



Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento

23

**Segurança jurídica:
caminhos para o
fortalecimento**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

PRESIDENTE

Robson Braga de Andrade

1º VICE-PRESIDENTE

Paulo Antonio Skaf (licenciado)

2º VICE-PRESIDENTE

Antônio Carlos da Silva

3º VICE-PRESIDENTE

Flavio José Cavalcanti de Azevedo (licenciado)

VICE-PRESIDENTES

Paulo Gilberto Fernandes Tigre

Alcantaro Corrêa

José de Freitas Mascarenhas

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Rodrigo Costa da Rocha Loures

Roberto Proença de Macêdo

Jorge Wicks Côrte Real (licenciado)

José Conrado Azevedo Santos

Mauro Mendes Ferreira (licenciado)

Lucas Izoton Vieira

Eduardo Prado de Oliveira

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

1º DIRETOR FINANCEIRO

Francisco de Assis Benevides Gadelha

2º DIRETOR FINANCEIRO

João Francisco Salomão

3º DIRETOR FINANCEIRO

Sérgio Marcolino Longen

1º DIRETOR SECRETÁRIO

Paulo Afonso Ferreira

2º DIRETOR SECRETÁRIO

José Carlos Lyra de Andrade

3º DIRETOR SECRETÁRIO

Antonio Rocha da Silva

DIRETORES

Olavo Machado Júnior

Denis Roberto Baú

Edílson Baldez das Neves

Jorge Parente Frota Júnior

Joaquim Gomes da Costa Filho

Eduardo Machado Silva

Telma Lucia de Azevedo Gurgel

Rivaldo Fernandes Neves

Glauco José Côrte

Carlos Mariani Bittencourt

Roberto Cavalcanti Ribeiro

Amaro Sales de Araújo

Sergio Rogerio de Castro (licenciado)

Julio Augusto Miranda Filho

CONSELHO FISCAL

TITULARES

João Oliveira de Albuquerque

José da Silva Nogueira Filho

Carlos Salustiano de Sousa Coelho

SUPLENTES

Célio Batista Alves

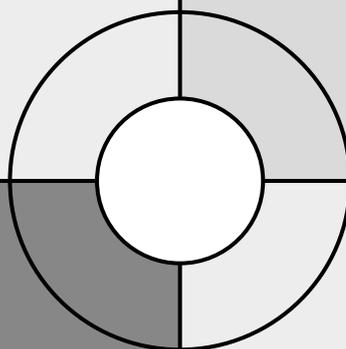
Haroldo Pinto Pereira

Francisco de Sales Alencar



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento

23

Mapa Estratégico

DA INDÚSTRIA 2013-2022

UMA AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE

BRASÍLIA, 2014



PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
Eleições 2014

©2014. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria Jurídica – DJ

FICHA CATALOGRÁFICA

C748s

Confederação Nacional da Indústria.

Segurança jurídica : caminhos para o fortalecimento. – Brasília : CNI, 2014.

23 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2014 ; v. 23)

1. Segurança Jurídica. 2. Reforma Jurídica. I. Título. II. Série.

CDU: 347.9

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.cni.org.br>

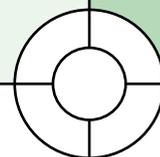
Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.org.br

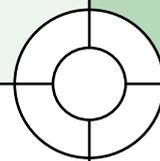
O Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022 apresenta diretrizes para aumentar a competitividade da indústria e o crescimento do Brasil. O Mapa apresenta dez fatores-chave para a competitividade e este documento é resultado de um projeto ligado ao fator-chave Segurança Jurídica e Burocracia





SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1 A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA	13
2 COMO A SEGURANÇA JURÍDICA SE TORNA REALIDADE.....	15
2.1 O Direito precisa ser facilmente compreendido.....	15
2.2 O Direito precisa ser confiável.....	16
2.3 O Direito precisa ser previsível	18
2.4 Conceitos sobre segurança jurídica.....	20
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014	21



SUMÁRIO EXECUTIVO

Leis e regulamentos elaborados com clareza e regras conhecidas, estáveis e de interpretação previsíveis aumentam a capacidade de as empresas planejarem investimentos, diminuindo o risco e o custo dos negócios.

Clareza sobre direitos e deveres e racionalidade nos processos de alterações de legislações e marcos regulatórios são fundamentais para a competitividade e resultam em ambiente estimulante aos investimentos.

