



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

2022

17

SEGURANÇA JURÍDICA:
ESTÍMULO AOS NEGÓCIOS

17

SEGURANÇA JURÍDICA:
ESTÍMULO AOS NEGÓCIOS

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

PRESIDENTE

Robson Braga de Andrade

VICE-PRESIDENTE EXECUTIVO

Paulo Antonio Skaf (Licenciado)

VICE-PRESIDENTE EXECUTIVO

Antônio Carlos da Silva

VICE-PRESIDENTE EXECUTIVO

Francisco de Assis Benevides Gadelha

VICE-PRESIDENTE EXECUTIVO

Paulo Afonso Ferreira

VICE-PRESIDENTE EXECUTIVO

Glauco José Côrte

VICE-PRESIDENTES

Sergio Marcolino Longen

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Antonio Ricardo Alvarez Alban

Gilberto Porcello Petry

Olavo Machado Júnior

Jandir José Milan

Eduardo Prado de Oliveira

José Conrado Azevedo Santos

Jorge Alberto Vieira Studart Gomes

Edson Luiz Campagnolo (Licenciado)

Leonardo Souza Rogério de Castro

Edilson Baldez das Neves

1º DIRETOR FINANCEIRO

Jorge Wicks Côrte Real

2º DIRETOR FINANCEIRO

José Carlos Lyra de Andrade

3º DIRETOR FINANCEIRO

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

1º DIRETOR SECRETÁRIO

Amaro Sales de Araújo

2º DIRETOR SECRETÁRIO

Antonio José de Moraes Souza Filho

3º DIRETOR SECRETÁRIO

Marcelo Thomé da Silva de Almeida

DIRETORES

Roberto Magno Martins Pires

Ricardo Essinger

Marcos Guerra (Licenciado)

Carlos Mariani Bittencourt

Pedro Alves de Oliveira

José Adriano Ribeiro da Silva (Licenciado)

Jamal Jorge Bittar

Roberto Cavalcanti Ribeiro

Gustavo Pinto Coelho de Oliveira

Julio Augusto Miranda Filho

José Henrique Nunes Barreto

Nelson Azevedo dos Santos

Flávio José Cavalcanti de Azevedo

Fernando Cirino Gurgel

CONSELHO FISCAL

TITULARES

João Oliveira de Albuquerque

José da Silva Nogueira Filho

Irineu Milanese

SUPLENTES

Clerlânio Fernandes de Holanda

Francisco de Sales Alencar

Célio Batista Alves



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

2022

17

SEGURANÇA JURÍDICA:
ESTÍMULO AOS NEGÓCIOS

© 2022. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

É autorizada a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria Jurídica – DJ

FICHA CATALOGRÁFICA

C748s

Confederação Nacional da Indústria.

Segurança jurídica : estímulo aos negócios / Confederação Nacional da Indústria. –
Brasília : CNI, 2022.

43 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2022 ; v. 17)

ISBN 978-65-86075-63-2

1. Segurança jurídica 2. Poder executivo. 3. Indústria - Brasil I. Título.

CDU: 324+346.14

CNI | DDIE

SBN - Quadra 1 – Bloco C – 12º andar
Edifício Roberto Simonsen
CEP 70040-903 – Brasília / DF
Tel.: (61) 3317-9000
E-mail: ddie@cni.com.br

SAC – Serviço de Atendimento ao Cliente

SBN - Quadra 1 – Bloco C – 14º andar
Edifício Roberto Simonsen
CEP 70040-903 – Brasília / DF
Tel.: (61) 3317-9989 e 3317-9992
E-mail: sac@cni.com.br
Site: www.portaldaindustria.com.br



PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

2022

Sumário

RESUMO EXECUTIVO	11
INTRODUÇÃO	13
1 OS COMPONENTES ESSENCIAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	17
2 SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO	19
3 SEGURANÇA JURÍDICA NOS OUTROS PODERES E NOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	29
3.1 Poder Legislativo	29
3.2 Poder Judiciário	31
3.3 Ministério Público e Tribunais de Contas.....	34
4 PROPOSTAS.....	37
REFERÊNCIAS.....	39
LISTA DOS DOCUMENTOS DA SÉRIE <i>PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022</i>	43



APRESENTAÇÃO

Neste ano, comemoramos o Bicentenário da Independência do Brasil. Além de celebrarmos nossas conquistas, esse importante marco histórico é uma oportunidade para refletirmos sobre o que devemos fazer para que o país figure entre as nações com elevado padrão de desenvolvimento econômico e social.

Para alcançarmos esse objetivo, precisamos fortalecer a indústria, setor que é estratégico para assegurar o crescimento sustentado da economia. Com um enorme poder de alavancar os demais setores e fonte determinante da inovação e do desenvolvimento tecnológico, a indústria tem sido o centro dos planos de desenvolvimento implementados com sucesso em todo o mundo.

Os governantes e os parlamentares eleitos em 2022 terão a responsabilidade e o privilégio de formular as políticas necessárias para a retomada do crescimento econômico e para a melhoria do padrão de vida dos brasileiros nas próximas décadas.

Os 21 documentos da série *Propostas da Indústria para as Eleições 2022* têm o propósito de contribuir para a elaboração dessas políticas. Eles apresentam diagnósticos e soluções para superarmos os problemas que reduzem a competitividade da indústria e para construirmos as bases de um futuro melhor para o país.

A insegurança jurídica é um dos fatores que mais afetam nosso ambiente de negócios. As empresas precisam confiar na estabilidade das regras para tomar decisões de longo prazo, como contratações, financiamentos, investimentos e inovações. A falta de segurança jurídica dificulta o processo decisório, além de elevar os custos das pessoas, das empresas e do governo em função da maior litigância.

Neste documento, sugerimos ações para redução da insegurança jurídica a partir do aumento da transparência sobre as normas em vigor, da maior clareza nos procedimentos licitatórios, da continuidade das políticas públicas e do estímulo às boas práticas regulatórias.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

RESUMO EXECUTIVO

Há uma crescente percepção nas empresas sobre a importância da segurança jurídica no Brasil. A insegurança jurídica abala a certeza sobre o passado consolidado, a confiança no presente, a legítima expectativa quanto ao futuro e – o que é mais grave – corrói valores indispensáveis à existência e à estabilidade da sociedade.

As ações para a redução da insegurança jurídica devem iniciar pelo reconhecimento dos custos que ela representa para o país e para a sociedade. No limite, esse agravamento da insegurança leva à paralisia decisória do próprio Estado e das empresas.

Por isso, promover a segurança jurídica deve ser uma política de Estado, conduzida com alta prioridade por qualquer governo. O Direito incorpora uma série de valores que, a despeito de sua relevância, podem entrar em choque, exigindo compressões e ajustes. Cumpre ressaltar que é da natureza dos mandatos eletivos – sempre temporários – que se dê ênfase a um ou a outro valor, de acordo com a orientação dos governantes eleitos em um período.

Os motivos da insegurança são diversos, entrelaçados e cumulativos. Parte relevante do papel do Poder Público é garantir o cumprimento do Direito pelos particulares, mas é preciso, em especial, que ele dê o exemplo, exigindo e oferecendo segurança jurídica. Cabe ao Estado, portanto, promover a estabilidade da ordem jurídica – em todos os Poderes, esferas e níveis – e também evitar ser, ele próprio, um agente de insegurança.

O Poder Executivo é encarregado da administração dos bens e dos serviços públicos, da tomada de decisões políticas em caráter individual ou coletivo, bem como da execução de políticas públicas definidas pelo legislador. Desde meados do século XX em diante, o Executivo também tem assumido papel normativo cada vez mais relevante.

Nessas esferas de competências, há diversos gargalos, causadores de insegurança jurídica, oriundos do Executivo, que podem ser reunidos em seis grupos:

- a) incerteza na edição de normas e em processos licitatórios;
- b) descontinuidade de políticas, obras e serviços;
- c) interpretações diversas da interpretação do Direito, firmada pelo Poder Judiciário;
- d) riscos de corrupção e entraves decorrentes do exercício de poderes discricionários;
- e) necessidade de fortalecimento das agências reguladoras; e
- f) protelação e interpretações diversas em matéria tributária.

Este documento apresenta propostas para aprimorar a segurança jurídica no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como na atuação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

INTRODUÇÃO

A segurança jurídica como prioridade para o Estado

Promover a segurança jurídica deve ser uma política de Estado, conduzida com alta prioridade por qualquer governo. O Direito incorpora uma série de valores que, a despeito de sua relevância, podem entrar em choque, exigindo compressões e ajustes. Cumpre ressaltar que é da natureza dos mandatos eletivos – sempre temporários – que se dê ênfase a um ou a outro valor, de acordo com a orientação dos governantes eleitos em um período.

Embora não seja diferente com a segurança jurídica – que pode ser promovida em maior ou menor extensão e de diferentes formas –, as circunstâncias particulares do Brasil se combinam para destacar o tema como uma das preocupações centrais do governo a ser eleito, qualquer que seja sua linha partidária.

