

## A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS NO DIREITO AMBIENTAL E NA TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Annelise Monteiro Steigleder\*  
Lívia Teresinha Salomão Piccinini\*\*

**Resumo:** O presente artigo analisa a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), no que se refere à possibilidade de dispensa de autorizações e licenças para atividades qualificadas como de baixo risco urbanístico e de autolicenciamento para as atividades qualificadas como de médio risco, confrontando esta novidade com o regime jurídico de proteção do meio ambiente, do patrimônio cultural e do direito à cidade sustentável. Examina a constitucionalidade da previsão da autorização tácita por decurso de prazo (silêncio positivo) e aborda o tratamento jurídico conferido às medidas mitigadoras e compensatórias por impactos urbanísticos negativos. Busca compreender em que medida esta legislação é aplicável ao direito ambiental e à tutela do patrimônio cultural e extrair critérios hermenêuticos que a tornem compatível com o sistema constitucional vigente. A abordagem é dedutiva e a técnica de pesquisa é bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Lei da Liberdade Econômica. Baixo risco. Licenciamento. Medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos. Patrimônio cultural.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O conceito holístico de meio ambiente e a lei da liberdade econômica. 3. Flexibilização do licenciamento urbanístico em atividades de baixo e médio risco. 4. O silêncio positivo e sua inaplicabilidade ao direito ambiental e à tutela do patrimônio cultural. 5. Medidas mi-

---

\* Promotora de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul; Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná; Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

\*\* Arquiteta, Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos. 5.1. Aspectos gerais do art. 3º, inciso XI, da lei da liberdade econômica. 5.2. A abusividade das medidas mitigadoras e compensatórias urbanísticas. Considerações finais. Referências.

### **The economic freedom act and its impacts on environmental law and on the protection of cultural heritage**

**Abstract:** This article analyzes the Economic Freedom Act (Law 13.874/2019), regarding the possibility of waiving authorizations and licenses for activities qualified as low urban risk and self-licensing for activities qualified as medium risk, confronting this novelty with the legal regime for the protection of the environment, the cultural heritage and the right to a sustainable city. It examines the constitutionality of the provision of tacit authorization (positive silence) and addresses the legal treatment given to mitigating and compensatory measures for negative urban impacts. It seeks to understand to what extent this legislation is applicable to environmental law and to the protection of cultural heritage and to extract hermeneutical criteria that makes it compatible with the current constitutional system. The approach is deductive and the research technique is bibliographic and documentary.

**Keywords:** Economic Freedom Act. Low risk. Licensing. Mitigation and compensatory measures for urban impacts. Cultural heritage.

**Summary:** 1. Introduction. 2. The holistic concept of the environment and the Economic Freedom Act. 3. Flexibility of urban licensing in low and medium risk activities. 4. The positive silence and its inapplicability to Environmental Law and the protection of cultural heritage. 5. Mitigation and compensatory measures for urban impacts. 5.1. General aspects of art. 3rd, item XI, of the Economic Freedom Law. 5.2. The abusiveness of urban mitigation and compensatory measures. Final considerations. References.

## **1 Introdução**

A Lei Federal 13.874/2019 instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e é uma norma de matriz neoliberal, que apregoa a intervenção mínima do Estado na vida econômica privada. Não se limita a explicitar aspectos procedimentais, tendentes à simplificação de trâmites administrativos para liberação de atividades econômicas, porquanto avança em temas atinentes à proteção substantiva de bens jurídicos fundamentais quando dispensa as atividades de “baixo risco” de licenciamentos ou outros atos de liberação de atividade econômica (art. 3º, inciso I) e quando prevê a possibilidade de “autolicenciamento” para as atividades de médio risco, prevê a hipótese do “silêncio positivo” (art. 3º, inciso IX) e restringe a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos àquelas diretamente relacionadas ao empreendimento licenciado (art. 3º, inciso XI).

Em seu art. 2º, a lei enuncia como princípios norteadores: a liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas, a boa-fé do particular perante o poder público, a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. Portanto, encampa, expressamente, a racionalidade do Estado “mínimo”, cuja função passa a ser a de criar as oportunidades para a potencialização dos investimentos econômicos, abstendo-se de intervir para o controle efetivo dos riscos a múltiplos bens jurídicos, inclusive os bens ambientais, culturais e a ordem urbanística.<sup>1</sup>

No entanto, diante do sistema de proteção ao ambiente, instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) que expressamente afirma o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), o direito ao patrimônio cultural (art. 216) e o dever estatal de garantir o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 182), colocam-se as seguintes questões para nortear o presente estudo: em que medida a Lei da Liberdade Econômica colide com a proteção constitucional outorgada a determinados bens jurídicos fundamentais? É possível compatibilizá-la com a tutela substantiva que deve ser assegurada a tais bens jurídicos, ou suas inovações representam retrocessos que violam o princípio da vedação da proteção insuficiente?

O estudo inicia com a apresentação do conceito holístico de meio ambiente, a fim de se demonstrar a integração necessária que existe entre o ambiente urbano, o ambiente natural e o patrimônio cultural, o que remete para a importância de os atos liberatórios de atividades econômicas serem interpretados sob a perspectiva de que se inserem em um contexto mais amplo, vinculado ao planejamento urbano e ambiental do território. Portanto, não podem ser tratados pontualmente e de forma desconectada da realidade espacial da cidade.

Avança-se, examinando as hipóteses de flexibilização do licenciamento urbanístico para as atividades de baixo e médio risco, observando-se os reflexos sobre a tutela do meio ambiente e do patrimônio cultural. Após, examina-se a constitucionalidade do silêncio positivo, previsto no art. 3º, inciso IX, da Lei da Liberdade Econômica e, por fim, analisa-se o regime jurídico estabelecido para as medidas mitigadoras e compensatórias por impactos urbanísticos negativos.

A abordagem metodológica é dedutiva e as técnicas utilizadas consistem em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental.

---

<sup>1</sup> O art. 1º, §1º, da Lei da Liberdade Econômica, anuncia que “o disposto nesta lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente”.

## 2 O conceito holístico de meio ambiente e a lei da liberdade econômica

Como bem jurídico autônomo em relação aos seus componentes físicos, o meio ambiente é tratado pelo art. 3º, inciso I, da Lei 6938/81,<sup>2</sup> como uma unidade complexa, inter-relacionada e integrada pelo ambiente natural, o ambiente urbano e pelos bens culturais. Trata-se de um bem de uso comum do povo, nos termos do art. 225, *caput*, da CF/1988, um “macrobem jurídico”,<sup>3</sup> de titularidade difusa,<sup>4</sup> que atenta para o direito à qualidade de vida das futuras gerações.

O conceito holístico de meio ambiente é confortado pelo art. 182, *caput*, da CF/88, que apregoa o direito ao “bem-estar dos habitantes da cidade”, concepção esta relacionada com a ideia de “sadia qualidade de vida”, inserta no art. 225, *caput*, e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que expressamente afirma o direito à cidade sustentável (art. 2º, inciso I) e contempla as variáveis ambientais e culturais em diversos dos seus dispositivos.

Por sua vez, o art. 216 da CF/88, ao tratar da tutela do patrimônio cultural, relaciona-se aos elementos materiais e imateriais do ambiente natural e do ambiente construído, qualificando-os como parte do patrimônio cultural brasileiro desde que sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Assim, o patrimônio cultural é um atributo do meio ambiente em sua acepção ampla e depende dos suportes físicos existentes na cidade ou nas áreas rurais.<sup>5</sup>

Este conjunto normativo constitucional aponta para a clara opção pela sustentabilidade ambiental das cidades e dos territórios, conformando a noção de Estado de Direito Ambiental,<sup>6</sup> no qual o comprometimento com a proteção das bases naturais da vida e da cultura humana é um objetivo central.

<sup>2</sup> Art. 3º, inciso I, Lei 6938/81 – Para os fins previstos nesta lei, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

<sup>3</sup> Este conceito é tratado por LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Ed. RT, 2000, p. 85, e por BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *A função ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman. (Org.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Ed. RT, 1993, p. 9-82, p. 75.

<sup>4</sup> Os interesses difusos são definidos pelo art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90) como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

<sup>5</sup> A inserção do patrimônio cultural no conceito amplo de meio ambiente é defendida por MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>6</sup> Essa formulação jurídica do Estado Democrático de Direito é adotada por CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: Revista CEDOUA, n. 2, 2001, p. 9; por LEITE, José Rubens Morato, *Sociedade de risco e Estado*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 149; CAPELLA, Vicente Bellver. *Ecologia: de las razones a los derechos*. Granada: Ecorama, 1994, p. 248; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Di-*

Consoante apontam os precedentes do Supremo Tribunal Federal, a partir do reconhecimento do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, a proteção estatal sobre os elementos materiais e imateriais que compõem o ambiente deve ser substantiva e progressiva, vedando-se o retrocesso e a proteção insuficiente.<sup>7</sup>

O princípio da vedação da proteção insuficiente impede a edição de normas que flexibilizem e reduzam o âmbito de proteção do bem jurídico, permitindo que se considerem as condições fáticas e os propósitos que amparam e justificam o grau de proteção estabelecido pela legislação. Como assevera o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, “a definição do âmbito normativo de um direito fundamental e, por via de consequência, sua redução, deve guardar correlação com a finalidade de interesse público que se espera efetivar, porquanto os atos legislativos, assim como os demais atos estatais, estão sujeitos a uma espécie de reserva de proporcionalidade”.<sup>8</sup> Trata-se de princípio relacionado com a vedação do retrocesso social e com os princípios da prevenção e da precaução.

O Ministro Antônio Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, afirma que o princípio da proibição do retrocesso é um princípio constitucional,

já que as bases e conteúdo ecológicos (= o mínimo ecológico, a garantia dos processos ecológicos essenciais, a hiperproteção dos ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, a preservação absoluta das espécies ameaçadas de extinção) da proibição de retrocesso estão claramente afirmados na Constituição e nas leis ambientais brasileiras. Tanto a legislação ambiental, como a jurisprudência optaram por esse “caminhar somente para a frente”.<sup>9</sup>

O princípio da proibição do retrocesso foi expressamente reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em acórdãos recentes. Citam-se, por exemplo, a ADI 6288, Rel. Min. Rosa Weber, j. 23 nov. 2020, que se valeu do princípio para afirmar a inconstitucionalidade de Resolução do Estado do Ceará que criava a figura do autolicenciamento ambiental; e a ADI 4717, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 5 abr. 2018, que considerou inconstitucional a alteração da área de Unidade de Conservação por meio de medida provisória.

---

*reito constitucional ambiental*. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2. ed., São Paulo: Ed. RT, p. 44. Sarlet e Fensterseifer utilizam a expressão “Estado Socioambiental de Direito” para descrever um modelo que “não abandona as conquistas dos demais modelos de Estado de Direito em termos de salvaguarda da dignidade humana, mas apenas agrega a elas a dimensão ecológica, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação ecológica” (p. 44).

<sup>7</sup> STF, MC na ADPF 747/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 28 out. 2020; ADI 5312, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 25 out. 2018; ADI 4988, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 19 set. 2018.

<sup>8</sup> STF, ADI 4988, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 19.09.2018, unânime. O Min. Alexandre de Moraes colacionou o entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso na ADI 855, Red. P/ acórdão Min. Gimar Mendes, DJe de 27/3/2009.

<sup>9</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 69.

A integração da cidade e do patrimônio cultural no conceito de meio ambiente demanda o tratamento sistêmico das diversas questões que surgem no contexto do planejamento urbano e da gestão das cidades. Tal interpretação deve considerar os impactos cumulativos e sinérgicos das atividades humanas, em que a cidade se associa ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e é percebida como dotada de atributos ambientais, paisagísticos e culturais, que são indispensáveis para a sadia qualidade de vida. Estes atributos devem ser protegidos pelo Estado e pelos particulares, conforme o art. 225, *caput*, da CF/88, do que decorre a funcionalização ambiental da propriedade privada e da própria cidade.

No século XXI, com a intensificação das preocupações com a crise climática, das ações para prevenção de desastres causados por eventos climáticos extremos, para incremento da resiliência urbana<sup>10</sup> e para a proteção da saúde coletiva, sob a perspectiva da “saúde única”,<sup>11</sup> com a explícita incorporação destes temas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODSs e na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, no Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, e na Nova Agenda Urbana, aprovada pela Conferência HABITAT III, no ano de 2016, a compreensão unitária sobre o bem jurídico meio ambiente e a abordagem complexa<sup>12</sup> dos problemas urbanos e ambientais passaram a ser imperativas e urgentes para o planejamento e a gestão urbanas e para o Direito.

A abordagem ampliativa do conceito de meio ambiente também permite que se atribua um significado mais compatível com a complexidade urbana para a expressão “função social da cidade”, que transcenda a perspectiva de atendimento a quatro funções (morar, trabalhar, circular e recrear) proposta pela Carta de Atenas de 1933. A função social da cidade é atendida quando esta é ambientalmente sustentável, o que pressupõe o equilíbrio entre as quatro funções, mas vai além por se preocupar com a qualidade de todo o espaço da cidade, com a saúde pública, com a qualidade de vida e o bem-estar de todos os seus habitantes, humanos e não humanos.

A cidade deixa de ser vista como a expressão da soma de direitos individuais de propriedades, correspondentes a glebas e lotes que serão analisados

---

<sup>10</sup> Herzog define resiliência como “a capacidade de um sistema absorver impactos e manter suas funções ou propósitos, isto é, sobreviver ou persistir em um ambiente com variações intensas”. Afirmo que as cidades são sistemas socioecológicos com complexos ciclos adaptativos e que seus sistemas e subsistemas interagem em diversas escalas, “assim como o sistema respiratório” (HERZOG, Cecília Polacow. *Cidades para todos*. (Re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p.79).

<sup>11</sup> COM (2020) 380 final, Comissão Europeia, Bruxelas, 20 de maio de 2020. A Comunicação adota a perspectiva de que integrar melhor as questões da biodiversidade na tomada de decisões públicas e empresariais em todos os níveis, com o apoio em evidências científicas.

<sup>12</sup> MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEJA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. *O pensar complexo*. Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p. 21-34.

individualmente, para ser interpretada como um ecossistema complexo,<sup>13</sup> em que os impactos autorizados em uma propriedade repercutirão na infraestrutura pública e terão reflexos na qualidade de vida das pessoas.

A fim de que estas noções, oriundas do conhecimento científico e que passaram a ser vinculativas para o Poder Público, se materializem, é necessário que o licenciamento ambiental e urbanístico dos empreendimentos seja integrado e dialogue permanentemente com o planejamento urbano, de tal forma que a sustentabilidade ambiental, assentada nas premissas de “assegurar mecanismos de compensar, no futuro, as perdas do presente e de trazer os interesses futuros à ponderação da tomada de decisões no presente”,<sup>14</sup> seja promovida.

Não obstante, a Lei da Liberdade Econômica não acolheu estas diretrizes sistêmicas. Adota uma abordagem fragmentária e de curto prazo das questões urbanas, que parte da premissa de que os deveres jurídicos direcionados à potencialização da sustentabilidade por parte dos agentes privados representam custos que inibem as atividades econômicas e impedem a máxima lucratividade.

Trata-se de uma lei de matriz neoliberal,<sup>15</sup> fundada na ideia de que o mercado deve ser capaz de se autorregular, tocando ao Estado uma intervenção mínima e subsidiária, o que, no campo do planejamento urbano, é uma racionalidade muito prejudicial, porque é função do planejamento ordenar o uso e a ocupação do território e regular as funções urbanas de acordo com uma visão de longo prazo e que abarque a totalidade do espaço da cidade, com o objetivo de aumentar a sustentabilidade ambiental e a justiça social.

Villaça conceitua o planejamento urbano como a intervenção estatal para a organização do espaço intraurbano,<sup>16</sup> ao passo que Ferrari trata o planejamento urbano como um método, contínuo e permanente, destinado a resolver, por meio de uma previsão ordenada e racional, os problemas que afetam uma sociedade em determinado espaço e tempo.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Editora Sulina, 3. ed., 2000, p. 148. A mesma reflexão consta de MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais*. O olhar da transdisciplinariedade. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

<sup>14</sup> GOMES, Carla Amado. *Sustentabilidade ambiental*. Missão impossível? Centro de Investigação de Direito Público. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

<sup>15</sup> Sobre as características do neoliberalismo, ver: HARVEY, David. *O neoliberalismo*. História e implicações. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

<sup>16</sup> O autor desenvolve o conceito a partir daquilo que nas últimas décadas tem sido chamado de planejamento e que, nas décadas de 30 e 40, era chamado de urbanismo. Afirma que “só podem ser consideradas da esfera do ‘planejamento urbano’ aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano” (VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004, p. 169-244, p. 180).

<sup>17</sup> O conceito de Ferrari alinha-se com o modernismo e com a racionalidade científica do período, pois propõe a ordenação territorial com base em um método racional e exequível, que propicie resultados coerentes e eficazes, compreendidos como aqueles que logram maximizar os resultados, mi-

O conceito de planejamento urbano distingue-se do conceito de gestão urbanística, em razão dos distintos referenciais temporais. Enquanto o planejamento remete ao futuro, a gestão foca no presente. Consoante Souza, gestão significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presente-mente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”.<sup>18</sup>

Trata-se de conceitos complementares, que se relacionam em um processo integrado que se retroalimenta, compreendendo-se o planejamento como algo mais abrangente, que vai preparar a gestão futura, voltada à execução do planejamento e que se vale de instrumentos de comando e controle, como o licenciamento ambiental e urbanístico, buscando evitar ou minimizar problemas. Ou seja, o planejamento urbano tende a organizar a materialidade com vistas ao futuro, trazendo em si, neste sentido, uma dimensão do desenvolvimento.

Sob o enfoque da justiça procedimental, o planejamento e a gestão urbanísticas representam o meio necessário para que o Município, nos termos do que determina a CF/88, possa dar uma forma à cidade que propicie a implementação de políticas públicas dirigidas à integração social, à sustentabilidade ecológica e à justiça socioespacial.<sup>19</sup>

A Lei da Liberdade Econômica contraria esses objetivos constitucionais ao imprimir ao Direito Urbanístico, que instrumentaliza o planejamento e a gestão urbanísticas, uma função meramente liberatória de atividades econômicas, recusando-lhe a abordagem sistêmica, imprescindível ao planejamento. Coloca a liberdade individual em oposição aos direitos coletivos, criando uma falsa antinomia, porque, consoante afirma o Supremo Tribunal Federal, “o direito fundamental à liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, *caput*, da CF) há de ser compatibilizado com a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente”.<sup>20</sup>

Ou seja, confronta com a ordem constitucional vigente a noção de “intervenção subsidiária e excepcional do Estado”, que é colocada como um princípio no art. 2º, inciso III, da Lei da Liberdade Econômica. A intervenção estatal não deve ser excepcional, mas sim suficiente, adequada e proporcional aos riscos que precisam ser objeto de controle prévio, dado o caráter indisponível dos bens jurídicos que devem ser protegidos pelo Estado.

---

ninizando os custos (FERRARI, Célson. *Curso de planejamento municipal integrado*. Urbanismo. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977, p. 3).

<sup>18</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos, 10. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015, p. 46.

<sup>19</sup> Nogueira adverte que o planejamento não pode solucionar as desigualdades sociais, mas pode “dar forma à cidade” por meio da utilização de instrumentos que propiciem maior integração social, com isso evitando-se os espaços segregados, a formação de guetos e o tratamento discriminatório de determinadas áreas urbanas (NOGUERA, Juli Esteban. *Urbanismo*. Una inmersión rápida. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018, p. 72).

<sup>20</sup> STF, AC 1.657, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 30 ago. 2007, citado no ADI 4066, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 24 ago. 2017.

Além disso, consoante afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, “a Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos”.<sup>21</sup> Estes limites externalizam-se por meio de uma regulação estatal proporcional à nocividade e aos riscos envolvidos.<sup>22</sup> Daí que afirmar deva ser a intervenção estatal nas atividades econômicas “subsidiária e excepcional” fere a própria razão de ser do Estado de Direito, convertendo-o em um “Estado Teatral”, para se utilizar uma expressão de Benjamin, em um texto clássico, no qual o autor discorria sobre a feição simbólica da legislação que não é implementada, ou que apresenta uma regulação deficiente.<sup>23</sup>

Vislumbramos três pontos preocupantes que merecem aprofundamento neste estudo: a dispensa de controle estatal prévio para as atividades de baixo e médio risco, a pretexto do reconhecimento do princípio da boa fé do particular perante o poder público (art. 2º, inciso II, Lei da Liberdade Econômica); o silêncio positivo e a exigência denexo de causalidade direto para as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos. Passamos a discurrir sobre estes aspectos.

### **3 Flexibilização do licenciamento urbanístico em atividades de baixo e médio risco**

A dispensa de licenciamento para atividades de baixo risco alinha-se com a noção de que o Estado deve atuar subsidiariamente em relação ao empreendedor,<sup>24</sup> corrigindo falhas de mercado. O art. 3º, inciso I, da Lei 13.874/2019, prescreve que constitui direito de toda pessoa, natural ou jurídica, “desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica”.

Este dispositivo legal foi regulamentado pelo Decreto Federal 10.178/2019, cujo art. 3º estipula que o órgão ou a entidade responsável pela decisão administrativa acerca do ato público de liberação classificará o risco da atividade em nível de risco I, para os casos de risco leve, irrelevante ou inexistente; nível de risco II, para os casos de risco moderado; ou nível de risco III, para os

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. O Estado teatral e a implementação do direito ambiental. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod\\_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2020.

<sup>24</sup> TORRES, Silvia Faber. *A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 45.

casos de risco alto. As atividades de baixo risco serão dispensadas de controle estatal e as de médio risco serão objeto de “autolicenciamento”, exigindo-se apenas a prestação das informações exigidas diante de um balcão único, em um sistema integrado entre Prefeitura e Corpo de Bombeiros, de forma autodeclaratória.<sup>25</sup>

Quanto aos critérios para o enquadramento do nível de risco das atividades, o art. 4º do mesmo decreto afirma que:

Art. 4º O órgão ou a entidade, para aferir o nível de risco da atividade econômica, considerará, no mínimo:

I – a probabilidade de ocorrência de eventos danosos; e

II – a extensão, a gravidade ou o grau de irreparabilidade do impacto causado à sociedade na hipótese de ocorrência de evento danoso.

Parágrafo único. A classificação do risco será aferida preferencialmente por meio de análise quantitativa e estatística.

Esta legislação não explicita os bens jurídicos que serão considerados na qualificação dos riscos como baixo, médio ou alto. Será considerado apenas o risco à saúde humana? Ou também ao meio ambiente e a ordem urbanística? Como serão tratados os riscos cumulativos e sinérgicos, oriundos de diversas atividades localizadas próximas umas das outras, que, individualmente, são reputadas como inofensivas?

Nas cidades, não é incomum que cafeterias e lancherias, aparentemente inócuas, tornem-se atividades altamente incômodas ao sossego público quando são liberadas para funcionamento durante a madrugada e passam a vender bebidas alcoólicas para o público que se aglomera nas calçadas.

Veja-se que a Lei da Liberdade Econômica não ignora completamente esta problemática, quando dispõe que é direito de toda pessoa “desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobranças ou encargos adicionais, observadas as normas de proteção do meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público” (art. 3º, II, “a”). No entanto, aparentemente, a repressão estatal ocorrerá *a posteriori*, pois a atividade econômica poderá ter sido liberada sem controle prévio, caso o empreendimento seja classificado como de baixo risco.

Outro aspecto muito relevante refere-se à natureza jurídica da decisão que classifica o risco de uma determinada atividade (art. 4º do Decreto 10.178/2019). Seria tal decisão discricionária?<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> O sistema foi regrado pela Resolução CGSIM n. 64/2020, que cria um sistema integrador nacional urbanístico para as atividades de baixo e médio risco, denominadas pela resolução de “Baixo Risco A e B”. Esta resolução passará a ser aplicável para todas as cidades brasileiras a partir de 1º de julho de 2021.

<sup>26</sup> Cumpre esclarecer que o ato administrativo pode ser vinculado ou discricionário. É vinculado quando a lei define previamente os contornos do agir administrativo em todos os seus aspectos,

Entendemos que não. As normas jurídicas que remetem para conceitos indeterminados, dependentes de conhecimento técnico-científico, não envolvem interpretação baseada em juízo de valor pessoal, oportunidade e conveniência. Vinculam-se à necessidade de o intérprete valer-se de conhecimento abalizado e tecnicamente fundamentado, que extraia a interpretação que melhor atende ao interesse público primário e que realize os valores presentes nos princípios constitucionais relacionados ao bem jurídico objeto da decisão.<sup>27</sup>

Nesta perspectiva, consideramos que a classificação do risco das atividades, no âmbito da Lei da Liberdade Econômica e de seu decreto regulamentador, sujeita-se a critérios técnico-científicos. Veja-se que o art. 4º, parágrafo único, do Decreto 10.178/2019, afirma que “a classificação do risco será aferida preferencialmente por meio de análise quantitativa e estatística”. A menção a “preferencialmente” não significa juízo de oportunidade e conveniência, mas a relevância de que a classificação das atividades de risco se dê com amparo em evidências técnico-científicas, afastando-se qualquer juízo pessoal do administrador público.

O caráter técnico da regulação estatal foi enfatizado pela Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, no acórdão que analisou a constitucionalidade de legislação estadual que vedava a comercialização e a fabricação de produtos contendo amianto, abrindo margem para o escrutínio da adequação e da suficiência da regulação jurídica para endereçar riscos à saúde humana e ao meio ambiente.<sup>28</sup>

Embora o Decreto 10.178/2019 não explicita em maiores detalhes como deverá ser efetuada a classificação de risco, há dispositivos nesta norma que apontam para o elevado ônus argumentativo do gestor público no exercício da tarefa classificatória. O art. 5º deste diploma legal obriga que todas as hipóteses de atos públicos de liberação de atividades econômicas estejam classificadas em, no mínimo, um dos níveis de risco, e que pelo menos uma hipótese esteja classificada no nível de risco I (caso em que há dispensa de atos liberatórios). O parágrafo único do art. 5º prevê que esta exigência poderá ser afastada mediante justificativa da autoridade máxima do órgão ou da entidade.

---

restringindo a liberdade decisória do gestor público. Por sua vez, o ato discricionário é produzido quando a lei confere à administração certa margem de liberdade de avaliação ou decisão, segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, na consecução do interesse público. Para Freitas, a distinção entre atos vinculados e atos discricionários é de intensidade da subordinação à legalidade estrita (FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 32).

<sup>27</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 95.

<sup>28</sup> STF, ADI 4066, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 24 ago. 2017.

Evidentemente, esta justificativa há de ser técnica, e não pode ser estruturada em termos de oportunidade e conveniência do gestor público, sob pena de ferir os princípios da impessoalidade, da legalidade e da motivação dos atos administrativos.

Por isso, o art. 6º do Decreto Federal 10.178/2019 deve ser interpretado com cuidado. Quando estipula que o ato normativo que classificar os riscos das atividades “poderá estabelecer critérios para alteração do enquadramento do nível de risco da atividade econômica, mediante a demonstração pelo requerente da existência de instrumentos que, a critério do órgão ou da entidade, reduzam ou anulem o risco inerente à atividade econômica”, este dispositivo não pode produzir, sob pena de inconstitucionalidade, uma situação de barganha, por meio da qual o Estado licenciador tolera a exposição da sociedade a uma condição de médio ou alto risco, em troca de um ato ou contrato que preveja instrumentos de responsabilização própria ou de terceiros em relação aos riscos inerentes à atividade econômica, seguro ou prestação de caução (hipóteses previstas no art. 6º, incisos II, III e IV), pois o dano não interessa à sociedade.

O meio ambiente é um macrobem jurídico indisponível e de interesse difuso, motivo pelo qual é inconstitucional qualquer transação que crie um risco de dano intolerável para qualquer de seus componentes.

Além disso, o ato de classificação do risco da atividade não é um ato mágico que converte o preto em branco. A classificação do risco precisa ser guiada por critérios técnico-científicos, porque o art. 225, parágrafo 1º, inciso V, da Constituição Federal de 1988, impõe ao Estado o dever de “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Ou seja, não há exceção ao controle estatal para as atividades de “baixo risco”, do que se depreende que apenas as atividades de risco “irrelevante ou inexistente” poderão ser dispensadas do controle estatal prévio.

A dispensa de controle *ex ante* para atividades classificadas no nível de risco I e a possibilidade de liberações simplificadas e automáticas para as atividades classificadas no nível de risco II, nos termos do art. 9º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.178/2019, pressupõe que já esteja em pleno funcionamento o sistema de fiscalização e de monitoramento dos impactos reais produzidos pelo efeito cumulativo e sinérgico das atividades, e em condições de ser sindicado pela sociedade. Enquanto este sistema não estiver disponível para o controle social, os Municípios não poderão iniciar os procedimentos para a dispensa do controle estatal prévio.

Em 11 de dezembro de 2020, o Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios publicou a Resolução CGSIM n. 64/2020, que trata da classificação de risco no di-

reito urbanístico, campo que, efetivamente, terá a maior incidência da Lei da Liberdade Econômica. Não obstante, a menção explícita ao direito urbanístico não torna as searas do direito ambiental e do patrimônio cultural imunes aos seus reflexos, porque a cidade é uma realidade física composta por bens ambientais e culturais.

Esta Resolução, em seus Anexos I e II, afasta o enquadramento de atividade de baixo e médio risco<sup>29</sup> para as edificações tombadas. No entanto, nada refere em relação aos imóveis inventariados como de valor cultural, o que acaba por expô-los a uma condição de incerteza jurídica e ao risco de tratamento discricionário pelos Municípios. Tampouco impede seja classificado como baixo risco, com subsequente dispensa de controle estatal prévio, edificações em áreas de entorno de bens tombados, desconsiderando a importância paisagística das ambiências urbanas para valorização dos bens culturais.

A dispensa de controle estatal prévio contraria os princípios da prevenção e da precaução e gera uma proteção insuficiente para os bens jurídicos. Ao invés de atuar preventivamente, por meio da definição de condicionantes, o Estado remete a atividade ao autocontrole privado, sob a premissa de que o particular está agindo de boa fé (art. 2º, inciso II, Lei da Liberdade Econômica). É possível compatibilizar esta novidade com o Estado de Direito Ambiental? A sociedade brasileira tem maturidade e ética suficiente para cumprir espontaneamente as normas e prestar informações autodeclaratórias verdadeiras?

Infelizmente, a experiência recente de implantação do Cadastro Ambiental Rural, instituído pela Lei 12.651/12 (Código Florestal) e dotado de natureza autodeclaratória, em que possuidores e proprietários rurais avançaram sobre territórios de comunidades quilombolas e indígenas,<sup>30</sup> buscando assegurar direitos de posse, ou deixaram de declarar corretamente as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal, aumenta o temor de que a liberação de atividades econômicas sem controle estatal prévio tenda a agravar o cenário de degradação da qualidade ambiental e de vida da população.

A ameaça de enquadramento nas penas do crime de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), caso o interessado preste informações inverídicas para fins de classificação de sua atividade como de baixo e médio risco, não é suficiente para garantir a proteção dos bens jurídicos ameaçados. A atividade ilícita já terá sido implantada, com a consumação dos danos à ordem urbanística, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural.

---

<sup>29</sup> As atividades são classificadas pela Resolução 64/2020 em Baixo Risco A, que corresponde ao “baixo risco” que dispensa o ato público de liberação, e Baixo Risco B, que corresponde ao “médio risco” e que pode dispensar ato público de liberação de maneira automática mediante critérios específicos.

<sup>30</sup> Informações disponíveis em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/oito-anos-apos-criacao-cadastro-ambiental-rural-car-ainda-viola-direitos-quilombolas>>. Acesso em: 24 dez. 2020.

Portanto, a interpretação a ser dada à dispensa do controle estatal prévio deve ser muito restritiva. É importante observar que a própria Resolução CGSIM 64/2020 afasta o enquadramento como de baixo risco A e B para as atividades sujeitas a licenciamento ambiental, que requeiram análise de impacto de vizinhança, que estejam localizadas em imóveis ou em áreas imediatamente adjacentes a áreas de preservação ambiental, em áreas de risco e em áreas desprovidas de saneamento básico (Anexos II e III).

Consequentemente, entendemos que a única forma de compatibilizar a dispensa de controle estatal prévio para atividades de baixo e médio risco é interpretar esta nova legislação como não aplicável às atividades e obras sujeitas a licenciamento ambiental; localizadas em áreas de preservação ambiental, em uma interpretação compatível com o conceito de “espaço territorial especialmente protegido” (art. 225, §1º, III, CF), de tal modo a incluir as categorias protegidas pelo Código Florestal, pelo Sistema Nacional das Unidades de Conservação e pelos Planos Diretores Municipais, que podem prever a proteção de áreas como parques e áreas verdes urbanas.

Tampouco poderá ser permitida a dispensa do controle estatal prévio para edificações e alterações em imóveis tombados, inventariados e localizados no entorno de bens tombados, adotando-se aqui uma interpretação sistêmica que considera o regime jurídico decorrente do art. 216 da CF/88, que também protege os bens inventariados e as ambiências culturais.

Em nenhuma hipótese poderá haver a previsão de liberação de atividade econômica capaz de causar algum grau de degradação ambiental, consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucional uma resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará, que criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente.<sup>31</sup>

Ainda, quando da regulamentação das atividades de baixo e médio risco pelos Municípios, estes deverão atentar para o contexto do planejamento urbano ditado pelo Plano Diretor, refutando a abordagem pontual e buscando compreender os riscos cumulativos e sinérgicos para a ordem urbanística, o meio ambiente e o patrimônio cultural que a dispensa de controle prévio pode ocasionar.

#### **4 O silêncio positivo e sua inaplicabilidade ao direito ambiental e à tutela do patrimônio cultural**

Também merece comentário a previsão de aprovação tácita prevista no art. 3º, inciso IX, da Lei 13.874/2019, quando ocorre o decurso do prazo para análise do pedido de expedição de ato liberatório de atividade econômica.

---

<sup>31</sup> Supremo Tribunal Federal, ADI 6288-Ceará, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24 set. 2010.

Trata-se de dispositivo flagrantemente inconstitucional, pois prevê a liberação de atividades de alto risco urbanístico sem qualquer controle estatal prévio. Chega-se a tal conclusão a partir do reconhecimento de que as atividades de baixo risco serão dispensadas de controle prévio e as de médio risco serão objeto de licenciamento autodeclaratório, consoante acima foi exposto. Portanto, o que restam são as atividades de alto risco urbanístico, que não podem ser objeto de flexibilização das normas de controle estatal *ex ante*.

Sempre que o ato liberatório de atividade econômica puder implicar algum risco para bens fundamentais, em que se inserem os bens dotados de valor histórico, artístico e cultural, é descabido cogitar de autorização tácita. São bens protegidos constitucionalmente e o Estado-Administrador não pode renunciar ao dever de proteção destes bens jurídicos, que lhes são indisponíveis e de titularidade difusa.

No Direito Comparado, a previsão de autorização tácita, diante do chamado “silêncio positivo”, é vedada para atos liberatórios que possam afetar o planejamento urbano e o ordenamento territorial, nos termos da Diretiva 2006/123 do Parlamento Europeu e do Conselho, justamente em virtude do elevado risco de desorganização espacial das cidades pela possibilidade de inserção de edificações e outros projetos em desconformidade com o plano de ordenamento do solo. Daí que o instituto da emissão tácita deve ser interpretado com muitas reservas, pois cria um risco desproporcional aos direitos fundamentais.

Em outra linha argumentativa, consideramos que o art. 3º, inciso IX, da Lei da Liberdade Econômica, não se aplica ao Direito Ambiental e à tutela do patrimônio cultural, que possuem regramento jurídico próprio.

Quanto ao direito ambiental, o art. 14, §3º, da Lei Complementar 140/2011, atinente ao licenciamento ambiental, prescreve que “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”. Por conseguinte, caso o interessado solicite uma licença ambiental e o órgão competente descumpra os prazos previstos na Resolução CONAMA 237/97, será instaurada a competência supletiva prevista no art. 15 da LC 140/2011.

Por sua vez, a tutela do patrimônio cultural é assegurada pelo art. 216 da CF/88 e, para os bens tombados, pelo Decreto-lei 25/37, cujo art. 17 veda, em qualquer hipótese, a destruição, demolição ou mutilação dos bens tombados, assim como a realização de reparos, pinturas e restauros sem prévia autorização especial do ente que promoveu ao tombamento.<sup>32</sup> Também o art. 18 proíbe, sem prévia autorização do órgão competente, fazer construção que impeça ou reduza a vi-

---

<sup>32</sup> O artigo 17 refere-se ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional para bens tombados em nível federal.

sibilidade do bem tombado. Consequentemente, será inconstitucional e ilegal qualquer ato de liberação de atividade econômica que possa danificar os bens culturais por decurso de prazo. Aos bens culturais são bens indisponíveis para o Estado, que tem o dever de zelar por sua integridade.

## 5 Medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos

### 5.1 Aspectos gerais do art. 3º, inciso XI, da lei da liberdade econômica

O art. 3º, inciso XI, da Lei Federal 13.874/2019, conferiu um tratamento específico para as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos. Veda sejam elas utilizadas com fins arrecadatórios ou como meio para financiamento de obras de responsabilidade do Poder Público, que devem ser executadas com recursos tributários.<sup>33</sup> O dispositivo afirma que constitui um direito de toda pessoa, natural ou jurídica, “não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que:

- a) vetada;<sup>34</sup>
- b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida;
- c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada;
- d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou
- e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação;

De início, chama a atenção que este dispositivo legal não se aplica ao direito ambiental e aos projetos que interferem no patrimônio cultural, e que as medidas preventivas de impactos urbanísticos não são objeto do art. 3º, inciso

<sup>33</sup> FREITAS, Rafael Vêras. Comentários à Lei de Liberdade Econômica – Lei 13.874/2019. Proporcionalidade das medidas compensatórias e mitigatórias. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Comentários à Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019* (livro eletrônico). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

<sup>34</sup> O dispositivo vetado consistia em: “a) distorça sua função mitigatória ou compensatória de modo a instituir um regime de tributação fora do direito tributário.” A mensagem n. 438, de 20 de setembro de 2019, relativa aos motivos que conduziram o presidente da República a vetar a alínea “a” do inciso XI do art. 3º “o dispositivo proposto sugere a possibilidade de instituição de ‘regime de tributação fora do direito tributário’, trazendo atecnia à norma, o que carece de sentido, precisão e clareza em seus termos, não ensejando a perfeita compreensão do conteúdo e alcance que o legislador pretendeu dar à norma, em desacordo com o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 1998.”

XI, do que se depreende que não se submetem às restrições relacionadas ao nexo de causalidade direto. Cumpre aqui, pela expressa menção ao Direito Urbanístico, conferir interpretação restritiva à Lei da Liberdade Econômica. Também se observa que a lei não refere a expressão “contrapartida”, de forma que o seu objeto são exclusivamente as obrigações de natureza mitigadora e compensatória de impactos urbanísticos negativos.

Contrapartidas devidas em virtude da utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e operação urbana consorciada) não são objeto da Lei da Liberdade Econômica. Estas obrigações são devidas em virtude da flexibilização de regime urbanístico do Plano Diretor e têm sido explicadas como decorrentes do princípio da recuperação da valorização imobiliária criada por atos do Poder Público.<sup>35</sup>

Já as medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos não se relacionam com a recuperação da valorização imobiliária e com a flexibilização da legislação, mas com a perspectiva da produção de externalidades ambientais e urbanísticas negativas, que possam vir a ser criadas, caso obras específicas de mitigação ou de compensação de impactos não sejam impostas ao empreendedor, como condicionantes ao licenciamento. Este é o universo de obrigações urbanísticas que a Lei da Liberdade Econômica buscou disciplinar, já que se refere expressamente à “medida ou prestação compensatória ou mitigatória, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico”.

A explicação, a partir do sistema constitucional, para a limitação da incidência da Lei da Liberdade Econômica às medidas mitigadoras e compensatórias urbanísticas, é que as medidas preventivas se amparam no dever de preventividade objetiva, oriundo dos direitos fundamentais, e inserem-se no contexto da incerteza da Sociedade de Riscos.<sup>36</sup>

As medidas preventivas não garantem que os danos não venham a acontecer. São esforços, a partir de uma abordagem técnica, para que não ocorram impactos considerados intoleráveis, mas se inserem em cadeias causais complexas e revestidas de incertezas pelo desconhecimento dos impactos futuros, sinérgicos e cumulativos, associados às imprevisibilidades a respeito de como o ambiente vai reagir. A incerteza aumenta diante da ausência da previsão legal, no Brasil, de elaboração de estudos prévios sobre o território, como a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE ou a Avaliação Ambiental Integrada – AAI,

---

<sup>35</sup> SOTTO, Débora. A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. PUC/SP, São Paulo, 2015.

<sup>36</sup> O conceito de sociedade de riscos é de Ulrich Beck (BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998).

quando da elaboração do planejamento do uso e da ocupação do território, e da possibilidade de estudos sobre o projeto urbano serem superficiais e limitados a apenas alguns impactos.

O art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica busca reduzir a discricionariedade administrativa na definição das medidas mitigadoras e compensatórias por impactos urbanísticos negativos. Este dispositivo parece ter sido influenciado pelo direito urbanístico norte-americano, que conta com os instrumentos das *exactions* e do *impact fee*, que são cobrados para evitar custos para o Poder Público com o intuito de mitigar os impactos sociais e urbanísticos sobre a infraestrutura pública de novos projetos imobiliários.<sup>37</sup> Conforme a jurisprudência norte-americana, deve haver proporcionalidade e causalidade direta (*rational nexus*) entre as *exactions/impact fees* e os impactos do novo empreendimento.<sup>38</sup>

O *rational nexus* é construído conforme os seguintes critérios: o novo empreendimento imobiliário deve se beneficiar dos equipamentos públicos e das infraestruturas financiadas pelo *impact fee* que pagar ou que forem exigidas como *exactions*; os valores cobrados devem ser direcionados para financiar apenas as infraestruturas que beneficiarem o empreendimento; devem ser investidos ao longo de um lapso temporal razoável, e devem ser empregados em uma zona ou distrito no qual o empreendimento esteja localizado. Por fim, a dupla oneração com outras cobranças tributárias e não tributárias, que considerem as mesmas infraestruturas, deve ser evitada.

De modo geral, há vedação de cobranças de valores por serviços ou obras em nível mais elevado do que o já existente na comunidade que receberá o novo empreendimento, ou a serem destinados a remediar deficiências na infraestrutura previamente existente, sem que haja correlação com o empreendimento imobiliário proposto, ou, ainda, de pagar um valor superior ao que seria proporcional à sua cota de custos pelas infraestruturas necessárias para atender ao novo empreendimento, o que inclui pagamento em dinheiro, cessão de áreas ou ampliação de infraestruturas que venham a ser fruídas por outros usuários, sem compensação ou reembolso.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> *Exactions* são cobranças efetuadas pelo Poder Público do empreendedor pelo custeio antecipado de infraestrutura para assegurar o crescimento sustentável de uma determinada área, que são objeto de prestações de fazer (implantação de um parque) ou de cessão de áreas. Já a *impact fee* é a denominação da *exaction* quando esta consiste em cobrança de dinheiro correspondente aos custos da infraestrutura, a fim de que a Administração Pública execute as obras (EVANS-COWLEY, Jennifer. *Impact fees and exactions*. Disponível em: <<https://txplanningguide-ojs-utexas.tdl.org/txplanningguide/index.php/tpg/article/view/19>>. Acesso em: 31 mai. 2020).

<sup>38</sup> Supreme Court, 483 U.S. 825 (1987) Este precedente é objeto de discussão aprofundada por: BEEN, Vicky. *Columbia Law Review Association*, v. 91, n. 3, apr. 1991, p. 473-545.

<sup>39</sup> Nesse sentido é a legislação do Estado da Carolina do Sul (MULLEN, Clancy. *Duncan Associates*. State Impact Fee Enabling Acts. 2018. Disponível em: <<http://impactfees.com/publications%20pdf/>>

Portanto, as *exactions* e os *impact fees* seguem critérios semelhantes aos que foram introduzidos pela Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), art. 3º, inciso XI, “b”, “c” e “d”, para as medidas mitigadoras e compensatórias urbanísticas.

É preciso esclarecer, no entanto, que medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos negativos são prestações substancialmente diferentes e que seguem critérios técnicos distintos, e que esta peculiaridade não se apresenta no direito norte-americano.

As medidas mitigadoras consistem em obrigações de fazer que evitam a ocorrência de danos ambientais e urbanísticos, atenuando os impactos negativos do projeto e tornando-os toleráveis diante do ordenamento jurídico. Portanto, desempenham uma função preventiva do ilícito e do dano. Conforme Sánchez, as medidas mitigadoras são “ações propostas com a finalidade de reduzir a magnitude ou a importância dos impactos”.<sup>40</sup> Incidem tanto sobre o projeto como sobre o ambiente, através de medidas protetoras que devem ser escalonadas e contemplar as diversas fases de implantação do empreendimento até o seu encerramento.<sup>41</sup>

Glasson, Therivel e Chadwi afirmam que a redução dos impactos ambientais, urbanísticos e sociais é uma diretriz que deve guiar todo o processo de implantação dos projetos, operação de atividades, descomissionamento e restauração. Para os autores, a mitigação envolve alterações no design de estruturas e nas concepções técnicas, no uso de materiais e na consideração a respeito do seu ciclo de vida. Alertam para a necessidade de os diversos impactos negativos serem levantados por tipologia (impactos na vegetação, paisagem, emissão de ruídos, efluentes, perda de empregos e encerramento de atividades locais, etc.), magnitude e duração (temporários, definitivos, etc.), a fim de que cada um deles seja objeto de uma proposta de mitigação específica, inclusive para a finalidade de se identificarem quais os impactos que não poderão ser mitigados e terão que ser compensados.<sup>42</sup>

Conforme a Lei da Liberdade Econômica, as medidas mitigadoras urbanísticas deverão guardar relação causal direta com o empreendimento licenciado e ser prestadas em sua área de influência direta. Por isso, se o Município exigir a construção de uma escola para atender a comunidade ou a abertura de uma nova via, ambas já previstas no Plano Diretor, deverá haver conexão entre estas no-

---

1stateacts.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020).

<sup>40</sup> SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de impacto ambiental*. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, p. 338.

<sup>41</sup> ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 689.

<sup>42</sup> GLASSON, John; THERIVEL, Riki; CHADWI, Andrew. *Introduction to environmental impact assessment*. 3rd Edition. London and New York: Routledge, 2005. p. 157-162.

vas demandas e o empreendimento, no sentido de restar demonstrado que o projeto privado pressiona a infraestrutura pública e os equipamentos sociais existentes na região, motivo pelo qual precisa internalizar as externalidades negativas.

Por sua vez, a medida compensatória nem sempre guardará conexão causal direta com o impacto negativo não mitigável, porque nem todas as tipologias de impactos negativos propiciam relações de equivalência entre o objeto da degradação e o objeto da prestação da medida compensatória. Este aspecto não foi reconhecido pela Lei da Liberdade Econômica, mas pode ser identificado no sistema jurídico brasileiro a partir da lógica que norteia a responsabilidade *ex post*, quando ocorre um dano irreversível que deve ser compensado, já que o retorno ao *status quo* ante é inviável.

Para os impactos não mitigáveis *in situ* na mobilidade urbana, na paisagem, na qualidade do ar, decorrentes de poluição sonora, associados à impermeabilização do solo bastará a configuração da pertinência temática. Adota-se aqui uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, que considera as diretrizes da Lei 7347/85 (Lei da Ação Civil Pública)<sup>43</sup> e da Lei 9985/2000 (Sistema Nacional das Unidades de Conservação),<sup>44</sup> para sustentar a posição de que não há impedimento que a obrigação de natureza compensatória de impactos não mitigáveis ocorra em área não vinculada ao empreendimento, ou seja prestada através do custeio de medidas que contemplem demandas por infraestrutura pública em outras áreas da cidade, desde que haja pertinência temática entre os bens jurídicos.

Outro ponto relevante atinente à interpretação do art. 3º, inc. XI, da Lei da Liberdade Econômica, diz respeito à área de influência direta e indireta do empreendimento que será considerada para a definição do liame causal entre o projeto e as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias, o que remete para a etapa de estudos de impacto e para o próprio planejamento urbano em escala adequada.

Caso seja adotada como base territorial para os estudos de impacto (ambiental ou de vizinhança) apenas a escala do lote urbano e sua área de influência imediata, o liame causal dos projetos com impactos cumulativos tenderá a ser obscurecido e as externalidades negativas impactarão a infraestrutura urbana e serão socializadas sem qualquer mitigação ou compensação. Daí a relevância das escalas geográficas adotadas nos estudos ambientais e da integração entre o licenciamento e o planejamento urbano como critérios obrigatórios para a avaliação dos impactos e definição das medidas mitigadoras e compensatórias.

---

<sup>43</sup> A Lei 7347/85 permite que a reparação do dano se dê através de prestações de fazer e/ou de indenização pecuniária, esta última revertida para o Fundo de Bens Lesados (art. 13). A indenização cumpre função compensatória de danos irreversíveis mediante prestações de fazer.

<sup>44</sup> O art. 36 da Lei 9985/2000 trata da compensação ambiental, devida por empreendimentos sujeitos à elaboração de EIA/RIMA.

Por fim, cumpre observar que a exigência de não abusividade das medidas mitigadoras e compensatórias, posta no art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica, ressalta a dimensão procedimental do licenciamento, como uma face dos direitos fundamentais que podem ser afetados pela implantação do novo empreendimento.

Os princípios jurídicos que regem os processos decisórios da Administração Pública, com sede constitucional, como legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, transparência (art. 37, *caput*, da CF/88), impõem ao órgão licenciador o ônus argumentativo de motivar a tomada de decisão a partir de critérios racionais, fundados em evidências técnico-científicas, o que passa a tornar imprescindíveis os estudos técnicos, como é o caso do Estudo de Impacto de Vizinhança, o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Tráfego.<sup>45</sup>

Estes estudos passam a exercer a função de garantia, tanto para o Município como para o empreendedor, de que as exigências de natureza mitigatória, preventiva ou compensatória são proporcionais e, portanto, não abusivas, pois terão sido previamente avaliadas e estudadas a partir de critérios técnico-científicos. O princípio subjacente à exigência destes estudos é o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual compete àquele que for responsável pela produção de externalidades ambientais e urbanísticas negativas, adotar as medidas adequadas para garantir a sua internalização.

## 5.2 A abusividade das medidas mitigadores e compensatórias urbanística

A alínea “b” do art. 3º inciso XI da Lei da Liberdade Econômica qualifica como abusiva requerer medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida. Trata-se de previsão direcionada para as medidas mitigadoras de impactos urbanísticos negativos que busca evitar a utilização do empreendedor para o financiamento de obras de interesse público, desvinculadas do projeto urbano licenciado.

A noção que rege este dispositivo é que o Município é obrigado a contar com um planejamento urbano preexistente, corporificado no Plano Diretor e em outros planos setoriais (plano de mobilidade, plano de drenagem, plano cicloviário, plano de iluminação pública etc.), e que o projeto urbano que está sob licenciamento deve se compatibilizar com esse planejamento. Se o projeto for implantado em uma área desprovida de infraestrutura, prevendo-se que irá

---

<sup>45</sup> O art. 2º, inciso VI, do Estatuto da Cidade prevê como diretriz da política urbana a ordenação e o controle do uso do solo, de forma a evitar “a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente”.

funcionar como um polo de atratividade, há obras de infraestrutura que deverão ser executadas pelo empreendedor, inclusive por força da Lei 6766/79, que disciplina o parcelamento do solo.

Um exemplo de medida abusiva seria o caso de o Município exigir a implantação de uma estação de tratamento de água que esteja prevista no planejamento do órgão competente, sem que o novo empreendimento demande ampliação do fornecimento de água em níveis tais que implicariam a necessidade da nova estação; ou exigir a instalação de um terminal de ônibus, também já previsto pela Prefeitura no plano de mobilidade urbana, sem que o empreendimento seja um polo gerador de tráfego, ou uma escola em área distante do empreendimento. Ou seja, quer-se impedir que o Município se utilize do empreendedor para financiar a infraestrutura urbana, que deve ser custeada por outros meios, tributários ou não, nos termos da legislação existente, inclusive através de contrapartidas pela flexibilização das normas atinentes ao direito de construir, que propiciam ao empreendedor valorização imobiliária.

A mesma perspectiva é adotada na alínea “c” do art. 3º, inciso XI, que veda que a Administração Pública se utilize do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada; e na alínea “d”, que proíbe a exigência “da execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica”.

Estas duas alíneas adotam o critério do *rational nexus* e atraem a obrigatoriedade de estudos técnicos, pois não haverá outra forma de saber se a obrigação é ou não abusiva, se não forem feitos estudos, por parte do empreendedor, no contexto do licenciamento, que evidenciam que “os impactos existiriam independentemente do empreendimento”; e que os impactos guardam relação direta com a atividade econômica.

Também será imprescindível, no contexto do licenciamento, quando da exigência dos estudos e alcance do termo de referência para que o empreendedor os contrate, que a área de influência do projeto urbano seja claramente demarcada. Este aspecto é muito importante para a compreensão do que se entenderá por “impacto direto”. Veja-se que a qualificação e categorização dos diversos tipos de impactos que o empreendimento pode vir a gerar é o ponto de partida para a definição da área de influência.

A explicitação de “impactos diretos” no dispositivo legal teve como objetivo reduzir a discricionariedade administrativa do órgão licenciador, pois a expressão “impacto indireto” pode levar as exigências dos órgãos para caminhos imponderáveis, pois se trata de um conceito jurídico indeterminado.

Ocorre que, sob a perspectiva do pensamento complexo que deve orientar o planejamento e a gestão urbanas, a restrição a “impactos diretos” para miti-

gação e compensação de impactos negativos é um claro equívoco técnico-científico. Desconsidera os impactos sinérgicos e cumulativos que podem vir a se manifestar a partir do empreendimento e trata os impactos a partir da escala do lote, o que contraria a compreensão sistêmica de que há interconexão entre os diversos elementos existentes na cidade, ela mesma percebida como uma realidade complexa.

Assim, uma forma de evitar questionamentos judiciais e de proporcionar segurança jurídica para investidores e proprietários, é a delimitação, por parte do Município, da área de influência direta do empreendimento, logo na etapa inicial do licenciamento do projeto. Esta delimitação deve contar com a participação da comunidade suscetível de ser afetada e precisa dialogar com o planejamento urbano.

A participação democrática é um aspecto imprescindível e relacionado à dimensão procedimental do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à cidade sustentável e significa não apenas o direito de participar de uma audiência pública ou ter acesso ao processo administrativo, mas ter a possibilidade real de influenciar o processo decisório do Estado.<sup>46</sup> Cuida-se também de um imperativo da exigência de justiça ambiental.

Ainda, é necessário observar a legislação incidente sobre as tipologias de impactos na delimitação da área de influência. Alguns bens jurídicos, como a paisagem, que é tutelada pelo art. 216, inciso V, da CF/88, e pelo art. 2º, inciso XII, do Estatuto da Cidade, dependem de uma escala ampliada de análise. Também os impactos oriundos de polos geradores de tráfego dependem, para sua qualificação, da definição a respeito da área de influência do empreendimento e da escala temporal a ser analisada (impactos de curto, médio e longo prazos), temas estes revestidos de alta complexidade e que contam com várias abordagens teóricas.<sup>47</sup>

Exemplificativamente e sem qualquer pretensão de esgotar as tipologias de impactos negativos, sob a perspectiva jurídica, para impactos em recursos hídricos, associados à drenagem pública, ao abastecimento de água e à coleta e ao tratamento de esgotos, a escala geográfica decisória é a da bacia hidrográfica.<sup>48</sup> Essa mesma orientação pode ser depreendida da Lei 11.445/2007 (Polí-

---

<sup>46</sup> A participação precoce da comunidade é um aspecto fundamental apontado por FLYVBJERG, Brent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Werner. *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition.* United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

<sup>47</sup> Para uma revisão das metodologias de definição de área de influência de polos geradores de tráfego: GIUSTINA, Cristiana Della; CYBIS, Helena Beatriz. *Metodologias de análise para estudos de impactos de polos geradores de tráfego. III Semana da Produção e Transportes.* Porto Alegre, dez. 2003. UFRGS; KNEIB, Erika Cristine. *Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano.* Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UNB. Brasília, 2004.

<sup>48</sup> Neste sentido é o disposto na Lei Federal 9433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), cujo art. 1º, inciso V, afirma que “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”.

tica Nacional do Saneamento Básico), por força do seu art. 4º, parágrafo único, e do seu art. 19, §3º, segundo o qual os planos de saneamento devem ser compatíveis com os planos de bacias hidrográficas. Também a bacia hidrográfica é a escala de análise nos casos que envolvam áreas sujeitas a riscos hidrológicos, por força do disposto no art. 4º, inciso IV, da Lei 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil). O tempo de recorrência dos eventos climáticos extremos e das inundações é outro aspecto fundamental, que deve ser analisado cuidadosamente.

Para impactos na vegetação, é necessário avaliar a conectividade entre as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação, as zonas rurais, as unidades de paisagem, a fim de que a funcionalidade ambiental da vegetação na cidade possa ser preservada. Esta exigência é especialmente significativa à luz da Lei Federal 12.187/2009 (Política Nacional da Mudança Climática), que trata da necessidade de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. A preservação da vegetação, além dos serviços ecossistêmicos que garante, é uma estratégia de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, contribuindo para a regulação do calor nas cidades, para a prevenção de inundações e proteção de encostas contra deslizamentos que venham a ser causados por eventos climáticos extremos.

Por fim, a alínea “e”, do art. 3º, inciso XI, da Lei da Liberdade Econômica, veda a exigência de medida que se mostre “sem razoabilidade ou desproporcional”, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação. A lei utilizou conceitos jurídicos indeterminados que remetem para a necessidade de estudos técnicos e para a motivação administrativa fundada em evidências.<sup>49</sup> Busca claramente evitar que o Município utilize o licenciamento urbanístico como barganha para que o empreendedor execute obras que, em tese, não seriam de sua responsabilidade, seja porque não guardam relação causal com o projeto, seja porque já estavam contempladas no planejamento urbano, a serem custeadas oportunamente pela Prefeitura.

## Considerações finais

Com amparo na pesquisa efetuada e na interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, é possível concluir que o principal alvo de incidência da Lei da Liberdade Econômica é o Direito Urbanístico, no que se refere à liberação de licenças e autorizações, em uma abordagem pontual, que desconsidera o caráter holístico do conceito de meio ambiente e as funções a serem desempenhadas pelo planejamento e pela gestão urbanas.

---

<sup>49</sup> FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração pública. *Sequência* (Florianópolis) [on-line]. 2015, n. 70, p. 115-133. ISSN 0101-9562. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n70p115>>. Acesso em: 3 jan. 2020.

A dispensa de ato de liberação de atividade econômica de baixo risco e o licenciamento autodeclaratório para atividade econômica de médio risco, respectivamente tratadas na Resolução CGSIM 64/2020 como baixo risco A e baixo risco B, aplicam-se exclusivamente ao licenciamento urbanístico. Não obstante, a fim de que a proteção da ordem urbanística não seja insuficiente e viole os princípios da proibição do retrocesso, da precaução e da prevenção, a qualificação dos riscos deverá ser guiada por critérios técnico-científicos e dialogar com o planejamento urbano, observando-se as consequências concretas da dispensa de controle estatal prévio sobre a dinâmica do uso e da ocupação do solo.

As atividades sujeitas a licenciamento ambiental, localizadas em espaços territoriais especialmente protegidos, em áreas de risco ou desprovidas de saneamento básico, que afetem bens tombados, inventariados ou o entorno de bens tombados, assim como áreas especiais de interesse natural ou cultural, gravados no Plano Diretor, não podem ser objeto da dispensa do controle estatal prévio e do autolicensingamento.

O silêncio positivo, previsto no art. 3º, inciso IX, da Lei da Liberdade Econômica, é inconstitucional. Implica renúncia ao dever de proteção de bens fundamentais, indisponíveis ao Estado, o que colide com o regime de tutela dos direitos fundamentais.

No que diz respeito às medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos, a Lei da Liberdade Econômica deve ser interpretada no contexto mais amplo do planejamento urbano do Município, observando-se a necessidade de que o novo projeto urbano, que está sendo licenciado, se compatibilize com a infraestrutura urbana preexistente, internalizando as externalidades ambientais e urbanísticas negativas.

É nessa perspectiva que se deve examinar quais são os impactos negativos diretos do empreendimento, o que demanda a necessidade de estudos técnicos idôneos e de um processo administrativo para a tomada de decisão, dotado de transparência e de participação social, para evitar que se qualifique uma determinada obrigação urbanística de abusiva, por falta de motivação. Também será imprescindível a delimitação prévia da área de influência, direta e indireta, do empreendimento que irá guiar a elaboração dos estudos. Trata-se aqui de uma garantia para o empreendedor privado (contra a abusividade) e para o Município, que imprimirá racionalidade e segurança jurídica ao processo decisório.

Por fim, as medidas mitigadoras e compensatórias seguem lógicas distintas. As medidas mitigadoras devem guardar relação causal com os impactos do empreendimento licenciado, porque atuam em sua concepção técnica e endereçam os seus riscos inerentes. Já as medidas compensatórias representam prestações equivalentes à tutela específica, motivo pelo qual apenas necessitam manter pertinência temática com a tipologia de impacto, em interpretação analógica com o sistema oriundo da responsabilidade *ex post*.

## Referências

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.
- BEEN, Vicky. *Columbia Law Review Association*. v. 91, n. 3, apr. 1991, p. 473-545.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. A função ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman. (Org.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Ed. RT, 1993, p. 9-82.
- \_\_\_\_\_. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2011.
- \_\_\_\_\_. *O Estado teatral e a implementação do direito ambiental*, 2010. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod\\_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2156206/mod_resource/content/1/Estado%20Teatral%20e%20a%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20Ambiental.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2020.
- BRASIL. *Código Penal Brasileiro*.
- \_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 1988*.
- \_\_\_\_\_. *Decreto Federal 10.178/2019*.
- \_\_\_\_\_. *Lei 10.257/2001* – Institui o Estatuto da Cidade.
- \_\_\_\_\_. *Lei 11.445/2007* – Institui a Política Nacional do Saneamento Básico.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.187/2009* – Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.608/2012* – Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.651/2012* – Institui o Código Florestal Brasileiro.
- \_\_\_\_\_. *Lei 13.874/2019* – Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.
- \_\_\_\_\_. *Lei 6938/81* – Institui a Política Nacional do Meio Ambiente.
- \_\_\_\_\_. *Lei 9433/97* – Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.
- \_\_\_\_\_. *Lei 9985/2000* – Institui o Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar 140/2011* – disciplina a competência comum a que se refere o art. 23 da Constituição Federal de 1988.
- \_\_\_\_\_. *Resolução CGSIM n. 64/2020*.
- \_\_\_\_\_. *Resolução CONAMA 237/97*.
- \_\_\_\_\_. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 4066, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 24 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 4717, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 5 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 4988, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 19 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 5312, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 25 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Supremo Tribunal Federal*. ADI 6288-Ceará, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24 set. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: *Revista CEDOUA*, n. 2, 2001, p. 9.

CAPELLA, Vicente Bellver. *Ecologia: de las razones a los derechos*. Granada: Ecorama, 1994.

COMISSÃO Europeia. *COM (2020) 380 final*, Bruxelas, 20 de maio de 2020.

COMUNIDADE Europeia. *Diretiva 2006/123 do Parlamento Europeu e do Conselho*.

EVANS-COWLEY, Jennifer. *Impact fees and exactions*. Disponível em: <<https://txplanningguide-ojs-utexas.tdl.org/txplanningguide/index.php/tpg/article/view/19>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

FERRARI, Célson. *Curso de planejamento municipal integrado*. Urbanismo. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977.

FLYVBJERG, Brent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Werner. *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração pública. *Sequência* (Florianópolis) [on-line], 2015, n. 70, p.115-133. ISSN 0101-9562. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n70p115>>. Acesso em: 3 jan. 2020.

FREITAS, Rafael Vêras. Comentários à Lei de Liberdade Econômica – Lei 13.874/2019. Proporcionalidade das medidas compensatórias e mitigatórias. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Comentários à Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019* (livro eletrônico). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

GIUSTINA, Cristiana Della; CYBIS, Helena Beatriz. Metodologias de análise para estudos de impactos de pólos geradores de tráfego. *III Semana da Produção e Transportes*, dez. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

GLASSON, John; THERIVEL, Riki; CHADWI, Andrew. *Introduction to environmental impact assessment*. 3rd Edition. London and New York: Routledge, 2005. p. 157-162.

GOMES, Carla Amado. *Sustentabilidade ambiental. Missão Impossível?* Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público. Disponível em <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas-sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 9 jun.2020.

HARVEY, David. *O neoliberalismo. História e implicações*. Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HERZOG, Cecília Polacow. *Cidades para todos. (Re)aprendendo a conviver com a natureza*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

KNEIB, Erika Cristine. *Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso, ocupação e valorização do solo urbano*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UNB. Brasília, 2004.

LEITE, José Rubens Morato, Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Ed. RT, 2000.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

- MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEJA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. *O pensar complexo*. Edgar Morin e a crise da modernidade. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p. 21-34.
- MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais*. O olhar da transdisciplinariedade. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. 3. ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2000.
- MULLEN, Clancy. *Duncan Associates*. State Impact Fee Enabling Acts. 2018. Disponível em: <<http://impactfees.com/publications%20pdf/1stateacts.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2020.
- NOGUERA, Juli Esteban. *Urbanismo*. Una inmersión rápida. Barcelona: Tibidabo Ediciones, 2018.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de impacto ambiental*. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2. ed. São Paulo: Ed. RT.
- SOTTO, Débora. *A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. PUC/SP, São Paulo, 2015.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade. Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.
- TORRES, Silvia Faber. *A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004, p. 169-244.