O Brasil precisa eliminar a sobreposição de competências legislativas entre esferas de governo e entre poderes. A insegurança jurídica existe, exatamente, quando há um estado de desorientação, desproteção e inquietude em face do Direito. A sobreposição de competências legislativas entre os governos federal, estaduais e municipais e entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário gera uma profusão de leis e normas obscuras, extensas, contraditórias e constantemente modificadas.

O país também precisa superar as mudanças constantes provocadas pelo uso de medidas provisórias e de dispositivos infralegais. Portarias, instruções normativas, atos declaratórios, normas regulamentadoras e resolução modificam as regras do jogo constantemente e também causam insegurança jurídica.

Recomendações

1. Reformar práticas do Poder Legislativo

- Proibir, sob pena de nulidade, as “leis ônibus”, com vários assuntos num único documento.
- Vedar, sob pena de nulidade, “revogação indeterminada”, quando uma lei revoga as disposições em contrário sem especificação.
- Tornar obrigatória a revisão/edição dos códigos, por comissão de especialistas, desinteressados, inclusive em matéria tributária.
- Editar normas gerais, válidas para municípios, estados e União, em matérias tributária, ambiental e administrativa.
- Tornar obrigatória a interação entre as administrações em questões como direito tributário e ambiental, com proibição de duplicidade e contrariedade de exigências.

2. Reformar práticas do Poder Executivo

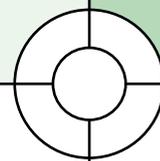
- Publicar na internet atos administrativos, soluções de consulta, pareceres normativos e interpretativos.
- Dar publicidade às decisões de processos administrativos não atingidos por sigilo.
- Proibir, sob pena de nulidade, mudança de entendimento administrativo, sem efeito diferido, e regras de transição com graduação de efeitos.

3. Reformar práticas do Poder Judiciário

- Proibir mudança jurisprudencial com efeitos retroativos, sem proteção daqueles que confiaram no entendimento abandonado.

- Tornar obrigatório um processo transparente e público de promoção dos julgadores às instâncias ordinárias superiores.
- Julgar ações diretas no prazo máximo de três anos, a contar da data da sua propositura.
- Garantir fundamentação analítica das decisões, com a efetiva consideração dos elementos pertinentes e relevantes.

4. Promover um debate sobre segurança jurídica no país



1 A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA

As empresas brasileiras enfrentam várias fontes de insegurança jurídica. Primeiro não conseguem entender as normas que precisam cumprir. As normas veem de várias esferas de governo (municipais, estaduais, nacionais, internacionais e comunitárias) e poder (legislativas, executivas e judiciárias) e, muitas vezes, são obscuras, extensas, contraditórias e constantemente modificadas.

Em segundo lugar, as empresas não conseguem confiar na eficácia das normas que já cumprem ou cumpriram. Isso porque os efeitos passados das normas são constantemente questionados pelas autoridades por meio de leis retroativas, que atingem fatos ocorridos antes da sua edição; de atos administrativos que atingem direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisas julgadas; e de decisões judiciais que alteram entendimentos anteriormente consolidados pelos tribunais.

Em terceiro lugar, as empresas não conseguem prever, com algum grau de certeza e dentro de um prazo razoável, quais as consequências efetivamente produzidas no futuro com relação aos atos que praticam no presente. Isso porque, no país, há constantes e abruptas mudanças das normas, sem que haja regras de transição do regime

anterior para o novo ou respeito às leis, atos administrativos e decisões judiciais consolidados sob o regime anterior.

Esse quadro faz com que as empresas sintam-se **desorientadas** com relação ao que devem fazer no presente, **desprotegidas** com referência ao que conquistaram no passado e **intranquilas** no que diz respeito ao futuro. Existe insegurança jurídica no país justamente porque há um estado de desorientação, desproteção e inquietude em face do Direito.

Há segurança jurídica quando o Direito serve de instrumento de **orientação**, de **proteção** e de **tranquilidade** para os cidadãos, de modo que eles possam praticar os seus atos e realizar os seus investimentos sem que sejam negativa ou abruptamente surpreendidos. A segurança jurídica também decorre de algumas condições, como se vê a seguir.

2 COMO A SEGURANÇA JURÍDICA SE TORNA REALIDADE

2.1 O Direito precisa ser facilmente compreendido

Em primeiro lugar, é preciso que se consiga entender as normas que devem ser cumpridas. Para que isso ocorra, é necessário, primeiro, que as leis, os atos e decisões administrativas e as decisões judiciais sejam **acessíveis** a todos os interessados. As leis devem ser publicadas em diários oficiais de fácil e gratuito acesso. Os atos e decisões administrativas devem ser divulgados em sites ou revistas que possam ser livremente acessados pelas partes e por todos que sejam direta ou indiretamente afetados por elas. E as decisões judiciais devem ser publicadas na internet, de modo que também possam ser acessadas gratuita e livremente pelas partes e por qualquer interessado.