A promoção da segurança jurídica é uma pauta suprapartidária, porque o tema envolve não só o funcionamento do Estado e dos agentes econômicos, mas também – e principalmente – a própria subsistência das famílias.

A confiança no Direito, nas instituições e na estabilidade das relações jurídicas é indispensável para que se possa empreender, investir e contratar. A percepção de insegurança e a desconfiança do mercado desestimulam a oferta de bens e serviços, assim como a inovação e a entrada de novos competidores, porque é apenas com um mínimo de previsibilidade quanto ao futuro que custo e retorno de projetos e iniciativas podem ser projetados.

Além disso, a sensação de instabilidade reduz a atratividade do país para investidores estrangeiros, aumenta os custos envolvidos na obtenção de financiamento, afeta a taxa de câmbio e pode alimentar a inflação¹. O consumidor é obrigado a arcar com as consequências de uma menor concorrência e de preços mais altos, e a sociedade em geral perde com a redução da capacidade de investimento e de contratação dos agentes econômicos. O que é gasto com custos maiores não retorna como aprimoramento e novos empregos.

A insegurança jurídica é um problema crônico no Brasil, que, apesar de ter sido uma marca do passado e do presente, não pode comprometer seu futuro.

¹ Um carga elevada de insegurança afeta os custos da atividade econômica, tornando mais difícil e caro o financiamento, por meio seja de crédito, seja de investidores. Isso é particularmente pesado para cadeias produtivas mais longas e complexas – como ocorre com a indústria –, que envolvem múltiplos atores e atividades, em diferentes contextos produtivos, e prejudica a competitividade do Brasil no cenário internacional. Ver Cunha (2021, p. 205-206).

A preferência por soluções imediatistas, que resolvam um caso ou atendam a interesses de momento, precisa ceder em nome da imagem do país e da reconstrução da cultura do Estado e da sociedade.

Embora de difícil aplicação efetiva, a saída já é conhecida e passa pela simplificação das normas incidentes sobre as atividades econômicas, sua estabilidade – inclusive diante de novas interpretações – e sua efetiva execução, especialmente por parte do Estado.

Parte relevante do papel do Poder Público é garantir o cumprimento do Direito pelos particulares, mas é preciso, em especial, que se dê o exemplo, exigindo e oferecendo segurança jurídica. Cabe ao Estado, portanto, promover a estabilidade da ordem jurídica – em todos os Poderes, esferas e níveis – e também evitar ser, ele próprio, um agente de insegurança.

O Poder Público alimenta a desconfiança, ao constantemente alterar o Direito – por via legislativa, no momento da aplicação pela Administração, ou por interpretação judicial – mediante a sobreposição de sistemas de controle incoerentes.

Só há segurança quando os efeitos jurídicos dos atos podem ser minimamente previsíveis – *i.e.*, quando se pode saber de antemão o que poderá acontecer. Se as normas são multiplicadas e pulverizadas, ou se seu conteúdo varia no momento de sua aplicação – por parte do Executivo, do Judiciário ou de órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público –, o próprio núcleo do princípio do Estado de Direito é atingido, expresso no ideal do primado do Direito (*rule of law*).

O mesmo ocorre quando o Estado, valendo-se do poder de legislar, edita medidas com o propósito de dificultar ou atrasar o reconhecimento ou a satisfação de suas dívidas.

É o que se verifica, por exemplo, nas inúmeras reformas dos precatórios. O problema também se dá quando o Poder Público se aproveita de prerrogativas e isenções processuais para estender, de forma indefinida, o tempo dos processos de que é parte – inclusive para obter, via modulações ou mudanças de jurisprudência, algo a que não faria jus, de início, de acordo com o Direito estabelecido à época.

Em todas essas ocasiões, o Estado vai de encontro ao *rule of law*, agindo contra a estabilização das pretensões e gerando uma percepção geral de resistência injustificada.

A complexidade do sistema normativo também contribui para uma sensação de insegurança. Quando até abrir empresas e pagar tributos é algo difícil, verifica-se uma prejudicial inversão: a atividade-fim dos agentes econômicos fica em segundo plano, porque as preocupações burocráticas exigem muito de sua atenção.

A palavra de ordem deve ser a simplificação de procedimentos e exigências – não para dispensar cautelas necessárias e relevantes, mas para garantir que as finalidades pertinentes sejam atingidas da melhor forma possível, sem impor sacrifícios dispensáveis aos agentes econômicos.

Alguns dados

Não há dúvida alguma quanto à relevância do tema no Brasil – e são vários os indicadores que o confirmam. Um deles é o *Rule of Law Index*, divulgado pelo *World Justice Project*. Segundo o documento, a pontuação do Brasil, em 2020, era de apenas 0.50, de um total de 1.00. Essa nota, abaixo das médias global (0.56) e regional (0.53 – América Latina), é a pior já obtida desde 2015², ficando, hoje, atrás de países como Trinidad e Tobago, Jamaica, Argentina, Chile e Uruguai.

Embora elementos como a corrupção e a avaliação da Justiça criminal contribuam para prejudicar a pontuação do país, o Brasil segue abaixo da média mundial – e, em certos casos, da regional – em outros temas, como direitos fundamentais, segurança, execução e cumprimento da regulação, e Justiça civil.

Pesam aqui, por exemplo, a proteção insuficiente aos direitos fundamentais, a inefetiva tutela ao devido processo legal, a longa tramitação dos processos cíveis e administrativos e a dificuldade na execução das decisões judiciais.

Na mesma linha, o relatório *Competitividade Brasil 2019-2020* da CNI aponta que a baixa competitividade do país se agravou no quesito segurança jurídica, onde ficamos em 15º lugar entre os 18 países analisados. Como aponta o relatório, o tema inclui “*aspectos regulatórios que impactam diretamente o setor privado, com base em percepções sobre a garantia do cumprimento das normas jurídicas (aspectos relacionados à execução de contratos, a direitos de propriedade, à polícia e à justiça) e a facilidade para questionar ações e regulamentações do governo por meio do sistema legal, e em indicadores de eficiência na execução de contratos*”.

Apesar de se situar no terço intermediário do ranking quanto à execução de contratos e normas jurídicas, o Brasil ficou na penúltima posição na variável “Eficiência do arcabouço legal em questionar a regulação governamental”³.

O custo Brasil, que segue sendo um problema, se soma à percepção dos empresários acerca do rumo político no país: 60% dos empresários ouvidos pela Amcham Brasil em 2021 registram que “*a maior preocupação do ano é a incerteza política*”, à qual se seguem o custo Brasil (48,5%) e a insegurança jurídica (40%)⁴.

Em outras palavras, a agenda política do país segue tendo a tutela e a promoção da segurança jurídica como uma de suas prioridades centrais. Nesse contexto, o objetivo do presente estudo é apresentar sugestões de aprimoramento da segurança jurídica no âmbito do Poder Executivo Federal. Ao final, tangenciam-se também alguns pontos relativos aos Poderes Legislativo e Judiciário, e também ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas.

2 Excetuando 2016, ano em que houve uma discreta melhora (de 0.54 para 0.55), o país tem caído de forma consistente (redução anual de 0.01), sendo que, de 2020 para 2021, a queda foi ainda maior (0.02).

3 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Competitividade Brasil 2019-2020**. Brasília: CNI, 2020. p. 31, 43.

4 Ver World Bank (2021a).

1 OS COMPONENTES ESSENCIAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica incorpora os seguintes componentes essenciais:

- **Clareza e publicidade das normas:** as leis e os demais atos normativos devem estabelecer, de forma compreensível, direta e objetiva, o que se impõe e quais são as consequências, decorrentes das ações e omissões das pessoas. Além disso, as normas precisam ser divulgadas e permanecer acessíveis, para que todos possam se informar sobre seus direitos e deveres e, com base nisso, organizarem suas vidas e seus negócios.
- **Estabilidade do direito:** se as normas mudam a toda hora, não há segurança sobre o que é atualmente lícito (ou ilícito) e se permanecerá ou não assim amanhã, tampouco sobre os efeitos jurídicos que as condutas de cada um podem produzir. Mas não é só da produção de normas que se deve tratar. O direito existe da forma como é aplicado na vida das pessoas e, principalmente, no dia a dia da Administração Pública e nos processos judiciais.
- **Respeito às decisões anteriores:** quando a Administração ou a Justiça definirem uma interpretação a ser seguida, é fundamental que se atenham a essa leitura nos casos posteriores. Nos momentos de mudança – naturais e inevitáveis – é necessário que sejam respeitadas as situações anteriormente constituídas. Como o que importa é a forma como a lei é aplicada, a flutuação na sua interpretação equivale, na prática, à constante edição de novas leis – e não há estabilidade em um ambiente como esse.

A segurança jurídica, aplicável aos três Poderes, bem como aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público, pode ser prejudicada pela atuação errática de qualquer um deles.

Figura 1 - Matriz para superar a insegurança jurídica



Fonte: Elaborado pela CNI.

