pacífica não se submeter ao assentimento do poder público, os estudiosos apressam-se nas ressalvas quando o debate tangencia o postulado de excepcionalidade à restrição da livre iniciativa, previsto no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica. Disso se conclui que a expressão citada anteriormente pressupõe a independência do consentimento administrativo quando diz respeito ao direito fundamental (inciso XVI do art. 5º), mas não quando trata de uma garantia referente a um dos fundamentos do Estado democrático de direito (inciso IV, segunda parte, do art. 1º). Essa tensão, e possível incoerência estrutural da interpretação sobre o texto da Constituição, não é tese inédita deste trabalho; os doutrinadores apontam tal contradição reiteradamente, demonstrando que a comunidade jurídica brasileira normalizou a exceção como regra.<sup>15</sup>

Quer se reconheça ou não a existência de contrassenso neste tema, a hermenêutica adotada pela doutrina, como já dito, parece ser a de que a dispensa de ato público de liberação é uma inovação que isenta a prática do ato administrativo, sem necessariamente também isentar a exigência de consentimento da administração pública. Se aprofundarmos a reflexão, notamos que a redação do inciso I do art. 3º da LLE fixa a expressão “sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação”, e que o § 6º do art. 1º da mesma lei muito claramente define que os atos públicos de liberação tratam do exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim. Logo, seguindo as premissas doutrinárias aqui explicitadas, conclui-se que, por mais que o consentimento administrativo não esteja dispensado, ele não é exigível em momento algum, restando ao poder público tão somente as atividades de fiscalização, que visam verificar a juridicidade do exercício das atividades privadas (Binenbojm, 2020).

A Resolução CGSIM nº 64/2020, assim como um de suas predecessoras, a Resolução CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019,<sup>16</sup> que dispensava ato público de liberação para as atividades econômicas cujo código CNAE<sup>17</sup> estivesse previsto em seu anexo I, não prejudica o ciclo de polícia e, para todos os efeitos, nem sequer inova na dogmática das etapas estruturantes.

### **3.5 Integração e transparência de dados e valorização dos cidadãos de boa-fé**

No último princípio listado pelo Ministério da Economia, retornamos, forçosamente, aos princípios da LLE, notadamente os previstos nos incisos II e IV do art. 2º: i) boa-fé; e ii) vulnerabilidade do indivíduo perante o Estado. O arranjo centralizado de informações

15. Para mais informações, ver Ramos (2018) e Issa (2019). Igualmente, notando a contradição à ordem econômica constitucional e a importância da LLE, ver Bagnoli (2020). De modo complementar, ver Timm (2022).

16. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resolucao\\_51\\_2019\\_alterada\\_pela\\_57\\_2020.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resolucao_51_2019_alterada_pela_57_2020.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

17. A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) é obrigatória para todas as pessoas jurídicas, os autônomos e as organizações sem fins lucrativos, sendo utilizada para determinar quais atividades são exercidas por uma empresa.



que a Resolução CGSIM nº 64/2020 sistematiza a partir do que chama de “primeiro PDI” (§ 5º do art. 30 e art. 32) consiste num esforço sem precedentes no Brasil de integração entre os três níveis federativos para fins de desburocratização de requerimentos administrativos. E, muito mais do que isso, trata-se de uma maior efetivação da transparência de normas técnicas, pois, uma vez consolidadas e repassadas as informações de todos os entes federados participantes do Murin, o particular terá um acesso facilitado a todos os requisitos e parâmetros aplicáveis à sua realidade em um balcão único – sem depender de visitas a sistemas diferentes e nem precisar se submeter a safáris virtuais para descobrir qual norma está em vigor.

Aliás, bastante próximo a este último princípio está uma outra política pública que, em que pese não decorrer da LLE, faz parte do conjunto de políticas públicas inter-relacionadas e que a resolução aqui estudada busca se alinhar: fala-se do “revisão”, instituído pelo Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.<sup>18</sup> Inserido entre as de propostas de redução do Custo Brasil,<sup>19</sup> a consolidação de normas em atos únicos – na realidade da Resolução CGSIM nº 64/2020 – se expande para uma consolidação de normas em sistema integrado. Muito além de uma facilidade para o cidadão, torna-se, ainda, uma salvaguarda aos próprios reguladores: até hoje, não raro se identificam hipóteses de aplicação reiterada de normas já revogadas. Em que pese o art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998,<sup>20</sup> exigir a enumeração expressa de leis ou as disposições legais revogadas e, adicionalmente, o § 1º do art. 18 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017,<sup>21</sup> vedar a utilização da confortável expressão para revogações tácitas, o fato é que, antes do “revisão”, a administração pública federal não tinha um mapeamento real do seu estoque regulatório, levando-a a depender quase que unicamente da memória dos servidores públicos em atividade – realidade que ainda não foi de todo superada, mesmo na União.

Também vale tecer algumas considerações sobre a expressão “valorização dos cidadãos de boa-fé”, considerando que na subseção 3.1 foi dito que a LLE entende a boa-fé de maneira multifacetada: ora como critério hermenêutico (§ 2º do art. 1º), ora como norma-princípio (inciso II do art. 2º), ora como norma-regra (inciso V do art. 3º) – um fenômeno já notado na doutrina muito antes da elaboração da lei (Martins-Costa, 2019). Independentemente da necessidade de aprofundamento das características de cada uma dessas manifestações, é certo que a LLE sinaliza para uma alteração substancial e prolongada da relação entre a boa-fé e o postulado da supremacia dos interesses da administração pública sobre os particulares, promovendo nova parametrização do conteúdo da boa-fé nas relações do indivíduo com o Estado e, conseqüentemente, do próprio tratamento a ser despendido pelos agentes públicos.<sup>22</sup>

Um exemplo de comando legal sobre nova orientação desse tratamento veio com a Lei do Ambiente de Negócios,<sup>23</sup> a qual, ao inserir o art. 5º-A na Lei da Redesim,<sup>24</sup> fixou a consideração de validade dos atos públicos de liberação até cancelamento ou cassação por ato administrativo posterior. Trocando em miúdos, é dizer que o particular não mais estará submetido à presunção de descumprimento por mero lapso temporal. Antes da

18. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

19. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2019/12/decreto-orienta-revisao-e-consolidacao-de-atos-normativos-da-administracao-publica-federal>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

20. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

21. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

22. Sobre o tema, ver Martins-Costa (2019, p. 332-344, 485-490).

23. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14195.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

24. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

entrada em vigor deste dispositivo, a realidade bem conhecida era a de que o particular era forçado – mesmo que sua situação fática não tivesse mudado – a renovar o consentimento administrativo, repetidamente, em períodos determinados de tempo. Do contrário, era presumivelmente considerado irregular e sujeito a sanções administrativas, sob fundamento de alvará “vencido” ou de autorização “expirada”. Hoje, o que se observa é a abolição da presunção de irregularidade e o fundamento para repressão tão somente a partir de constatação objetiva de descumprimento normativo por parte do administrado. Essa lógica se traduz, por certo, em uma manifestação, em norma-regra, do princípio da boa-fé previsto inicialmente na LLE.

A Resolução CGSIM nº 64/2020, portanto, herda e articula todo este arcabouço normativo, garantindo a liberdade econômica no âmbito do direito urbanístico e trazendo, fundamentalmente, segurança jurídica na relação dos particulares com o poder público.

#### 4 CONCLUSÃO

Como se buscou demonstrar, o Brasil ainda enfrenta um cenário tétrico de burocracia e ineficiência – conceitos que já são entendidos como tautológicos. Mesmo que sempre haja espaço para melhora, a Resolução CGSIM nº 64/2020 representa um salto qualitativo sem precedentes para o nosso direito urbanístico, incorporando uma série de práticas internacionais referendadas pelo Banco Mundial.

Sejam quais forem os pontos de revisão a serem apresentados na nova versão do Ministério da Economia, entendemos que as perspectivas para o futuro poderiam envolver: i) o monitoramento do programa para, no futuro, aplicação gradual da subsidiariedade da norma, a depender da governança digital nos entes subnacionais; ii) a previsão de um procedimento específico e simplificado para impugnação de dispensa, reforçando a ampla defesa do particular nos casos de equívocos ou instabilidades de sistemas, o que ajudaria a diferenciar qualitativamente cidadãos de boa-fé e eventuais violadores intencionais das regras; e iii) o reforço da participação dos conselhos profissionais no monitoramento dos processos, dentro de suas competências. Essas três hipóteses, apesar de não esgotarem o debate, seriam maneiras de enriquecer e, potencialmente, assegurar o sucesso do programa.

Adicionalmente, destacamos que o ordenamento do direito urbanístico transformou o conceito “regulação” em “restrição”. Se queremos cidades prósperas, não devemos criar instrumentos que tornem o ambiente urbano proibitivo para a existência de cidades acolhedoras, inteligentes e sustentáveis. É chegada a hora de pensarmos a cidade para o futuro, e de seus habitantes, e não em mausoléus de santos e sábios do urbanismo<sup>25</sup> que habitam o passado.

#### REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 156-157.

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico e concorrencial**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 172.

25. A expressão *santos e sábios do urbanismo* foi retirado do trecho de Jacobs (2000, p. 6). “Planejadores, arquitetos do desenho urbano e aqueles que os seguem em suas crenças não desprezam conscientemente a importância de conhecer o funcionamento das coisas. Ao contrário, esforçaram-se muito para aprender o que os santos e os sábios do urbanismo moderno ortodoxo disseram a respeito de como as cidades deveriam funcionar e o que deveria ser bom para o povo e os negócios dentro delas. Eles se aferram a isso com tal devoção, que, quando uma realidade contraditória se interpõe, ameaçando destruir o aprendizado adquirido a duras penas, eles colocam a realidade de lado” (*idem, ibidem*).

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 83-110.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Resolução CGSIM nº 65, de 3 de março de 2021. Revoga a Resolução CGSIM nº 64, de 11 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/legislacao/arquivos/resolucoes-cgsim-em-vigor/Resolucao652021.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

DALLARI, Adilson Abreu. Uma visão crítica sobre a LLE. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre Carneiro da; PICCELLI, Roberto Ricomini; MACIEL, Renata Mota. (Coord.). **Lei da Liberdade Econômica anotada**: Lei nº 13.874, de 2019. São Paulo: Quartier Latin, 2020. v. 1. p. 36-37.

FREITAS, Rafael Vêras de. Proporcionalidade das medidas compensatórias e mitigatórias. *In*: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Org.). **Comentários à Lei da Liberdade Econômica**: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 177-178.

GRILI, Evandro. Parcelamentos urbanos depois da Lei da Liberdade Econômica. **Migalhas**, 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/314457/parcelamentos-urbanos-depois-da-lei-da-liberdade-economica>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

HUMBERT, Georges Louis Hage. Lei da Liberdade Econômica, normas gerais e princípios: impactos na aplicação e interpretação no direito administrativo, urbanístico e ambiental. *In*: HUMBERT, Georges Louis Hage (Coord.). **Lei de Liberdade Econômica e os seus impactos no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 65-66.

ISSA, Rafael Hamze. Atividades de baixo risco. *In*: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier (Org.). **Comentários à Lei de Liberdade Econômica**: Lei nº 13.874/2019. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 187-202.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MAFFINI, Rafael. Comentários ao art. 1º, § 6º. *In*: RAMOS, André Luiz Santa Cruz; DOMINGUES, Juliana Oliveira; GABAN, Eduardo Molan (Org.). **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**: comentários à Lei nº 13.874/2019. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 47-58.

MAIRAL, Héctor Aquiles. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 35-126.

MARTINS, Eliezer Pereira. Polícia Administrativa Econômica. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 2. p. 344-381.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 41-490.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **National risk assessments**: a cross country perspective. Paris: OECD Publishing, 2017. p. 23-34.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Art. 170. *In*: MORAES, Alexandre *et al.* (Org.). **Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 2457-2476.

SALLES, K. Fiscais da prefeitura de Porto Belo são presos suspeitos de corrupção: construtores denunciaram dois fiscais, que teriam pedido R\$ 3 mil para emitir o habite-se de uma obra. **ND Mais**, 2021. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/seguranca/policia/fiscais-da-prefeitura-de-porto-belo-sao-presos-suspeitos-de-corrupcao/>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

SCHOENHERR, Mateus Henrique. A intervenção econômica como gênese do desequilíbrio dos mercados brasileiros: e o novo paradigma proposto pelas recentes mudanças legislativas. **Mises**: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, v. 9, 2021. Disponível em: <<https://www.misesjournal.org.br/misesjournal/article/view/1313>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

TIMM, Luciano Benetti. O direito fundamental à livre iniciativa na ordem constitucional brasileira. *In*: BRITTO, Carlos Augusto Ayres de Freitas (Coord.). **Supremo 4.0**: Constituição e tecnologia em pauta. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 233-251.