Leis, atos e decisões administrativas e decisões judiciais não podem ser considerados acessíveis, por exemplo, quando o conteúdo das leis não é compatível com o seu título; quando os atos administrativos, atos interpretativos, soluções de consultas ou pareceres normativos

ficam internamente reservados à administração e não são divulgados para toda a comunidade por meio de instrumentos de fácil e livre acesso; ou quando as decisões administrativas não são divulgadas na internet ou em revistas para todos os interessados.

Para que se possa entender o Direito, é necessário que os dispositivos legais e administrativos e as decisões judiciais sejam **claros e determinados**. Eles devem ser vertidos em linguagem simples, sem o uso de jargões ou de expressões obscuras, somente compreendidos especialistas na matéria. Não podem ser excessivamente vagos, extensos, complexos ou contraditórios.

As leis, os atos e decisões administrativas e **as decisões judiciais não podem ser considerados claros e determinados, por exemplo, quando uma única lei reúne no mesmo documento várias matérias que não guardam relação entre si**; ou quando uma lei revoga todas as disposições em contrário sem especificar quais seriam elas; quando uma lei usa expressões excessivamente técnicas ou vagas, que não podem ser compreendidas por leigos ou não podem ser aplicadas sem instrumentos normativos a serem editados posteriormente pelo poder Executivo; quando as decisões administrativas ou judiciais são excessivamente extensas e utilizam expressões técnicas que as partes afetadas não conseguem entender sem o auxílio de especialistas.

Para que se possa entender o Direito, é indispensável que os dispositivos legais e administrativos sejam organizados e reunidos. Eles devem ser agrupados de acordo com a matéria e com a sua importância. Devem ser sistematizados de acordo com princípios gerais que sirvam de critério de interpretação para uma multiplicidade de regras.

As leis e atos administrativos não podem ser considerados organizados e reunidos, por exemplo, quando não há códigos especializados e concebidos por especialistas desinteressados que reúnam, num único documento, as principais normas aplicáveis a cada área do Direito; quando não há normas gerais estáveis que sejam indistintamente aplicáveis aos municípios, aos estados e à União, sem problemas de duplicidade e contradição.

2.2 O Direito precisa ser confiável

É indispensável que se consiga confiar na continuidade da eficácia das leis, atos ou decisões. Para isso, é necessário, primeiro, que as leis, os atos e decisões administrativas e as decisões judiciais sejam **estáveis**. As leis devem ter eficácia apenas para o futuro e não podem ser modificadas a todo e qualquer momento por novas leis ou medidas provisórias.

Os atos, decisões administrativas e judiciais também devem ter eficácia apenas para o futuro e só podem mudar entendimentos já consolidados em atos ou decisões anteriores se houver uma razão para isso e se os atos praticados pelos cidadãos com base nos entendimentos anteriores forem respeitados.

As leis, os atos e decisões administrativas e as decisões judiciais não podem ser considerados estáveis, por exemplo, quando as leis são modificadas constantemente por medidas provisórias editadas em situações para as quais a urgência e a relevância não estejam claramente configuradas; quando os atos administrativos são alterados a todo o momento, conforme interesses governamentais; quando as decisões judiciais são modificadas, mesmo quando já objetos de súmulas, sem que se trate de situação excepcional e que haja razões suficientes para justificar a mudança; quando os funcionários técnicos são mudados de funções e ocupações de maneira contínua e sem relação com o mérito apenas porque há trocas de dirigentes por decisões político-partidárias.

Para que se possa confiar no Direito, é necessário que as leis, atos administrativos e decisões judiciais respeitem as legítimas expectativas. As leis não podem ser retroativas, não apenas no sentido de não atingir fatos já completados no passado, mas também no sentido de não atingir atos que já começaram a ser praticados e que não mais possam ser revertidos sem grandes prejuízos para os recursos humanos, físicos ou financeiros de políticas e investimentos.

Os atos administrativos até podem mudar seus critérios, mas desde que essas alterações produzam efeitos apenas para o futuro. As decisões judiciais, igualmente, podem até alterar entendimentos já consolidados pelo poder Judiciário, mas sem atingir aqueles que já agiram de maneira irreversível com base no entendimento judicial anterior.