2 SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

O Poder Executivo é encarregado da administração dos bens e dos serviços públicos, da tomada de decisões políticas em caráter individual (como, por exemplo, a desapropriação de um imóvel para a construção de um hospital) ou coletivo, bem como da execução de políticas públicas definidas pelo legislador. De meados do século XX em diante, o Executivo também tem assumido papel normativo cada vez mais relevante.

Nessas esferas de competências, há diversos gargalos causadores de insegurança jurídica oriundos do Executivo, que podem ser reunidos em seis grupos: (a) incerteza na edição de normas e em processos licitatórios; (b) descontinuidade de políticas, obras e serviços; (c) interpretações diversas da interpretação do Direito, firmada pelo Poder Judiciário; (d) riscos de corrupção e entraves decorrentes do exercício de poderes discricionários; (e) necessidade de fortalecimento das agências reguladoras; e (f) protelação e interpretações diversas em matéria tributária.

Incerteza na edição de normas e em processos licitatórios

Tradicionalmente, imaginava-se que, enquanto cabia ao Legislativo criar as normas, ao Executivo, cabia apenas aplicá-las. Hoje, porém, sabe-se que toda interpretação e consequente aplicação do Direito contribui, em alguma medida, para a criação⁵ desse arcabouço normativo.

Além disso, o Executivo também atua no plano da criação normativa, ao editar decretos e atos administrativos, que podem: (a) regulamentar a aplicação de uma lei, aprovada pelo Legislativo⁶; ou (b) regular diretamente determinados temas de envergadura constitucional (isto é, sem lei anterior)⁷. Há, ainda, as delegações legislativas feitas a agências reguladoras, que acabam por exercer uma função quase legislativa no âmbito dos seus respectivos setores⁸. Sem mencionar que grande parte da atividade burocrática se desenvolve conforme atos normativos secundários, como portarias e ordens de serviço⁹ que encontram fundamento apenas parcial nas leis em vigor.

5 Sobre o tema, ver Otero (2003). De todo modo, parece óbvio que a atividade de regulamentação administrativa envolve algum espaço de criatividade, sob pena de ser mera repetição inútil das palavras da lei.

6 CF/88: "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**".

7 CF/88: "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;"

8 ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. [S.l.: s.n.], 2013.

9 MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. [S.l.: s.n.], 2015.

Exemplos concretos podem ser encontrados nas resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) que proíbem, de forma genérica e abstrata (como se lei fossem), a produção, comercialização e importação de determinados produtos sem a devida comprovação de risco iminente à saúde. A edição desses atos, em geral, não depende de procedimentos tão complexos e rigidamente estabelecidos quanto o adotado no Legislativo. Por isso, eles acabam sendo mais instáveis do que as leis.

Como as leis e a Constituição não dedicam maior atenção ao alcance e limites da esfera regulamentar, o exercício da função normativa pelo Executivo acaba se tornando mais opaco, imprevisível e assistemático – o que, por natural, prejudica a estabilidade das relações e, assim, a segurança jurídica, com consequências negativas óbvias para a atividade produtiva.

A principal preocupação deve ser com a transparência das normas editadas. Como visto, a publicidade do Direito – sua divulgação e a possibilidade de acesso a ele pelas pessoas – é uma exigência básica da segurança jurídica. Embora ainda seja comum, a simples publicação em diário oficial ou jornais locais não é suficiente, em especial considerando os avanços recentes das telecomunicações.

É preciso, portanto, dar divulgação a esses atos que impactam na esfera dos cidadãos também pela internet, de forma completa e mais facilmente acessível. Ademais, as inúmeras normas administrativas devem passar por um processo de consolidação e atualização, para que fique claro para as pessoas o conjunto de obrigações e direitos que elas têm. Todas essas dificuldades – que integram o “Custo Brasil” – tornam mais caro e complexo empreender no país. Se o objetivo é a clareza, soterrar os agentes econômicos em normas inacessíveis, cujo teor não se conhece de antemão, é seguramente algo a ser evitado.

Buscando suprir essa lacuna, o Decreto 10.139/2019 determinou a revisão dos atos normativos de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, além de autarquias e fundações. Também determinou uma ampla revisão de todas as normas hierarquicamente inferiores a decretos, com o objetivo de atualizar, simplificar e consolidar os atos infralegais. Além disso, de forma particularmente positiva, proibiu a revogação tácita¹⁰ e determinou a revogação de normas cujos efeitos tenham-se exaurido no tempo ou cuja necessidade ou significado não possam ser identificados.

O procedimento instituído pelo decreto, que foi apelidado de “revisão”, foi dividido em cinco fases, que estavam previstas para serem concluídas em novembro de 2021. Evidenciando a importância dessa revisão, ao final da terceira fase, foram identificados 67.250 atos normativos, 32.341 dos quais foram examinados (48%) e resultaram na revogação de quase 14 mil atos.

Em agosto de 2021, foi editado o Decreto 10.776, prorrogando o final da quinta etapa para março de 2022. Depois desse prazo, a Administração Pública não poderá aplicar

10 Aquela em que o legislador não indica expressamente quais regras anteriores estão sendo alteradas ou revogadas.

multa ou indeferir requerimentos com base em norma não consolidada. Trata-se de um avanço fundamental para o ambiente de negócios no Brasil.

A partir da entrada em vigor do decreto, em fevereiro de 2020, também passaram a ser permitidos apenas três tipos de atos normativos na Administração Pública inferiores a decreto: portarias, resoluções e instruções normativas.

O decreto, portanto, contribui expressivamente para o aumento da segurança jurídica e tem objetivos importantes. No entanto, para conservar sua eficácia, é preciso que a Administração Pública atue ativamente para manter a consolidação sempre atualizada a partir das novas portarias, resoluções e instruções normativas que vierem a ser editadas.

Ademais, é importante a implementação e o monitoramento do dever de colocar à disposição, nos sítios dos órgãos e entidades, a íntegra dos regulamentos, sob pena de não lhes reconhecer a vigência. Como antecipado, essa é uma medida importante para garantir que os cidadãos tenham fácil acesso às normas editadas pela Administração Pública.

Outra contribuição para o aumento da segurança jurídica foi a edição da Lei 13.655/2019, que incluiu os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Os novos dispositivos, entre outras coisas, impõem às autoridades públicas o dever de “atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas”. Preveem, ainda, que:

- nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão;
- a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas;
- a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais; e
- para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. Inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

Embora os dispositivos sejam um passo importante, sua eficácia ainda depende de a Administração Pública, dos órgãos de controle e do Judiciário atuarem para garantir a observância a esses dispositivos e aplicar as sanções cabíveis em caso de violação¹¹.

11 MENDONÇA, José Vicente Santos. **Aplicação da LINDB pelo Supremo e pelo STJ**: o que os dados falam? 05 out. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/aplicacao-da-lindb-pelo-supremo-e-pelo-stj-o-que-os-dados-falam-05102021>. Acesso em: 19 abr. 2022.

Por isso, é importante criar, nos órgãos da Administração Pública, a cultura de análise de efeitos práticos das decisões, bem como de preocupação com atos jurídicos finalizados.

Além disso, como o Executivo também aplica a lei, quando certa interpretação do direito estiver sendo observada pelos órgãos administrativos, sua eventual modificação – isto é, a mudança do que se extrai das leis e dos regulamentos – deve respeitar a confiança que os particulares depositaram na orientação até então vigente, bem como uma certa uniformidade com as demais interpretações sobre a mesma norma, para garantir previsibilidade e capacidade de antecipação das consequências resultantes da prática de determinados atos.

Em alguma medida, a LINDB tenta enfrentar esse ponto, ao estabelecer que a revisão quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja produção já houver sido completada, levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, declarem-se inválidas situações plenamente constituídas.

Essa cautela também é objeto de explícita menção pela legislação federal¹². A interpretação oficial, portanto, torna-se obrigatória para o próprio Poder Público, sendo vedado aos órgãos que compõem a Administração Pública conferir, com base em novas interpretações, efeitos retroativos a situações consolidadas. Como aprimoramento, pode-se apontar a necessidade de expressa incorporação dessa exigência pelos estados e municípios.

Por fim, no que diz respeito aos procedimentos licitatórios, é fundamental que o Poder Público, nos casos em que se exija licenciamento ambiental, providencie a licença ambiental prévia, com aprovação da viabilidade do empreendimento, antes do início do processo de seleção de licitantes, sob pena de o objeto licitado ser frustrado, caso não haja aprovação da viabilidade ambiental pelo órgão competente.

A nova lei de licitações estabelece que o edital poderá prever como responsabilidade do contratado a obtenção do licenciamento ambiental. O Executivo, no exercício do seu poder regulamentador, pode converter essa faculdade em obrigação para os órgãos da Administração Pública federal, no sentido de que a aprovação da viabilidade ambiental do objeto da licitação seja feita anteriormente ao certame.

Com essas medidas simples, que podem ser adotadas diretamente pelo Poder Executivo, reduzem-se os riscos de que obras fiquem paradas por anos, até que haja a emissão das licenças necessárias para seu prosseguimento.

Descontinuidade das políticas públicas

É comum que a alternância de grupos políticos no poder seja acompanhada de mudanças substanciais nas políticas em curso, inclusive naquelas com pretensões de longo prazo. Embora seja natural que as prioridades e as preferências de partidos diferentes

12 Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único: “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**”.

sejam igualmente diversas, é desejável que políticas de longo prazo sejam preservadas, ao menos até que os efeitos de sua substituição ou interrupção sejam razoavelmente estudados e enfrentados pelos novos governos. Não há um mecanismo jurídico que crie travas pontuais a alterações substanciais em políticas públicas, nem que preserve investimentos de longo prazo já programados.

O problema pode ser remediado, mediante a inclusão de análise de impacto e custo-benefício em qualquer processo que envolva a criação, modificação ou a interrupção de políticas públicas.

Nesse sentido, a Lei 13.874/2019, também conhecida como Lei de Liberdade Econômica, incluiu a previsão de que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório.

Para que a previsão seja eficaz, no entanto, é preciso que essas análises sejam embasadas por considerações fundamentadas e, sempre que possível, numéricas. Análises de Impacto Regulatório (AIRs) baseadas em especulações ou intuições perdem o seu propósito e são ineficazes para garantir a avaliação dos efeitos reais de políticas públicas.

Ademais, o art. 21 do Decreto 10.411/2020, que regulamentou a AIR, estabelece que a inobservância do procedimento da AIR “não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada, tampouco acarreta a invalidade da norma editada”. É importante que o dispositivo não seja interpretado como uma liberalidade para a não realização de AIR, mas apenas como norma que busca evitar que problemas pontuais, no processo de elaboração da análise, ensejem a invalidade da norma em questão¹³.

Ainda, após a incorporação da prática, é importante que ela seja estendida também aos decretos ou, no mínimo, aos decretos sobre temas mais relevantes, para que também o Poder Executivo - e não apenas as agências reguladoras e outros órgãos da Administração Pública - atendam a esse dever. Atualmente, o art. 2º do Decreto 10.411/2020 afasta a exigência de AIR para edição de decreto ou atos normativos, a serem submetidos ao Congresso Nacional.

Deixar claro quem são os ganhadores e os perdedores na adoção de uma política pode contribuir para a transparência e para a constância da atividade do Estado. É verdade que a Lei de Responsabilidade Fiscal já exige algo semelhante¹⁴, mas esse comando se restringe aos custos gerados para o Estado; não são computados, portanto, os benefícios esperados/extintos com a criação, alteração ou interrupção de uma política.

13 PINHEIRO, Victor Marcel. **Análise de impacto regulatório é facultativa para a administração pública federal?** 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/analise-de-impacto-regulatorio-e-facultativa-para-a-administracao-publica-federal-27082020>. Acesso em: 19 abr. 2022.

14 LRF, art. 16: “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

Protelação para cumprimento da orientação dos tribunais

É igualmente notório que o Poder Público – especialmente os estados e os municípios – frequentemente adota uma postura protelatória à interpretação do direito já afirmada pelos tribunais. Não por acaso, as entidades públicas brasileiras são os maiores litigantes do País¹⁵, onerando a máquina judicial e ampliando os custos incorridos por todas as pessoas que necessitam do Judiciário. Essa resistência consciente e estratégica ao que se extrai da Constituição e das leis já foi criticada até no Supremo Tribunal Federal¹⁶.

Aqui, também, houve alguns avanços. A criação da súmula vinculante foi uma evidente melhoria¹⁷, na medida em que permite que o STF dê uma força mais intensa a sua orientação sobre um tema, obrigando o Executivo a cumpri-la. Eventual desobediência caracteriza uma infração para os servidores públicos¹⁸ e, depois de discutida no âmbito administrativo, pode ser levada diretamente ao STF, que terá o poder de determinar as correções que se mostrem necessárias¹⁹.

Vale o registro de que a recorrência do calote aos precatórios, decorrente da sucessão de emendas constitucionais de parcelamento, também representa um grave problema para a segurança jurídica e, até mesmo, para o Estado Democrático de Direito²⁰. De nada valem as limitações ao poder do Estado, se as sentenças judiciais não forem cumpridas. Dessa forma, é preciso que se priorize a regularização do regime de precatórios e que se cumpra o regime definido em lei.

Redução da discricionariedade

Em muitos casos, o Executivo dispõe de certa margem de decisão – a lei não determina em detalhes tudo o que deverá ser feito; em alguns campos, ela deixa aos agentes públicos o poder de tomar a decisão sobre o que é mais conveniente e oportuno. Isso é o que se chama discricionariedade.

Ela se torna um problema especial, quando é usada no âmbito da regulação e na fiscalização das atividades econômicas (como, por exemplo, na concessão de licenças para que estabelecimentos funcionem). Reduzi-la nesses campos é importante não só

15 Estudo do CNJ (2012) revela que o setor público federal ocupa a primeira posição no ranking de maiores litigantes, seguido do setor bancário e dos setores públicos estadual e municipal, respectivamente, em terceiro e quarto lugares. A Administração Pública respondeu por 22,77% de todos os processos do país, no corte temporal do estudo.

16 A propósito, ver voto do ministro Marco Aurélio nos EDcl na ADI 351/RN: “Além desse aspecto, há outro: o viés estimulante. A partir do momento em que o Supremo não declara – como deve fazê-lo – inconstitucional uma lei desde o nascedouro, acaba por incentivar as casas legislativas do Brasil a editarem normas à margem da Carta Federal, para que subsistam, com a passagem do tempo, as situações constituídas – que, sob o ângulo do aperfeiçoamento, assim não se mostram –, as quais, posteriormente, serão endossadas, muito embora no campo indireto, presente a modulação. Acaba por surgir instituto novo, como já ressaltéi no Plenário – o da inconstitucionalidade útil –, para o que, aliás, contribui a morosidade da máquina judiciária”.

17 CF/88, art. 103-A.

18 Lei 9.784/1999, art. 64-B.

19 Lei 11.417/2006, art. 7º.

20 JUSTEN FILHO, Marçal. **Novo calote aos precatórios**: a demonstração da ineficácia do Direito brasileiro. 31 ago. 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/novo-calote-aos-precatorios-a-demonstracao-da-ineficacia-do-direito-brasileiro-31082021>. Acesso em 19 abr. 2022.

porque ela tende a aumentar a ineficiência e o espaço propício para a corrupção, mas também porque sua limitação fortalece a legitimidade da atuação do Estado.

O poder do Executivo é limitado pela lei, que serve como fundamento para tudo o que ele faz. Assim, o grau de discricionariedade existente em cada caso dependerá dos parâmetros legais aplicáveis²¹. Quanto maior a limitação prevista na lei, mais espaço terá o Judiciário para controlar o que o Executivo fizer. Dessa forma, é no próprio texto legal – e não na opinião que se tenha sobre o erro ou acerto de cada ato –, que se deve procurar a medida da atuação discricionária legítima do Executivo.

O respeito às balizas legais é especialmente relevante quando se trata de agências reguladoras, que têm grandes poderes – inclusive para a edição de normas. Se é verdade, por um lado, que a atribuição dessas competências se justifica por razões técnicas e institucionais – em particular, a especialização das agências naquela matéria –, também é certo, por outro, que elas não podem contrariar ou refazer as decisões que constam das leis. Em vez disso, seu papel é tomar essas decisões como pontos de partida para a regulação dos respectivos setores estratégicos, conforme as finalidades almejadas em lei.

Há outro problema grave, que diz respeito ao silêncio administrativo. Por razões de eficiência, não se pode admitir que o Executivo disponha de um tempo ilimitado para agir ou responder – notadamente nos casos em que a atividade privada dependa dessa atuação ou resposta.

Isso é outra fonte de insegurança, uma vez que nunca se pode prever exatamente quando (ou se) será possível iniciar ou conduzir certos negócios.

Buscando endereçar esse problema, a Lei 13.874/2019 passou a estabelecer que o silêncio administrativo, após determinado prazo, importará aprovação tácita para todos os efeitos nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica.

No entanto, por força do art. 1º, §5º da Lei, a regra do silêncio administrativo positivo não se aplica aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que pode prejudicar a eficácia da previsão.

Proteção das agências reguladoras

Como se sabe, as agências reguladoras desempenham papel fundamental na regulação de setores técnicos. Assim, é importante que o Poder Executivo fortaleça a independência e promova os estímulos necessários para que esses órgãos sejam capazes de atrair talentos técnicos.

Portanto, pode-se pensar na importância de:

- valorização do trabalho técnico;
- não interferência nas decisões técnicas tomadas pelos órgãos e ausência de pressões políticas públicas ou privadas para desvirtuar a atuação das agências;

21 BINENBOJM, G. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. [S.l.: s.n.], 2017. p. 91.

- preencher vagas abertas em períodos razoáveis de tempo, notadamente nos cargos de liderança, e evitar que as agências fiquem sem quórum para decidir;
- nomear dirigentes com expertise no campo de atuação das agências; e
- respeitar relatórios técnicos.

Essas medidas são fundamentais para fortalecer o papel que as agências podem desempenhar em democracias, privilegiando a regulação técnica em áreas fundamentais.

A protelação e as interpretações diversas em matéria tributária

A hostilidade do ambiente tributário no Brasil é um fenômeno amplamente registrado. Segundo relatório divulgado pelo Banco Mundial em 2017, o compliance tributário brasileiro exige o maior número de horas entre todos os países avaliados pelo banco, resultando no consumo de 1,5%, em média, do faturamento anual das empresas.

Isso se dá porque a legislação tributária é vasta, porque veiculada não apenas por leis, mas também por soluções de consulta, além de atos regulamentares, como portarias, decretos e instruções normativas, editadas pelas mais diversas esferas administrativas federais, estaduais ou municipais, muitas vezes reforçando conflitos de competência não dirimidos pela Constituição ou Lei Complementar.

E não é só isso. Para além da complexidade normativa em matéria tributária, existe outra dificuldade crônica, relativa à recorrente postura da Administração Pública de protelação para cumprimento ou interpretação de forma diversa das decisões judiciais proferidas pelos Tribunais Superiores, inclusive aquelas firmadas em teses e padrões decisórios vinculantes, o que acaba por subverter o sistema de precedente que a EC 45/2004 e o Código de Processo Civil de 2015 tentam implementar.

A protelação e as interpretações diversas dessas decisões judiciais se dão em razão de um argumento de constitucionalidade. A defesa da Fazenda Pública é de que tão somente a Constituição poderia prever uma hipótese de vinculação do Poder Executivo ao Poder Judiciário, como acontece com as Súmulas Vinculantes (art. 103-A, CF/88) e decisões proferidas no bojo de ações de controle concentrado de constitucionalidade (art. 102, § 2º, CF/88).

Fiel a essa linha, a Administração Tributária cria dificuldades para o aproveitamento de créditos e repetição de indébito em questões pacificadas, seja por atos infralegais por meio de instruções normativas, seja pela criação de exigências procedimentais desproporcionais. Diversos exemplos podem ser citados quanto ao crônico descumprimento de decisões judiciais.

Primeiro, vale citar a divergência em torno da forma correta de aproveitamento do crédito do PIS e da Cofins, obtido mediante a exclusão do ICMS da sua base de cálculo. Assim, apesar de sedimentado o entendimento pela exclusão do ICMS da base de cálculo das referidas contribuições, permanecia controverso se o imposto a ser retirado seria o destacado na nota fiscal ou o efetivamente pago pelo contribuinte – o que seria julgado

pelo STF, no bojo dos Embargos de Declaração apostos no RE 574.706, com repercussão geral reconhecida e julgamento em maio de 2021.

No entanto, antes do julgamento, em 2018, a Receita Federal publicou a Solução de Consulta Interna (Cosit) 13, de 18/10/2018, resolvendo a questão de forma desfavorável aos contribuintes.

Além disso, criam-se obstáculos na aplicação da jurisprudência sobre a não tributação de algumas rubricas com natureza indenizatória da folha de salários, as quais, conforme entendimento dos Tribunais Superiores, não devem ser incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária. Mesmo assim, o INSS e ministérios continuam fazendo incidir tributos sobre as rubricas consideradas pela jurisprudência como isentas.

Nessa linha, a rubrica referente ao aviso-prévio indenizado – que, como o nome já diz, é de natureza indenizatória – gerou polêmica quanto a sua inclusão na base de cálculo da contribuição previdenciária até 2014, momento em que foi publicado o julgamento do REsp 1.230.957/RS. Apesar de a decisão ter sido clara quanto à não incidência do tributo sobre a referida rubrica, tanto a RFB como a própria PGFN ainda não consideravam correta a decisão, não permitindo que os contribuintes buscassem os meios administrativos competentes para o aproveitamento dos créditos tributários.

O posicionamento favorável ao contribuinte somente ocorreu dois anos depois com a edição da Nota PGFN/CRJ 485/2016, que, ao analisar a decisão do STF sobre o (tema 759) que entendeu inexistente a repercussão geral do tema “incidência de contribuição previdenciária sobre a verba recebida por empregado a título de aviso-prévio indenizado”, incluiu na lista de dispensa de contestar e recorrer.

Importante destacar que esse entendimento não deu ao contribuinte a possibilidade de compensar os créditos referentes ao aviso-prévio indenizado de forma administrativa, mas somente orientou os procuradores da Fazenda a não contestar ou recorrer sobre a matéria.

Nesse sentido, somente em 23 de janeiro de 2019 (cinco anos após o reconhecimento judicial da tributação indevida sobre o aviso-prévio indenizado), por meio da COSIT 31/2019, é que foi possibilitada à pessoa jurídica a apuração do crédito relativo à contribuição previdenciária sobre o aviso-prévio indenizado, tendo o direito de utilizá-lo na compensação de contribuições previdenciárias correspondentes a períodos subsequentes.

Outro exemplo diz respeito ao salário-maternidade, Tema 72 do STF, cujo julgamento, ocorrido no dia 5 de agosto de 2020, decidiu favoravelmente aos contribuintes pela inconstitucionalidade da cobrança da contribuição previdenciária patronal sobre o salário-maternidade. No entanto, apenas mais de um ano depois da decisão é que a Receita Federal publicou a Solução de Consulta 127, de 14 de setembro de 2021 (DOU de 29.09.2021), esclarecendo ser inconstitucional a incidência da contribuição previdenciária patronal sobre o salário-maternidade.

Portanto, por mais que o direito ao recebimento ou ao aproveitamento de créditos perante a Fazenda Pública deva ser limitado mediante a análise da Administração Pública – avaliando se aquele crédito efetivamente existe e se sua quantificação está correta – essa não pode criar obstáculos e impedir que a definição judicial seja cumprida.

Tais obstáculos afrontam o valor da segurança jurídica, geram enriquecimento sem causa do fisco, diferenciam os tipos de controle de constitucionalidade pelo grau de vinculação da decisão do Tribunal Superior e negam a consolidação da teoria de precedentes brasileiros.

3 SEGURANÇA JURÍDICA NOS OUTROS PODERES E NOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Embora o foco do presente estudo seja no Poder Executivo, é importante apontar também, ainda que brevemente, a relação de outros poderes e dos órgãos de controle com a segurança jurídica.

3.1 Poder Legislativo

O principal problema da segurança jurídica é a estabilidade das normas, motivo pelo qual o Legislativo – que existe justamente para modificá-las – constitui um foco natural de atenção. Se a mudança do direito é inerente a sua função, é preciso que se cuide para que o processo que resulta nessas alterações seja, ele mesmo, transparente, previsível e cuidadoso quanto à necessidade de garantir transições suaves²².

De forma específica, avanços importantes poderiam ser obtidos mediante pequenas cautelas, voltadas a garantir: (a) o respeito ao procedimento previsto para a elaboração das leis; (b) a qualidade dos argumentos usados na deliberação parlamentar, tendo em vista, em especial, os dados de natureza técnica pertinentes ao tema regulado; e (c) a coerência regulatória.

Quanto ao primeiro ponto, relativo ao procedimento, o inimigo é a falta de transparência a respeito das etapas da tramitação dos projetos e dos requisitos a serem seguidos ao longo do caminho.

A articulação política, parte indispensável da atuação partidária, envolve obtenção e troca de apoio. No entanto, o uso estratégico do elemento-surpresa não pode ser algo frequente, a ponto de se tornar corriqueiro.

A eliminação de incertezas no processo legislativo, além de aumentar a percepção de segurança jurídica, ao permitir que a sociedade acompanhe os trabalhos e possa se organizar para influenciar os debates, reduz questionamentos perante o Poder Judiciário, que não deve ser um participante normal do processo político.

Quanto ao segundo ponto, é imprescindível que o Poder Legislativo leve em consideração as informações técnicas relevantes ao editar normas.

²² O que hoje é objeto de norma expressa, voltada para as instâncias administrativas, controladoras e judiciais – ver LINDB, art. 23 (incluído pela Lei 13.655/2018).

Isso é particularmente importante em matéria de regulação econômica, já que as leis interferem com o mercado e podem criar custos tanto para os consumidores, como para os fornecedores de bens e serviços. **Para lidar com esse problema, um bom meio – já em uso em certos contextos – é a inclusão, no processo legislativo, de uma etapa formal dedicada à análise do impacto que os projetos podem ter, caso aprovados**²³.

Como visto, essa tendência tem ganhado força no campo do Poder Executivo. Não há, no entanto, por que restringir o escopo dessa medida ao Executivo. Ao contrário, em outros países essa já é uma realidade bem-sucedida no processo legislativo há algumas décadas²⁴.

Ao que parece, um dos obstáculos a sua incorporação pelo Legislativo brasileiro seria a forma como se exerce o poder de emenda – um projeto pode sofrer propostas de alteração por parte de um grande número de parlamentares e órgãos, ao longo de quase toda a sua tramitação.

Outro problema decorreria do controle da agenda legislativa pelo Executivo, que age por meio de medidas provisórias e pedidos de urgência nos seus projetos²⁵. Ainda assim, contudo, nada impede que essas medidas e etapas venham acompanhadas de um mínimo de dados e de reflexão sobre os impactos esperados relativos ao que se propõe.

Com as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.665/2018, as esferas judicial, administrativa e controladora passaram a ter a obrigação formal e explícita de considerar as consequências práticas das decisões que pretendem tomar²⁶ - motivo pelo qual não há por que deixar de fora apenas o Poder Legislativo.

Além da adoção da análise de impacto no processo legislativo – o que é desejável por si –, pode-se dizer que os projetos provenientes do Poder Executivo já devem vir acompanhados de análises como essas²⁷.

Isso contribuiria para racionalizar a atividade do Poder Legislativo, agregando mais estabilidade à alteração do direito. Nessa linha, o Decreto 10.420/2020 permite, explicitamente, que a Casa Civil da Presidência da República exija, quando considerar conveniente, que

23 Apontando a existência de um direito fundamental à justificativa, que impõe uma série de cuidados ao processo de elaboração normativa, ver Barcellos (2016).

24 Sobre a experiência internacional na implementação de avaliação de impacto legislativo como mecanismo para melhorar a qualidade normativa, notadamente a partir dos exemplos do Canadá e Reino Unido, ver Kässmayer (2017).

25 Ver Vieira (2017, p. 48 e 53-4). O autor ainda aponta para o protagonismo do Poder Executivo, a partir do dado de que suas proposições tiveram, entre 2002 e 2015, um índice de conversão em lei de mais de 50%, índice 10 vezes maior do que os demais atores políticos, notadamente parlamentares individuais (índices inferiores a 5%).

26 Decreto-Lei 4.657/1942, arts. 20 e 21 (incluídos pela Lei 13.655/2018).

27 A doutrina aponta que, mesmo com a existência do art. 37 do Decreto 4.137/2002, que, regulamentando a Lei Complementar 95/1998, estabeleceu critérios que apontem para o impacto das medidas normativas propostas, não tem sido integralmente respeitado pelo Poder Executivo, em razão da ausência de sua obrigatoriedade. Nesse sentido, ver Meneguín (2010) e Salinas (2008).

órgãos que apresentem propostas de atos normativos realizem uma análise de impacto das suas propostas²⁸.

Quanto ao terceiro ponto, é importante que o Poder Legislativo atue de modo a promover a coerência regulatória, evitando a criação de um sistema normativo marcado por conflitos entre as normas de diferentes esferas federativas.

A coerência regulatória é uma ideia elementar para a OCDE, considerando que um sistema normativo, marcado por dissonância e conflito, constitui-se em grave obstáculo ao desenvolvimento.

O direito brasileiro já contempla uma série de instrumentos para esse fim²⁹, e o Congresso Nacional tem um papel da maior relevância aqui. A coerência regulatória pode ser promovida, por exemplo, por meio da edição de normas gerais em temas de competência legislativa concorrente³⁰, da aprovação de leis complementares relativas à cooperação entre os entes federativos³¹, e até mesmo da edição de leis em matérias de competência privativa da União – que podem recortar certos aspectos da sua disciplina da incidência de normas estaduais, distritais ou municipais³².

O Legislativo pode, portanto, ser o agente de harmonização que os agentes econômicos esperam, criando-se um ambiente de negócios saudável, em especial em uma Federação com três níveis de competência (federal, estadual/distrital e municipal) com atribuições legislativas próprias).

3.2 Poder Judiciário

A relação existente entre Poder Judiciário e segurança jurídica é direta. Não há confiança no direito ou na estabilidade das relações, se os conflitos não forem julgados com base em critérios claros, prévios e objetivos, definidos pelo Direito.

Isso remete, é claro, à interpretação legítima do Direito e, conseqüentemente, às decisões dos processos, que não podem ser vistas como aleatórias ou arbitrárias, resultantes de meras expressões da preferência momentânea de um juiz.

28 Decreto 9.191/2017, art. 24, III, b (na redação dada pelo Decreto 10.420/2020).

29 PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, p. 125-154, 2017.

30 CF/88, art. 24, § 1º.

31 CF/88, art. 23, parágrafo único. A amplitude e a relevância dessa medida tem sido destacada pela literatura jurídica. Ver Pires (2020, p. 244-245).

32 STF, ADI 3.110/SP, DJ 10.06.2020, Rel. Min. Edson Fachin: “4. A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente. 5. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule) 6. É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União”.

E não é só isso: também é preciso confiar no procedimento em si, como instrumento para apurar a verdade dos fatos e ouvir todos os lados de uma disputa, em um lapso temporal razoável.

No que diz respeito à segurança jurídica na interpretação do Direito, é importante registrar que o Direito não é uma ciência exata e, portanto, cada magistrado ou intérprete pode **chegar a uma conclusão diferente na sua interpretação.**

Ademais, os juízes, como qualquer pessoa, podem mudar sua opinião sobre um tema. Sem contar que, com o tempo, os indivíduos são substituídos, nos cargos, alterando a composição dos órgãos judiciais. Se pessoas com orientações distintas se sucederem, as decisões do órgão podem ter seu sentido alterado.

Tudo isso gera riscos para a segurança jurídica. Não há como se falar em estabilidade ou confiança, se a interpretação judicial flutuar ou variar com excessiva frequência. De pouco adianta que a legislação permaneça vigente por anos ou décadas, se os deveres extraídos dela pelos juízes mudarem muito.

Afinal, ainda assim será difícil (para não dizer impossível) antecipar as consequências jurídicas de um ato ou negócio, não havendo, portanto, estabilidade nas relações (PIRES, 2010). Isso é particularmente sensível, quando os dispositivos envolvidos têm uma linguagem mais aberta, como ocorre com aqueles que enunciam princípios (por exemplo, princípio da boa-fé objetiva) ou utilizam conceitos jurídicos indeterminados (tais como “reputação ilibada”) – o que é particularmente comum na Constituição e em diplomas como o Código de Defesa do Consumidor.

Nesse sentido, são positivas as inovações trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015, que prevê um modelo baseado no prestígio aos precedentes judiciais³³.

No entanto, **não se pode parar na fixação de teses jurídicas. Para que o sistema funcione, é preciso que elas sejam claras e estáveis.** Nessa linha, o Código exige que se dê aos precedentes ampla publicidade³⁴ e autoriza que sua revisão envolva a participação de pessoas ou entidades e a realização de audiências públicas, para que diferentes opiniões sejam ouvidas³⁵ – a exemplo do que ocorre nas comissões legislativas e nas agências reguladoras.

Além disso – e ainda mais importante – de nada adiantaria insistir na observância dos precedentes, se eles mesmos forem fontes de insegurança. Se a segurança jurídica exige a estabilidade das relações, a coerência entre as decisões é algo valioso em si mesmo. Ademais, a alteração dos precedentes deve ser feita de forma que as pessoas e as empresas não sejam surpreendidas e, de preferência, que eventuais alterações só possam produzir efeitos para novos casos³⁶.

33 A literatura jurídica já vinha – e continua – se dedicando ao tema. Ver Mello (2008), Marinoni (2011), Tucci e Cruz (2004) e Legale (2016).

34 CPC, art. 927, § 5º.

35 CPC, art. 927, § 2º.

36 CPC, art. 927, §§ 3º e 4º.

O exemplo tem de vir de cima: os tribunais, em especial o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, devem cuidar de seus precedentes e evitar, tanto quanto possível, criar exceções ou alterar orientações já firmadas.

Afinal, se nem mesmo o órgão judicial que estabelece determinada tese jurídica a observa, como se poderia esperar que os demais a tratassem com seriedade?

Não basta o esforço legislativo. O respeito à jurisprudência deve se incorporar à cultura jurídica para, só então, chegar à sociedade. Hoje, a percepção difundida é de que viradas jurisprudenciais bruscas nunca são descartadas.

Igualmente grave é o fato de não ser incomum que juízes e tribunais deixem de registrar a existência de precedentes de órgãos superiores ou colegiados mais amplos, quando se desviam da orientação pacificada.

Isso implica uma mudança de postura dos próprios juízes. É preciso que os magistrados entendam que sua função institucional não é só realizar a justiça do caso concreto. Como peças fundamentais para a operação da segurança jurídica, eles devem servir mais como órgãos de aplicação do direito – e este, por definição, nem sempre é justo aos olhos de quem deve aplicá-lo.

Apesar disso, ele oferece uma referência de segurança, ao vincular a solução dos litígios a critérios objetivos, de conhecimento público, em lugar das opiniões pessoais de quem se encarregará de resolver a pendência³⁷.

Além de contribuir para o fortalecimento da segurança jurídica, estabilizando sua própria interpretação do Direito, o Judiciário também deve prestigiar a confiança gerada pela postura de outros poderes e agentes, bem como pelas circunstâncias envolvendo cada tomada de decisão.

A ideia elementar é que cidadãos e agentes econômicos não devem ser surpreendidos por uma nova norma, decorra ela de uma lei, de uma nova interpretação ou da intervenção de outro Poder, como o Judiciário.

O fato de ter sido mudada a forma como uma matéria deve ser tratada não deve se voltar contra quem agiu de acordo com uma orientação considerada razoável à época, nem se pode ignorar o entendimento estável da Administração sobre um tema, apenas porque o juiz – com maior ou menor razão – diverge dele.

No que diz respeito à segurança jurídica e procedimento, é preciso que se garanta a participação efetiva dos interessados na formação das decisões estatais. Além de ser uma exigência básica de justiça³⁸, ela repercute diretamente sobre a qualidade do resultado.

37 Ver Habermas (2012) e Schauer (2009).

38 Ver Cappelletti (2002) e Cintra, Grinover e Dinamarco (2005, p. 294).

O debate é enriquecido, quando há ampla possibilidade de se contribuir com dados, opiniões e interpretações³⁹. O ponto se torna ainda mais relevante em função da jurisprudência: se um processo individual pode levar à formação de um precedente, é essencial que todos possam se manifestar sobre as questões jurídicas relevantes.

Para conferir maior estabilidade aos empreendedores, é preciso insistir na efetivação dos mecanismos já existentes de participação nos processos judiciais, como:

- ingresso como *amicus curiae*, figura que permite a agregação de *insights* e dados por pessoas que não são partes do processo; e
- participação nos feitos que resultem em precedentes de maior destaque ou força vinculante⁴⁰.

Ademais, pode-se ampliar o debate também por meio de audiências públicas, designadas para esse fim. Ainda sobre o tema, uma inovação digna de nota veio do STF, que passou a divulgar com antecedência o calendário dos julgamentos previstos para ocorrerem em Plenário, permitindo que as partes e os interessados se organizem para participar adequadamente dos debates.

Para além da participação, é preciso que o Judiciário esteja atento à repercussão econômica das suas manifestações. Isso implica não apenas o cuidado com os efeitos sistêmicos das decisões, mas também uma maior deferência às competências dos outros agentes e órgãos envolvidos.

Essa preocupação também preserva a autoridade do Poder Judiciário na interpretação do direito vigente, sem incongruências técnicas, suposições infundadas ou efeitos sistêmicos indesejados e inesperados. Tais cautelas mostram-se especialmente relevantes, quando da avaliação de matérias técnicas complexas.

3.3 Ministério Público e Tribunais de Contas

Cabem também considerações sobre duas instituições particularmente fortes sob a Constituição de 1988: o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Esses órgãos, dotados de expressiva autonomia – bastante semelhante àquela atribuída aos Poderes da República –, têm a fiscalização como seu principal escopo.

Eles existem, em grande medida, para garantir que o direito seja respeitado. Para evitar que sua função seja desviada, em nome de interesses particulares ou partidários, é que se dá tamanha proeminência a essas instituições.

O escopo dos Tribunais de Contas, por um lado, é mais limitado que o do Ministério Público: àqueles, em suma, cabe controlar a gestão do patrimônio e dos recursos públicos,

39 Ver Canotilho (1998, p. 854) e Neto (2006, p. 86-7).

40 Caso dos incidentes de arguição de inconstitucionalidade (CPC, art. 950, §§ 2º e 3º), de resolução de demandas repetitivas (CPC, art. 983), na análise da repercussão geral de recursos extraordinários (CPC, art. 1.035, § 4º) e no julgamento de recursos especial e extraordinário repetitivos (CPC, art. 1.038, I).

enquanto a este compete ajuizar ações judiciais e presidir e acompanhar inquéritos em casos criminais ou situações que envolvam relevante interesse social.

Por outro lado, os Tribunais de Contas podem impor diretamente as correções e penas que entenderem pertinentes; já o Ministério Público precisa pedir ao Poder Judiciário a anuência ao que considerar necessário, se as partes envolvidas não o atenderem espontaneamente.

É mais do que evidente a relevância de instituições como essas em um país, como o Brasil, que ainda luta para garantir que o direito seja respeitado por todos – inclusive e especialmente por quem exerce o poder. Isso, em si, é uma medida de segurança jurídica, uma vez que envolve o cumprimento das normas em todos os níveis.

Mas é preciso cuidado para que a fiscalização não seja, ela própria, uma fonte de instabilidade. Isso acontece, por exemplo, quando a sobreposição de órgãos de controle – além de deixar os particulares expostos à responsabilização por todos os lados –, traduz-se em orientações diversas sobre o que deve ser feito.

Assim, uma pessoa ou uma empresa pode ser punida ou obrigada a pagar elevadas indenizações, mesmo tendo feito o que um órgão entendia como devido, apenas porque outro, por acaso, resolveu discordar dessa avaliação.

Exemplo notório desse problema envolve os chamados “acordos de leniência”, previstos pela Lei 12.846/2013. A possibilidade de redução de penas por meio dos acordos de leniência é um importante incentivo para que o setor privado investigue a conduta dos seus próprios agentes e tome medidas para levar ao conhecimento do Poder Público os eventuais ilícitos praticados, como é comum nos Estados Unidos e na Europa.

No entanto, a multiplicidade de órgãos de controle – em todas as esferas federativas – torna esse cenário inseguro: embora a lei dê à Controladoria-Geral da União a competência de celebrar esses acordos, também o Ministério Público se considera habilitado para tanto⁴¹. Além disso, o Tribunal de Contas da União editou ato próprio, no qual exige que lhe sejam previamente submetidos os acordos de leniência firmados pela CGU. Ou seja: não se sabe bem em que medida cada um pode ou deve intervir neste tema.

Outro fator de instabilidade é a constante ingerência desses órgãos em políticas públicas, questionando e impedindo a continuidade das ações determinadas pelo Executivo e pelo Legislativo.

Na mesma linha, é uma percepção corrente a de que o TCU não possui entendimento constante, ao permitir aos gestores públicos anteciparem os limites para o exercício da sua discricionariedade e os riscos de responsabilização perante o órgão.

41 OLIVEIRA, G. J. **A insegurança jurídica das empresas e os acordos de leniência na legislação anticorrupção brasileira**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2rOeAQZ>. Acesso em: 8 jun. 2018.

Isso porque o Tribunal frequentemente atua sem base jurídica alguma ou contrária ao que determina o Direito, ou porque se apropria de princípios administrativos abstratos para limitar a margem de discricionariedade legítima de administradores, ou mesmo porque, ele próprio, cria a única base normativa para sua atuação⁴².

Como lidar com isso? São dois os pontos a serem endereçados. O primeiro ponto trata da deferência ao papel institucional de outros órgãos e dos Poderes. Membros do MP e dos Tribunais de Contas precisam compreender que sua atuação é essencial para evitar e remediar ilicitudes, mas que não compete a eles fazer as escolhas típicas de quem ocupa tais cargos no Executivo e no Legislativo.

O segundo ponto corresponde ao aprimoramento legislativo. Todos perdem quando os meios de controle são ineficientes, mas ninguém ganha quando eles se sobrepõem, a ponto de gerar incertezas e confusões. É preciso, portanto, harmonizar e, em alguma medida, unificar a atuação dessas instituições. Para isso, pode-se pensar em diversas medidas, como a centralização do combate à corrupção em uma agência especializada – como se fez, com sucesso, em Hong Kong e Singapura⁴³ – ou a exigência, bem mais simples – mas nem por isso menos sensata – de que os diferentes órgãos de controle respeitem as orientações uns dos outros. O que não se pode admitir é a multiplicação de interpretações, com potencial de penalização por todo o país.

42 JORDÃO, Eduardo. **TCU agigantado**: uma escolha do nosso Direito? 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-agigantado-uma-escolha-do-nosso-direito-01122021>. Acesso em: 19 abr. 2022.

43 QUAH, J. S. T. **Curbing corruption in Asian countries**: the difference between success and failure. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC MANAGEMENT IN THE 21ST: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES, 4. Macau: National University of Singapore, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2Jpo23n>. Acesso em: 11 jun. 2018.

4 PROPOSTAS

As ações para a redução da insegurança jurídica devem iniciar pelo reconhecimento dos custos que ela representa para o país e a sociedade. No limite, esse agravamento da insegurança leva à paralisia decisória do próprio Estado e das empresas.

É preciso se evitar o agravamento dessa virtual crise de governança. Não há uma ação única para romper os problemas identificados, e cada Poder tem uma agenda de problemas a serem enfrentados. O que existe é uma ação política, representada pela concertação da ação dos Poderes, conforme a Constituição. Essa tensão entre os limites dos Poderes exige diálogo, entendimento e revisão de posturas.

