

# AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA NACIONAL DE LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS: Uma Abordagem da Lei de Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.13238>

Recebido em: 6/4/2022

Aceito em: 15/9/2022

Rammyro Leal Almeida<sup>1</sup>, Carlos Rerisson Rocha da Costa<sup>2</sup>

## RESUMO

O licenciamento das atividades econômicas é uma ação permanente de Estado, exercida no uso de seu poder regulatório, que encontra fundamento na própria Constituição da República. O presente artigo analisa a consistência e a coerência do desenho da política nacional de licenciamento das atividades econômicas, especificamente da estrutura de classificação normativa de risco para fins licenciatórios, a partir da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, instituidora da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A presente avaliação de desenho envolve a utilização de fontes documentais e a coleta de dados em processos legislativos e documentos normativos, para caracterização e descrição da política avaliada. A conclusão sinaliza para a verificação de coerência dentro da política avaliada em relação à sua racionalidade voltada para o controle e diminuição do aparelho burocrático. Foram constatadas, entretanto, inconsistências de ordem instrumental no desenho da política, tais como o excesso de terminologias utilizadas na descrição dos níveis de risco das atividades econômicas, constante na Resolução CGSIM nº 51, de 2019. A quantidade de termos, utilizados de forma desnecessária, pode acarretar confusão e falta de clareza no uso das nomenclaturas durante a execução da política.

**Palavras-chave:** avaliação de desenho; licenciamento; atividades econômicas.

## EVALUATION OF THE DESIGN OF THE NATIONAL POLICY OF LICENSING OF ECONOMIC ACTIVITIES: AN APPROACH OF THE LAW OF DECLARATION OF RIGHTS OF ECONOMIC FREEDOM

## ABSTRACT

The licensing of economic activities is a permanent activity of the state, exercised in the use of its regulatory power, which finds ground in the constitution of the republic itself. This article analyzes the consistency and coherence of the design of the national policy for licensing economic activities, specifically the normative risk classification structure for licensing purposes, from Law No. 13,874 of September 20, 2019, establishing the Declaration of Rights of Economic Freedom. This design evaluation involves the use of documentary sources, data collection in legislative processes and normative documents, for characterization and description of the evaluated policy. The conclusion points to the verification of coherence within the evaluated policy, in relation to its rationality focused at controlling and reducing the bureaucratic apparatus. However, instrumental inconsistencies were also observed in the design of the policy, such as excessive terminologies used in the description of the risk levels of economic activities, as contained in CGSIM Resolution No. 51 of 2019. The amount of terms, in an unnecessary way, can lead to confusion and lack of clarity in the use of nomenclatures during the implementation of the policy.

**Keywords:** design evaluation; licensing; economic activities.

<sup>1</sup> Autorcorrespondente: Universidade Federal do Piauí - UFPI. Teresina/PI, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/9155244678857265>. <https://orcid.org/0000-0001-5131-0613>. rammyro.leal@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Estadual do Piauí - UESPI. Teresina/PI, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/5895049180054163>. <https://orcid.org/0000-0003-1557-7606>. rerissoncosta@ccm.uespi.br

## INTRODUÇÃO

O licenciamento das atividades econômicas é uma ação permanente de Estado, exercida no uso de seu poder regulatório, que encontra fundamento na própria Constituição da República, artigo 174: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento [...]”. Tal poder normativo e regulador do Estado estende-se por todos os setores e matérias nos quais há o interesse público em normatizar e fiscalizar a atividade econômica, seja na saúde pública, acessibilidade, meio ambiente, incêndio e pânico ou no ordenamento urbano, para citar alguns exemplos.

Nesse aspecto, desde o início de 2019 um ponto essencial ao licenciamento das atividades econômicas vem recebendo maior atenção dos Poderes Executivo e Legislativo nacionais: trata-se da classificação de risco das atividades econômicas. A classificação de risco é necessária para o enquadramento prévio das atividades desenvolvidas nos setores econômicos em determinado grau de risco fiscalizatório. É a classificação de risco que determina, por exemplo, o tipo de licenciamento ao qual cada atividade será submetida, ou, até mesmo, se não haverá licenciamento. Assim, uma vez elaborada a classificação de risco, os órgãos fiscalizadores procederão à análise e viabilidade de instalação e funcionamento dos estabelecimentos, empreendimentos, entes e pessoas desenvolvedores de atividades listadas nos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

O presente artigo analisa a consistência e a coerência do desenho da política nacional de licenciamento das atividades econômicas, especificamente da estrutura de classificação normativa de risco para fins licenciatórios a partir da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, instituidora da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A escolha da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica como marco inicial da avaliação de desenho, justifica-se em razão da reestruturação do modelo lógico que essa estabeleceu a partir de então, em especial com a revisão das categorias de risco das atividades econômicas e com a definição de baixo risco para os fins da dispensa de exigência de atos públicos de liberação para operação ou funcionamento de atividade econômica.

O tipo de avaliação escolhido para este trabalho, conforme já citado, é a modalidade avaliação de desenho. Na análise de Lima, Aguiar e Lui (2021, p. 7), “de forma geral, a literatura apresenta o desenho como um conjunto lógico de elementos cuja construção foi proposital, possuindo, dessa forma, finalidade explícita.” Assim, o atributo que deve permear a avaliação de desenho das políticas é o modelo lógico, o qual viabiliza a consecução das finalidades e dos propósitos da política, sendo, portanto, o ponto de partida para toda a análise.

Um desenho sólido permite que as ações da política sejam executadas de forma consistente. A avaliação de desenho na etapa ex post consiste em visitar o desenho estabelecido na formulação da política, analisando os pressupostos assumidos anteriormente [...] (BRASIL, 2018, p. 139).

O desenho de determinada política pública é tão bem-sucedido quanto sua aptidão para alcançar os objetivos almejados quando da idealização da própria política. Assim, o êxito do desenho requer que as finalidades, objetivos e alvos sejam coerentes; que as preferências de execução, ferramentas e calibrações também sejam consistentes; e que as metas e ferramentas sejam congruentes e convergentes (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018). Nesse contexto, observan-

do-se o objeto abordado neste trabalho, indaga-se: O desenho da política nacional de classificação de risco das atividades econômicas estabelecido na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é consistente? É coerente? Qual o modelo lógico da política nacional de licenciamento? A alternativa escolhida soluciona o problema evidenciado? As ações estabelecidas efetivam a alternativa escolhida para solucionar o problema?

Este artigo está dividido em quatro partes: introdução, metodologia, resultados e discussão e conclusão. Nesta introdução apresenta-se a política avaliada, com a delimitação do objeto e o tipo de avaliação executada. Na metodologia é feita a abordagem de como o estudo foi realizado e apresentados os dados e fontes utilizados, explicitando-se como foi feita a coleta, assim como a análise dos dados. O tópico “resultados e discussão” foi subdividido em três subtópicos, intitulados: “Da liberdade econômica ao poder regulador do Estado”; “Como o Estado percebe o risco das atividades econômicas?” e “Controle e diminuição do aparelho burocrático: o baixo risco nacional”. Por fim, na conclusão é feita uma síntese da investigação, acompanhada de tentativa de resposta às questões de avaliação formuladas.

## METODOLOGIA

A presente avaliação de desenho envolve a utilização das seguintes fontes documentais: i) exposição de motivos interministerial nº 00083/2019 ME AGU MJSP, que acompanhou o texto original da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019; ii) sumário executivo da Medida Provisória nº 881, de 2019; iii) Mensagem de veto presidencial nº 438, de 20 de setembro de 2019, que sustou dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, instituidora da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; e iv) relatórios do Ranking Nacional de Dispensa de Alvarás e Licenças, mês de novembro de 2021.

Além desses, foram utilizados outros documentos na etapa de caracterização da política avaliada: leis, medidas provisórias, decretos, resoluções do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) e a própria Constituição da República. Tais atos normativos permitiram descrever as normas de classificação de risco das atividades econômicas para fins de licenciamento e proporcionaram a verificação da distribuição das competências para fixação local de risco pelos entes subnacionais. A verificação da distribuição nacional das competências para fixação local de risco das atividades econômicas pelos entes subnacionais, constitui-se em etapa da identificação do modelo lógico da política estudada.

A coleta dos dados foi feita diretamente no Portal da Legislação do sítio eletrônico da Presidência da República, na internet, em relação aos seguintes documentos: exposição de motivos interministerial nº 00083/2019 ME AGU MJSP; Mensagem de veto presidencial nº 438, de 2019; Lei nº 13.874, de 2019; Medida Provisória nº 881, de 2019 e Decreto nº 10.178, de 2019. As resoluções do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) e o relatório do Ranking Nacional de Dispensa de Alvarás e Licenças, mês de novembro de 2021, foram coletadas no sítio do Ministério da Economia, na página destinada ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei). O Sumário Executivo de Medida Provisória nº 881, de 2019, foi coletado no sítio eletrônico do Senado Federal, na página sobre Publicações de Medidas Provisórias.

Os documentos: Exposição de motivos interministerial nº 00083/2019 ME AGU MJSP, Mensagem de veto presidencial nº 438, de 2019 e relatórios do Ranking Nacional de Dispensa de Alvarás e Licenças, mês de novembro de 2021, serviram para a identificação dos substratos ideológicos motivadores das alterações promovidas na política nacional de licenciamento de atividades econômicas após a publicação dos atos normativos da Lei de Liberdade Econômica, assim como dos seus problemas, premissas e objetivos.

Os documentos normativos (lei, medida provisória, decreto e resoluções) serviram ao propósito de compreender a forma empírica da política estudada, verificando-se o conjunto de regras sobre a matéria para delineamento da estrutura lógica, com enfoque nos instrumentos de efetivação da política, bem como de sua racionalidade. Dessa maneira, tornou-se possível a identificação das alternativas escolhida para solucionar o problema evidenciado na exposição de motivos interministerial nº 00083/2019 ME AGU MJSP.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Da liberdade econômica ao poder regulador do Estado

A Constituição da República determina, em seu artigo 170, parágrafo único, que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”; ao mesmo tempo, a própria Carta Magna, artigo 174, *caput*, ressalta o dever regulatório do Estado sobre as atividades econômicas: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Fato é que “a atividade econômica é inerente à vida humana em sociedade, porque é impossível a uma pessoa satisfazer sozinha suas necessidades sem contar com as demais [...]” (TOMASEVICIUS FILHO, 2019, p. 103); é necessário, entretanto, o controle do Estado para que os interesses e o bem-estar, coletivos e individuais, sejam resguardados. Nesse contexto, o controle estatal, por meio do licenciamento de atividades, contempla um esforço público para a solução de um problema coletivo: os danos potenciais causados à sociedade pela ação humana no desenvolvimento de suas atividades econômicas.

No Brasil, a frequência na edição de normativas nacionais sobre classificação de risco das atividades econômicas, principalmente a partir de 2019, como mostra o Quadro 1, indica uma crescente atenção governamental em relação ao tema.

Quadro 1 – Principais normas utilizadas na avaliação de desenho

Normas	Matéria normativa relevante para identificação do modelo lógico da política
Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019 (Convertida na Lei nº 13.874, de 2019)	– Definição do alcance da expressão “atos públicos de liberação da atividade econômica” (art. 1º, §5º); – previsão do baixo risco para fins de desenvolvimento de atividades econômicas, sem a necessidade de atos públicos de liberação (art. 3º, I); – distribuição de competências aos entes subnacionais para normatização sobre a classificação de atividades econômicas de baixo risco (art. 3º, §2º, I, II e III); – determinação de que Ato do Poder Executivo federal deve dispor sobre a classificação mínima de atividades de baixo risco, válida para todos os integrantes da Redesim (art. 10, em alteração à Lei nº 11.598, de 2007, art. 4º, § 5º).

<p>Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição do alcance da expressão “atos públicos de liberação da atividade econômica” (art. 1º, §6º);</li> <li>– previsão do baixo risco para fins de desenvolvimento de atividades econômicas, sem a necessidade de atos públicos de liberação (art. 3º, I);</li> <li>– distribuição de competências aos entes subnacionais para a fixação e normatização sobre a classificação de atividades econômicas de baixo risco (art. 3º, §1º, I, II e III);</li> <li>– determinação de que Ato do Poder Executivo federal deve dispor sobre a classificação mínima de atividades de baixo risco, válida para todos os integrantes da Redesim (art. 9º, em acréscimo de dispositivo à Lei nº 11.598, de 2007, art.4º, § 5º).</li> </ul>
<p>Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição de critérios e procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a classificação do nível de risco de atividade econômica e para fixação do prazo para aprovação tácita do ato público de liberação (art. 1º);</li> <li>– regulamentação sobre os níveis de risco das atividades econômicas e seus efeitos, como norma subsidiária na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica (Capítulo II, art. 3º ao art. 9º).</li> </ul>
<p>Resolução CGSIM nº 22, de 22 de junho de 2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regulamentação da classificação de risco da atividade para a concessão do Alvará de Funcionamento Provisório ou Definitivo de empresários e de sociedades empresárias de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária, no âmbito da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim;</li> <li>– alterada pelas Resoluções nº 24, de 10 de maio de 2011; nº 51, de 11 de junho de 2019; nº 57, de 11 de maio de 2020; nº 59, de 12 de agosto de 2020.</li> </ul>
<p>Resolução CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição de baixo risco para os fins da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019;</li> <li>– indicação do tipo de licenciamento para cada nível de risco: baixo, médio e alto (art. 2º);</li> <li>– fixação da necessidade de enquadramento simultâneo em Baixo Risco A, para fins de dispensa de atos públicos de liberação, (art. 3º);</li> <li>– determinação que o ente federativo que dispuser de classificação própria, ao encaminhá-la ao Ministério da Economia, deverá seguir o padrão constante no anexo II da Resolução;</li> <li>– padronização das atividades econômicas listadas em norma específica estadual, distrital ou municipal, com utilização da unificação da atribuição de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) da Comissão Nacional de Classificação (Concla), (Art. 7º-A, parágrafo único);</li> <li>– listagem das atividades de baixo risco A nacional, para os fins da Lei nº 13.874, de 2019, (anexo I – atividades de baixo risco ou “baixo risco A”).</li> </ul>
<p>Resolução CGSIM nº 57, de 21 de maio de 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alteração das 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.</li> </ul>
<p>Resolução CGSIM nº 59, de 12 de agosto de 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alteração das Resoluções CGSIM nº 22, de 22 de junho de 2010; nº 48, de 11 de outubro de 2018; e nº 51, de 11 de junho de 2019.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir das normas (2022).

A classificação de risco das atividades econômicas está na agenda pública decisória não apenas pela função de proteção social, mas também pelo interesse do atual governo federal em instituir medidas de “controle e diminuição do aparelho burocrático” com o objetivo de “aproximar o Brasil do mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos”, conforme pode

ser examinado na exposição de motivos nº 00083/2019 ME AGU MJSP, que justificou a proposta de Medida Provisória nº 881, de 2019, texto original da “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”.

A agenda decisória, em políticas públicas, configura-se como “um subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas.” (CAPELLA, 2018, p. 29). Observando-se esse conceito de agenda decisória, tal como um subconjunto da própria agenda governamental, e verificando-se a contemporaneidade e frequência dos ajustes normativos na política avaliada (Quadro 1), é possível afirmar que a matéria ainda está ativamente dentro da agenda decisória, uma vez que não suficientemente esgotada, e dado que os comandos endereçados aos entes subnacionais ainda estão sendo absorvidos e processados na forma de novas legislações locais.

O problema do modelo lógico da política estudada pode ser observado na exposição de motivos nº 00083/2019 ME AGU MJSP. Esse documento cita o “controle e diminuição do aparelho burocrático” e a aproximação do Brasil ao “mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos” como objetivos na reformulação da política de classificação de risco das atividades econômicas. Assim, pode-se concluir que o aparelho burocrático estatal e o mau desempenho do Brasil no quesito de qualidade no ambiente de negócios figuram como os problemas no modelo lógico da política estudada. De forma a ilustrar essa constatação, a citada exposição de motivos justifica que “o Brasil figura em 150º posição no ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144º posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute, e 123º posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute” (BRASIL, 2019d, p. 1).

Também reverbera no documento “Sumário Executivo de Medida Provisória nº 881, de 2019”, elaborado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, a justificativa-problema do modelo lógico da política avaliada:

[...] a Medida Provisória (MPV) nº 881, de 2019, foi justificada pela necessidade urgente de afastar a percepção de que, no Brasil, o exercício de atividades econômicas depende de prévia permissão do Estado. Esse cenário deixaria o particular sem segurança para gerar emprego e renda. [...] A liberdade econômica, continua a EMI, é fundamental para o desenvolvimento de um país, ainda mais no caso do Brasil, que atualmente está mergulhado em crise econômica. [...] A MPV empodera o particular e insurge-se contra os excessos de intervenção do Estado, com vistas a estimular o empreendedorismo e o desenvolvimento econômico (BRASIL, 2019e, p. 1).

No Sumário Executivo de Medida Provisória nº 881, de 2019, destacou-se, ainda, que a MPV nº 881 estabelecia controles sobre a atuação da fiscalização administrativa na busca por tentar “eliminar ou reduzir procedimentos administrativos e burocracias que dificultam o exercício da atividade econômica e consomem tempo e recursos públicos desnecessariamente” (BRASIL, 2019e, p. 3). Dessa forma, ao se analisar o Sumário Executivo de Medida Provisória nº 881, de 2019, fica evidenciado o elemento político subjacente à flexibilização da exigência de atos públicos de liberação de atividade econômica, qual seja, o de que o particular deve ser empoderado contra os excessos da intervenção do Estado, com a finalidade de incentivar o desenvolvimento econômico e o empreendedorismo.

## Como o Estado percebe o risco das atividades econômicas?

Três pontos principais destacam-se na descrição do desenho da política nacional de classificação normativa de risco das atividades econômicas para fins licenciatórios (Quadro 1): i) a caracterização da estrutura de classificação de risco das atividades econômicas, ou seja, a matriz com os níveis de risco previstos; ii) o caráter descentralizador da competência para classificação de risco, cabendo aos entes subnacionais a edição de normas locais para regulamentação de risco de todas as atividades econômicas; e iii) o caráter residual da classificação nacional de risco das atividades econômicas fixada por ato do Poder Executivo federal ou por resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM).

Desde a publicação da Lei de “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica” resta evidenciada, conforme expõe o Quadro 1, uma intensificação de alterações normativas infralegais em âmbito nacional, que mudaram os contornos e regras sobre a matriz de risco e o desenho da política de controle das atividades econômicas. A principal mudança foi o surgimento do conceito de atividades econômicas de baixo risco que podem ser iniciadas e desenvolvidas “sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação”, conforme previsto na Lei nº 13.874, de 2019. A expressão “atos públicos de liberação” abrange uma extensa lista exemplificativa de termos, dentre os quais a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro e o credenciamento.

A emergência do baixo risco, que dispensa qualquer ato público de liberação das atividades econômicas, impactou uma mudança na matriz risco nacional, a qual passou a ter três níveis, conforme disposto na Resolução CGSIM Nº 51, de 2019: i) nível de risco I – baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante ou inexistente; ii) nível de risco II – médio risco, “baixo risco B” ou risco moderado; e iii) nível de risco III – alto risco. Neste ponto, cabe um destaque para a quantidade de expressões e termos utilizados na denominação dos níveis de risco. No caso do nível mais baixo de risco, por exemplo, a Resolução CGSIM nº 51, de 2019, elencou seis termos e expressões diferentes para descrever uma mesma categoria: nível de risco I, baixo risco, “baixo risco A”, risco leve, irrelevante e inexistente. O nível de risco II, por sua vez, também foi nomeado de médio risco, “baixo risco B” ou risco moderado, restando patente a utilização de sinônimas para denominar os níveis de risco e para a fixação do desenho normativo da política.

Nesse cenário, deve-se ressaltar a importância dos atributos de clareza e de precisão no texto normativo do desenho das políticas públicas. A ausência dessas qualidades, essenciais aos dispositivos normativos, pode gerar efeitos nocivos em todas as etapas posteriores do ciclo da política, comprometendo, inclusive, a sua efetividade e colocando em risco a consecução de seus objetivos. No caso da Resolução CGSIM nº 51, de 2019, a utilização de múltiplos termos para tratar de uma mesma categoria de risco abre a possibilidade para que os entes subnacionais adotem nomes diversos para tratar de um mesmo nível de risco das atividades econômicas, dificultando, por exemplo, a harmonização entre as legislações municipais sobre risco de atividades econômicas e as normas licenciatórias do respectivo Estado. Além disso, a utilização de sinônimas pode prejudicar o cumprimento de regras por parte dos cidadãos, administrados e pessoas jurídicas destinatários das normas, uma vez que a confusão terminológica tem o potencial de gerar dúvidas quanto à aplicação dos comandos normativos que compõem o desenho lógico da política de controle das atividades econômicas.

A utilização de termos sem a suficiente clareza e objetividade na legislação de regência da política de controle das atividades econômicas, tem seus efeitos possivelmente nocivos potencializados quando se observa o plano do federalismo brasileiro, composto por 5.570 municípios, 26 Estados e um Distrito Federal, em uma vasta extensão territorial. Caso os mais de 5 mil municípios brasileiros decidam criar suas próprias classificações de risco das atividades econômicas, é provável que a quantidade de sinonímias implique em descompassos entre os órgãos administrativos fiscalizatórios dos entes subnacionais na aplicação das normas, bem como em desconformidade dos administrados destinatários da política.

Em virtude dos potenciais efeitos deletérios, seria oportuno que o desenho da política de controle das atividades econômicas fosse revisto de forma a excluir as sinonímias desnecessárias e estabelecer uma padronização terminológica única nacional dos níveis de risco a ser utilizada por todos os entes da administração pública. A padronização e a unicidade de termos garantiriam que os vários órgãos da administração pública pudessem conversar utilizando os mesmos vocábulos, mitigando-se a probabilidade de erros e facilitando o cumprimento das regras por parte dos administrados. Outro aspecto negativo da falta de unicidade de termos na classificação de risco das atividades econômicas é que ela dificulta a compilação de dados em âmbito nacional, prejudicando a transparência de dados e o planejamento de políticas públicas no setor.

É importante destacar que cada um dos níveis de risco implica um tipo diferente de licenciamento, ou mesmo na própria ausência de controle prévio das atividades desenvolvidas. De forma resumida, as atividades classificadas como baixo risco, também denominadas de “baixo risco A” pela Resolução CGSIM nº 51, de 2019, não necessitam de atos públicos de liberação e não comportam vistoria prévia para seu exercício. As atividades de médio risco necessitam de licenciamento, porém a vistoria é posterior ao início da atividade. Nesse caso, a pessoa licenciada recebe automaticamente o Alvará de Funcionamento Provisório, mediante assinatura de Termo de Ciência e Responsabilidade. Nas atividades classificadas como de alto risco há a necessidade de licenciamento e a exigência de vistorias prévias obrigatoriamente antes do início de operação e desenvolvimento da atividade pelo estabelecimento.

O outro ponto relevante do desenho avaliado é a descentralização da competência para a classificação de risco das atividades econômicas. A Lei nº 13.874, de 2019, determina que, caso exista legislação de ente subnacional, seja estadual, distrital ou municipal, sobre a classificação de atividades de baixo risco para fins de dispensa de atos públicos de liberação, o ente local que tiver publicado norma específica deverá remeter notificação ao Ministério da Economia. Inexistindo legislação estadual, distrital ou municipal específica, o Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco que dispensem atos públicos de liberação. Caso não seja editado o referido ato do Poder Executivo federal, deverá ser aplicada resolução do CGSIM, conforme disposto no artigo 3º, § 1º, inciso II da Lei nº 13.874, de 2019, independentemente da aderência do ente federativo à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). Não apenas a classificação de “baixo risco A”, mas também a classificação nos demais níveis de risco, entretanto, são atribuições dos entes subnacionais nas suas respectivas competências locais em relação a todas as atividades econômicas. Dessa forma, a política de classificação de risco de atividades econômicas é descentralizada e tem comandos endereçados aos entes federativos.

Algo relevante, a ser destacado no desenho da política avaliada, que também diz respeito a como o Estado percebe o risco das atividades econômicas, é a necessidade, segundo disposto

no artigo 7º-A da Resolução CGSIM nº 51, de 2019, da utilização de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) nas normatizações de risco. A classificação das atividades econômicas por meio dos códigos da CNAE é aplicada oficialmente pelo Sistema Estatístico Nacional, bem como pela Administração Pública, e contribui na padronização das coletas de dados e no intercâmbio e comparabilidade dos registros.

### Controle e diminuição do aparelho burocrático: o baixo risco nacional

Conforme restou verificado na exposição de motivos nº 00083/2019 ME AGU MJSP, o “controle e diminuição do aparelho burocrático” são permissões da política de classificação de risco das atividades econômicas desenhadas a partir da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Observando-se o dispositivo constante no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 13.874, de 2019, o qual determina que “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”, fica clara a intencionalidade de induzir os entes subnacionais a elaborarem suas próprias listas de dispensa de licenciamento e de atos públicos para atividades econômicas. Ademais, caso o ente subnacional não dispense suas próprias atividades, valerá a lista nacional liberalizante.

A estratégia de indução vertical liberalizante também se evidencia em outro documento analisado: o Ranking Nacional de Dispensa de Alvarás e Licenças, referente ao mês de novembro de 2021. Esse documento apresenta os indicadores relativos ao quantitativo de atividades econômicas dispensadas de Alvarás e Licenças nos entes subnacionais, tanto em relação aos Estados quanto aos municípios, considerando a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A análise do referido ranking indica que sua redação, assim como seus dados, volta-se a incentivar a competição desregulamentadora entre os entes subnacionais, na medida em que a publicação destaca os Estados e os municípios com mais e com menos atividades dispensadas de atos públicos. Tal intencionalidade fica evidente no seguinte trecho:

Na relação daqueles que dispensam mais atividades econômicas, destaca-se o município de Pinhalzinho, no estado de Santa Catarina, com 1.095 atividades dispensadas de alvarás e licenças. Os municípios de Serrinha (BA), Santo Antônio de Jesus (BA) e Venâncio Aires (RS) também se destacam, com mais de 700 atividades econômicas dispensadas (BRASIL, 2021, p. 6).

Assim, conectando o substrato ideológico da exposição de motivos nº 00083/2019 ME AGU MJSP, o qual está declaradamente focado no controle e diminuição do aparelho burocrático, com os comandos normativos da Lei nº 13.874, de 2019, a qual cria o baixo risco para fins de dispensa de atos públicos de liberação, somados à análise do Ranking Nacional de Dispensa de Alvarás e Licenças, que lista e destaca os entes que adotam mais atividades dispensadas de atos públicos de liberação, é possível afirmar que existe consistência e coerência no desenho da política nacional de licenciamento das atividades econômicas em relação à intencionalidade e objetivo de “controle e diminuição do aparelho burocrático”, com o objetivo de “aproximar o Brasil do mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos”. Destaque-se que o fato de determinado ente subnacional constar no Ranking Nacional de Dispensa de Alvarás e Licenças com maior número de atividades de baixo risco, funciona como um incentivo para que outros entes entrem na disputa pelo posto de mais liberalizante, sob a justificativa de melhorar o ambiente de negócios, desenvolvimento local e liberdade econômica.

## CONCLUSÃO

É possível afirmar que, até este momento, a política nacional de classificação normativa de risco para fins licenciatórios, desenhada a partir da Lei nº 13.874, de 2019, dentro de sua racionalidade liberalizante e desregulamentadora, tem guardado coerência com os objetivos de “controle e diminuição do aparelho burocrático” com fins de “aproximar o Brasil do mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos”. Tal afirmativa fundamenta-se na identificação, dentro do desenho da política, de incentivos endereçados aos entes subnacionais no sentido de intensificar a redução do controle estatal sobre grupos de atividades econômicas. Caso o ente subnacional não promova a desregulamentação, vale a classificação de risco liberalizante nacional prevista na Resolução CGSIM nº 51, de 2019.

Em relação, entretanto, à política avaliada no presente trabalho, alguns pontos também merecem realce. Um deles constitui-se em aspecto que expressa certa inconsistência de ordem instrumental no desenho da política. Trata-se do excesso de terminologias utilizadas na descrição dos níveis de risco das atividades econômicas, constante na Resolução CGSIM nº 51, de 2019. A quantidade de termos, de forma desnecessária, pode acarretar confusão e falta de clareza na utilização das nomenclaturas durante a execução da política. De outro modo, um ponto que se mostra positivo no desenho estudado é a exigência de emprego de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) na elaboração das listas de risco, fato que torna a atividade de classificação de risco mais uniforme, integrada e padronizada em território nacional, possibilitando, inclusive, uma estatística mais precisa.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Vol. 2.
- BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre-mercado [...] e dá outras providências. 2019a. 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: 7 nov. 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. 2019b. 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: 28 set. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Resolução CGSIM n. 22, de 22 de junho de 2010*. Dispõe sobre regras a serem seguidas quanto às pesquisas prévias e à regulamentação da classificação de risco da atividade [...]. Brasília: Ministério da Economia, 22 jun. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resoluo22alteradapela59.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Resolução CGSIM n. 51, de 11 de junho de 2019*. Versa sobre a definição de baixo risco para os fins da Medida Provisória n. 881, de 30 de abril de 2019. Brasília: Ministério da Economia, 11 jun. 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resoluo512019alteradapela59.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Resolução CGSIM n. 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. Brasília: Ministério da Economia, 21 maio 2020a. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resoluo\\_57\\_de\\_2020.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resoluo_57_de_2020.pdf). Acesso em: 14 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Resolução CGSIM n. 59, de 12 de agosto de 2020*. Altera as Resoluções CGSIM nº 22, de 22 de junho de 2010; nº 48, de 11 de outubro de 2018; e nº 51, de 11 de junho de 2019. Brasília: Ministério da Economia, 12 ago. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resoluo59de2020.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Governo Digital. Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração. *Ranking Nacional de Dispensa de Alvarás e Licenças*. Relatório de agosto de 2021. Brasília, DF: Ministério da Economia, 14 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/tabelas-de-dispensa-de-alvara/ranking-nacional-de-dispensa-de-alvaras-e-licencas-novembro-de-2021.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *EMI nº 00083/2019 ME AGU MJSP*. Exposição de motivos da Medida Provisória nº 881. Brasília: Presidência da República, 11 abr. 2019d. 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: 3 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Sumário Executivo da Medida Provisória nº 881, de 2019*. Brasília, DF: Senado Federal, 2019e. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv881>. Acesso em: 3 nov. 2021.

CAPELLA, A. C. N. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. 151 p.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Introduction: The importance of policy design: Effective processes, tools and outcomes. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (ed.). *Routledge Handbook of Policy Design*. London: Taylor and Francis; New York: Routledge, 2018. p. 3-19. Disponível em: [https://ink.library.smu.edu.sg/soss\\_research/2777](https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/2777)

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. de; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política [on-line]*, n. 36, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>. Acesso em: 10 dez. 2021.

TOMASEVICIUS FILHO, E. A tal “lei da liberdade econômica”. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 114, p. 101-123, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v114p101-123>. Acesso em: 10 set. 2021.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está  
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0