Em razão disso, as leis, os atos e decisões administrativas e as decisões judiciais não podem ser considerados respeitosos, por exemplo, quando uma lei atinge situações ocorridas antes da sua vigência, que foram impulsionadas pela legislação anterior e das quais decorreram elevados investimentos, apenas sob o argumento de que não havia direito adquirido ou fato jurídico perfeito; quando os atos administrativos mudam a orientação da administração sobre determinada matéria sem respeitar os cidadãos e organizações que já iniciaram investimentos com base no entendimento abandonado, mesmo que esses investimentos não tenham sido completados; quando as decisões judiciais alteram um entendimento já consolidado sem respeitar os cidadãos e organizações que agiram conforme as decisões anteriores.

2.3 O Direito precisa ser previsível

É preciso que se possa prever os efeitos que serão produzidos no futuro relativamente aos atos que se praticam no presente. Para isso, é necessário, primeiro, que os efeitos das leis, dos atos e decisões administrativas e das decisões judiciais sejam antecipáveis. As leis devem ter a sua eficácia prospectiva (somente para efeito futuro) e diferida (para algum momento minimamente distante do futuro) e devem conter regras de transição, em escala crescente de onerosidade, do antigo regime jurídico para o novo. Os atos, decisões administrativas e judiciais, quando alterarem um entendimento já consolidado no passado, também devem ter eficácia prospectiva e diferida e conter regras de transição.

As leis, os atos e decisões administrativas e as decisões judiciais não podem ter os seus efeitos considerados antecipáveis, por exemplo, quando as leis são modificadas abrupta e intensamente, atingindo os que fizeram elevados investimentos que já não podem ser revertidos, sem que haja regras de transição que permitam uma readequação às novas regras; quando as decisões judiciais são modificadas de maneira padronizada, sem qualquer tipo de ressalva com relação aos cidadãos que agiram sob a orientação abandonada e que não mais podem reverter os seus atos.

Para que se possam prever os efeitos que serão produzidos pelas normas no futuro, é necessário que as leis, atos administrativos e decisões judiciais sejam minimamente eficazes. As leis não podem criar um sistema em que as regras valem para alguns, mas não para todos, sem que haja razões suficientes para os tratamentos diferenciados. Os atos administrativos não podem abrir exceções imprevisíveis, a não ser para casos realmente extraordinários. As decisões judiciais não podem adotar dois pesos e duas medidas quando se tratar de causas que envolvam o erário público e as atividades empresariais. Nem pode haver órgãos administrativos ou judiciais sem a existência de julgadores efetivamente desinteressados, imparciais, indicados pelo mérito e com autonomia e inamovibilidade; e sem que as decisões sejam públicas e devidamente fundamentadas, com a consideração de todos os elementos pertinentes e relevantes; e proferidas num prazo razoável de tempo.

As leis, os atos e decisões administrativas e as decisões judiciais não podem ser considerados minimamente eficazes, por exemplo, quando uma lei regula de maneira incoerente e fragmentada determinada matéria, com regras diferentes para situações que são equivalentes; quando as decisões administrativas e judiciais não seguem os mesmos critérios quando o assunto envolve o poder público, provoca danos ao erário ou impacta os gastos orçamentários em determinada rubrica.

Com o objetivo de dar clareza às normas e previsibilidade à sua aplicação, garantir celeridade à tramitação judicial, reduzir exigências burocráticas e aperfeiçoar o sistema de licenciamento ambiental, a CNI apresenta propostas para um ambiente de segurança jurídica no país. São elas:

1 Reformar práticas do Poder Legislativo

- Proibir, sob pena de nulidade, as “leis ônibus”, com vários assuntos num único documento.
- Vedar, sob pena de nulidade, “revogação indeterminada”, quando uma lei revoga as disposições em contrário sem especificação.
- Tornar obrigatória a revisão/edição dos códigos, por comissão de especialistas, desinteressados, inclusive em matéria tributária.
- Editar normas gerais, válidas para municípios, estados e União, em matérias tributária, ambiental e administrativa.
- Tornar obrigatória a interação entre as administrações em questões como direito tributário e ambiental, com proibição de duplicidade e contrariedade de exigências.

2 Reformar práticas do Poder Executivo

- Publicar na internet atos administrativos, soluções de consulta, pareceres normativos e interpretativos.
- Dar publicidade às decisões de processos administrativos não atingidos por sigilo.
- Proibir, sob pena de nulidade, mudança de entendimento administrativo, sem efeito diferido, e regras de transição com graduação de efeitos.

3 Reformar práticas do Poder Judiciário

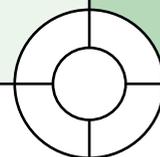
- Proibir mudança jurisprudencial com efeitos retroativos, sem proteção daqueles que confiaram no entendimento abandonado.
- Tornar obrigatório processo transparente e público de promoção dos julgadores às instâncias ordinárias superiores.