Poder executivo

1. Divulgar os atos que impactam a esfera dos cidadãos também pela internet, de forma completa e mais facilmente acessível.
2. Dar prosseguimento ao processo de consolidação e atualização das normas infralegais.
3. Tornar obrigatória a obtenção de licença ambiental prévia pelos órgãos da Administração Pública federal, como condição para a realização de licitações.
4. Exigir análise de impacto regulatório e custo-benefício em qualquer processo que envolva a criação, a modificação ou a interrupção de políticas públicas, inclusive quando envolver a edição de decretos ou o envio de projetos de lei ao Legislativo.
5. Reduzir a discricionariedade dos agentes públicos, no âmbito da regulação e na fiscalização das atividades econômicas.
6. Fortalecer as agências reguladoras, garantindo sua autonomia.

Poder legislativo

7. Incluir análise de impacto legislativo no processo de elaboração das normas.
8. Valorizar informações técnicas relevantes ao editar normas.
9. Maximizar a aderência ao devido processo legislativo.
10. Promover a coerência regulatória no processo legislativo.

Poder Judiciário

11. Promover a cultura de respeito aos precedentes em todos os graus de jurisdição.
12. Democratizar procedimentos de participação da sociedade civil previamente à superação de precedentes.
13. Conferir maior efetividade à participação de representantes empresariais como *amicus curiae* nos feitos que resultem em precedentes de maior destaque ou força vinculante.

Ministério Público e Tribunais de Contas

14. Harmonizar a atuação dos órgãos de controle, de modo que cada um respeite as orientações dos demais, inclusive no tocante aos acordos de leniência.

REFERÊNCIAS

AMCHAM BRASIL. **Plano de voo**: perspectivas empresariais sobre o Brasil 2021. 2021. (Pesquisa). Disponível em: https://www.amcham.com.br/connect/conteudo/pesquisas-e-estudos/pesquisa-plano-de-vo-2021/pesquisa-plano-de-vo-2021/at_download/file. Acesso em: 30 dez. 2021.

ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. [S.l.: s.n.], 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BINENBOJM, G. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. [S.l.: s.n.], 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Repetitivos e IACs anotados**. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/recrep/toc.jsp>. Acesso em 22 dez. 2021.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. [S.l.: s.n.], 1998.

CAPPELLETTI, M. Problemas da reforma do processo nas sociedades contemporâneas. **Revista Forense**, v. 318, n. 122, 2002.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. [S.l.: s.n.], 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Competitividade Brasil 2019-2020**. Brasília: CNI, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **100 maiores litigantes 2012**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

CUNHA, Alexandre B. Crescimento econômico, mercados e primado das leis: breves considerações sobre o caso brasileiro. **Brazilian Business Review**, v. 18, n. 2, p. 196-216, maio/abr. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2021.18.2.5>. Acesso em: 19 abr. 2022.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. [S.l.: s.n.], 2012. v. 1.

JORDÃO, Eduardo. **TCU agigantado**: uma escolha do nosso Direito? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-agigantado-uma-escolha-do-nosso-direito-01122021>. Acesso em: 19 abr. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Novo calote aos precatórios**: a demonstração da ineficácia do Direito brasileiro. 31 ago. 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/novo-calote-aos-precatorios-a-demonstracao-da-ineficacia-do-direito-brasileiro-31082021>. Acesso em 19 abr. 2022.

KÄSSMAYER, K. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. S. (Orgs.). **Avaliação de Impacto Legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. [S.l.: s.n.], 2017.

LEGALE, S. Superprecedentes. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 3, p. 810-845, 2016.

MARINONI, L. G. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. [S.l.: s.n.], 2015.

MELLO, P. P. C. **Precedentes**: o desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo. [S.l.]: Renovar: 2008.

MENDONÇA, José Vicente Santos. **Aplicação da LINDB pelo Supremo e pelo STJ**: o que os dados falam? 05 out. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/aplicacao-da-lindb-pelo-supremo-e-pelo-stj-o-que-os-dados-falam-05102021>. Acesso em: 19 abr. 2022.

MENEGUIN, F. B. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. **Textos para Discussão**, v. 70, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/mXAqBu>. Acesso em: 08 jun. 2018.

NETO, C. P. S. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. [S.l.: s.n.], 2006.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE IRDRS. **I Relatório de pesquisa**: dados de incidentes suscitados de 18 de março de 2016 a 15 de junho de 2018. Ribeirão Preto, nov. 2019. Disponível em: http://observatorioirdr.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/sites/400/2019/12/I_Relat%C3%B3rio_Observat%C3%B3rio_IRDR_USP_Ribeir%C3%A3o-Preto.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança**. Paris: OCDE, 2012. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca_9789264209084-pt#page1. Acesso em: 26 dez. 2021. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209084-pt>.

OLIVEIRA, G. J. **A insegurança jurídica das empresas e os acordos de leniência na legislação anticorrupção brasileira**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2rOeAQZ>. Acesso em: 8 jun. 2018.

OTERO, P. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. [S.l.: s.n.], 2003.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Análise de impacto regulatório é facultativa para a administração pública federal?** 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/analise-de-impacto-regulatorio-e-facultativa-para-a-administracao-publica-federal-27082020>. Acesso em: 19 abr. 2022.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, p. 125-154, 2017.

PIRES, Thiago Magalhães. **Curso de direito constitucional estadual e distrital**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

QUAH, J. S. T. **Curbing corruption in Asian countries**: the difference between success and failure. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC MANAGEMENT IN THE 21ST: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES, 4. Macau: National University of Singapore, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2Jpo23n>. Acesso em: 11 jun. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Precedentes**. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/precedentes/ConsultarPrecedentes.aspx>. Acesso em: 22 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça. **IAC no TJRS**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/institu/nurer/iac.php>. Acesso em: 22 dez. 2021.

SALINAS, N. S. C. **Avaliação legislativa no Brasil**: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. [S.l.: s.n.], 2008.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Incidentes de assunção de competência**. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/NugepNac/lac>. Acesso em: 22 dez. 2021.

SCHAUER, F. **Thinking like a lawyer**: a new introduction to legal reasoning. [S.l.: s.n.], 2009.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. **Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE**. São Paulo: FGV, 2020. (Working Paper, 527; CCGI, 22) Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29175/TD%20527%20-%20CCGI_22.pdf. Acesso em: 26 dez. 2021.

TUCCI, J; CRUZ, R. **Precedente judicial como fonte do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VIEIRA, E. S. S. Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. S. (Orgs.). **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017.

WORLD BANK. **GovData360**. 2021b. Disponível em <https://govdata360.worldbank.org/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

WORLD JUSTICE PROJECT. **WJP Rule of Law Index**. 2021. Disponível em <https://world-justiceproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Brazil/>. Acesso em 30 dez. 2021.

LISTA DOS DOCUMENTOS DA SÉRIE *PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022*

1. Política Industrial: construindo a indústria do futuro
2. Inovação: motor do crescimento
3. Exportações: um mundo pela frente
4. Integração Internacional: abertura com competitividade
5. Desenvolvimento Regional: crescimento para todos
6. Energia: combustível do crescimento
7. Transporte de Cargas: abrindo novos caminhos
8. Tributação da Renda Corporativa: convergência aos padrões internacionais
9. Reforma da Tributação do Consumo: competitividade e promoção do crescimento
10. Relações de Trabalho: avançando na modernização
11. SST e Previdência: segurança no presente e no futuro
12. Políticas de Emprego: reunir trabalhadores e empresas
13. Educação: a juventude e os desafios do mundo do trabalho
14. Financiamento: base do crescimento
15. Economia de Baixo Carbono: para um futuro sustentável
16. Licenciamento Ambiental: desenvolvimento com conservação
17. Segurança Jurídica: estímulo aos negócios
18. Segurança Jurídica em Relações de Trabalho: reflexões para avançar
19. Regulação: qualidade a nível internacional
20. Estabilidade Macroeconômica: essencial para o investimento
21. Saúde: agenda pós-pandemia

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva
Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia

Lytha Battiston Spíndola
Diretora

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Cassio Augusto Muniz Borges
Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio
Diretora

Superintendência de Compliance e Integridade

Oswaldo Borges Rego Filho
Superintendente

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria Jurídica – DJ

Cassio Augusto Borges
Diretor

Gerência-Executiva de Estratégia Jurídica

Alexandre Vitorino Silva
Gerente-Executivo

Marcos Abreu Torres
Maria Luiza Nascimento Alves
Equipe Técnica

Felipe de Melo Fonte
Luna Barroso
Consultores

COORDENAÇÃO DO PROJETO PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022**Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE**

Lytha Battiston Spindola
Diretora

Superintendência de Desenvolvimento Industrial - SDI

Renato da Fonseca
Superintendente

Maria Carolina Correia Marques
Mônica Giágio Leite do Amaral
Fátima Videira Cunha
Equipe Técnica

EDITORIAÇÃO E IMPRESSÃO**Gerência de Publicidade e Propaganda**

Armando Uema
Gerente
Walner de Oliveira Pessoa
Produção Editorial

Superintendência de administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Jakeline Martins de Mendonça
Normalização

ZPC Comunicação
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico | Diagramação

Athalaia Gráfica e Editora
Impressão

 www.cni.org.br

 /cnibrasil

 /cni_br

 /cnibr

 /cniweb



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



9 786586 075632