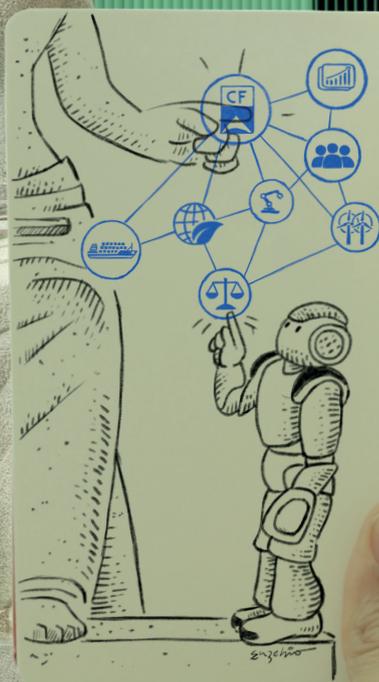


A INDÚSTRIA NO SUPREMO

35 ANOS
DE ATUAÇÃO
DA CNI NO STF



A INDÚSTRIA NO SUPREMO

35 anos de atuação
da CNI no STF

1ª EDIÇÃO
BRASÍLIA • 2024

© 2024 CNI - Confederação Nacional da Indústria

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

CNI

Diretoria Jurídica

Texto: Rodrigo Haidar

Entrevistas: André Borges e Rodrigo Haidar

Edição e revisão: Amanuense Livros

Projeto gráfico e diagramação: Luciana Huber

Capa: Foto e ilustração de Toninho Euzébio

Coordenação técnica: Cassio Borges, Alexandre Vitorino Silva e Marcos Abreu Torres

FICHA CATALOGRÁFICA

C748i

Confederação Nacional da Indústria.

A indústria no Supremo : 35 anos de atuação da CNI no STF /

Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2024.

208 p. : il.

1. Indústria. 2. Supremo Tribunal Federal.

3. Confederação Nacional da Indústria I. Título.

CDU: 342

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

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

sac@cni.com.br



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

PRESIDENTE

Antonio Ricardo Alvarez Alban

VICE-PRESIDENTES EXECUTIVOS

Josué Christiano Gomes da Silva
José Ricardo Montenegro Cavalcante
Jamal Jorge Bittar
Antônio Carlos da Silva
Gilberto Porcello Petry

VICE-PRESIDENTES

Eduardo Eugênio Gouveia Vieira
Mário Cezar de Aguiar
Carlos Valter Martins Pedro
Ricardo Essinger
Flávio Roscoe Nogueira
Sílvio Cezar Pereira Rangel
Amaro Sales de Araújo
Marcelo Thomé da Silva de Almeida
José Carlos Lyra de Andrade
Sérgio Marcolino Longen
José Conrado Azevedo Santos
Leonardo Souza Rogério de Castro

1º DIRETORA FINANCEIRA

Cristhine Samorini

2º DIRETOR FINANCEIRO

Eduardo Prado de Oliveira

3º DIRETOR FINANCEIRO

Francisco de Assis Benevides
Gadelha

1º DIRETOR SECRETÁRIO

Sandro da Mabel Antonio Scodro

2º DIRETOR SECRETÁRIO

Edílson Baldez das Neves

3º DIRETOR SECRETÁRIO

Roberto Magno Martins Pires

DIRETORES

Antônio José de Moraes Souza Filho
Izabel Cristina Ferreira Itikawa
José Adriano Ribeiro da Silva
Luiz Césio de Souza Caetano Alves
Jorge Alberto Vieira Studart Gomes
Roberto Pinto Serquiz Elias
José Henrique Nunes Barreto
Paulo Afonso Ferreira
Gilberto Ribeiro
Jandir José Milan
Gilberto Seleme
Alessandro José Rios de Carvalho
Jorge Wicks Corte Real
Alexandre Herculano Coelho de
Souza Furlan
Edson Luiz Campagnolo

CONSELHO FISCAL

Membros Titulares

Hilton Moraes Lima
Fernando Cirino Gurgel
José da Silva Nogueira Filho

Membros Suplentes

Clerlânio Fernandes de Holanda
Francisco de Sales Alencar
Edmilson Matos Candido

APRESENTAÇÃO

Em 5 de outubro de 1988, a sociedade brasileira deu às confederações e entidades de classe de âmbito nacional uma prerrogativa ímpar, que implica uma enorme responsabilidade: participar, de maneira ativa, do controle de constitucionalidade das leis, tarefa que é exercida pelo órgão máximo do Poder Judiciário do país, o Supremo Tribunal Federal (STF).

A possibilidade é rara porque o rol de autoridades e instituições legitimadas a propor ações para o controle de normas no Supremo é bastante restrito. Até a promulgação da nova Constituição Federal, essa atribuição era exclusiva do Procurador-Geral da República.

Acionar o Tribunal representando uma categoria é um dever a ser exercido com cautela. Quando se trata de uma categoria tão diversa, complexa e importante para o Brasil quanto a formada por industriais, essa incumbência ganha ainda mais importância.

Uma vez que se decide ir ao Supremo, a prudência deve ser acompanhada da firmeza de propósitos na defesa de regras que possam transformar o Brasil em um país com um ambiente de negócios saudável e uma economia pujante. É isso o que faz a Confederação Nacional da Indústria (CNI), desde 1988, sempre que aciona o STF.

A primeira vez que a CNI exerceu essa prerrogativa foi ainda em 1988, apenas dois meses após o início da vigência da nova Constituição. Foi a ADI de número 9 da história recente do Tribunal. Desde então, foram 115 ações ajuizadas pela CNI. Somadas aos demais casos em que a entidade atuou, são 266 processos ao longo de pouco mais de 35 anos, sempre com diligência, transparência e lealdade.

Representação

Não há país bem-sucedido economicamente sem uma indústria forte e competitiva. O setor é representado pela CNI em debates nacionais, foros internacionais e perante os três Poderes da República brasileira. A presente publicação mostra como é feito esse trabalho no âmbito do Supremo.

É interessante observar a evolução da atuação jurídica da CNI ao longo dos anos, agindo sempre em sintonia com todos os setores e departamentos internos na defesa de interesses da indústria e do Brasil.

Nos processos judiciais, além dos argumentos jurídicos, é responsabilidade da entidade levar ao conhecimento do STF a realidade do setor industrial e os seus principais desafios, apontando a melhor solução ao bem-estar social e o desenvolvimento do país.

Isso é feito com o intuito de colaborar para o cumprimento de um dos mais importantes preceitos que devem

guiar as decisões judiciais: o de que é necessário observar as consequências práticas das decisões.

Como este livro demonstra, a atuação jurídica se transformou nesses 35 anos. O Poder Judiciário passou a ocupar um papel central no cenário institucional, suas decisões ganhando ainda mais importância estratégica na concepção e execução dos negócios.

Espero que esta obra contribua para o melhor entendimento da atuação da CNI perante o STF, que, em última análise, tem como objetivo o fortalecimento da indústria e o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Boa leitura.

Antonio Ricardo Alvarez Alban
PRESIDENTE DA CONFEDERAÇÃO
NACIONAL DA INDÚSTRIA

SUMÁRIO

1. A Constituição da Indústria.....	15
2. Nasce um Brasil industrial.....	31
3. Pai do processo constitucional.....	43
4. A voz da sociedade.....	55
5. Sob o novo regime.....	75
6. Pensamento jurídico uno.....	95
7. Surge uma ADI.....	115
8. História de parcerias.....	131
9. O “agir sistêmico”.....	147
10. Transparência como regra.....	163
11. Justiça digital.....	175
12. Empenho, lealdade e a nova indústria.....	185

Posfácio: valorizando a indústria 193

Federações das Indústrias 199

Conselhos Temáticos Permanentes 201

Lista de colaboradores 202



SENADO FEDERAL

CONSTITUIÇÃO DA INDÚSTRIA

Edição administrativa do texto constitucional promulgada pelo em 5 de outubro de 1988, com as alterações aprovadas pelo Congresso Constituinte nº 11/1992 e nº 462/2010, pelo Decreto Legislativo nº 100/2010 e pelas Emendas Constitucionais nº 1 a 6/1994

CONSTITUIÇÃO

Edição administrativa atualizada em março de 2010
(Contém as Emendas Constitucionais nº 1 a 6/1994)



1

A Constituição da Indústria

Alguns dos principais jornais do País estamparam em suas edições digitais de 13 de agosto de 2023 a seguinte manchete: “Barroso assumirá o STF disposto a dialogar com ‘MST à CNI’ e debater liberação de drogas e aborto”¹. A frase que se espalhou pela imprensa a partir de reportagem produzida por uma agência de notícias não foi uma declaração oficial do ministro Luís Roberto Barroso, que assumiria o leme do Tribunal de cúpula do Poder Judiciário brasileiro dali a exatos 46 dias. No jargão jornalístico, tratava-se de uma apuração em *off*. A declaração teria sido dada pelo ministro “a interlocutores”.

Consultado para este livro sobre a veracidade da afirmação, o ministro não a confirmou textualmente. Em sua memória, teria mencionado a CUT em contraposição à

1 GUGLIANO, Monica. Barroso assumirá o STF disposto a dialogar com ‘MST à CNI’ e debater liberação de drogas e aborto. Estadão, 14 ago. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/barroso-assumira-o-stf-disposto-a-ampliar-dialogo-com-a-sociedade-e-debater-drogas-e-aborto/>. Acesso em: 19 set. 2024.

CNI, não o MST. Mas Barroso validou a intenção e o sentido da frase. “O que quero dizer é que vou falar com trabalhadores e empresários, ambientalistas e produtores rurais”, disse.

O fato de a Confederação Nacional da Indústria ter surgido na cabeça do presidente do Supremo Tribunal Federal como a representação máxima do empresariado brasileiro pode, em princípio, parecer algo mais do que natural. Mas essa imagem só se fixou na memória de ministros por conta de um trabalho diário de defesa jurídica dos interesses industriais junto à Suprema Corte do País. Trabalho que, assim como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também completou 35 anos no final de 2023.

O time jurídico da CNI acionou o Supremo pela primeira vez apenas dois meses após a promulgação da batizada Carta Cidadã. Foi a nona Ação Direta de Inconstitucionalidade da história do Tribunal, quando o novo modelo de controle concentrado, que tirou das mãos do procurador-geral da República a prerrogativa exclusiva de contestar a constitucionalidade de leis, dava seus primeiros e ainda cambaleantes passos. De lá para cá, foram 115 ações ajuizadas, 85 processos em que a CNI atuou como *amicus curiae* e 66 ações em que teve de trabalhar como “observadora” – uma classificação interna da Confederação para os processos quem têm importante impacto para as indústrias, mas que a entidade não é parte. Estes casos demandam uma atuação *sui generis*, mas tão efetiva e atenta quanto as demais ações em que a CNI é autora ou *amicus curiae*.

O saldo dessa atuação jurídica é bastante positivo. O índice de êxito da CNI no Supremo Tribunal Federal é de

65% nos casos em que foi requerente. Se considerarmos, além das ações propostas pela Confederação, também aquelas em que a entidade funcionou como *amicus curiae* e observadora, o percentual de sucesso é de 63%. Ou seja, em quase dois terços das vezes em que a CNI se posicionou perante o Supremo, a tese defendida pela indústria foi aquela que os ministros também julgaram ser a mais adequada de acordo com as balizas constitucionais.

Seja ao acionar o Supremo objetivando uma maior racionalização do sistema tributário, contestar taxas que não encontram a devida correspondência na prestação de serviços que dizem custear ou esclarecendo com dados os impactos de determinadas decisões na empregabilidade e na produção brasileiras, a atuação, tocada quase exclusivamente pela equipe interna da Confederação, sediada em Brasília desde 2002, é de uma responsabilidade nada banal.

Quem dá uma ideia da dimensão dessa responsabilidade é o advogado, ex-presidente e ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal Ayres Britto: “A livre iniciativa, ao lado do valor social do trabalho, é um dos mais eminentes conteúdos da democracia. Por quê? Onde está a livre iniciativa? No artigo inaugural da Constituição, artigo primeiro, veiculador dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ali estão princípios fundamentais. Daí já se percebe, sem maior esforço, a importância da Confederação da Indústria como ente congregador de empresários e, portanto, de agentes que atuam na livre iniciativa e na ordem econômica”².

2 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

Britto lembra que a ordem econômica prescrita no artigo 170 da Constituição se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. E que seu objetivo primordial é assegurar existência digna às pessoas. “Ou seja, uma vida materialmente digna, humanamente digna. Ao fim e ao cabo, veja que uma entidade da envergadura da CNI, ao defender os interesses legítimos de empresários, não pode deixar de ter como horizonte que o princípio no qual se funda a sua representação é o de uma existência digna para todos”, afirma.

A consciência dessa responsabilidade apontada pelo ministro foi o motor da história de um trabalho que se concentra em torno de três principais linhas: 1. Atuação diligente no papel de porta-voz da indústria na Justiça; 2. Crítica respeitosa às decisões judiciais com as quais não concorda; 3. E colaboração contínua com as instituições para identificar e ajudar a enfrentar os gargalos do Poder Judiciário. Foi esse espírito, inclusive, que fez nascer a ideia da régua do tempo que a CNI publica na *Agenda Jurídica da Indústria*. A régua mede o tempo de tramitação das ações de controle concentrado de constitucionalidade de interesse da indústria no Supremo e traz, hoje, dados sobre o prazo médio de desfecho dos casos no Tribunal. Quando a régua surgiu, há seis anos, o Supremo levava, em média, 7 anos e 7 meses para analisar uma ação de controle concentrado (ADI, ADPF, ADO e ADC), do ajuizamento ao julgamento de mérito e posterior baixa do processo. Para a CNI, o cenário razoável é o de decisão em, no máximo, 3 anos.

A boa notícia é que o tempo médio de tramitação caiu substancialmente. Desde que a *Agenda Jurídica* passou a

adotar a régua do tempo para medir o prazo em que as ações de controle de constitucionalidade são analisadas, o Tribunal vem julgando cada vez mais rápido e reduzindo sensivelmente o seu estoque de processos. A garantia fundamental que assegura a todos a razoável duração dos processos judiciais precisa ser plenamente atendida. Claro que ainda falta um caminho considerável para os razoáveis 3 anos de tramitação, da entrada da ação à sua conclusão, mas há de se admitir que passos importantes em direção a esse cenário foram dados.

A ideia da régua surgiu porque, muitas vezes, o tempo importa mais para o empresariado do que propriamente o resultado da demanda. De acordo com o ex-diretor jurídico da CNI, Cassio Borges, “muitas vezes é preferível que o Poder Judiciário decida com mais celeridade determinada questão, ainda que a decisão não seja a que mais se adequa ao que pretende o empresariado, do que leve anos e mais anos para definir uma demanda sensível”.