- Julgar ações diretas no prazo máximo de três anos, a contar da data da sua propositura.
- Garantir fundamentação analítica das decisões, com a efetiva consideração dos elementos pertinentes e relevantes.

4 Promover um debate sobre segurança jurídica no país

2.4 Conceitos sobre segurança jurídica

- Conceito.** Segurança jurídica é um princípio constitucional fundamental. Existe segurança jurídica quando os cidadãos entendem o Direito, confiam na sua eficácia e preveem os seus efeitos.
- Compreensão.** Os cidadãos entendem o Direito quando os dispositivos legais e administrativos e as decisões judiciais são acessíveis, claras, determinadas e estáveis.
- Confiança.** Os cidadãos confiam no Direito quando as mudanças legais, administrativas e judiciais não atingem negativamente os atos irreversíveis praticados pelos cidadãos com base na orientação anterior.
- Previsão.** Os cidadãos preveem o Direito quando os efeitos futuros das mudanças legais, administrativas e judiciais são antecipáveis e não são efetivados de maneira brusca nem intensa.



LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014

- 1 Governança para a competitividade da indústria brasileira
- 2 Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma
- 3 Cumulatividade: eliminar para aumentar a competitividade e simplificar
- 4 O custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar
- 5 Desburocratização tributária e aduaneira: propostas para simplificação
- 6 Custo do trabalho e produtividade: comparações internacionais e recomendações
- 7 Modernização e desburocratização trabalhista: propostas para avançar
- 8 Terceirização: o imperativo das mudanças
- 9 Negociações coletivas: valorizar para modernizar
- 10 Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias
- 11 Eixos logísticos: os projetos prioritários da indústria

- 12 Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos
- 13 Portos: o que foi feito, o que falta fazer
- 14 Ambiente energético global: as implicações para o Brasil
- 15 Setor elétrico: uma agenda para garantir o suprimento e reduzir o custo de energia
- 16 Gás natural: uma alternativa para uma indústria mais competitiva
- 17 Saneamento: oportunidades e ações para a universalização
- 18 Agências reguladoras: iniciativas para aperfeiçoar e fortalecer
- 19 Educação para o mundo do trabalho: a rota para a produtividade
- 20 Recursos humanos para inovação: engenheiros e tecnólogos
- 21 Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal
- 22 Previdência social: mudar para garantir a sustentabilidade
- 23 Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento
- 24 Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento
- 25 Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor
- 26 Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária
- 27 Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil
- 28 Comércio exterior: propostas de reformas institucionais
- 29 Desburocratização de comércio exterior: propostas para aperfeiçoamento
- 30 Acordos comerciais: uma agenda para a indústria brasileira
- 31 Agendas bilaterais de comércio e investimentos: China, Estados Unidos e União Europeia
- 32 Investimentos brasileiros no exterior: a importância e as ações para a remoção de obstáculos
- 33 Serviços e indústria: o elo perdido da competitividade
- 34 Agenda setorial para a política industrial
- 35 Bioeconomia: oportunidades, obstáculos e agenda

- 36 Inovação: as prioridades para modernização do marco legal
- 37 Centros de P&D no Brasil: uma agenda para atrair investimentos
- 38 Financiamento à inovação: a necessidade de mudanças
- 39 Propriedade intelectual: as mudanças na indústria e a nova agenda
- 40 Mercado de títulos privados: uma fonte para o financiamento das empresas
- 41 SIMPLES Nacional: mudanças para permitir o crescimento
- 42 Desenvolvimento regional: agenda e prioridades

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira
Diretor Adjunto

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

CNI**Diretoria Jurídica - DJ**

Hélio Rocha

Diretor

Gerência Executiva Jurídica

Cássio Augusto Muniz Borges

Gerente-Executivo

Fabiola Pasini Ribeiro de Oliveira

Equipe Técnica

Humberto Ávila

Consultor

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022**Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE**

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor de Políticas e Estratégia

Renato da Fonseca

Mônica Giágio

Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves

Gerente Executiva

Walner Pessoa

Produção Editorial

Gerência de Documentação e Informação - GEDIN

Mara Lucia Gomes

Gerente de Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti

Normalização

Ideias, Fatos e Texto Comunicação e Estratégias

Edição e sistematização

Denise Goulart

Revisão gramatical

Grifo Design

Projeto Gráfico

Editorar Multimídia

Editoração

Mais Soluções Gráficas

Impressão



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA