



## **A inconstitucionalidade da Lei de Liberdade Econômica em face da proteção ambiental: reflexões sobre os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita de atividade econômica**

*The unconstitutionality of the Economic Freedom Act towards of environmental protection: reflections on the institutes of risk classification and the economic activity tacit approval*

Raíssa Dias de Freitas\*

Giovani Clark\*\*

### **REFERÊNCIA**

FREITAS, Raíssa Dias de; CLARK, Giovani. A inconstitucionalidade da Lei de Liberdade Econômica em face da proteção ambiental: reflexões sobre os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita de atividade econômica. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 49, p. 91-113, ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.113440>.

### **RESUMO**

O artigo tem como escopo analisar a compatibilidade dos institutos da classificação de riscos e da liberação tácita de atividades econômicas, estabelecidos pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, instituidora da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabeleceu garantias de livre mercado, dentre outras providências, e os dispositivos do texto constitucional de 1988, especialmente no que concerne à proteção ambiental. Analisa-se, primeiramente, a relação entre a referida lei, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a ordem econômica na Constituição da República de 1988. Na sequência, os principais ditames da Lei nº 13.874/2019 são apresentados, com detalhamento dos institutos da classificação de risco e da aprovação tácita das atividades econômicas. Por fim, são explicitados os impactos que os referidos institutos podem causar na gestão ambiental, chegando-se à conclusão da inconstitucionalidade da Lei em comento devido a sua incompatibilidade com os princípios de defesa ambiental. A investigação analisa a legislação e a doutrina pátrias, ou seja, trata-se de uma pesquisa documental, tendo como marco teórico os ensinamentos de Washington Peluso Albino de Souza quanto à ideologia constitucionalmente adotada.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Lei nº 13.874/2019. Liberdade econômica. Meio ambiente. Classificação de risco. Aprovação tácita de atividade econômica.

### **ABSTRACT**

*The article aims to analyze the compatibility of the risk classification institutes and the tacit release of activities, driven by Act No. 13,874, of September 20, 2019, instituted by the Declaration on the Rights of Economic Freedom and which requires free-market guarantees, among other measures, and the provisions of the 1988 constitutional text, especially those about environmental protection. The relationship between the law, the right to an ecologically balanced environment, and the economic order in the Constitution of the Republic of 1988 are necessarily analyzed. Subsequently, the main dictates of Law No. 13,874/2019 are generated, with the institutes of risk classification and tacit approval of economic activities. Finally, the acts that the institutes can cause in environmental management are explained; reaching the conclusion of the unconstitutionality of the Act in question due to its incompatibility with the principles of environmental defense. The investigation analyzes the legislation and the native doctrine, that is, it is documentary research, having as theoretical frameworks the Washington Peluso Albino de Souza teachings regarding the constitutionally adopted ideology.*

\* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Pós-graduada em Direito Ambiental pela UFPR. Pós-graduada em Direito Público pela PUC Minas. Servidora pública do Estado de Minas Gerais.

\*\* Doutor em Direito Econômico pela UFMG. Professor da Pós-graduação e da Graduação da PUC Minas e Docente da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG.



**KEYWORDS**

*Law No. 13,874/2019. Economic freedom. Environment. Risk rating. Woven Approval of Economic Activity.*

**SUMÁRIO**

1. Introdução. 2. A Indissociabilidade do Direito Econômico e do Direito Ambiental. 3. A Lei nº 13.874/2019: principais características. 3.1. Da Classificação de Riscos Ambientais. 3.2. Da Aprovação Tácita. 4. Os Institutos da Classificação de Riscos e da Aprovação Tácita: obstáculos à consecução de meio ambiente ecologicamente equilibrado. 5. Considerações Finais. 6. Referências.

**1 INTRODUÇÃO**

Com o intuito de melhorar o ambiente de negócios brasileiro, em 20 de setembro de 2019, foi publicada a Lei nº 13.874, fruto da conversão da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, instituindo a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelecendo garantias de livre mercado, dentre outras providências. Além de estabelecer normas gerais de Direito Econômico e promover alterações relevantes em institutos de direito privado, a referida Lei promove “profundas” alterações das relações dos particulares com o Poder Público, especialmente no que concerne à liberação de atividades econômicas. Neste contexto, foram estabelecidos os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita, os quais permitem o questionável exercício de atividades econômicas sem qualquer manifestação de órgãos públicos de meio ambiente.

Nesta conjuntura, ganham relevo as discussões relativas à intercessão entre o desenvolvimento dos setores produtivos, objeto da Lei nº 13.874/2019, e a defesa do meio ambiente, princípio norteador da Ordem Econômica e Financeira e direito fundamental de terceira geração, conforme dispõe o art. 170, VI e o art. 225 da Constituição da República, respectivamente. Assim sendo, a partir dos ditames constitucionais, especialmente no que concerne à defesa do meio ambiente e à proteção ao meio ecologicamente equilibrado, a pesquisa tem como objeto analisar os institutos da classificação de riscos ambiental e da aprovação tácita, estabelecidos pela Lei nº 13.874/2019.

Primeiramente, analisa-se a relação entre a referida lei, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a ordem econômica na Constituição da República de 1988. Na sequência, os principais ditames da Lei nº 13.874/2019 são apresentados, com detalhamento dos institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita das atividades econômicas. Por fim, são explicitados os impactos que os referidos institutos podem causar na gestão ambiental; chegando-se à conclusão da inconstitucionalidade da Lei em comento devido a sua incompatibilidade com o princípio de defesa ambiental, pois ela reduz o patamar de proteção





dos bens da natureza na realização das atividades produtivas, em flagrante ofensa aos arts. 1º, 3º, 170 e 225 da Constituição de 1988.

Para tanto, a investigação analisa a legislação e a doutrina pátrias, ou seja, trata-se de uma pesquisa documental, tendo como marco teórico os ensinamentos de Washington Peluso Albino de Souza quanto à ideologia constitucionalmente adotada.

## **2 A INDISSOCIABILIDADE DO DIREITO ECONÔMICO E DO DIREITO AMBIENTAL**

Conforme ensina Washington Peluso Albino de Souza (2017), o Direito Econômico é o ramo do Direito que tem como objeto o tratamento jurídico da política econômica com o fim de se alcançar a harmonia entre os interesses coletivos e individuais, observando a “ideologia constitucionalmente adotada” (SOUZA, 2017):

Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista, etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas.

A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como “ideologia constitucionalmente adotada”. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de idéias, de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante (SOUZA, 2017, p. 28-29).

Conforme art. 1º da Constituição de 1988, o Estado brasileiro é um Estado Democrático de Direito, tendo dentre os seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Alicerçado nesses fundamentos, o art. 3º define os objetivos da república, estabelecendo a necessidade de construção de uma sociedade livre, plural, justa e solitária, calcada no desenvolvimento nacional – que, além de econômico, deve ser social, por meio da erradicação da pobreza e da marginalização, da redução das desigualdades e voltado para a promoção do bem comum (BRASIL, 1988).

Especificamente a nossa Ordem Econômica e Financeira, base da Constituição Econômica de 1988, incumbida nos arts. 170 a 192, desenhou o modelo produtivo nacional, inclusive fixando comandos plurais (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013), dentre os quais constam: a soberania econômica, propriedade privada dos meios de produção, bem como a sua função social, a livre concorrência, a defesa do meio ambiente (BRASIL, 1988).





Assim, é possível afirmar que o Direito Econômico se preocupa para além do entendimento da relação de custo-benefício financeira, devendo guiar-se pela “linha de maior vantagem na busca da justiça. Essa medida é determinada pela valoração jurídica atribuída pela Constituição, ao fato de política econômica, objeto do Direito Econômico” (SOUZA, 2017, p. 30). Deste modo, é prudente dizer que a Constituição Econômica serve à proteção e promoção da dignidade humana, inclusive no âmbito ambiental, a partir da efetivação dos direitos fundamentais e da redução das desigualdades de toda natureza, bem como objetiva a construção de uma sociedade livre, justa, plural e solidária. Para tanto, faz-se imprescindível a garantia da vida humana, em bases ecologicamente sustentáveis. Neste contexto, o Direito Ambiental deve ser compreendido como o conjunto de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que possam afetar a sanidade dos bens da natureza, com o fim de garantir sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações (MILARÉ, 2015). É o ramo do Direito, portanto, que visa a rever e redimensionar os conceitos pelos quais a sociedade contemporânea se estrutura, sobretudo os sistemas produtivos, de modo a evitar a utilização dos recursos naturais de maneira irracional e predatória; e, para tanto, a atuação estatal é crucial:

O meio ambiente, como fator diretamente implicado no bem-estar da coletividade, deve ser protegido dos excessos quantitativos e qualitativos da produção econômica que afetam a sustentabilidade e dos abusos das liberdades que a Constituição confere aos empreendedores. Aliás, a própria Ordem Econômica (...) requer garantias de obediência às regulamentações científicas, técnicas, sociais e jurídicas relacionadas com a gestão ambiental (MILARÉ, 2015, p. 173).

Deste modo, “as normas do direito econômico e ambiental tenham na política econômica uma fonte fundamental” (DERANI, 1997, p. 67). Isso porque as exigências relacionadas ao desenvolvimento dos setores econômicos estão diretamente ligadas à gestão ambiental, na medida em que os recursos naturais são utilizados como insumo produtivo ou até mesmo como bens imediatos de consumo humano. Ensina Cristiane Derani (1997):

São indissociáveis os fundamentos econômicos de uma política ambiental consequente e exequível. E uma política econômica, consequente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais. Para isto, a economia deve voltar aos seus pressupostos sociais e abandonar qualquer pretensão por uma ciência exata. Pois, o que está em jogo não é só a otimização do uso privado de recursos, mas as “externalidades” decorrentes e o modo de como esses recursos são apropriados. A economia política deve distender-se para uma política econômica – que na verdade deve ser denominada de modo mais abrangente como política social. Através de uma política econômica, pode-se empreender macro-planejamentos que coordenem interesses privados e coletivos, evitando que a realização de um seja a negação do outro, reinserindo a produção dentro de uma finalidade de constituição de riqueza social, voltando-se à melhoria da vida em sociedade. (DERANI, 1997, p. 68).





Assim sendo, é importante destacar que o art. 225 da Constituição da República de 1988, em atenção ao fundamento da dignidade da pessoa humana, confere ao meio ambiente *status* de direito fundamental, estabelecendo que “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 preservá-lo às presentes e futuras gerações [...]” (BRASIL, 1988). Logicamente, a garantia da vida humana depende, dentre outros comandos descritos no texto constitucional, da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso, a matriz de desenvolvimento em que se assenta a Constituição de 1988 impõe que o exercício das atividades produtivas garanta o equilíbrio ecológico às gerações atuais e futuras, de forma igualitária e solidária. Desse modo, impossível pensar apenas em um “*crescimento modernizante*” (BERCOVICI, 2005), ou seja, que os setores produtivos e comerciais estejam restritos a metas quantitativas e lucrativas, desvinculados de outros valores socioeconômicos e ambientais, pois em nosso texto constitucional existe a indissociabilidade dos planos econômico e ambiental.

Em que pese a Constituição de 1988 tenha sido clara ao reconhecer um modelo produtivo plural, em que o sistema capitalista é admitido com limitações e imposições, assim como outros sistemas compatíveis são permitidos (tais como o cooperado associado, dos povos das florestas) (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020), logicamente, todos voltados à universalização da dignidade da pessoa humana, os quais estão diretamente relacionados à consecução do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em 2019, foi editada a Lei nº 13.874, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabeleceu garantias de livre mercado, dentre outras providências (BRASIL, 2019c). A referida lei, de forte caráter “liberalizante”, esculpida a partir do neoliberalismo de austeridade<sup>1</sup>, confere destaque ao papel dos agentes privados na economia, dando supremacia ao princípio constitucional da livre iniciativa, em detrimento dos demais. Viola, assim, a Constituição de 1988 e a sua ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2017) a partir de uma interpretação sistemática (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2020).

Apontadas breves linhas sobre o sistema constitucional econômico e ambiental, bem como sobre a indissociabilidade entre essas esferas, passa-se à análise dos principais comandos da Lei nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019c), com especial destaque para os institutos da

---

<sup>1</sup> Para melhor compreensão do neoliberalismo de austeridade no Brasil, vide (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2018).





classificação de riscos e da aprovação tácita. Busca-se, com isso, compreender como eles enfraquecem o patamar de proteção ambiental, em descompasso com os comandos da Constituição de 1988.

### 3 A LEI Nº 13.874/2019: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Consolidando o neoliberalismo de austeridade no Brasil a partir de 2016, quando a normatização estatal é repaginada a fim de liberar e ampliar a atuação do setor privado, em 30 de abril de 2019, foi editada a Medida Provisória nº 881, que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências” (BRASIL, 2019d). Conforme aduz a sua exposição de motivos, a edição da norma justificar-se-ia na medida em que o ambiente de negócios brasileiros desestimularia a liberdade de empreender, dada a combinação de fatores burocráticos. Por esse motivo, a edição da medida provisória teria o fim de estimular o desenvolvimento e o crescimento econômico do país, constituindo “direitos do brasileiro contra um Estado irracionalmente controlador” (BRASIL, 2019a, p. 2). Assim, verifica-se que a norma se orienta supostamente para o entendimento “de que quanto menos Estado, melhor para a economia e para o desenvolvimento do país” (SARMENTO, 2020, n.p.). Aliás, tese esta defendida e implementada em nossa ordem jurídica, desde meados dos anos 90 do século passado como o neoliberalismo de regulação e de austeridade (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2018).

Desde o início, o estudado “conjunto normativo”, ditado por Medida Provisória, violou os ditames constitucionais a partir de sua edição, pois não foram comprovados a urgência e relevância da matéria para publicação de norma provisória (art. 62 da CR), assim como infringiu a Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998) e suas alterações, pois veda uma lei versar sobre vários objetos distintos (art. 7º). A MP versa sobre temas de Direito Econômico, Civil, Empresarial, Ambiental, Administrativo, etc. Porém, tais abordagens escapam ao objeto do artigo.

Em 20 de setembro de 2019, foi publicada a Lei nº 13.874 (BRASIL, 2019c), fruto da conversão da Medida Provisória nº 881/2019 (BRASIL, 2019d). Da análise da Lei nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019c), é possível identificar três eixos estruturantes da norma, os quais dizem respeito ao estabelecimento de uma norma geral de Direito Econômico (*caput*, §§1º, 2º, 4º do art. 1º, art. 2º); à alteração na interpretação e em institutos de direito privado (incisos II, III, V, VIII do art.3º, art. 4º, art. 7º); e à redução e modificação do escopo da intervenção do





Estado, quando forem necessários atos de liberação de atividades econômicas ou melhoria da motivação de seus atos normativos (incisos I, IV, IX do art. 3º, art. 5º). Ainda que não seja o objeto principal do presente trabalho, é importante ressaltar alguns pontos principais da Lei nº 13.874/2019, no que diz respeito à criação de uma norma geral de Direito Econômico, os quais são relevantes para a análise da questão ambiental. Notadamente, a Lei nº 13.874/2019 estrutura-se a partir de uma lógica de “*purificação liberal*” (LELIS, 2017), ou melhor, encaixa-se dentro das políticas econômicas do neoliberalismo de austeridade, na visão de Clark, Corrêa, Nascimento (2020). Nesse sentido, a Lei se mostra como uma faceta do neoliberalismo, em que a intervenção estatal favorável à concretude dos direitos fundamentais é vista como um empecilho para a consecução das atividades produtivas; e, assim sendo, aquelas são repaginas ou modificadas em prol dos mercados oligopolizados, a fim do individualismo, para os mercados realizarem os direitos (AVELÃS NUNES, 2012). Por este motivo, em seu art. 2º, a norma dispõe serem princípios que norteiam a sua aplicação: (i) a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; (ii) a boa-fé do particular perante o poder público; (iii) a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e (iv) o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado (BRASIL, 2019c)

Conforme esclarece Gilberto Bercovici (2020), especialmente no que concerne ao princípio da intervenção subsidiária, a extensão da atuação do Estado na esfera econômica é definida pelo texto constitucional (arts. 173 e 175), não podendo ser limitada por normas infraconstitucionais. Além disso, a Constituição não incorporou o princípio da subsidiariedade, de modo que “o Estado não só pode como deve atuar na esfera econômica e social, legitimado por toda uma série de dispositivos constitucionais”, e que “defender a existência e preponderância do ‘princípio da subsidiariedade’ na Constituição de 1988 nada mais é do que uma ‘captura ideológica do texto’” (BERCOVICI, 2020, n.p.). Ademais, o texto constitucional de 1988 fixou um projeto transformador para a nossa sociedade, secularmente marcada por injustiças ambientais, raciais e socioeconômicas, em que as competências constitucionais do Estado impõem um papel de coordenador dos processos produtivos, inclusive via normatização da vida econômica e atuação direta na realização de serviços públicos e atividades econômicas essenciais. Isso visa a universalizar a dignidade humana, conforme os ditames do pluralismo produtivo de nossa ideologia constitucionalmente adotada (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2020).

Com o intuito de garantir a livre iniciativa e supostamente desburocratizar a economia, a Lei nº 13.874/2019 ignora a existência dos demais princípios que norteiam a ordem econômica





constitucional. Deste modo, desconhece que a livre iniciativa não é valor absoluto. A Lei deve ser, portanto, compatibilizada com os outros princípios que estruturam a Constituição de 1988, a saber: a função social das empresas, a proteção do trabalho, do meio ambiente e do consumidor, dentre outros, com a necessária intervenção estatal no domínio econômico, dentro dos parâmetros jurídicos do Direito Regulamentar e Institucional Econômico (SOUZA, 2017). Aliás, da mesma forma ensinam os doutrinadores do Direito Econômico Washington Peluso Albino de Souza (2017), Ricardo Antônio Lucas Camargo (2014), Eros Roberto Grau (2010), Gilberto Bercovici (2005) e Giovani Clark (2001).

Em que pese tenha sido recebida com entusiasmo por autores de vertentes mais “liberalizantes”, tais como Luciana Yeung (2020) e André Cyrino (2020), e por grande parte do setor produtivo, a Lei nº 13.874/2019 foi objeto de duras críticas, dado o seu descompasso com o texto constitucional. A doutrina, além de indicar que a norma subverte o texto constitucional – considerando que dentre os fundamentos da República encontra-se o valor da livre iniciativa (inciso IV do art. 1º da CR), mas também a dignidade humana e os valores sociais do trabalho (incisos III e IV do art. 1º da CR), além dos dois fundamentos e dos nove princípios plurais da Ordem Econômica e Financeira, entre eles a propriedade privada, da função social da propriedade e da livre concorrência (incisos II, III e IV do art. 170 da CR) – ressalta que a mera edição de ato normativo não tem o condão de modificar a realidade, especialmente se desconsiderar as peculiaridades da sociedade brasileira e a necessidade de redução das desigualdades. Neste sentido, versa Ana Frazão:

*Confundindo desburocratização com desregulação e partindo da equivocada ideia de que mercados podem existir sem direito e sem Estado, a Lei de Liberdade Econômica foi plasmada a partir da intenção de ajustar o Brasil aos chamados índices e métricas internacionais de liberdade econômica, sem qualquer reflexão crítica sobre a idoneidade de tais índices e mesmo o seu cabimento diante das peculiaridades nacionais. [...]*

Todavia, o que é mais grave, a Lei de Liberdade Econômica adota a compreensão de liberdade econômica a partir das concepções do liberalismo econômico, que não apenas são parciais, enviesadas e reducionistas, como desconhecem por completo a ordem econômica constitucional brasileira. É por essa razão que, longe de nos levar a um crescimento sustentável, associado igualmente às ideias contemporâneas de desenvolvimento, a implementação dos valores propostos pela Lei de Liberdade Econômica e por outros diplomas legislativos que seguem o mesmo caminho pode nos levar a uma total subversão dos princípios constitucionais, *com efeitos nefastos não apenas sobre o crescimento econômico e sobre o empreendedorismo, mas, sobretudo, sobre os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos brasileiros* (FRAZÃO, 2020, n.p.) (destacou-se).

A esta visão crítica se filiam os pesquisadores desse trabalho. Apesar da suposta intenção de promover uma melhoria do ambiente de negócios brasileiro, por intermédio de uma







visão simplista da micro e macroeconomia, inclusive desconectada das realidades nacionais, a Lei nº 13.874/2019 tem potencial desregularizar atividades e autorizar, de maneira precária, atividades que potencialmente perigosas à população e ao meio ambiente, sem qualquer avaliação do Poder Público. No que diz respeito à matéria ambiental, essa preocupação é ainda mais acentuada, considerando a proteção ditada pelo texto constitucional ao meio ambiente (arts. 170, VI e 225 do CR), bem como os princípios a ela relacionadas, a saber: a proibição de retrocesso, a prevenção e a precaução. Em que pese as importantes alterações promovidas pela Lei nº 13.874/2019 em institutos de outros ramos do direito, ao presente estudo interessa discorrer sobre as alterações que têm potencial de promover a redução de patamar na proteção ambiental. Assim sendo, passa-se à apresentação dos institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita; para, posteriormente, adentrarmos nos aspectos relativos aos impactos negativos dos institutos em relação à matéria ambiental.

### 3.1. DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS

Com o intuito de promover o exercício da livre iniciativa, a Lei nº 13.874/2019 previu a possibilidade de que atividades econômicas de baixo risco, que utilizem exclusivamente propriedade privada própria ou de terceiros concessionais, possam se desenvolver sem qualquer tipo de ato público de liberação. Neste sentido, é o que versa o art. 3º da norma em comento:

Art. 3 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;*

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo:

*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;*

*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); e*

*III - na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma.*

§ 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 (BRASIL, 2019c).





Assim, conforme aduz os incisos I e §§2º e 3º do art. 3º, cabe ao Poder Público a classificação das atividades consideradas de baixo risco, a fim de que seja possível conhecer os atos que independem de liberação do poder público para sua realização (BRASIL, 2019c). Ademais, em razão da norma se pronunciar como norma geral de Direito Econômico, caso outros entes federativos não façam esta classificação, a regulamentação federal deverá ser observada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em âmbito Federal, os dispositivos relativos à classificação de risco foram regulamentados pela Resolução nº 51, de 11 de junho de 2019 (BRASIL, 2019f), do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), com redação alterada pela Resolução nº 57, de 21 de maio de 2020 (BRASIL, 2020a). Segundo a dita norma, as atividades econômicas podem ser classificadas em três categorias, as quais se escalonam progressivamente quanto a necessidade de edição de atos de liberação. Da leitura do art. 2º da Resolução CGSIM nº 51/2019 (BRASIL, 2019f), aduz-se que (i) as atividades de baixo risco dispensam a necessidade de qualquer ato de liberação para sua operação ou funcionamento; (ii) as atividades de médio risco comportam uma vistoria posterior para a sua continuidade regular, ainda que haja a permissão automática para a sua operação; (iii) as atividades de alto risco necessitam de vistoria prévia para o seu início. Neste contexto, conforme fixa o § 6º do art. 1º da Lei nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019c), importa destacar que dentre os atos públicos de liberação encontram-se 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 órgãos ou entidades da Administração Pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica. Para fins de segurança sanitária e ambiental, as atividades de baixo risco são classificadas conforme o Anexo I da Resolução CGSIM nº 51/2019 (BRASIL, 2019f), tendo como parâmetro de unificação da atribuição de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) da Comissão Nacional de Classificação, em consonância a determinação constante do inciso I do parágrafo único do art. 14 da Lei nº 11.598, de 03 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007). Em relação aos códigos CNAE, importa destacar que a classificação é oficialmente adotada pelo Sistema Estatístico Nacional e pelos órgãos federais gestores de registros administrativos, encontrando correspondência com a parametrização internacional estabelecida pela *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*, cuja gestão é realizada pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (IBGE, 2021). Conforme





o Anexo I da Resolução CGSIM nº 51/2019 (BRASIL, 2019f), foram classificadas 302 atividades classificadas como atividades econômicas de baixo risco.

Desta forma, conforme dispõe a Lei nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019c), para as atividades de nível de risco baixo, não há que se falar em expedição de qualquer ato público de liberação de atividade econômica, sendo as atividades indicadas pela Resolução CGSIM nº 51/2019 (BRASIL, 2019f). Por sua vez, para as atividades de nível de risco médio e alto, exige-se a expedição de ato público de liberação de atividade econômica; entretanto, caso esse não seja expedido no prazo estipulado na resolução, será aprovado de forma tácita, sem a análise dos órgãos ou entidades competentes. Sobre o instituto da aprovação tácita, passamos à análise. O estágio de convivência deve se findar com a elaboração do relatório que irá subsidiar a decisão final sobre o deferimento da adoção, porém ele também pode acabar precocemente quando os adotantes desistem da adoção. Essa desistência pode ter repercussões sérias para a vida da criança e/ou do adolescente, justamente aquele que é mais vulnerável, e a quem o Direito Nacional se compromete a proteger com prioridade absoluta.

### 3.2 DA APROVAÇÃO TÁCITA

Conforme dispõe o inciso IX do art. 3º da Lei nº 13.874/2019, constitui direito de toda pessoa, natural ou jurídica, receber a resposta dos atos de liberação submetidos ao Poder Público no prazo por ele definido, sob pena de se considerar tacitamente autorizada a prática do ato. É o que dispõe, *in verbis*:

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: [...]

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; [...] (BRASIL, 2019c).

Conforme estabelece a norma jurídica, no silêncio da Administração Pública, e tendo sido juntados todos os documentos necessários à análise do ato de liberação, decorrido o prazo estabelecido, o particular possui o direito de exercer a sua atividade, independentemente da manifestação do Estado. No que diz respeito à questão ambiental, a questão ganhou um contorno ainda mais relevante, dado que os bens naturais são públicos e finitos, necessitando de atos autorizativos para serem realizados de maneira regular.





Importa destacar que, em sua redação original, a Medida Provisória nº 881/2019, previu que não seria cabível a aprovação tácita quando se tratasse de atividades de “*justificável risco*”, desde que assim prévia e motivadamente indicadas pelo Poder Público (BRASIL, 2019d). Logicamente, seria possível afastar, em tese, a aplicação do instituto da aprovação tácita para os atos de liberação econômica relacionados à gestão ambiental, dada a sensibilidade de atributos ambientais. Quando da conversão da medida provisória em lei, porém, tal disposição não foi contemplada. Registra-se, ainda, que após três meses de vigência da Lei nº 13.874/2019, foi editada a Medida Provisória nº 915, em 27 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019e), a fim de sanar a omissão legislativa. Na oportunidade, ficou acrescido ao art. 3º o § 12, por meio do qual se previa que a aprovação tácita não se aplicaria “às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente” (BRASIL, 2019e). Na exposição de motivos da última medida provisória em comento, consignou-se que a alteração pretendida tinha o condão de restar “clara a impossibilidade de aprovação tácita nos atos públicos de liberação de atividades econômicas em questões ambientais, incluídas as outorgas para uso de recursos hídricos e de processos de licenciamento ambiental” (BRASIL, 2019b). Segundo este documento:

15. Isso porque referida lei é ambígua quando à aplicabilidade ou não da figura da “aprovação tácita” prevista no inciso IX do art. 3º da supracitada lei para pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais, a exemplo das outorgas para uso de recursos hídricos e de processos de licenciamento ambiental.

16. É fundamental deixar claro que essa figura não se aplica quando se tratar de pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais, inclusive de licenciamento ambiental, em respeito ao próprio texto do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Do contrário, a título de exemplo, um grande usuário de água que solicitasse ao poder público outorga para uso de recursos hídricos poderia, decorrido o prazo de análise previsto na Lei, por meio da “aprovação tácita” prevista no art. 3º, inciso XI da Lei da Liberdade Econômica, passar a utilizar milhões de metros cúbicos de água sem que houvesse a devida emissão da outorga, em prejuízo do abastecimento de água para consumo humano e para outros usos, como na agricultura.

17. O mesmo ocorrerá em diversas outras situações em que há necessidade de autorização, outorga ou outro ato do poder público para a utilização de recursos naturais, que são um bem de interesse público e de uso comum, de acordo o art. 225 da Constituição Federal. Portanto, para os casos de atos públicos que regulam a atividade econômica utilizadora de recursos naturais, a aprovação tácita não poderá ocorrer, de modo a evitar a exaustão desses recursos bem como a degradação do meio ambiente (BRASIL, 2019b).

Quanto à inclusão do §12 no art. 3º, em que pese sua imprescindibilidade para a gestão dos atributos ambientais, cumpre realçar que a Medida Provisória nº 915/2019 caducou, dada a ausência de sua conversão em texto definitivo de lei (BRASIL, 2019e).





Destaca-se, ainda, que a Lei nº 13.874/2019, ressalva as proibições de liberação tácita expressamente previstas em lei (BRASIL, 2019c). Neste contexto, cumpre destacar que, em matéria ambiental, a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, em que pese preveja que “os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento” (BRASIL, 2011), veda a emissão tácita da licença ambiental, tampouco autoriza os atos que dela dependam. É o texto da Lei Complementar nº 140/2011:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. [...]

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

[...]

§ 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 (BRASIL, 2011).

Assim sendo, no que tange ao licenciamento ambiental, impossível a aplicação do instituto da aprovação tácita estabelecida pela Lei nº 13.874/2019, em razão do que dispõe a Lei Complementar nº 140/2011. Por outro turno, e por ausência de previsão legal, os demais atos autorizativos ambientais, estão aptos teoricamente à submissão à aprovação tácita, inclusive aqueles relacionados a atividades econômicas consideradas como de alto risco. Neste contexto, inserem-se, dentre outros, as outorgas de uso de direitos de recursos hídricos, bem como as intervenções e as supressões de vegetação, regulamentadas pelas Leis nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997), e nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012).

#### **4 OS INSTITUTOS DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS E DA APROVAÇÃO TÁCITA: OBSTÁCULOS À CONSECUÇÃO DE MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO**

Conforme tratamos anteriormente, a Constituição de 1988 é clara quanto à indissociabilidade da observância de patamares de proteção ambiental no exercício das atividades econômicas, tendo em vista o disposto nos arts. 1º, 3º 170 e 225. Para tanto, faz-se importante que o Estado fixe os limites e as condições pelas quais ocorrerá a exploração da atividade econômica em território nacional, tendo em vista a necessidade de compatibilização do exercício da livre iniciativa com os demais princípios, garantias e direitos previstos no texto constitucional. Neste sentido, versa Gilberto Bercovici:





A livre iniciativa, portanto, como toda liberdade pública, é relativa. O bem estar econômico geral, a busca da igual material e do pleno emprego a limitam. Afirmar, como vários autores brasileiros o fazem, que a livre iniciativa privada é a regra, e os demais vínculos sociais constitucionalmente estabelecidos são a exceção, não passa de um jogo de palavras sem consistência teórica, fruto da tentativa de impor determinadas ideologias. Como afirma Vincenzo Spagnuolo Vigorita, a partir do momento em que a livre iniciativa é reconhecida constitucionalmente, e repita-se, o reconhecimento constitucional foi ao valor social da livre iniciativa, ela está condicionada pelo fins e objetivos coletivos (BERCOVICI, 2011, p. 267).

Assim, a Lei nº 13.874/2019, ao privilegiar o princípio da livre iniciativa, desconhece a complexidade da ordem constitucional brasileira, a qual estabelece um patamar inegociável de proteção socioambiental, inerente à consecução dos processos produtivos.

No que concerne, especificamente, à gestão dos recursos ambientais brasileiros, a Constituição brasileira, além de estabelecer direito fundamental de terceira geração, de caráter intergeracional, e essencial à sadia qualidade de vida, previu um rol exemplificativo de ações a serem adotadas pelo Poder Público. Dentre elas, inclui-se a exigência para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente de estudo prévio de impacto ambiental, nos termos da lei e o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, conforme incisos IV e V do §1º do art. 225 (BRASIL, 1988). Assim, padece de inconstitucionalidade qualquer norma que, aprioristicamente, retire da esfera de apreciação do poder público a avaliação quanto a aspectos que possam colocar em risco a vida de pessoas e do meio ambiente.

Importa destacar, que, além do disposto no texto constitucional, o exercício das atividades econômicas deve ser compatibilizado com os demais princípios de aplicação do Direito Ambiental, os quais possuem suporte normativo em lei e em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Dentre os princípios que informam o Direito Ambiental, destacam-se os da proibição do retrocesso, da prevenção e da precaução, sobre os quais tecemos breves linhas devido a sua importância para o trabalho, tendo em vista que a Lei nº 13.874/2019 não teve maiores preocupações com esses ao versar sobre a classificação de riscos ambiental e a aprovação tácita de atividades econômicas.

No Direito Ambiental, o princípio da proibição do retrocesso diz respeito à vedação de que as condições ambientais retrocedam aos parâmetros estabelecidos na atualidade. Assim,

a proibição do retrocesso em matéria ambiental vem exatamente no sentido de garantir que no evoluir do tempo, e da edição de novas normas e de sua aplicação, também se mantenha o piso de garantias constitucionalmente postas ou se avance na proteção do meio ambiente (MILARÉ, 2015, p. 277).





Ainda sobre o princípio em comento, versam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

Quanto a esse ponto, verifica-se que a noção da limitação dos recursos naturais também contribui para a elucidação da questão, uma vez que boa parte dos recursos naturais não é renovável, e, portanto, tem a sua utilização limitada e sujeita ao esgotamento. Torna-se, portanto, imperativo o uso racional, equilibrado e equânime dos recursos naturais, no intuito de não agravar de forma negativa a qualidade de vida e o equilíbrio dos ecossistemas, comprometendo inclusive as condições existências elementares à vida das futuras gerações. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, n.p.)

Já quanto ao princípio da prevenção ambiental, cumpre esclarecer que este relaciona-se ao perigo certo e à existência de certeza quanto à efetividade de poluição de determinada atividade. Conforme ensinam Toledo, Ribeiro e Thomé (2016, p. 81), “o princípio da prevenção tem, como sustentáculo conceitual, duas ideias-chave: a) os riscos socioambientais de determinadas atividades são conhecidos antecipadamente; b) é possível a adoção de medidas para neutralizá-los.” Assim, a prevenção ambiental tem o condão de impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da implementação de medidas previamente à implantação de atividades e de empreendimentos conhecidamente poluidores. Por outro lado, o princípio da precaução, relaciona-se ao desconhecimento quanto aos saberes científicos, de modo que deve ser invocado sempre que “a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal [...]” (MILARÉ, 2015, p. 265). Com efeito, tem-se que a potencialidade de degradação, ainda que não confirmada cientificamente, deve ser considerada como forma de impedir os efeitos nocivos de determinadas atividades, tecnologias ou empreendimento.

Dado o rol principiológico do Direito Ambiental, decorre a conclusão de que o Estado e os particulares, em razão do dever de manutenção do patamar de proteção e do avanço técnico e das intervenções humanas, devem antever os novos riscos e ameaças aos quais se submetem o meio ambiente e a população, de maneira geral. Quanto à relação direta entre a livre iniciativa e a observância de parâmetros de proteção ambiental, bem como da principiologia inerente ao Direito Ambiental, escrevem Celso Antônio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira:

Por via de consequência, ao assegurar a todos o livre-exercício de qualquer atividade econômica, nossa Constituição Federal condiciona em nosso superior plano normativo, com evidentes reflexos no âmbito infraconstitucional, o exercício de referida atividade não só à defesa do meio ambiente natural/recursos ambientais orientada necessariamente pelos princípios do direito ambiental constitucional (dentre outros, pelos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador, etc.), na forma de suas respectivas tutelas jurídicas constitucionais, como submete todo e qualquer direito de liberdade econômica vinculado às normas de proteção à livre iniciativa e ao





livre exercício de atividade econômica aos superiores comandos normativos (FIORILLO; FERREIRA, 2019, p. 118-19).

No que diz respeito à Lei nº 13.874/2019, especialmente quanto à classificação de riscos e à aprovação tácita de atividades econômicas, entendemos que ela tem a potencialidade de enfraquecer o patamar de proteção ambiental, dada a redução do papel do Estado na liberação de atividades que, potencialmente, podem colocar em risco a incolumidade da vida de pessoas e do patrimônio ambiental. Assim, há violação do texto constitucional, retorcendo o tratamento legal da matéria e inviabilizando objetivamente os princípios da preservação e precaução ao fraquear determinadas atividades produtivas. Quanto à classificação de riscos, conforme destacado anteriormente, ela é segmentada a partir dos códigos CNAE, estabelecidos para fins de registro da atividade econômica exercida por uma empresa. Neste contexto, inegável a relação existente entre as CNAE e a gestão ambiental, dado que as atividades econômicas, para o seu desenvolvimento, utilizam recursos naturais como insumo produtivo.

De modo a estabelecer esta relação, em 2018, por meio da Instrução Normativa nº 12, de 13 de abril de 2018 (IBAMA, 2018), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis realizou a primeira sistematização das CNAEs com as atividades potencialmente poluidoras, tendo como parâmetro as atividades descritas na Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Por meio das Fichas Técnicas de Enquadramento no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras, identificou-se que 126 das 188 atividades do cadastro possuíam referência à CNAE; de modo que para 62 atividades não foram encontradas correspondências com a CNAE. Desta forma, evidencia-se que nem todas as atividades que possuem relevância ambiental terão relevância econômica. Disso decorre o preocupante fato de que, caso não previstas em algum CNAE, a atividade controlada por algum ato de liberação ambiental poderá deixar de ser exigida. Neste sentido, a fim de exemplificar o descompasso entre o controle ambiental e a classificação de riscos, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6528, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro, questionando a constitucionalidade da Lei nº 13.874/2019, ainda não apreciada no Supremo Tribunal Federal (STF), em sua inicial alega:

142. A fim de exemplificar essa questão, é possível citar ainda duas hipóteses relacionadas à exploração de recursos hídricos e à supressão de vegetação. Na primeira delas, a classificação da atividade de captação de recursos hídricos como de baixo risco dispensaria a análise e a emissão de outorga pelo Poder Público para sua exploração. A ausência de tais instrumentos, por sua vez, poderia propiciar a exploração excessiva de recursos hídricos e, conseqüentemente, danos ao meio ambiente, bem como conflitos pelo uso da água.







143. Na segunda hipótese, a dispensa da análise e da emissão de autorização para a supressão de vegetação, classificada como de baixo risco, poderia propiciar danos à fauna e à flora, entre outros. Se consumados, haveria um claro descumprimento da obrigação do Poder Público de proteger a fauna e a flora, especialmente pela vedação, na forma da lei, das práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (art. 225, § 1º, VII, CF).

144. Nesse sentido, o risco não pode ser o único fator a ser considerado pelo Poder Público para que dispense a exigência de atos de liberação para a exploração de atividades econômicas. Do contrário, atividades ambientalmente nocivas ao meio ambiente poderão ser exercidas sem o devido controle, em clara afronta ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2020).

Importa destacar, ainda, que mesmo prevista na CNAE, e classificada como de risco médio ou alto, a Lei nº 13.874/2019 possibilita a edição de atos de liberação de atividade econômica, de significativa ambiental, de maneira precária e à revelia do Estado, caso este descumpra prazo previsto para a sua expedição. Observa-se, por oportuno, que a dita matéria é reconhecida como impactante para atributos ecológicos e ambientais, mas, ainda assim, permite-se que estas sejam realizadas pelo particular, sem a análise dos órgãos competentes quanto a sua viabilidade ambiental ou quanto a necessidade de fixação de medidas mitigatórias ou compensatórias, por exemplo.

Ainda no que concerne à aprovação tácita, e em observância ao Decreto nº 10.178/2019 (BRASIL, 2019), regulamentador da Lei nº 13.874/2019, em âmbito federal, os órgãos ambientais classificaram as atividades sujeitas à aprovação tácita, no âmbito de suas respectivas competências. Por meio das Portarias nº 229, de 24 de janeiro de 2020 (IBAMA, 2020), e nº 69, de 28 de janeiro de 2020 (ICMbio, 2020), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade versaram que não existem atos de liberação expedidos no âmbito das respectivas autarquias aptos a serem aprovados sem a respectiva avaliação. Em relação à Agência Nacional de Águas, não foi possível localizar regulamentação sobre a matéria. Cumpre destacar, por oportuno, que a Portaria Ibama nº 229/2020 (IBAMA, 2020) foi revogada pela Portaria nº 2.231, de 24 de setembro de 2020 (IBAMA, 2020a), que estabeleceu a classificação de risco de atividades econômicas associadas aos atos de liberação sob responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Registra-se que o normativo continuou prevendo a não aplicação do instituto da aprovação tácita aos atos de liberação sob competência do Ibama. É o que diz o art. 2º da norma em comento:

Art. 2º Não se aplica aos atos de liberação no âmbito do Ibama a aprovação tácita prevista no art. 3º, IX, da Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019 e no art. 10 do Decreto n. 10.178, de 18 de dezembro de 2019 em virtude do disposto no art. 14, § 3º,





da Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011 e art. 10, § 3º, IV e V, do Decreto n. 10.178, de 18 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2020).

Na visão dos autores, foi acertada a decisão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em fixar que seus atos não se submetem ao instituto da aprovação tácita, dada a sensibilidade dos atributos ambientais sujeitos à liberação por estas entidades. Todavia, embora até o momento de finalização da pesquisa, não haja, a nível federal, qualquer ato de liberação de atividade econômica sujeito à aprovação tácita em matéria ambiental, entendemos que tal situação é precária, visto que não foi estabelecida em lei e sim em ato das próprias entidades, de modo que podem ser alterados sem cumprimento de exigências necessárias. Portanto, ao contrário do desejado pela Lei nº 13.874/2019, o suporte principiológico do Direito Ambiental e do próprio texto constitucional impõem a necessidade do controle estatal quanto às atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, dada a sensibilidade de seus atributos. Assim sendo, os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita têm o condão de prejudicar a gestão ambiental brasileira; de modo que, quanto aos aspectos analisados, a Lei nº 13.874/2019 viola a Constituição de 1988.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do que dispõe o texto constitucional pátrio, especialmente no que concerne à ordem econômica e à proteção ao meio ecologicamente equilibrado, verifica-se que os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita estabelecidos pela Lei nº 13.874/2019 são inconstitucionais, pois tem o condão de reduzir o patamar de proteção dos bens da natureza. A partir das características Lei nº 13.874/2019, verificou-se que ela possui um caráter “liberalizante”, ou seja, repagina e limita o escopo de atuação do Estado, por considerá-lo um empecilho ao desenvolvimento das atividades econômicas na nação. A estudada Lei, entretanto, desconhece a complexidade do pluralismo do texto constitucional e a ideologia constitucionalmente adotada, bem como que a livre iniciativa deve observar os parâmetros limitadores e impositivos fixados pelo Estado (art. 170, parágrafo único da CR), inclusive para poder coordenar e realizar planejadamente o projeto transformador nacional esculpido pela Constituição de 1988.

No que concerne à classificação de riscos ambiental e à aprovação tácita, identificou-se que os institutos, à luz da Lei nº 13.874/2019, não observam os comandos da Constituição de 1988, especialmente quanto ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente





equilibrado, tampouco aos princípios informadores do Direito Ambiental, tendo em vista que a Lei possibilita que atividades econômicas sejam exercidas sem controle ambiental, seja pelo grau de risco baixo, seja pelo decurso de prazo que as autorizariam de forma precária.

Por fim, conclui-se que a Lei nº 13.874/2019, especificamente no que concerne aos institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita, é inconstitucional. Isso porque reduz o patamar de proteção ambiental para a realização das atividades econômicas, em flagrante ofensa aos arts. 1º, 3º, 170 e 225 da Constituição de 1988.

## REFERÊNCIAS

AVELÃS NUNES, António José. *A Crise Atual do Capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. As Inconstitucionalidades da “Lei da Liberdade Econômica” (Lei nº 13.874, de 20 de Setembro de 2019). In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coords.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6528*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5972781>. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita e altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, para incluir elementos na Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10178.htm#:~:text=1%C2%BA%20Este%20Decreto%20disp%C3%B5e%20sobre,do%20ato%20p%C3%BAblico%20de%20libera%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,-2%C2%BA%20O%20disposto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10178.htm#:~:text=1%C2%BA%20Este%20Decreto%20disp%C3%B5e%20sobre,do%20ato%20p%C3%BAblico%20de%20libera%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,-2%C2%BA%20O%20disposto). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Exposição de motivos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019*. EMI nº 00083/2019 ME AGU MJSP (2019). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.





BRASIL. *Exposição de motivos da Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019*. EM nº 00395/2019 ME. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-915-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-915-19.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de Fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. 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: 01 abril 2021.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007*. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM; altera a Lei no 8.934, de 18 de novembro de 1994; revoga dispositivos do Decreto-Lei no 1.715, de 22 de novembro de 1979, e das Leis nos 7.711, de 22 de dezembro de 1988, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.906, de 4 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11598.htm). Acesso 28 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio





de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. 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: 13 jan. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019*. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv915.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20915%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202019&text=Aprimora%20os%20procedimentos%20de%20gest%C3%A3o%20e%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o.&text=NR\)-,%E2%80%9CArt.,Governan%C3%A7a%20do%20Patrim%C3%B4nio%20da%20Uni%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv915.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20915%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202019&text=Aprimora%20os%20procedimentos%20de%20gest%C3%A3o%20e%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o.&text=NR)-,%E2%80%9CArt.,Governan%C3%A7a%20do%20Patrim%C3%B4nio%20da%20Uni%C3%A3o). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. *Resolução nº 51, de 11 de junho de 2019*. Versa sobre a definição de baixo risco para os fins da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resoluo\\_51\\_2019\\_alterada\\_pela\\_57\\_2020.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resoluo_51_2019_alterada_pela_57_2020.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. *Resolução nº 57, de 21 de maio de 2020*. Altera as Resoluções CGSIM nºs 51, de 11 de junho de 2019; 22, de 22 de junho de 2010; 29, de 29 de novembro de 2012; e 48, de 11 de outubro de 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=113315>. Acesso em: 28 ago. 2022.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: Edufpi, 2020.

CLARK, Giovani, CORREA, Leonardo, NASCIMENTO, Samuel. O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 73, pp. 301-324, jul./dez. 2018

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso..., pp. 265-300, 2013.

CLARK, Giovani. *O Município em Face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.





CYRINO, André. A Constituição Econômica e a Lei nº 13.874/2019. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coords.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. A “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica” (Lei n. 13.874/19) em face da proteção constitucional ao meio ambiente. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 10, n. 1, jan./abr. 2020 (p. 107-132). Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8598>. Acesso em: 12 jan. 2021.

FRAZÃO, Ana. Liberdade econômica para quem? A necessária vinculação entre a liberdade de iniciativa e a Justiça Social. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coords.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

IBAMA. *Instrução Normativa nº 12, de 13 de abril de 2018*. Institui o Regulamento de Enquadramento de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/ctf/2018/Ibama-IN-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

IBAMA. *Portaria nº 229, de 24 de janeiro de 2020*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-229-de-24-de-janeiro-de-2020-240820421>. Acesso em: 25 jan. 2021.

IBAMA. *Portaria nº 2.231, de 24 de setembro de 2020*. Estabelece a classificação de risco de atividades econômicas associadas aos atos de liberação sob responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.231-de-24-de-setembro-de-2020-279456335>. Acesso em: 25 jan. 2021.

IBGE. *Introdução à Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE Versão 2.0 - Subclasses para uso da administração pública*. Disponível em: [https://concla.ibge.gov.br/images/concla/documentacao/CNAE20\\_Subclasses\\_Introducao.pdf](https://concla.ibge.gov.br/images/concla/documentacao/CNAE20_Subclasses_Introducao.pdf). Acesso em: 22 jan. 2021.

ICMBio. *Portaria nº 69, de 28 de janeiro de 2020*. Dispõe sobre a não sujeição dos atos públicos de liberação de atividade econômica, no âmbito do ICMBio, à aprovação tácita prevista na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. (Processo nº 02070.000145/2020-64). Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/01/2020&jornal=515&pagina=32&totalArquivos=97>. Acesso em: 25 jan. 2021.





LELIS, Davi Augusto Santana de. Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal. *Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas - Redepp*, v. 1, n. 2, p. 143-153, 2017.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A proibição de retrocesso ecológico e a nova Lei das Liberdades Econômicas – algumas aproximações. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coords.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

SARMENTO, Daniel. Pode ser subsidiária e excepcional a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas? O artigo 2º, III, da Lei nº 13.874/19 e a Constituição. In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coords.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2ª tiragem, 2017.

TOLEDO, André de Paiva; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu. *Acidentes com barragens de rejeitos da mineração e o princípio da prevenção: de Trento (Itália) a Mariana (Brasil)*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2016.

YEUNG, Luciana. Friedrich Hayek, Liberdade Econômica, A MP e a Lei da Liberdade Econômica: Por que é necessária? In: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coords.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

## DADOS DA PUBLICAÇÃO

**Categoria:** artigo submetido ao *double-blind review*.

**Recebido em:** 27/04/2021.

**Aceito em:** 14/08/2022.