A lógica que rege esse pensamento é a de que é melhor que as regras do jogo estejam postas, ainda que não sejam as ideais, do que entrar em um jogo no qual as regras podem mudar de uma hora para a outra. “Ter segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade para investir, sem grandes solavancos, é o sonho de quem aposta alto em projetos industriais no país”, atesta Borges.

Não é por outro motivo que elevar a segurança jurídica é uma das metas para melhorar o ambiente de negócios inscritas no Mapa Estratégico da Indústria 2023-2032. “A consolidação de um ordenamento jurídico sólido, capaz de garantir previsibilidade e assegurar o cumprimento

das relações contratuais e de direitos de propriedade é essencial para a atração de investimentos e o desenvolvimento econômico”³. O empresário Robson Braga de Andrade, que comandou a Confederação por 13 anos, de outubro de 2010 a outubro de 2023, afirma que “em um mundo cada vez mais dinâmico e competitivo, os empresários precisam tomar decisões cada vez mais rápidas”. Andrade anota que tais decisões empresariais, muitas vezes, dependem das regras vigentes que, se estiverem *sub judice*, podem atrapalhar e retardar o planejamento. “Os números recentes realmente mostram que o STF tem melhorado o tempo de julgamento consideravelmente. Mas, muitas vezes, esse tempo ainda é incompatível com o tempo que o empresário precisa para se planejar e tomar decisões”, depõe o ex-presidente da CNI.

Cassio Borges corrobora a visão de Robson Braga, mas frisa que o reclamo por agilidade não se confunde com sinônimo de julgamento apressado. Conhecedor dos trâmites da Suprema Corte, Borges sabe que os processos também têm seu tempo de maturação e o departamento jurídico da entidade trabalha bem com essa realidade.

O objetivo inicial de veicular o tempo de trâmite das ações nas quais a CNI participa no Supremo foi o de prestar contas à base da indústria, que é quem a Confederação representa. E não é exatamente trivial a tarefa de mostrar com clareza aos empresários a essencialidade da atuação jurídica da Confederação. Isso porque a indústria não é

3 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Mapa estratégico da indústria 2023-2032: o caminho para a nova indústria*. Brasília: CNI, 2023. Disponível em: <https://www.mapadaindustria.cni.com.br>. Acesso em: 19 set. 2024.

um setor homogêneo. É amplo, diverso, multifacetado e com desafios internos que diferem imensamente entre si.

Em um dia, os advogados da CNI estão no STF explicando aos ministros os motivos de ser ilegal a cobrança de ISS sobre a atividade de costura e acabamento na produção bens que serão utilizados em operações comerciais ou industriais posteriores, tema que impacta a saúde financeira da indústria têxtil. No outro, estão no Tribunal para defender a inconstitucionalidade de uma lei estadual que exige que empresas de cimento ofereçam o produto em embalagens de determinados tamanhos e pesos, que nunca foram oferecidos antes, o que causa estragos significativos no setor da construção civil. Já, na semana seguinte, será possível encontrar um advogado da instituição a requerer a suspensão, e posterior declaração de inconstitucionalidade, de uma lei estadual que veda de forma indiscriminada, em determinada unidade da Federação, o plantio de eucalipto destinado à produção de celulose.

E assim é diuturnamente com uma entidade que representa setores que trabalham com a transformação ou fabricação de produtos tão variados quanto minérios, petróleo, gás, gasolina, papel, tinta, cigarros, equipamentos gráficos, tijolos, café, aviões, carros e biscoitos.

Esse, inclusive, foi um dos motivos que levou a CNI a criar a *Agenda Jurídica da Indústria* – documento que será apresentado ao leitor de forma mais detalhada à frente. “Nós buscávamos criar um mecanismo, uma maneira de dialogar diretamente com a nossa base e poder mostrar de forma transparente o trabalho de representação e de defesa de teses que a Confederação realiza perante o Poder

Judiciário, mais especificamente no Supremo Tribunal Federal”, conta Cassio Borges⁴.

De quebra, a *Agenda* fez materializar uma espécie de *compliance*, antes de a expressão virar moda. Mais do que mostrar aos industriais a atuação jurídica da CNI, o documento, lançado anualmente desde 2016, mostra ao Supremo quais são as ações de interesse da Confederação, os motivos pelos quais esses casos são importantes para a indústria e o que os empresários brasileiros estão a defender na Corte, de forma clara e sem subterfúgios. Ou seja, com integridade. Isso não passa despercebido. “A Confederação Nacional da Indústria sempre atuou em defesa da iniciativa privada com empenho e lealdade processual. De modo que, embora o STF julgue os casos sempre observando todos os aspectos e necessidades da sociedade brasileira, tenho muito respeito pela instituição”, afirma o presidente do Supremo, Luís Roberto Barroso⁵.

A representação da CNI não se limita ao plano judicial, nem ao Supremo Tribunal Federal. Embora tenha sua maior parcela de atuação no STF, por conta do poder que a Constituição Federal de 1988 lhe conferiu, os interesses da indústria são expostos e defendidos, sempre com transparência, também nos outros Tribunais, como o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior do Trabalho, e, ainda, nos Poderes Legislativo e Executivo. A Diretoria Jurídica dá pareceres técnicos sobre projetos de lei e propostas de emenda à Constituição em andamento no Congresso e opiniões jurídicas sobre normas de competência

4 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

5 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

do Planalto, cumprindo o papel de voz técnico-jurídica da indústria em todos os foros em que há a necessidade de se fazer presente. No final das contas, o que a CNI pretende como resultado dessa representação é que o País tenha uma política fiscal adequada, abrigue normas trabalhistas mais contemporâneas, implemente regras ambientais sustentáveis – que permitam desenvolvimento sustentável sem impedir o crescimento da atividade econômica –, e tenha a possibilidade de fomentar a inovação sem que haja uma rede intransponível de burocracia para isso.

A atuação judicial da CNI está inserida em um contexto macro de representatividade, cujo ápice são as ações no Supremo. A CNI recorre ao Tribunal na defesa de teses jurídicas que, para a indústria, são as posições corretas sobre como deve ser interpretada a Constituição e sobre qual o espaço de conformação do legislador para criar leis que impactem o desenvolvimento nacional. E, algumas vezes, a atuação da CNI serve ao propósito de chamar os holofotes para a direção de determinado problema jurídico que não teve solução legislativa adequada.

A lógica atual da jurisdição constitucional é a de que o debate sobre a aplicação da Constituição é aberto e a sociedade organizada deve dele participar ativamente, por meio de seus representantes legitimados pelo constituinte. Nas palavras do ministro Luiz Fux, “a participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos

legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional”⁶.

Um dos mais respeitados e argutos estudiosos da Constituição desde muito antes de se tornar juiz da Suprema Corte, Barroso lembra que “após décadas de repressão e restrição de direitos no Brasil”, a Constituição de 1988 foi feita com ampla participação popular e contemplou muitos segmentos e setores. Logo, foi natural a abertura da possibilidade de participação mais ativa da sociedade na interpretação constitucional. Isso trouxe muitos bônus – mas, também, uns tantos ônus: “A ampliação do rol de legitimados é uma consequência dessa ampla participação, o que, por um lado, tem um fator positivo pela participação popular, e por outro lado, um fator negativo pelo aumento da judicialização”. De acordo com o ministro, essa ampliação trouxe um papel mais proeminente do Supremo Tribunal Federal, que passou a ser demandado para responder a mais controvérsias. Além disso, a ampla participação popular trouxe para a Constituição de 1988 temas que antes eram restritos ao debate político, mas que passaram a fazer parte do trabalho do STF, a quem compete a interpretação constitucional⁷.

A prerrogativa de participar da interpretação constitucional sem ter a toga sobre os ombros, contudo, é

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.029/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 11.516/07. Criação do Instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade. legitimidade da associação nacional dos servidores do Ibama. Entidade de classe de âmbito nacional. Violação do art. 62, caput e § 9º, da constituição. não emissão de parecer pela comissão mista parlamentar. inconstitucionalidade dos artigos 5º, caput, e 6º, caput e §§ 1º e 2º, da Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional. Modulação dos efeitos temporais da nulidade (art. 27 da Lei 9.868/99). Ação parcialmente procedente. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=--TP&docID=2227089>. Acesso em: 19 set. 2024.

7 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

para poucos. Justamente por ser restrita, traz a quem a detém muita responsabilidade. Advogados, em regra, têm compromisso com seus clientes, não necessariamente com teses jurídicas. Mas quando o cliente é uma base que reúne mais de 470 mil empresas responsáveis por 10 milhões de empregos diretos e que responde pela produção de um quarto do PIB nacional o representante tem compromissos mais amplos.

“Não dá para comparecer ao Supremo em uma ADI defendendo uma tese e, em outra ADI, se posicionar como *amicus curiae* de forma incoerente com aquilo que você defendeu antes”, diz Alexandre Vitorino, atual diretor jurídico da CNI. É dele a ideia de que, justamente porque a representação jurídica da indústria não muda de posição conforme biruta de aeroporto, é possível, ao analisar a atuação da Confederação no Judiciário em geral – e no Supremo, em particular – enxergar uma Constituição da Indústria. Algo como o conjunto de teses que se infere a partir das peças que o departamento jurídico da CNI escreveu ao longo de 35 anos.

Vitorino assumiu o leme da Diretoria Jurídica da Confederação em outubro de 2024, depois de ocupar o cargo de superintendente de estratégia jurídica. Substituiu Cassio Borges, que se tornou assessor especial da Presidência.

Para Ricardo Alban, que assumiu a Presidência da Confederação em novembro de 2023, pode-se dizer, sim, que há princípios que formariam uma espécie de Constituição da Indústria. “Esses princípios vão, todos, ao encontro das regras mais caras inscritas na Constituição de 1988 e, se colocados em prática, podem fazer com

que o país atinja o tão sonhado equilíbrio social. Para o empresário, não interessa a desigualdade, a pobreza, mas, sim, uma sociedade pujante, social, cultural e economicamente. E, para que se atinja esse objetivo, é necessário que haja segurança jurídica e uma certa celeridade no deslinde das controvérsias judiciais”.

O líder dos industriais defende que o empresário precisa saber onde pisa, onde investe seus recursos e ter um horizonte seguro para poder empreender sem receios ou grandes imprevistos. “As maiores nações do mundo, as mais desenvolvidas, onde as desigualdades não são profundas, têm isso em comum: um sistema normativo que permite a empresas e a cidadãos planejar suas ações sem consideráveis riscos de mudança repentina nas regras do jogo”. De acordo com Alban, é isso que constaria em uma imaginária Constituição da Indústria.

Em suma, se trataria de uma Carta que defende liberdade econômica regulada de forma razoável e uma legislação trabalhista que pode, sim, ser protetiva, mas jamais inviabilizar a inovação – bastante parecida com a livre iniciativa a serviço da existência digna apontada pelo ministro Ayres Britto. A indústria tem uma forma de ler a Constituição que é, sobretudo, adaptável às necessidades de desenvolvimento do país. Isso, por vezes, é mal interpretado. Quando se trabalha, por exemplo, em prol do negociado acima do legislado, logo se ouvem as vozes de quem enxerga, aí, uma tentativa do empresariado de atacar regras sobre proteção à saúde e higiene no trabalho. Longe disso.

A ideia é flexibilizar para melhorar. Imaginemos um setor mais dinâmico, que é sazonal em relação à demanda.

Nestes casos, não ter uma dose de liberdade para contratar e dispensar, com ônus menores, gera o efeito de inibição da contratação. Não se contratam mais trabalhadores porque o processo é burocrático e caro. Logo, não se contribui para que haja pleno emprego e, em alguns casos, pode-se sobrecarregar quem está contratado.

Quando a CNI protocola uma ação no Supremo, as ideias ali veiculadas receberam a chancela de, pelo menos, duas dúzias de pessoas. Primeiro porque todas as ações da Confederação são aprovadas por sua diretoria, que se reúne mensalmente na sede da entidade, em Brasília. Antes dessa aprovação, na maior parte das vezes, o problema jurídico ali exposto foi apontado por um dos conselhos temáticos da instituição ou por alguma – ou algumas – das 27 federações estaduais que integram a Confederação. Acontece também de dada situação ser encaminhada à entidade por uma associação de determinado setor industrial.

Independentemente de quem coloca o holofote em determinada questão, o procedimento que se segue é, quase sempre, o mesmo. A equipe jurídica analisa a demanda, elabora pareceres, minutas vão e voltam entre os gestores e os advogados da CNI, e, então, a Diretoria Jurídica opina sobre a conveniência e oportunidade de propor a ação. A decisão final é tomada pela diretoria da Confederação. O processo é o mesmo em relação às ações nas quais a CNI atua como *amicus curiae*.

“A decisão de entrar com um processo não é da Diretoria Jurídica. É um processo conjunto, que passa pela diretoria da entidade, tem a necessária participação das federações, da base. É um processo legitimado por diversos

atores cujo objetivo é, sempre, buscar melhorar o ambiente de negócios e, conseqüentemente, o país”, afirma Helio Rocha, ex-diretor jurídico da CNI.

Rocha começou a trabalhar na CNI em 1989 e assumiu a direção jurídica da entidade em 1997, pouco depois de a Diretoria Jurídica passar a cuidar também dos processos do Sesi e do Senai que, até ali, tinham departamentos jurídicos próprios e independentes. Deixou o cargo em 2022 e fez parte da transformação de uma seção em que os advogados se revezavam nas mesas, ainda no Rio de Janeiro, até a ocupação de um andar inteiro no centro de Brasília por uma equipe exclusivamente dedicada a solucionar os problemas jurídicos que se apresentam a ela.

“Quando comecei na CNI, não podia chegar antes do horário de trabalho, nem depois. Porque só tinha 5 mesas para 25 advogados. Eu trabalhava das 10h ao meio-dia. E, em seguida, desocupava a mesa e dava lugar ao colega que me substituiria pelas próximas duas horas. O principal trabalho era opinar sobre os projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional. Essa era a grande atuação do jurídico”, rememora o ex-diretor.

Essa realidade mudou completamente, como o leitor poderá conferir nas páginas a seguir. A Diretoria Jurídica acompanhou a evolução dos tempos e se adequou de forma sempre célere para chegar ao que é hoje: um departamento multidisciplinar, que tem atribuições muito mais complexas do que opinar sobre projetos de lei. Suas análises incluem a conveniência e oportunidade de acionar o Supremo e como contribuir com o ambiente regulatório que, em regra, vem a reboque das inovações que já aconteceram.

Apesar de todas as novas facetas do jurídico, o mantra da Constituição da Indústria permanece o mesmo: atuar para obter um ambiente de negócios saudável, que permita prosperidade industrial. Porque, com a prosperidade das empresas brasileiras, haverá prosperidade para os trabalhadores e a sociedade. A indústria não especula. A indústria cria e produz, e não há produção realmente eficiente sem trabalhadores felizes. É uma simbiose que, no Brasil, nasceu 18 décadas antes da Constituição de 1988.





FOTO: JOSÉ PAULO LACERDA/CNI

2

Nasce um Brasil industrial

A indústria brasileira emprega 10 milhões de trabalhadores, responde por 26% do Produto Interno Bruto (PIB) do país e por quase 70% do investimento empresarial em pesquisa e desenvolvimento. É responsável também por 70% das exportações de bens e serviços, 35% da arrecadação de tributos federais e paga salários maiores do que a média nacional: um trabalhador da indústria com ensino superior recebe, em média, R\$ 7.984,00 mensais, enquanto a média salarial dos trabalhadores brasileiros com a mesma formação é de R\$ 6.205,00; o salário pago a trabalhadores com ensino médio completo é de R\$ 2.550,00 na indústria contra R\$ 2.236,00 fora dela.

A sociedade dinâmica, característica dos tempos que correm, faz com que os dados⁸ acima sofram variações sazonais, mas o que eles revelam é a pujança da indústria e

8 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Perfil da indústria brasileira*. 2024. Disponível em: <https://www.mapadaindustria.cni.com.br>. Acesso em: 19 set. 2024.

sua fundamental contribuição para o desenvolvimento do país. Mas a construção dessa história é uma viagem bastante acidentada, ligada de forma quase cinematográfica à voracidade do imperador francês Napoleão Bonaparte, que entre o final do Século XVIII e início do Século XIX tomou de assalto quase toda a Europa.

As tropas napoleônicas só não haviam conseguido subjugar, com a força das armas, a Inglaterra. Por isso, para tentar sufocar a nação inimiga, o imperador francês decretou, em 1806, um bloqueio continental que determinava o fechamento de todos os portos europeus ao comércio de produtos britânicos. Pressionado por seus tradicionais aliados ingleses, o príncipe regente de Portugal, D. João IV, não obedeceu ao comando do general-imperador e manteve relações comerciais com a Inglaterra. Logo, a invasão de seu território pelos bem armados militares franceses era apenas uma questão de tempo.

“Encurralado entre as duas maiores potências econômicas e militares de sua época, D. João tinha pela frente duas alternativas amargas e excludentes. A primeira era ceder às pressões de Napoleão e aderir ao bloqueio continental. A segunda, aceitar a oferta dos aliados ingleses e embarcar para o Brasil levando junto a família real, a maior parte da nobreza, seus tesouros e todo o aparato do Estado. Aparentemente, era uma oferta generosa. Na prática, tratava-se de uma chantagem. Se D. João optasse pela primeira escolha e se curvasse às exigências de Napoleão, a Inglaterra repetiria em Portugal o que já havia feito, meses antes, na também relutante Dinamarca. Na manhã de 1º de setembro de 1807, os habitantes de Copenhague,

a capital dinamarquesa, acordaram sob uma barragem de fogo despejada pelos canhões dos navios britânicos ancorados diante do seu porto. O bombardeio durou quatro dias e quatro noites. Ao final, 2000 pessoas estavam mortas. No dia 7, Copenhague capitulou. Os ingleses se apoderaram de todos os navios, materiais e munições, deixando a cidade sem defesas”⁹.

A decisão de D. João de transferir a Coroa portuguesa para sua principal colônia, o Brasil, seria responsável por fazer nascer, meses depois, a indústria brasileira – ao menos, no papel. Há 215 anos, não havia indústria no país. Na verdade, segundo o jornalista e historiador Laurentino Gomes, o próprio Brasil não existia. “Pelo menos, não como é hoje: um país integrado, de fronteiras bem definidas e habitantes que se identificam como brasileiros, torcem pela mesma seleção de futebol, usam os mesmos documentos, viajam para fazer turismo ou trabalhar em cidades e estados vizinhos, frequentam escolas de currículo unificado e compram e vendem entre si produtos e serviços”¹⁰.

Gomes conta que, às vésperas da chegada da família real de Portugal ao Rio de Janeiro, onde se estabeleceria, o Brasil era um amontoado de regiões mais ou menos autônomas, sem comércio ou qualquer outra forma de relacionamento, que tinham como pontos de referência comuns apenas o idioma e a Coroa portuguesa. O Rio de Janeiro tinha somente 75 logradouros públicos – 46 ruas, quatro

9 GOMES, Laurentino. *1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil*. [S.l.]: Globo, 2024, p. 34.

10 *Idem*, p. 120.

travessas, seis becos e 19 campos ou largos¹¹. Tudo ainda estava por construir, inclusive a indústria nacional.

Na apresentação do livro *Produto Nacional*, escrito pelo também jornalista e historiador Eduardo Bueno, lançado em 2008 como parte dos eventos de comemoração do aniversário de 70 anos da Confederação Nacional da Indústria, o então presidente da entidade, Armando Monteiro Neto, contou sobre os primeiros passos da indústria no Brasil. “Logo que chegou ao Brasil, ainda como príncipe regente, D. João IV assinou dois decretos fundamentais para inserir nosso país no contexto internacional, não mais como simples colônia, mas como nação em vias de tornar-se livre e independente. Ao abrir os portos às nações amigas, liberou-nos o comércio e, em seguida, ao revogar o alvará de sua mãe, D. Maria I, que proibia a instalação de manufaturas no país, permitiu, oficialmente, que se iniciasse o processo de industrialização do Brasil. É bem verdade que esses atos foram muito mais simbólicos do que práticos, pois ainda levaria muitos anos para que os empresários brasileiros conseguissem se organizar para vencer os muitos obstáculos e entraves legais, estruturais e políticos que atrasaram e, em alguns casos, ainda atrasam o desenvolvimento de uma indústria forte e competitiva no país”.

Se em 1500 as naus portuguesas aportaram na Bahia para dar início ao projeto de colonização das terras que viriam a se transformar no Brasil, foi ali também que, em 1808, antes de a família real desembarcar no Rio de Janeiro, os navios portugueses fizeram uma escala que

11 *Idem*, p. 161.

marcou a inauguração da indústria no país. “Em Salvador, a capital que em 1763 perdera seu posto para o Rio, José da Silva Lisboa, futuro visconde de Cairu, articulou com o príncipe-regente a assinatura do tratado que abriu os portos ‘às nações amigas’. Mesmo que, naquele momento, nações amigas não requeressem plural – pois se resumiam à Inglaterra –, o tratado foi como uma carta de alforria ao Brasil”¹².

Liberal que pregava a cartilha de Adam Smith, José da Silva Lisboa convenceu D. João a assinar a carta régia de 28 de janeiro de 1808, que abria os portos do Brasil ao comércio internacional e estabelecia uma taxa alfandegária de 24% sobre artigos importados. “Pode-se dizer, sem temer a hipérbole, que, naquele instante, deixava o Brasil de ser colônia para se transformar no centro do império português. Mas não era só a história do Brasil que se reiniciava: inaugurava-se também a primeira fase da indústria nacional, pois os grillhões do sistema seriam removidos de vez dali a três meses, em 1º de abril, quando, já no Rio, o príncipe-regente revogou o alvará de janeiro de 1785, mediante o qual sua mãe, a rainha D. Maria I, proibira a existência de fábricas no Brasil”¹³.

Nos anos seguintes, várias medidas de fomento à indústria foram editadas porque, como escreve Nícia Vilela Luz no clássico *A luta pela industrialização no Brasil*, a industrialização de um país não é construída por um simples decreto concedendo liberdade econômica. “A própria doutrina liberal reconhecia a necessidade de

12 BUENO, Eduardo, *Produto Nacional*. Brasília: CNI, 2008, p. 37.

13 *Idem*, p. 38.

um pequeno impulso às indústrias nascentes e o príncipe regente foi instado a dar mais um passo à frente, no sentido de favorecer o desenvolvimento industrial do Brasil”¹⁴. De qualquer maneira, mesmo com os diversos incentivos que se seguiram, ainda levaria algumas décadas até que o Brasil fizesse florescer algo que pudesse ser chamado de indústria nativa.

Quando o Brasil se tornou independente de Portugal em 1822, e a família real voltou para a Europa, a Inglaterra ainda impunha seu domínio sobre os negócios entre os países. “Como a suposta pátria do liberalismo econômico era, também, o lar do protecionismo, os britânicos – que já haviam forçado D. João a assinar o chamado “tratado desigual” de 1810, estabelecendo uma taxa alfandegária de apenas 15% para os produtos ingleses, virtualmente inviabilizando o estabelecimento da indústria no Brasil – forçaram, em troca do reconhecimento da independência, a prorrogação do infame acordo por mais vinte anos”¹⁵.

O Brasil nasceu na Bahia, a indústria começou a surgir na Bahia e foi lá, também, em Salvador, que nasceu Manuel Alves Branco, em 7 de junho de 1797, que viria a acabar com as benesses concedidas aos ingleses e abrir o caminho para a nossa indústria. Nascido aqui, Alves foi estudar em Portugal e se formou em Direito pela Universidade de Coimbra. Voltou ao Brasil justamente em 1822 para trabalhar como juiz e, depois, contador-geral do Tesouro. A partir daí, engatou uma carreira política

14 LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 21.

15 BUENO, Eduardo. *Op. cit.*, p. 10.

até que foi nomeado ministro dos Negócios Estrangeiros, elegeu-se senador e, depois, ocupou o cargo de ministro da Fazenda em quatro diferentes oportunidades. E foi deste posto que ele criou a Tarifa Alves Branco, que taxou os produtos importados em até 60% – os ingleses, inclusive – e, em consequência, provocou o primeiro ciclo industrial brasileiro.

“Devido às pressões inglesas e às mazelas internas do país, um dos únicos frutos práticos da tarifa foi o advento da Era de Mauá – o primeiro industrial brasileiro digno do nome. Mas a nação de Mauá era também uma nação escravista, vinculada à grande lavoura cafeeira. E a “banca ruralista” do Senado tratou de abortar seu projeto. Mas também caberia ao café decretar o fim da escravidão, estimular a vinda de imigrantes, precipitar o advento da República e gerar os capitais responsáveis pela eclosão do surto industrialista de São Paulo, entre 1890 e 1920, tão prenhe de nomes lendários, como Matarazzo, Klabin, Lafer, Pereira Ignácio e Ermírio de Moraes”¹⁶.

Uma indústria robusta exigia uma representação forte. Os industriais brasileiros tinham uma entidade que, em tese, os representava: a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (Sain). Primeira entidade organizada da sociedade civil brasileira a ser reconhecida pelo poder central, a Sain foi fundada em 1827. A organização focou seu trabalho basicamente na mecanização da agricultura e atuou como órgão consultivo do governo imperial em assuntos relacionados à economia do país.

¹⁶ *Idem*, p. 11.

Duas contribuições cruciais para a distribuição de conhecimento industrial são atribuídas à Sain. A primeira é um boletim intitulado *O Auxiliador da Indústria Nacional*. Publicado a partir de 1833, o periódico mensal era destinado a fazer circular “as novidades do mundo das máquinas” e foi editado e distribuído ininterruptamente por quase 60 anos. A segunda contribuição é a proposta de criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). “O Instituto lançou as bases da historiografia brasileira e ajudou a construir passo a passo a história de um país que, até então, ainda não a escrevera”¹⁷.

O crescimento da indústria fabril no país, principalmente com a expansão do setor têxtil, e a Proclamação da República em 1889, fez com que a Sain, ainda tardiamente focada na lógica da “vocalização agrícola” brasileira e vista como uma entidade ligada ao Império, perdesse força até se fundir com o Centro Industrial de Fiação e Tecelagem do Rio de Janeiro, em 1904, e dar à luz o Centro Industrial do Brasil, embrião da CNI: “Naquele 10 de agosto de 1904, o Centro de Tecelagem e Fiação tinha mais alcance e dinheiro do que a depauperada Sain. Mas pode-se afirmar que foi o arcabouço institucional da Sain que prevaleceu e fez germinar a semente do Centro Industrial do Brasil. E sendo o CIB o núcleo original da Federação Industrial do Rio de Janeiro, e estando a Firj tão presente na gênese da CNI, é lícito apontar na longa e difícil trajetória da Sain o caminho que viria a resultar no nascimento da CNI”¹⁸.

17 *Idem*, p. 53.

18 *Idem*, p. 96.

O CIB foi a primeira entidade patronal brasileira a reconhecer o direito de organização dos operários. A prerrogativa dos trabalhadores de defender suas pautas era algo visto com tanta naturalidade pelo novo empresariado brasileiro que, em 1919, quando houve a reforma do estatuto da entidade, dentre seus objetivos constava o de “promover acordos e entendimentos entre patrões e empregados”. No livro *Produto Nacional*, Eduardo Bueno conta que o CIB se empenhou na defesa do empresariado nacional. Mas a entidade exercia seu papel durante a República Velha, também chamada de República dos Fazendeiros, porque os interesses dos cafeicultores sobrepujaram os anseios dos industriais. Por isso, a representação do CIB não contentava a muitos empresários e, em 1928, os industriais paulistas fundaram o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp). Dois anos antes, em 1926, Euvaldo Lodi e um grupo de empresários mineiros já haviam fundado o Centro Industrial de Juiz de Fora.

“Mas a verdade é que até a eclosão da Revolução de 1930, os industriais ainda não contavam, no Brasil, com uma entidade de classe forte o bastante para articular, política e institucionalmente, em nível nacional, a defesa dos interesses fabris. Assim, embora muitos empresários tenham visto com apreensão Vargas e seus aliados amarrarem os cavalos no obelisco do Rio – e a despeito também das críticas do setor à crescente “sindicalização” das entidades civis imposta pelo novo regime –, a verdade é que foi em função das novas regras estabelecidas por Getúlio que os industriais enfim iriam organizar-se em torno de sua causa e veriam nascer uma sólida instituição classista”¹⁹.

19 *Idem*, p. 142.

O processo se inicia em janeiro de 1933, quando o CIB se transforma em Federação Industrial do Rio de Janeiro (Firj). Naquele mesmo ano, o Ciesp, o Centro Industrial de Juiz de Fora e o Centro da Indústria Fabril do Rio Grande do Sul se unem à Firj e criam a Confederação Industrial do Brasil. Uma das primeiras medidas da entidade foi coordenar e garantir a eleição de representantes dos empregadores à Assembleia Constituinte convocada pelo Governo Provisório em abril de 1933. Pouco mais de 4 anos depois, os dois pais do que viria a ser a CNI estariam em postos-chave para unir esforços e plantar a semente da entidade.

Em 10 de novembro de 1937, quando o empresário Euvaldo Lodi estava à frente da Firj e o industrial Roberto Simonsen presidia a CIB, Getúlio Vargas tomou o poder e implementou a ditadura do Estado Novo, que duraria até 1945. “Simonsen recomenda, então, que a CIB se sindicalize nos termos da nova Constituição, chamada de ‘a Polaca’. Assim, dali a nove meses, em 12 de agosto de 1938, a Confederação Industrial do Brasil transforma-se em Confederação Nacional da Indústria, absorvendo no plano sindical todas as atribuições de sua antecessora. “A entidade entra nos anos 40 pronta para ajudar o Brasil de Vargas a ingressar de vez na era industrial, anunciada pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Vale do Rio Doce e da Petrobras”²⁰.

Dos decretos de D. João VI que permitiram a empresários ensaiarem os primeiros passos para a industrialização

20 *Idem*, p. 143.

do Brasil até sua organização classista realmente sólida com a fundação da CNI se passaram 130 anos. Seriam ainda necessários outros 50 anos até que a Confederação recebesse o poder de acionar diretamente o Supremo Tribunal Federal em nome do desenvolvimento nacional e da implementação de um ambiente de negócios saudável no país.





FOTO: ANTÔNIO AUGUSTO/STF

3

Pai do processo constitucional

Em junho de 2005, duas sessões solenes foram realizadas em homenagem ao centenário de nascimento de Aduacto Lúcio Cardoso. No Senado, o ex-presidente da República José Sarney tratou-o como “santo da minha devoção”²¹. No Supremo Tribunal Federal, o ministro Gilmar Mendes evocou sua figura para apontar que o fato de Cardoso ter se insurgido contra a fixação do monopólio da Procuradoria-Geral da República para a provocação do controle de constitucionalidade – em uma intervenção histórica no Plenário do Supremo – deu dimensão ímpar a um debate que culminaria, mais de 15 anos depois, na Constituinte, com a ampliação do rol de legitimados a propor ações diretas de inconstitucionalidade perante a Corte maior brasileira.

O protesto de Aduacto Cardoso, para Gilmar Mendes, contribuiu, “decisivamente, para a adoção de um modelo

21. SENADO FEDERAL. *Diário do Senado Federal*, n. 80, 13 jun. 2005. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3099?sequencia=67>. Acesso em: 19 set. 2024.

de legitimação aberto pelo Constituinte de 1988”. De acordo com o decano do Supremo, Cardoso é “um dos pais fundadores do processo constitucional brasileiro, que tem um dos seus pilares na abertura da legitimação no processo de controle abstrato de normas”²². Mas, a que gesto de Aducto Cardoso se refere o ministro?

Em 26 de janeiro de 1970, o presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, editou o Decreto-Lei 1.077. A regra proibia jornais, revistas, livros e emissoras de rádio e de televisão de publicar ou divulgar quaisquer conteúdos contrários “à moral e aos bons costumes”. De acordo com a norma, cabia ao ministro da Justiça, por meio do Departamento de Polícia Federal, “verificar, quando julgar necessário, antes da divulgação de livros e periódicos, a existência de matéria infringente da proibição”. A forma de verificação seria fixada por meio de portaria do Ministério da Justiça e a proibição se estendia “às diversões e espetáculos públicos”. Na prática, instalava-se no país a censura prévia ao trabalho da imprensa e a qualquer forma de manifestação artística e cultural.

Único partido de oposição ao regime militar, o MDB enviou representação ao procurador-geral da República, Xavier de Albuquerque, para que este fosse ao Supremo contra a censura prévia instituída pelo governo. O problema é que as atribuições do PGR, então, eram mais amplas e um tanto menos republicanas do que são atualmente. Além de chefiar o Ministério Público, o procurador-geral exercia

22 MENDES, Gilmar Ferreira. *A solitária voz de Aducto Lúcio Cardoso e o processo constitucional brasileiro*. 8 nov. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-nov-08/observatorio-constitucional-solitaria-voz-adaucto-lucio-cardoso-processo-constitucional-brasileiro/>. Acesso em: 19 set. 2024./

também o papel de representante judicial do governo. E podia ser demitido a qualquer tempo, um desenho institucional bastante diferente de hoje, em que o detentor do cargo tem mandato de dois anos e estabilidade.

O ministro Gilmar Mendes conta que poucas questões suscitaram tantas e tão intensas discussões no Direito Constitucional brasileiro quanto a da eventual discricionariedade do PGR para oferecer ou não representação de inconstitucionalidade ao Supremo²³. Admitia-se, desde a Emenda Constitucional 16/1965, que o PGR oferecesse a representação de inconstitucionalidade e, posteriormente, apresentasse parecer contrário. Apesar disso, o fato é que, pela legislação vigente, apenas o procurador-geral poderia provocar o STF. E Xavier de Albuquerque se negou a fazê-lo.

Não havia dúvidas de que a competência para questionar a constitucionalidade de leis no Supremo era exclusiva do PGR. Essa incrível concentração de poder nas mãos de uma só pessoa foi criada pela Constituição de 1946, que atribuía de forma exclusiva ao procurador-geral a faculdade de arguir a inconstitucionalidade nos casos de intervenção federal. A ideia de atribuição restrita a uma só figura pública foi mantida intacta pela Constituição de 1967, do governo militar, e pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969. O que se discutia, à época, era se essa atribuição poderia ser exercida de forma absolutamente discricionária.

Após ter sua representação arquivada por Albuquerque, o MDB entrou com reclamação diretamente no Supremo. De acordo com o partido, o procurador-geral era obrigado a acionar o Supremo para permitir a deliberação do

²³ *Idem.*

Tribunal sobre a matéria, ainda que desse parecer pela rejeição do pedido. Ou seja, o PGR poderia advogar pela negativa do pedido do partido de oposição, mas não poderia, como fez, simplesmente deixar de submeter a questão ao juízo crítico dos ministros do STF.

A reclamação foi registrada no Supremo sob o número 849 e os ministros se reuniram para julgá-la nos primeiros dias de março de 1971. De acordo com o MDB, a ação visava, antes de tudo, preservar a jurisdição do Tribunal, que havia sido usurpada pelo procurador-geral no momento em que ele se negou a encaminhar à Corte a representação contra o decreto-lei que estabeleceu a censura prévia no país. A maioria dos ministros, contudo, não concordou com a alegação ou sentiu que o PGR havia usurpado suas competências. Apenas o procurador-geral, definiu o STF, poderia decidir se deveria ser oferecida representação para aferir a constitucionalidade de leis.

Quatro votos já haviam sido proferidos, todos julgando a reclamação improcedente, quando o ministro Aducto Cardoso, talvez percebendo que ficaria solitariamente vencido, decidiu confrontar os colegas: “Senhor presidente, encontro-me diante de uma encruzilhada deveras difícil”. Cardoso citou o artigo 2º da Lei 4.337/1964: “Se o conhecimento da inconstitucionalidade resultar de representação que lhe seja dirigida por qualquer interessado, o procurador-geral da República terá o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da representação, para apresentar a arguição perante o Supremo Tribunal Federal”. Em seguida, lançou mão do parágrafo 1º, do artigo 174, do Regimento Interno do Supremo: “Provocado por

autoridade ou por terceiro para exercer a iniciativa prevista neste artigo, o procurador-geral, entendendo improcedente a fundamentação da súplica, poderá encaminhá-la com parecer contrário”²⁴.

O ministro Adaucto Cardoso, então, defendeu que o procurador-geral da República, Xavier de Albuquerque, ao rejeitar a obrigação de dar andamento à representação no prazo de 30 dias fixado por lei, “se substituiu ao Tribunal e declarou, ele próprio, a constitucionalidade” do decreto atacado pelo MDB. “Essa é para mim uma realidade diante da qual não sei como fugir”.

Diante dos argumentos do colega, o ministro Luiz Gallotti respondeu que o procurador não havia declarado qualquer constitucionalidade. A prova disso estaria no fato de que qualquer interessado estaria livre para apresentar ao Supremo, por outras vias que não a representação de inconstitucionalidade, a matéria para a avaliação dos ministros. Cardoso retrucou: “Considero o argumento de V. Exa. com o maior apreço, mas com melancolia. Tenho a observar-lhe que, de janeiro de 1970 até hoje, não surgiu, e certamente nem surgirá, ninguém, a não ser o partido político da oposição, que a duras penas cumpre o seu papel, a não ser ele, que se abalem a arguir a inconstitucionalidade do decreto-lei que estabelece a censura prévia”.

“Então, escritores ou empresas não poderão fazê-lo?”, questionou, de volta, Gallotti. O ministro Adaucto Cardoso classificou a pergunta do colega de “virtualidade otimista”. Para ele, ninguém, em sã consciência, arriscaria

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL 849, Pleno, Relator Ministro Adalício Nogueira, julgada em 10 mar. 1971 e publicada em 13 dez. 1971.

“expor-se a represálias que uma tal demanda suscitará”²⁵. Colhidos os demais votos, Cardoso foi o único a votar em favor da representação do MDB. Foi então que se deu uma cena que, à falta da TV Justiça, só quem estava na sessão presenciou. E, por isso, as versões variam.

Segundo a maior parte dos relatos, Aداucto Cardoso levantou-se, tirou a toga, jogou-a sobre a bancada, e retirou-se da sessão, informando aos colegas que pediria aposentadoria. Há artigos que citam que ele teria rasgado a toga, como se ela fosse de papel. Outros afirmam que ele a dobrou e a depositou sobre a cadeira que ocupava no plenário. Sobre o episódio, o advogado pernambucano e escritor José Paulo Cavalcanti Filho, ex-ministro da Justiça do governo Sarney, escreveu na *Folha de S. Paulo*: “Aداucto declarou que seus pares envergonhavam a casa. Que não se sentia mais à vontade para conviver com eles. E jogou sua toga na curul (assim se chama a cadeira dos ministros), segundo uns; ou no chão do plenário, segundo outros”²⁶.

Seja qual for a versão escolhida pelo leitor, a mais ou a menos teatral, o que não se pode negar é que o ato de Aداucto Lúcio Cardoso, inesperado, marcou a história do controle de constitucionalidade brasileiro. O decano do Supremo, Gilmar Mendes, é quem atesta isso: “É muito difícil prever o que teria acontecido no plano constitucional se o STF tivesse adotado a linha defendida por Aداucto Lucio Cardoso. É inegável, porém, que a decisão que fortaleceu o monopólio da ação direta nas mãos do

25 *Idem*.

26 CAVALCANTI FILHO, José Paulo. *Toga no chão*. 18 set. 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/opiniao/2013/09/1343514-jose-paulo-cavalcanti-filho-toga-no-chao.shtml>. Acesso em: 19 set. 2024.

procurador-geral da República e a crítica que se seguiu a partir do gesto de protesto contribuíram, decisivamente, para a adoção de um modelo de legitimação aberto pelo Constituinte de 1988. Nesse ponto, talvez não haja exagero em afirmar que, com o caráter de denúncia constante de seu voto e com o protesto representado por sua aposentadoria, Aduacto Lucio Cardoso passou a figurar como um dos pais fundadores do processo constitucional brasileiro, que tem um dos seus pilares na abertura da legitimação no processo de controle abstrato de normas”²⁷.

Aduacto Cardoso enfrentou o regime em busca de dar voz a um leque maior de cidadãos e se aposentou. Já o procurador-geral Xavier de Albuquerque, que defendeu o decreto-lei da censura prévia, foi nomeado para exercer o cargo de ministro do Supremo um ano depois da histórica sessão, pelo autor do decreto-lei, o presidente Emílio Garrastazu Médici.

Em extensa reportagem publicada no site *Consultor Jurídico*, por ocasião do aniversário de 30 anos da Constituição Federal, os jornalistas Pedro Canário e Sérgio Rodas defendem a tese de que o controle de constitucionalidade, da forma como o conhecemos, nasceu de questões práticas, não doutrinárias²⁸. O caso do ministro Aduacto Cardoso não deixa de dar razão a esse argumento. Segundo o artigo dos jornalistas, já na Assembleia Nacional Constituinte de 1991, os deputados João Pinheiro da Silva (MG) e Júlio de Castilhos (RS) chegaram a propor que o Supremo pudesse

27 MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*

28 CANÁRIO, Pedro; RODAS, Sérgio. *Controle de constitucionalidade nasceu de soluções práticas, não doutrinárias*. 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-05/control-e-constitucionalidade-nasceu-partir-questoes-praticas/>. Acesso em: 19 set. 2024.

fazer o controle prévio das intervenções federais nos estados por alegada ofensa da região às regras da União. Mas foi a Constituição de 1934 que abraçou a proposta e criou a representação interventiva. Por meio dela, o Supremo poderia avaliar a constitucionalidade das intervenções federais, que só podiam ser decretadas em caso de ofensa a “princípios sensíveis”.

A Carta de 1946 modificou o instrumento para determinar que, em vez de analisar a constitucionalidade da lei que decretava a intervenção, o Supremo deveria avaliar, em abstrato, se as leis estaduais estavam de acordo com a Constituição Federal. Um ano depois, em 1947, o Supremo julgou a Representação 94 e decidiu que a representação interventiva era, na verdade, uma forma de controle abstrato de normas, e não de controle incidente da constitucionalidade de leis estaduais. Para o ministro Castro Nunes, relator do caso, a representação era um instrumento de aferição abstrata de constitucionalidade que dispensava um caso concreto. “Uma fórmula legislativa, ou quase legislativa, que vem ser a não vigência, virtualmente decretada, de uma dada lei”, escreveu em seu voto. O caso concreto era de uma emenda à Constituição do Rio Grande do Sul que transformava o estado em parlamentarista. O Supremo decidiu que a norma era inconstitucional por desrespeitar o princípio da separação dos Poderes descrito na Constituição Federal.

No livro *Curso de Direito Constitucional*, o ministro Gilmar Mendes e o atual procurador-geral da República, Paulo Gonet, revelam que foram apresentadas mais de 500 representações ao Supremo do advento da

Constituição de 1946 até 1965, quando a Emenda Constitucional 16 modificou as atribuições do Poder Judiciário²⁹. Os números, para os autores, comprovam que o instrumento nunca foi usado para discussões federativas, mas, sim, para o controle da constitucionalidade das leis. No mesmo período, o PGR sempre enviou ao Supremo os pedidos de representação que recebeu. Se não concorresse, dava parecer contra a representação.

Em entrevista a este livro, o advogado, ex-ministro do Supremo, ex-ministro da Justiça e da Defesa e deputado constituinte Nelson Jobim se refere à Emenda 16 ao afirmar que “o contorno em abstrato sobre a constitucionalidade, ou seja, uma ação contra a lei, apareceu no regime militar e deu ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar a constitucionalidade, em tese, da lei”³⁰. Antes disso, o Judiciário só declarava a inconstitucionalidade em concreto. “Havia uma discussão sobre determinado assunto e uma das partes dizia: ‘eu não vou cumprir essa obrigação que o autor está pedindo porque a lei que dá fundamento ao pedido é inconstitucional’. É o que nós chamamos de controle no caso concreto, que é o modelo americano”, explica Jobim.

Mas quando o governo militar criou o que chamou de representação de constitucionalidade, atribuiu a legitimidade de acionar o STF, exclusivamente, à PGR. “Por trás disso havia o interesse dos militares de ter o controle das ações. O golpe de 1964 não derrubou o Congresso porque

29 BRASIL. *Emendas constitucionais anteriores à constituição de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/EMCs_CF1967.htm. Acesso em: 19 set. 2024.

30 Entrevista ao jornalista André Borges.

não tinha condições de fazê-lo, por razões circunstanciais, problemas de relações internacionais que isso causaria etc. Assim, o Legislativo foi mantido, bem como o Judiciário. Logo, o Poder Legislativo podia atuar – lembremos que havia eleições diretas para deputados e senadores, não indiretas, tal qual era feito com o presidente da República. Os militares viram que corriam um risco de que o Congresso Nacional viesse a aprovar uma lei que poderia ser contrária à Constituição de 1967 e, portanto, contrária aos interesses do governo militar. Logo, criaram essa ação de inconstitucionalidade para talhar o problema de ter que discutir isso em caso concreto”. É esse raciocínio que está por trás da decisão dos militares de botar unicamente nas mãos do PGR o poder de acionar o Supremo.

Jobim lembra que a Emenda 16 nasce apenas alguns meses após a tomada de poder pelo Exército. “É um ato que transforma como único legitimado para isso o procurador-geral. Ou seja, somente se entraria com uma ação de inconstitucionalidade quando o governo decidisse que isso deveria ocorrer”.

Era isso que tinha como foco Adauto Lucio Cardoso ao se despir da toga em plenário. E foi ao jogar luz sobre esse problema em 1971, da forma súbita e espetacular como fez, que o ministro do Supremo plantou a semente da abertura do controle de constitucionalidade para a sociedade civil organizada. E foi ninguém menos do que Nelson Jobim o responsável por incluir nas propostas da Constituinte que nasceria 16 anos depois a ideia de dar a entidades representativas de determinados setores a prerrogativa de defender diretamente, no Supremo, seus pontos de vista.

Há poucas dúvidas de que foi o caldo de um conjunto de embates como aquele provocado por Aducto Lucio Cardoso que fez surgir uma Constituição efetivamente democrática em 1988. Ao rememorar a noite da promulgação o ministro Ayres Britto relembra³¹ que o presidente da Assembleia Nacional, deputado Ulysses Guimarães, tomado de entusiasmo, disse que a “Constituição coragem”³² havia sido promulgada: “Coragem de quê? Coragem de romper com os parâmetros anteriores, de inovar completamente”. Mas a expressão que vingou, ganhou as ruas e se tornou a característica da nova Constituição não foi “coragem”, mas “cidadã”.

Segue Ayres Britto: “Mas ele não disse o mais importante para mim. Quem disse, foi Plínio de Arruda Sampaio. No meio das entrevistas, chegou um repórter e perguntou: ‘E aí, Plínio, o que é que você tem a dizer?’ Ele respondeu: ‘Acabamos de montar uma bomba democrática de efeito retardado’. Veja que coisa linda!”.



31. Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

32. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.



FOTO: ARQUIVO AGÊNCIA BRASIL

4

A voz da sociedade

“Senhores Constituintes: Na feitura de uma Constituição, as questões são múltiplas, e as dificuldades várias. Resolvê-las com prudência e sabedoria é o grande desafio que se apresenta a esta como a todas as Assembleias Constituintes. Os olhos conscientes da Nação estão cravados em vós. A missão que vos aguarda é tanto mais difícil quanto é certo que, nela, as virtudes pouco exaltam, porque esperadas. Mas os erros, se fatais, estigmatizam. Que Deus vos inspire”.

Assim o ministro José Carlos Moreira Alves, do Supremo Tribunal Federal, declarou instalada, em 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte que daria à luz a Constituição Federal de 1988, a Carta Cidadã, depois de uma turbulenta gestação de um ano, oito meses e quatro dias. Turbulenta porque agitada, inquieta, hiperativa. Não porque temerária – os anos de intranquilidade política haviam ficado para trás e ninguém esperava daquele momento histórico nada que não a transformação

do Brasil em um país efetivamente plural e democrático, com seus cidadãos e autoridades sujeitos ao Estado Democrático de Direito que rege países civilizados.

Cabia ao presidente do Supremo presidir a sessão solene de instalação da Assembleia Nacional e comandar, ainda, a segunda sessão, convocada para a eleição do deputado constituinte que presidiria os trabalhos até a promulgação da nova Constituição. No dia seguinte, o deputado Ulysses Guimarães foi eleito presidente da Assembleia com 425 votos de seus pares – contra 69 votos de Lysâneas Maciel. Os votos nulos ou em branco somaram 28.

O processo que culminou com a Constituinte começou muito antes daquele momento. Em 1980, a Ordem dos Advogados do Brasil, no encerramento de sua 8ª Conferência Nacional, realizada na capital do estado do Amazonas, clamava por uma mudança de rumos. A Declaração de Manaus elogiava o processo de abertura política, mas lembrava das dificuldades de se revogar as estruturas legais que sustentavam a ditadura militar. “O grande problema atual do poder é um problema de legitimidade. Não há poder legítimo sem consentimento do povo. Os advogados brasileiros afirmam que falta legitimidade ao poder institucionalizado em nosso país”, trazia em seu bojo o documento³³.

A declaração não chegou a ser uma grande novidade. Se somava a outros movimentos populares e políticos que cresceram e culminaram, em 1983 e 1984, na maior manifestação cívico-popular da história brasileira: o Movimento Diretas Já. As manifestações que tomavam as ruas e

33 OAB NACIONAL. *VIII Conferência Nacional, em 1980, teve a liberdade como tema principal*. 27 set. 2017. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/55639/viii-conferencia-nacional-em-1980-teve-a-liberdade-como-tema-principal>. Acesso em: 19 set. 2024.

os debates em torno da necessidade de um novo modelo de representação política e de organização do Estado seguiram se avolumando até o dia 27 de novembro de 1985, quando foi promulgada a Emenda Constitucional 26, que determinou a instalação da Assembleia Nacional Constituinte conduzida pelo ministro Moreira Alves naquela sessão histórica, quase um ano e meio depois.

A tônica da Constituinte era dar voz às pessoas. Pessoas representativas de movimentos populares, empresariais, sociais. A multiplicidade de vozes – essa intrínseca característica brasileira – voltou a ser levada em conta pelo poder central e a ideia, que deveria estar insculpida na Constituição, era a de que essas vozes deveriam continuar a ser ouvidas após a promulgação da nova Carta. E só havia uma forma de se fazer isso: garantir na própria Constituição o que, nos dias de hoje, se convencionou chamar de lugar de fala – expressão que, à época, não era sequer imaginada.

Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, vários processos foram desencadeados para que fosse redigida a nova Constituição. Um deles foi a abertura de prazo para recebimentos de sugestões de cidadãos, deputados constituintes e entidades representativas da sociedade civil. De acordo com dados da Câmara dos Deputados³⁴, foram recebidas 72.719 propostas feitas por brasileiras e brasileiros por meio dos Correios. O fato inédito de o Parlamento brasileiro receber mais de 70 mil propostas de pessoas sem cargos de autoridade foi possível porque, entre março de 1986 e julho de 1987, o Senado lançou uma campanha

34 CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal da constituição cidadã*. 2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/. Acesso em: 19 set. 2024.

para os cidadãos encaminharem suas sugestões para a nova Constituição e distribuiu cinco milhões de formulários pelo país e nas agências dos Correios. O envio do formulário com as ideias era gratuito.

Além das propostas populares, os 559 deputados constituintes e dezenas de entidades representativas da sociedade civil apresentaram, na primeira fase da coleta, 12 mil ideias de como deveria se estruturar o novo Brasil. Dentre essas sugestões, começava a surgir o desenho do que viria a ser o novo modelo de controle de constitucionalidade brasileiro, que daria voz ativa a entidades representativas de setores cruciais para o desenvolvimento do país, como a CNI é para a indústria brasileira.

Até a Constituição de 1988, apenas o procurador-geral da República tinha legitimidade para atacar a constitucionalidade de leis perante o Supremo Tribunal Federal. Apesar de iniciativas que tentaram mitigar essa imensa concentração de poder, como vimos no capítulo anterior, o fato é que antes de 5 de outubro de 1988 era praticamente impossível à sociedade civil organizada levar suas reclamações e posições jurídicas ao STF.

Além de deter o monopólio da contestação da constitucionalidade de leis, o cargo de procurador-geral da República tinha consigo um conflito de interesses evidente: o fato de acumular a função de chefe do Ministério Público com a de advocacia, de aconselhamento jurídico do governo. Na prática, o PGR exercia também o papel que hoje é desempenhado pelo advogado-geral da União. “A Procuradoria-Geral da República, até 1988, era um órgão que integrava o governo. O procurador-geral fazia parte do gabinete do

governo, participava de reuniões, tinha uma posição tal qual de ministro. Havia uma relação direta com o presidente da República”, atesta Nelson Jobim, ex-deputado constituinte. Então, na verdade, a decisão de contestar a constitucionalidade de leis estava nas mãos de um órgão do próprio governo responsável por sancionar essas leis. “Portanto, somente se entraria com uma ação de inconstitucionalidade quando o governo decidisse que isso deveria ocorrer”³⁵.

A distorção causada por esse acúmulo de funções e de poder precisaria ser modificada na nova Constituição para que o espírito de liberdade, pluralidade e probidade que estava em discussão se materializasse em regras concretas. Por isso, a própria CNI sugeriu, em documento enviado à Assembleia Nacional Constituinte, a transformação do Ministério Público brasileiro em um órgão independente, que não mais se sujeitasse hierarquicamente ao governo: “Medida de suma importância na defesa dos interesses da coletividade, da proteção dos direitos individuais perante o Judiciário e da probidade administrativa seria a outorga pela Constituição da independência do Ministério Público Federal e Estadual, desvinculando-o da defesa dos interesses do Erário ou do Governo, para que ele possa exercer eficazmente a função de promover a responsabilidade criminal daqueles que cometerem irregularidades no exercício da função pública”. No mesmo documento, a Confederação dava como exemplo de boa conduta um país vizinho que já havia enfrentado a questão. “Na Venezuela, já se procedeu a essa desvinculação, conferindo-se ao Chefe do Ministério Público Federal, cujo nome é aprovado pelo

35 Entrevista ao jornalista André Borges.

Congresso, mandato de 6 anos”. Anos depois, os venezuelanos viveriam tempos de instabilidade política, mas, na ocasião, seu modelo de Ministério Público era inspirador.

A sugestão foi uma dentre sete propostas de aperfeiçoamento do Poder Judiciário apresentadas pela CNI para consideração dos deputados constituintes. Diversas outras questões nevrálgicas em favor da segurança jurídica e para o desenvolvimento econômico sustentável do país, que ainda hoje não foram bem solucionadas, foram levantadas pela Confederação. Por exemplo, os ainda habituais problemas de competência legislativa entre União, estados e municípios e a falta de racionalidade do nosso sistema tributário. No total, foram 118 pontos elencados pela CNI e publicados, junto com diversos anexos, ao longo de 43 páginas do Diário da Assembleia Nacional, no dia 8 de maio de 1987, sob a identificação de Sugestão nº 1843-1 – o que dava às ideias ali veiculadas caráter de proposição oficial.

Assinado pelo então presidente da entidade e senador, Albano Franco, o preâmbulo do documento detalhava o processo de construção das propostas ali apresentadas e revelava um interessante exercício prático de democracia. Franco explicou que aquelas proposições iniciais do empresariado industrial brasileiro foram elaboradas a partir das conclusões do Encontro Nacional da Indústria, realizado no Rio de Janeiro nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 1984, e que “foram entregues, no limiar da assunção de poderes pela Nova República, ao presidente eleito Tancredo Neves”. O senador ainda expôs, que com a aproximação da Constituinte, a CNI convocou um encontro de presidentes de federações de indústrias, realizado

em fevereiro de 1986, na cidade de Contagem, em Minas Gerais, onde lideranças empresariais de setores expressivos e relevantes da economia puderam discutir uma versão preliminar do documento. Depois, ao longo de todo o ano de 1986, os órgãos técnicos da Confederação e das federações produziram e publicaram estudos a respeito dos temas mais empolgantes da esperada reforma constitucional, como os limites da intervenção do Estado na economia e as relações entre o Estado e os cidadãos.

“Do universo de questões em debate, reservou a CNI este primeiro documento, que está sendo oferecido como contribuição à consideração dessa Augusta Assembleia, para a abordagem dos aspectos mais gerais que a todo o empresariado nacional parecem fundamentais na organização política, administrativa, social e econômica do Brasil, manifestando o interesse de colaborar ativamente na confecção de um texto constitucional que constitua um autêntico Pacto Político, em torno do qual comunguem todos os segmentos de nossa sociedade”, justificava Albano Franco.

Os debates feitos pela CNI resultariam em resultados práticos que impactariam, positiva e decisivamente, o ambiente de negócios do País. Os resultados reverberam seus efeitos benéficos ainda hoje. Por exemplo, o empenho da Confederação foi decisivo para que nascesse, na Constituição, o artigo 179, que atualmente garante tratamento jurídico especial para micro e pequenas empresas: “Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações

administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

Prova da obstinação da CNI para que o artigo fosse aprovado está em reportagens publicadas à época, que dão conta de que, uma semana antes da votação, a Confederação montou no Salão Negro do Congresso Nacional uma exposição com informações, dados e estatísticas, apresentadas por meio de cartazes e vídeos, que revelavam a importância dos micro e pequenos empresários para a economia brasileira. A exposição foi inaugurada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, acompanhado do relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, com a presença de cerca de 200 deputados e 60 senadores.

Ao defender a ideia de tratamento diferenciado às pequenas empresas, o presidente da CNI usou como referência nações de economia pujante: “A história moderna está povoada de exemplos de países desenvolvidos que apoiam a sua prosperidade na sobrevivência e na consolidação de micro, pequenas e médias empresas. Itália, Japão, França, Estados Unidos etc, não só favorecem como diferenciam esses segmentos, materializando um apoio permanente, que vai do privilégio na participação orçamentária à reserva de créditos e financiamento a juros compatíveis”, disse, na ocasião.

A CNI fez outras comparações e referências com países desenvolvidos, econômica e socialmente, para tentar trazer para a Constituição nacional o que funcionava bem nos países de democracia forte. No documento entregue à Assembleia Nacional, no capítulo destinado ao Poder Judiciário, fez uma brevíssima reconstituição histórica para defender a instalação

de um Tribunal Constitucional equidistante e independente de outros poderes da República. Segundo o documento, países reconstitucionalizados após a Segunda Guerra Mundial, como Itália, Alemanha, Espanha e Portugal, depois de atravessarem longos períodos de regime totalitário, optaram pela instituição de cortes constitucionais com a finalidade de dirimir controvérsias entre os Poderes do Estado, funcionar como guardião da Constituição e tutelar, “*in concreto* e onde seja necessário”, os direitos de garantias individuais, “não só contra atos de Governo, mas de quaisquer outros cidadãos”.

Ainda de acordo com as justificativas da Confederação, em um Estado democrático e social contemporâneo, a instalação de uma Corte Constitucional independente ganhava relevo para garantir a manutenção dos princípios da ordem econômica e social e o exame da adequação dos atos administrativos aos fins que os justificam. A CNI também defendia que fosse fácil provocar o pronunciamento da Corte, fosse por iniciativa do governo federal ou estadual, das minorias parlamentares, de juízos ou tribunais inferiores ou dos cidadãos interessados. Como exemplo, apontava os sistemas alemão, suíço e austríaco. Entre os anexos do documento, a entidade incluiu vários trechos de constituições de países europeus que poderiam servir como inspiração para o nosso Tribunal Constitucional.

Ao defender, em um mesmo documento, a possibilidade de a Corte Constitucional ser provocada por “cidadãos interessados” e a independência do Ministério Público, com sua desvinculação hierárquica do governo de plantão, a CNI plantava nos anais da Constituinte uma semente que poderia germinar colocando um ponto final ao monopólio

interessado que o PGR detinha para acionar o Supremo Tribunal Federal. A Confederação, contudo, não foi a única a propor uma mudança com essas características.

O primeiro registro de uma sugestão para ampliar o rol de legitimados a propor ações de controle concentrado de constitucionalidade no STF foi publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte sob a alcunha de Sugestão nº 770, feita pelo então deputado constituinte Nelson Jobim. A proposta era, na verdade, um documento intitulado “A Constituinte e a Democratização da Justiça”, que havia sido elaborado por uma comissão da seccional gaúcha da Ordem dos Advogados do Brasil.

Dentre os membros que compunham a comissão da OAB/RS que redigiu o documento estava a advogada Ellen Gracie Northfleet Palmeiro de Fontoura. Treze anos depois, a advogada viria a ser a primeira mulher da história do Brasil a ocupar uma cadeira no Supremo Tribunal Federal, nomeada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Quando se tornou ministra, Nelson Jobim estava no STF há quase quatro anos, também indicado por FHC. Ambos julgaram dezenas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas por entidades que ganharam legitimidade para defender suas ideias e visões de mundo contra leis que consideravam inconstitucionais graças àquele embrião inseminado na Constituinte pela OAB do Rio Grande do Sul.

Na proposição apresentada pelo então deputado Jobim, a comissão da Ordem gaúcha sugeriu que o Supremo fosse competente para julgar, de forma definitiva, a “representação por inconstitucionalidade, inclusive por omissão”. E, neste ponto, colocava um fim no monopólio do PGR para

provocar o STF. A representação por inconstitucionalidade poderia chegar à Corte Constitucional:

- a) por proposta do Presidente da República; de Ministério; de 1/3 dos Senadores; de 1/3 dos Deputados Federais; do Procurador-Geral da República ou do Conselho Federal da OAB, relativamente a lei ou ato normativo federal ou estadual;
- b) por proposta de órgão superior de confederação sindical, ou centrais sindicais, ou entidades representativas de funcionários públicos federais ou estaduais em matéria trabalhista, estatutária, previdenciária e agrária;
- c) por proposta de Governador de Estado; de 1/3 de membros da Assembléia Legislativa; ou de Chefe do Ministro Público estadual, relativamente a lei ou ato normativo do respectivo Estado;
- d) quando suscitado por qualquer tribunal de 2ª ou derradeira instância relativamente a lei ou ato normativo, federal ou estadual cuja constitucionalidade seja controvertida em processo sob sua jurisdição, hipótese-em que o julgamento do feito ficará suspenso por prazo não superior a três meses.

Eis o embrião do lugar de fala constitucional. Ao defender a possibilidade de o STF ser acionado por órgão superior de confederação sindical, centrais sindicais e outras entidades, plantou-se a ideia de ampliar o leque daqueles que poderiam bater às portas do Tribunal Constitucional.

Na época, além de deputado constituinte, Jobim era vice-presidente da OAB do Rio Grande do Sul e se lembra das discussões em torno do tema: “Surgiu o debate, na Seccional, sobre a necessidade de se ampliar o leque a respeito da declaração de constitucionalidade, que foi restrita, pelos militares, ao Ministério Público. É onde, de fato, essa proposta nasce. O que estava na nossa cabeça é que não podíamos mais deixar nas mãos do Poder Executivo a possibilidade da preservação das leis inconstitucionais.

Mesmo que o Congresso fizesse uma lei inconstitucional, se o Executivo não entrasse, não haveria a possibilidade de se fazer o controle da constitucionalidade em abstrato. Só era possível alegar em caso concreto. Com a mudança, o procurador-geral também deixou de ser um braço do Executivo. Então, se criou a Advocacia-Geral da União para separar e retirar do MP a representação oficial da União. Dessa forma, se estabeleceu uma autonomia: o Ministério Público foi retirado do gabinete presidencial, mas continuou a ser um órgão de Estado. Foi neste momento que nos mobilizamos e garantimos o acesso às ações de constitucionalidade para outros órgãos”³⁶.

Com a depuração dos debates da Constituinte, a redação mudou, mas a ideia central manteve-se hígida. “Incluimos dois conjuntos de atores que poderiam propor ações de inconstitucionalidade. Um é o conjunto do Estado, os órgãos do Estado. Então, passaram a ter essa legitimação o presidente da República, as mesas do Senado, da Câmara, das Assembleias Legislativas ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, além do governador de estado ou do Distrito Federal; e o próprio procurador-geral da República. E incluímos o segundo conjunto de atores, que é o dos órgãos da sociedade, como o Conselho Federal da OAB, os partidos políticos com representação do Congresso Nacional e confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional”, explica Nelson Jobim.

O deputado, depois, foi ministro da Justiça no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, ministro do STF por nove anos, presidente do Tribunal

36 Entrevista ao jornalista André Borges.

Superior Eleitoral durante as eleições gerais de 2002, vencidas por Luiz Inácio Lula da Silva e, ainda, ministro da Defesa de Lula. Político e articulador muito experiente, Jobim considera a abertura do Supremo para julgar ações de entidades representativas da sociedade civil uma conquista crucial: “foi uma mudança fundamental porque mostrou que proteger a Constituição não era um ato exclusivo do Poder Executivo. Passou a ser um ato de um conjunto de órgãos de governo, independentes entre si, e também organismos da sociedade”.

O caminho, contudo, não foi reto e plano. Houve oposição à ampliação do rol de legitimados a propor ações de inconstitucionalidade. Nos debates da Constituinte, a proposta foi analisada, concomitantemente, por duas comissões: Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições e Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Das duas comissões, saíram duas propostas de redação. A primeira redação era bastante aberta e garantia legitimidade para “entidades associativas de âmbito nacional, criadas por lei e com mais de um ano de funcionamento”. A segunda proposição era mais restritiva e garantia acesso direto ao Supremo para propor ADIs às “confederações sindicais”. Dos debates entre as duas propostas, foi redigido o comando que se transformou no inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal: “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: (...) IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.

Após a consolidação do texto, foram apresentadas ao menos duas emendas supressivas para excluí-lo da redação final da Constituição. O deputado Expedito Machado

(PMDB-CE) e o deputado Messias Góis (PFL-SE) julgaram uma má ideia dar a representantes da sociedade civil organizada o poder de ação perante o Supremo. As duas emendas foram rejeitadas por pareceres do relator da Comissão de Sistematização da Constituinte, Bernardo Cabral (PMDB-AM).

Sobre a primeira emenda, de Machado, Cabral escreveu: “A rigor, a emenda que pretende excluir das confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional da possibilidade de promover ação de inconstitucionalidade não trouxe fundamentação válida. Apenas pareceu ao seu subscritor ‘exagerado e temerário’ o elenco que contempla dez entes jurídicos com igual poder de iniciativa. Diversamente, porém, há que render-se à evidência de que a legitimação plúrima, na hipótese, redundará em maior vigilância da sociedade civil quanto à validade e harmonia do ordenamento jurídico. *In casu*, ressalta, ademais, o grande interesse corporativista ou classista que pode ser afetado, de múltiplas formas, com superveniência de legislação ordinária, afigurando-se proveitoso que as organizações de porte nacional possam exercer a mesma tutela sobre nosso direito positivo”.

Para rejeitar a segunda emenda, de Góis, o relator fundamentou: “Não procedem as alegações contrárias ao poder de iniciativa conferido às organizações sindicais ou classistas, de âmbito nacional, pelo art. 109, IX, para promover ação de inconstitucionalidade. O controle da constitucionalidade interessa sobremaneira às entidades em tela, representativas de milhões de brasileiros, cuja vigilância sobre a realidade e harmonia do ordenamento jurídico

melhor se exercitará através das mesmas confederações ou entidades, não se podendo afirmar que elas se situam fora do processo jurídico-político-nacional”.

No rearranjo feito pela sistematização das propostas e na redação final da Carta, o artigo 109 se transformou em artigo 103, e deu às confederações e outras entidades o poder de recorrer ao STF contra leis inconstitucionais e defender seus pontos de vista de forma direta e franca. E a CNI não demorou muito para fazer isso.

A primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade sob a nova Constituição foi proposta no dia seguinte à promulgação da Carta. O governador do estado de Rondônia, Jerônimo Garcia de Santana, foi ao STF contra a Assembleia Legislativa local. O litígio se dava em torno da Lei estadual 139, de 1986, que rearranjava os salários do Poder Judiciário no estado e trazia uma série de benefícios a juízes e desembargadores. A ação foi rejeitada pelo Supremo em 1992, com uma tese jurídica que seria aplicada em muitas outras ADIs adiante. De acordo com o STF, era “inviável a análise em abstrato da constitucionalidade de leis e atos normativos anteriores à Constituição Federal vigente”.

De qualquer forma, com uma via de acesso direta ao STF aberta, várias associações passaram a levar seus reclamos à Corte Suprema, que teve de fixar parâmetros para definir, por meio da jurisprudência, quem se encaixava no conceito de “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”. Nunca houve muita controvérsia sobre o que seja uma confederação sindical. Já o conceito de entidade de classe de âmbito nacional precisaria ser mais bem desenhado. E foi. Ao julgar, em abril de 1992, a ADI 108, o

ministro Celso de Mello fixou parâmetros para reconhecer a legitimidade ativa de entidades.

Como na maior parte dos acórdãos que Celso de Mello redigia, a ementa do caso é analítica para os parâmetros comuns e deixa pouco espaço para dúvidas. Os votos extensos, com ampla pesquisa jurisprudencial, doutrinária e histórica, sempre foram uma característica do ministro. Tanto que o ministro Sepúlveda Pertence, depois de deixar a toga e voltar à advocacia, certa vez confidenciou: “Hoje, do outro lado do balcão, quando tenho de estudar um tema, sempre procuro ver se há um voto do ministro Celso de Mello sobre a matéria, porque sei que a pesquisa estará pronta”³⁷. No caso da ADI 108, não foi diferente.

Entre outras considerações, o ministro afirmou que “entre a legitimidade exclusiva e a legitimidade universal, optou o constituinte pela tese da legitimidade restrita e concorrente, partilhando, entre diversos órgãos, agentes e instituições, a qualidade para agir em sede jurisdicional concentrada. Dentre as pessoas ativamente legitimadas ‘ad causam’ para o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade estão as entidades de classe de âmbito nacional”.

A partir daí, o ministro lista uma série de balizas para enquadrar justamente aquelas que não se revestem do critério exigido pelo constituinte para postular diretamente no Tribunal: “O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em sucessivos pronunciamentos a propósito do tema, que não se qualificam como entidades de classe aquelas que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como

37 Haidar, Rodrigo. *Celso de Mello e os 20 anos de Supremo*. 15 ago. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-ago-15/celso-mello-20-anos-supremo-tribunal-federal/>. Acesso em: 19 set. 2024.

verdadeiras associações de associações. Em tais hipóteses, tem-se-lhes negado a qualidade reclamada pelo texto constitucional, pois pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, não formam classe alguma”.

O voto do ministro foi proferido em ação proposta pela Associação Brasileira de Teleprodutores Independentes. A entidade contestava a Lei 7.689/1988, que instituiu a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas. Aliás, a maior parte das primeiras ações que aportaram no Supremo após a Constituição atacava justamente leis, regras e normas que instituíam ou modificavam impostos, taxas e contribuições – a irracionalidade tributária brasileira sempre esteve em debate nos tribunais.

No voto, Celso de Mello reconhecia que “o conceito de entidade de classe, para efeito de instauração do controle normativo abstrato, não foi ainda definitivamente assentado por este Tribunal”. No entanto, seguia o ministro, o STF vinha definindo o conceito “de modo progressivo, a partir de critérios que, verificados caso a caso, têm permitido o reconhecimento, ou não, dessa especial qualidade legitimadora do exercício da Ação Direta de Inconstitucionalidade”.

De fato, dezenas de casos foram julgados até que se fixasse, com contornos mais claros, o desenho de quem poderia acionar o Supremo via ADI. Na ADI 511, por exemplo, negou-se a legitimidade à Federação Nacional do Fisco Estadual (Fenafisco) precisamente por ela ser uma associação de associações. A ADI 386, ajuizada pela Associação Brasileira das Indústrias de Sucos Cítricos (Abrassucos), também foi rejeitada de pronto pelo STF, sem análise do pedido, porque se

entendeu que “não é entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição, a que só reúne empresas sediadas no mesmo Estado, nem a que congrega outras de apenas quatro Estados da Federação”.

Em alguns casos, foi o ministro Moreira Alves o responsável por definir os as balizas das regras que surgiram após a sessão histórica que pôde conduzir anos antes. No julgamento da ADI 1.486, em setembro de 1996, ele negou legitimidade ativa à Associação Brasileira dos Jornais do Interior (Abrajori). A entidade foi ao STF contra a lei que havia criado a Cofins. De acordo com os jornais do interior, a União estava exigindo da imprensa o pagamento de contribuições que tinham natureza tributária e, assim, violando a regra constitucional que concedeu imunidade tributária às empresas jornalísticas.

O argumento de desrespeito à imunidade tributária foi analisado apenas superficialmente. Isso porque, preliminarmente, Moreira Alves entendeu que a associação congregava apenas uma fração das empresas jornalísticas – aquelas situadas em municípios do interior. “Ora, esta Corte, em casos análogos, tem entendido que há entidades de classe quando a associação abarca uma categoria profissional ou econômica no seu todo, e não quando abrange, ainda que tenha âmbito nacional, uma fração de uma dessas categorias”.

A discussão sobre a legitimidade ativa de entidades durou vários anos. Em 2004, ainda havia controvérsias. Naquele ano, o ministro Celso de Mello foi vencido no processo que discutia a legitimidade de federações de âmbito nacional para propor ADIs. O processo ficou conhecido como “ADI da cachaça”, porque foi ajuizado pela Federação Nacional

das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique. Na visão do ministro, apenas confederações poderiam propor ADI. O ministro Sepúlveda Pertence abriu divergência e convenceu a maioria. Carlos Velloso ficou vencido com Celso. A divergência da ocasião, contudo, não resistiu ao tempo. Atualmente, o Supremo endossa a posição de Celso de Mello e não admite ADIs propostas por federações, mesmo as de âmbito nacional.

As regras, calcadas nas decisões do Supremo, sobre quem detém legitimidade ativa para acionar o Tribunal provocam debates até hoje. Mas, sem dúvidas, seus contornos estão bem mais definidos. Essa definição fortaleceu as confederações, mas trouxe uma imensa responsabilidade de bem representar os interesses de seus respectivos setores. E, assim como o Supremo desenhou ao longo dos anos sua jurisprudência sobre a legitimidade ativa, a CNI ajustou, por meio do trabalho prático cotidiano, sua atuação perante o Tribunal, e criou regras para tornar a entidade, a um só tempo, imune a pressões indevidas e permeável aos reclamos dos industriais brasileiros.

Uma norma, ainda que não escrita, se destacou desde a primeira atuação da CNI, com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 9, ainda em 1988: a base teria voz, as federações seriam ouvidas e as ações obedeceriam apenas a razões legítimas e republicanas. Na prática, a democracia, conquista do novo Estado brasileiro, seria o norte também da atuação jurídica da Confederação Nacional da Indústria.





FOTO: DORIVAN MARINHO/STF

5

Sob o novo regime

Bem em frente ao Largo da Carioca, o condomínio Rodolpho de Paoli é um dos edifícios mais altos do Rio de Janeiro. Seus 36 andares distribuídos em 120 metros de altura fazem do prédio um óbvio ponto de referência do centro da capital fluminense. O 33º andar do arranha-céu abrigou, por muitos anos, a sede da Confederação Nacional da Indústria. Uma caminhada de 10 minutos pela Avenida Rio Branco separa o prédio do Centro Cultural da Justiça Federal, também na região central. Transformado em um agradável espaço de exposições, apresentações teatrais, eventos e seminários, o Centro Cultural foi a sede do Supremo Tribunal Federal por 51 anos – de 3 de abril de 1909 a 21 de abril de 1960, quando Brasília foi inaugurada, o Rio deixou de ser a capital do país e o eixo do Poder se deslocou para o centro-oeste brasileiro.

Apesar de vizinhos bastante próximos, os caminhos dos ministros do Supremo e dos advogados que representavam

a CNI nunca se cruzaram oficialmente no centro da cidade. Enquanto as duas instituições usufruíram a mesma cercania, o trabalho jurídico da Confederação não tinha como alvo o STF. A principal função da Unidade Jurídica – como era, então, batizado o núcleo que reunia os advogados – era acompanhar propostas de mudanças legais. “O grupo de assuntos legislativos, órgão que hoje corresponde à Superintendência de Assuntos Legislativos (Suleg), fazia o acompanhamento dos projetos de lei e outras propostas de interesse da indústria nacional e preparava pareceres para, eventualmente, a CNI atuar junto ao Congresso Nacional a respeito destes projetos”³⁸, conta Leonardo Greco, ex-chefe da Unidade Jurídica.

O advogado foi contratado pela CNI em 1974 e já direcionado para o grupo de assuntos legislativos. Assumiu a coordenação do grupo em 1978 e, em 1981, foi promovido a chefe do departamento jurídico, cargo que exerceu por dez anos. Greco ainda ficaria na CNI até 2007, mas em outras posições estratégicas, como a assessoria técnica da Presidência. Em dezembro de 1988, quando a Confederação utilizou pela primeira vez seu lugar de fala constitucional, conquistado apenas dois meses antes, o primeiro nome da procuração acostada aos autos, indicando os representantes que poderiam falar em nome da CNI perante o Supremo, foi o de Leonardo Greco.

Como chefe do departamento durante a Assembleia Constituinte, Greco lembra que a equipe teve de ser reforçada para analisar tudo que estava sendo proposto para compor a nova Constituição – algo justificado por conta

38 Entrevista ao jornalista André Borges.

do montante de trabalho, mas bastante raro da história do jurídico, que sempre trabalhou com equipe interna. “Tivemos de agregar alguns advogados que não eram do quadro da entidade, especialmente para o trabalho da Constituinte. Tínhamos várias frentes de trabalho, com grupos de advogados cuidando de áreas específicas: Tributário, de Direito Comercial, Direito do Trabalho. Além do trabalho que o grupo legislativo, apoiado pelo material gerado pelo jurídico, fazia junto aos parlamentares, o presidente da entidade, senador Albano Franco, representava com mandato os interesses da indústria”, diz o advogado.

Para reforçar ainda mais o trabalho de tentar modelar um país em que fosse possível desenvolver um ambiente de negócios saudável, a CNI se uniu à Confederação Nacional do Comércio (CNC) e outras entidades representativas para criar a União Brasileira de Empresários. O presidente dessa espécie de *join venture* foi Antônio de Oliveira Santos, que também presidia a CNC.

A união das instituições se revelou fundamental para a manutenção do modelo de confederações. “Houve forte atuação. Havia, na época, um movimento para a supressão do registro sindical, o que era contrário à Constituição da época e ainda é contrário à Constituição de hoje, porque se conseguiu manter, na Constituinte, no seu artigo 8º, a unidade sindical”³⁹, narra Greco. A batalha, neste caso, ultrapassou a habitual atuação no Congresso Nacional. “Nós entramos com Mandado de Segurança no Superior Tribunal de Justiça, e ganhamos. Depois, houve recurso para o Supremo Tribunal Federal. Também ganhamos.

39 Entrevista ao jornalista André Borges.

Isso mostra que já exercíamos esse protagonismo de ir à Justiça, aos tribunais superiores, para defender questões institucionais importantes. Mas, claro, essa atuação aumentou muito com advento da Constituição de 1988”.

A CNI propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ao Supremo exatamente dois meses e um dia após a promulgação da nova Constituição. Em 6 de dezembro de 1988, foi protocolada no STF a ADI de número 9, que inauguraria um trabalho de defesa ímpar da indústria perante aquele Tribunal. Sem surpresas, o tema era tributário. O cipoal legislativo confuso, complexo e irracional que está intrinsicamente ligado à história do país sempre foi, e ainda é, a causa das maiores dores de cabeça empresariais.

Vale ressaltar que esse é um dos motivos pelos quais a CNI apoiou enfaticamente o projeto de reforma tributária aprovado em 2023. A entidade inaugurou campanhas de esclarecimento dos impactos positivos da reforma para a melhoria do ambiente de negócios do País. Para a Confederação, o sistema tributário deve ser simples, racional e justo, reduzindo os obstáculos ao bom funcionamento das empresas. Que obstáculos? Por exemplo, a clara desvantagem imposta aos produtos nacionais, tanto na competição no mercado externo como na própria sobrevivência no âmbito interno, diante dos importados, por conta da alta carga tributária. De acordo com dados da Confederação, a carga tributária que recai sobre a indústria da transformação é de cerca de 46%, enquanto o setor de serviços, por exemplo, é tributado com uma carga de 22% de sua movimentação.

Por isso é que, em março, na sessão solene do Congresso Nacional em que a CNI apresentou sua agenda de propostas legislativas prioritárias para o ano de 2024, o destaque foi a defesa da regulamentação da reforma tributária. Na avaliação da CNI, a reforma tributária foi um passo importante. Por si só, contudo, não é suficiente. As mudanças trazem mais racionalidade e iniciam um processo para a retomada do crescimento da indústria, mas têm de ser regulamentadas e somadas a outras iniciativas de incentivos governamentais. Afinal, não há crescimento econômico sustentável sem uma indústria forte.

Mas, o fato é que na década de 1980, além dos problemas econômicos e inflacionários que assolavam o País, o sistema tributário era marcado pela falta de racionalidade. E, por isso, a atuação da CNI perante o Supremo foi inaugurada com a defesa da inconstitucionalidade de uma regra tributária modificada pelo Executivo. Em junho de 1988, o governo federal editou o Decreto-Lei 2.445, que alterava a legislação do PIS/Pasep. A regra foi modificada no mês seguinte pelo Decreto-Lei 2.449, mas as alterações, no ponto que preocupavam a CNI, foram mantidas: o novo regramento aumentava a base de cálculo para recolhimento das contribuições que financiavam os dois programas. O governo diminuiu a alíquota de recolhimento de 0,75% para 0,65%, o que poderia ser uma boa notícia se, no mesmo ato, não tivesse expandido substancialmente o campo de incidência da contribuição.

Como já acontecia, e hoje é algo absolutamente corriqueiro no cotidiano da CNI, o departamento jurídico da entidade foi instado a dar um parecer sobre a nova regra.

No caso, o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) enviou à sede da entidade um ofício pedindo orientações sobre como proceder diante das novidades. O instituto que leva o nome de um dos pais da CNI nasceu em 1969 com a missão de aproximar estudantes das linhas de montagem da indústria por meio de estágios supervisionados. Nos anos 1990, quando o Brasil abriu as portas para a concorrência externa, a defasagem tecnológica da indústria brasileira ficou visível. Neste momento, o IEL começou a diversificar suas atividades para um leque mais amplo, que incluiu estudos para o aperfeiçoamento da gestão de negócios, inovação tecnológica, capacitação e modernização das práticas empresariais. Calcula-se em mais de 1,5 milhão os estudantes que fizeram estágio por meio do IEL. Em outras palavras, a entidade que faz parte do Sistema Indústria ao lado de Sesi e Senai atua para fomentar a competitividade da indústria em diversos segmentos⁴⁰.

O departamento jurídico da CNI emitiu o parecer. O documento foi enviado pelo presidente da CNI, Albano Franco, não apenas ao IEL, mas a todas as 27 federações de indústria estaduais – numa ampla consulta à base de representação que seria replicada em quase todas as ações que a CNI proporia no Supremo nos anos seguintes.

“Não só as receitas de vendas de bens e serviços constituem a base de cálculo do PIS, como antes, mas ainda as receitas financeiras, assim entendidas também as de aplicações financeiras, de eventual venda de ouro, descontos recebidos sobre compras e outras, passam a compor a base

40 INSTITUTO EUVALDO LODI - IEL. *Instituto Euvaldo Lodi*. 2024. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/iel/>. Acesso em: 19 set. 2024.

da contribuição. Aqui é que se encontra a absurda elevação da contribuição para o PIS, apesar da redução da alíquota. Neste ponto, a inconstitucionalidade é flagrante, pelo aumento da tributação que acarreta”, trazia em suas conclusões a análise do departamento jurídico. Eventual aumento de tributos deveria ser tratado em lei complementar, com a devida tramitação no Poder Legislativo, jamais por meio de decreto-lei publicado exclusivamente pelo presidente da República.

O parecer citado foi emitido em agosto. Antes, portanto, da nova Constituição que seria promulgada em outubro. A ampliação do rol de legitimados a contestar diretamente no STF a constitucionalidade de leis estava no bojo do projeto constitucional, mas ainda não era uma realidade. Em razão disso, o jurídico da CNI sugeria alguns caminhos para livrar os empresários da mordida maior do Fisco. Um seria a ação política, no sentido de sensibilizar as autoridades fazendárias sobre os efeitos danosos que as regras trariam para as empresas. Outro caminho seria a Justiça: “os remédios legais contra o aumento do tributo seriam o mandado de segurança, impetrado por qualquer empresa interessada, ou manifestação junto ao procurador-geral da República, solicitando a ele representação pela inconstitucionalidade da norma”.

Uma a uma as entidades estaduais foram respondendo à consulta, apoiando as conclusões do parecer. Em resposta ao documento com a opinião jurídica da entidade, o presidente da Federação das Indústrias da Bahia, Orlando Barreto de Araújo, pediu a Albano Franco, por meio de telegrama, que o tema fosse colocado na pauta da reunião da diretoria da Confederação para que o colegiado decidisse qual a melhor

atitude a se tomar. A essa altura, a Constituição Federal já dava às confederações o poder de propor diretamente ao STF ação para atacar a constitucionalidade em abstrato das leis. Foi o que fez a CNI, depois de, no dia 1º de novembro de 1988, a diretoria acolher a sugestão do departamento jurídico de usar seus novos poderes e representar a Confederação junto ao Supremo, sem intermediários.

Resumidamente, a CNI sustentava o óbvio na ADI: decreto-lei não pode modificar dispositivo de lei complementar, que exige quorum especial, tampouco tratar de aumento de tributos. Seja diante da Constituição anterior, ou da nova Constituição de 1988, o decreto-lei editado pelo governo era inconstitucional. A primeira ação direta da CNI no Supremo Tribunal Federal não prosperou. Não em razão dos argumentos de mérito, com os quais, muito provavelmente, os ministros concordariam. Mas por causa de uma questão preliminar: não era possível analisar a constitucionalidade de norma anterior à vigência da Constituição de 1988.

A preliminar foi fixada pelo Supremo mais de três anos depois da ação proposta pela Confederação, no julgamento da ADI número 2, em fevereiro de 1992. Neste julgamento, os ministros também definiram alguns parâmetros importantes que iriam balizar o julgamento de várias ações dali em diante. Primeiro, o STF definiu que federação sindical nacional, à falta de confederação que a represente, se enquadra no critério de entidade de classe âmbito nacional e tem legitimidade para propor Ação Direta. No caso, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen) era a autora e teve reconhecida sua prerrogativa.

Uma segunda definição importante foi a de que não se pode desistir de ADI. Uma vez proposta, a ação deixa de pertencer a seu autor. O controle abstrato da constitucionalidade de leis não admite outros interesses que não o da prevalência da Constituição e seus autores têm legitimidade para dar o pontapé da análise sobre se uma regra é ou não constitucional, mas não manejar a ação de acordo com seus ímpetos momentâneos. Por isso, o relator, ministro Paulo Brossard, rejeitou pedido de desistência feito pela Fenen entre seu voto e a retomada do julgamento, após pedido de vista do ministro Celso de Mello.

A mais relevante marca deste julgamento, contudo, foi justamente aquela aplicada à primeira ação da CNI: leis anteriores à Constituição vigente não podem ser analisadas pelo Supremo. O raciocínio da maioria dos ministros, que fez do voto de Paulo Brossard a tese vencedora, foi o de que a constitucionalidade de uma lei só pode ser avaliada se ela foi produzida sob a Constituição vigente. Um trecho do voto do de Brossard é crucial para entender a lógica que regeu a decisão:

A teoria da inconstitucionalidade de lei supõe a existência de uma Constituição que delimite os poderes dos Poderes do Estado, que fixe as suas atribuições e demarque as suas competências. Se o Poder que faz a lei ultrapassa esses limites, fixados na Constituição, ele procede *ultra vires*, fora de suas atribuições legais, e por isto a lei que fizer será ilegal, quer dizer, inconstitucional.

Que Constituição? Evidentemente, a Constituição vigente ao tempo em que o Legislativo elaborou a lei, a Constituição a que está sujeito o mencionado Poder, a Constituição que define e delimita a competência desse Poder.

Não poderia ser a Constituição anterior, porque deixara de ser Constituição, para transformar-se em documento histórico, nem poderia ser em relação a uma Constituição que viesse a ser promulgada, pela simples razão de que era inexistente; o legislador não é adivinho e quando tivesse o dom de adivinhar nada lhe autorizava a descumprir a Constituição vigente para afeiçoar-se a uma lei por ser feita.

Uma lei promulgada e sancionada em 1959 não poderia ter a sua constitucionalidade questionada à luz da Constituição de 1891 ou de 1934, porque, ambas revogadas, tinham deixado de ser constituições, da mesma forma que não poderia ter questionada a sua constitucionalidade em face da Constituição de 1967 ou da Constituição de 1988 porque nenhuma delas havia tido ingresso no mundo jurídico, mais, no próprio mundo das realidades, jurídicas e não jurídicas.

Lei de 1950 só poderia ter a sua constitucionalidade questionada em relação à Constituição de 1946, vigente ao tempo de sua elaboração.

E se ela era perfeitamente constitucional em face da Constituição sob cujo império agiu o Poder Legislativo, ela não poderia converter-se em inconstitucional pelo advento da Constituição de 1967 ou de 1988, uma vez que a inconstitucionalidade é congênita à lei ou não existe.

Se existir, porém, conflito entre a lei de 1950 e a Constituição de 1967 ou de 1988, é claro, que a lei anterior terá sido pelo posterior revogada⁴¹.

A tese, contudo, sofreu resistência para se fixar como jurisprudência do Supremo. Para parte dos ministros, não era razoável rejeitar o julgamento de ADIs para varrer da nova ordem constitucional as normas anteriores que se chocassem com ela. “Tenho a ousadia de dissentir, por força de uma firme convicção de que recusar a via da ação

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2/DF*, Pleno, Rel. Min. Paulo Brossard, julgada em 6 fev. 1992 e publicada em 21 nov. 1997.

direta de inconstitucionalidade ao expurgo das leis velhas incompatíveis com a nova ordem constitucional seria demitir-se, o Supremo Tribunal Federal, de uma missão e de uma responsabilidade que são suas. Intransferivelmente suas⁴², defendeu o ministro Sepúlveda Pertence, ao abrir a divergência no julgamento.

Para Pertence, era preciso atentar, ainda, à racionalidade do sistema. Numa ode à segurança jurídica e à previsibilidade, o ministro expôs: “Reduzir o problema às dimensões da simples revogação da norma infraconstitucional pela norma constitucional posterior – se é alvitre que tem por si a sedução da aparente simplicidade –, redundaria em fechar-lhe a via da ação direta. E deixar, em consequência, que o deslinde das controvérsias suscitadas flutue, durante anos. Ao sabor dos dissídios entre juízes e tribunais de todo o país, até chegar, se chegar, à decisão da Alta Corte, ao fim de longa caminhada pelas vias frequentemente tortuosas do sistema de recursos. De resto, nem a decisão do Supremo Tribunal, despida de força vinculante *erga omnes*, encerrará as contradições. Perderão com tudo isso, inevitavelmente, não só a rapidez, mas a uniformização dos resultados da tarefa jurisdicional de conformação do direito velho às novas diretrizes da Lei Fundamental, com patente perda da efetividade desta e da segurança jurídica dos jurisdicionados”.

O voto de Pertence se estende por 40 folhas do acórdão de 147 páginas que pode ser consultado no site do Supremo. Ao leitor, fica ainda a dica de baixar o documento em formato pdf do julgado e se deliciar com a

42 *Idem.*

leitura de um dos muitos, históricos e célebres debates travados entre os ministros Sepúlveda Pertence e Moreira Alves. Os ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira acompanharam Pertence e ficaram vencidos e, em fevereiro de 1992, o Supremo assentou que a ADI não poderia ser usada para atacar lei anterior à Constituição de 1988 por impossibilidade jurídica do pedido. A jurisprudência foi aplicada, um mês depois, à ação que inaugurou o trabalho da CNI no Supremo.

Quando sofreu o revés na primeira provocação ao STF, em 1992, a CNI já havia acionado a Corte outras seis vezes. Quatro destas seis novas ações, ajuizadas nos anos de 1990 e 1991, versavam justamente sobre a inconstitucionalidade de novas regras administrativas e tributárias, que majoravam indevidamente o recolhimento de tributos ou instituíam novidades legais sem o devido respeito às regras jurídicas postas.

Uma boa referência sobre o tipo de batalha que a CNI trava desde sempre no Supremo está na segunda ação direta da história da entidade, proposta no dia 9 de janeiro de 1990, com resultado parcialmente favorável ao pedido. Esta ação poderia ser tomada como modelo para justificar a régua do tempo criada pela entidade, já que o mérito da discussão ali proposta foi julgado pelo Plenário do Tribunal somente depois de 18 anos de sua proposição. Uma atenuante é o fato de o Supremo ter concedido, apenas dois meses depois da entrada da ação, medida cautelar para suspender os efeitos da lei atacada.

Ainda assim, não deixa de ser uma decisão provisória, precária, justamente aquela que deixa o empresariado em

frente a um ponto de interrogação: “Ok, conseguimos a liminar, mas e se o STF derrubar a cautelar no julgamento do mérito?”. A insegurança cresce quando a indecisão sobre o mérito se prolonga demais porque, anos depois, a composição da Corte pode ter mudado e, por consequência, as ideias e a forma de enxergar a Constituição. Assim, a liminar de hoje pode não valer amanhã, porque este amanhã pode ser um futuro um tanto distante. No caso do julgamento da ADI 173, da composição do Supremo que deu a liminar, ainda trajava a toga apenas o ministro Celso de Mello. As outras dez cadeiras eram ocupadas, em 2008, por ministros diferentes daqueles que primeiro analisaram o caso em 1990. Mas também há outro motivo pelo qual essa ação se torna ilustrativa do trabalho da CNI em defesa de um ambiente saudável de negócios: na segunda vez em que acionava o Supremo, a entidade o fazia contra uma regra que criava novas condições de atuação para as empresas ao fazer exigências irrazoáveis e, como decidiu a mais alta Corte de Justiça depois, inconstitucionais.

Em 16 de junho de 1989, o presidente José Sarney baixou decreto que exigia provas de quitação de tributos para que empresas pudessem se habilitar e participar de licitações, transferir domicílio e fazer uma série de atos cartorários triviais. Na prática, a regra, que regulamentava a Lei 7.711/1989, transformava a Receita Federal, instância administrativa, na detentora da última palavra sobre a legalidade da cobrança de tributos. Porque ao condicionar um leque de atos civis da vida cotidiana empresarial à prova de quitação de tributos, obrigava as empresas a quitar suas dívidas tributárias, ainda que elas

estivessem sendo contestadas na Justiça. Pior: permitia a publicação de uma espécie de lista suja de devedores de tributos no Diário Oficial.

Em parecer publicado no Repertório de IOB de Jurisprudência – à época, um dos mais respeitados repositórios de opiniões jurídicas no Brasil – em outubro daquele ano, o tributarista Ives Gandra da Silva Martins usou tintas bastante fortes para apontar as inconstitucionalidades do decreto. “Apesar da paralisação imposta às pessoas físicas e jurídicas (voltando-se à prática dos publicanos há 2.000 anos), impossibilitadas de trabalharem, se o Fisco entender que são devedoras da Fazenda Nacional, está a Receita Federal, pelo referido Decreto, autorizada a publicar o nome de todos os devedores no Diário Oficial, com o fim de impedir que exerçam suas atividades laborais, tornando públicos aspectos da vida empresarial do indivíduo, que passa a carregar sua estrela de David, como eram os judeus obrigados a levá-la, na época de Hitler”.

Gandra Martins chamava a atenção para um aspecto que era cristalino com a edição da norma: a tentativa do governo de driblar as derrotas judiciais. “O objetivo do decreto é claro. As sucessivas derrotas judiciais do Poder Público, em matéria tributária, têm levado o governo a perceber que a sua denominada dívida ativa não só é falaciosa como constituída, o mais das vezes, de desarrazoadas pretensões surgidas em autos de infração lavrados ao arrepio da lei e da Constituição”, opinou o tributarista.

O documento escrito por Gandra Martins foi anexado pela Diretoria Jurídica à sua própria análise para dar mais argumentos para o fato de que o decreto era flagrantemente

inconstitucional. O parecer do jurídico foi submetido em novembro para a avaliação da diretoria da entidade, que decidiu pela proposição de ADI. Como foi proposta no período de recesso do Poder Judiciário, a primeira análise do pedido de liminar para suspender as exigências governamentais foi feita pelo presidente do Supremo na ocasião, ministro Carlos Madeira, que entendeu que não havia urgência a ser apreciada durante aquele período.

Importante frisar que o contexto histórico era outro. Em 1990, era algo raríssimo um ministro do STF conceder, individualmente, liminar em ação de controle abstrato. Anos depois, suspender a vigência de leis monocraticamente seria algo bem mais trivial. Mas, à época, limitares eram concedidas, nestes casos, somente pelo Plenário. Foi justamente o que aconteceu dois meses depois. Após a negativa de liminar do ministro Madeira, durante o recesso, a ação foi encaminhada ao relator, ministro Moreira Alves. Em 9 de março, após pedir informações à CNI, o relator levou o pedido de suspensão cautelar das regras ao Plenário. E o resultado favoreceu a indústria. Por unanimidade, o Tribunal acolheu o pedido e suspendeu o artigo 1º do decreto, que fazia as absurdas exigências.

Mesmo após a decisão, chegavam à Confederação relatos de autuações contra empresas com base nas regras suspensas pelo Supremo. Em ofício encaminhado à entidade em 1995, por exemplo, a Federação das Indústrias de Mato Grosso pedia auxílio para combater a atuação abusiva de fiscais fazendários naquele estado. “Solicitamos, com urgência, embasamento jurídico (julgados/decisões) quanto à legalidade das Notificações a industriais e

empresários (os quais estão sendo autuados por infração com imposição de multa) publicadas em jornais locais pelo Ministério Público/Sefaz, e até onde vai a abrangência dessa legalidade de publicar do referido MP”.

Outros relatos e pedidos de auxílio chegavam de federações, entidades e até mesmo empresas. Em 1993, o advogado da Companhia Cervejaria Brahma, Antonio Carlos Garcias Martins, solicitava à CNI cópia da ADI e da liminar concedida pelo Supremo suspendendo a regra que permitia à Receita Federal dar publicidade às dívidas de contribuintes. A insistência das autoridades fiscais em seguir com a exigências suspensas pelo STF demandou a atuação direta do presidente da Confederação, Albano Franco. Diante do receio de industriais provocados pelo noticiário de que contribuinte com débitos tributários veriam seus nomes expostos nos diários oficiais, Franco enviou ofício ao Secretário da Receita Federal, Osiris Azevedo Lopes, alertando que, caso houvesse a publicidade alardeada pela imprensa, a Administração Pública estaria agindo “em flagrante desobediência à expressa ordem emanada da Suprema Corte de Justiça do País”. O líder da CNI ainda solicitava que a Receita não autorizasse a publicação de nomes de contribuintes ao arrepio da lei, para “prevenir futura apuração de responsabilidades”.

Em 2008, quando julgou o mérito da ação, a Lei de Licitações exigia a regularidade fiscal para a habilitação e a participação de empresas em licitações. Os ministros, então, definiram que a expressão regularidade fiscal não se confunde com a quitação de tributos. A lógica é a de que se fosse preciso comprovar a efetiva quitação, o fato

de o contribuinte, por exemplo, estar em juízo discutindo o tributo, ainda que com liminar favorável suspendendo a exigência, o impediria de se habilitar para concorrer a quaisquer licitações. Já no conceito de regularidade fiscal caberia considerar regular a empresa que tem em mãos decisão, ainda que provisória, suspendendo a cobrança tributária. Porque, afinal, a cobrança pode ser julgada ilegal. Logo, seu pagamento será indevido.

Sobre as outras sanções políticas impostas pela regra que a CNI contestou, como a publicação de uma lista de empresas devedoras, sequer houve muita discussão no julgamento. Os ministros as consideraram inconstitucionais “na medida em que ignoram sumariamente o direito do contribuinte de rever em âmbito judicial ou administrativo a validade de créditos tributários”.

Cassio Borges foi quem fez a sustentação oral em nome da indústria no julgamento de 2008. “Tais normas são de fato sanções políticas, são normas que estabelecem restrições de caráter punitivo, que atingem a vida cotidiana civil e comercial das empresas industriais. Violam, portanto, dentre outras regras constitucionais, o livre acesso ao Judiciário, porque impedem que os contribuintes discutam se há ou não aquele crédito e o seu valor. Violam também o devido processo legal, seja porque o contribuinte não tem condições de demonstrar se tais débitos são devidos, seja porque, nesse caso específico, a Fazenda não se vale dos seus ritos e procedimentos próprios para a cobrança do tributo.”

O acerto da tese da CNI e da decisão do Supremo é corroborada por números. Apenas em 2023, o Supremo

Tribunal Federal proferiu pouco mais de 12 mil decisões em matéria tributária⁴³. Ainda que o percentual de acolhimento dos recursos e das teses dos contribuintes na Corte Suprema seja pequeno, algo em torno de 5%, não permitir as discussões sobre a legalidade da cobrança dos tributos antes de sua efetiva quitação é algo autoritário.

Da liminar ao mérito, o foco do argumento da Confederação foi a consequência extremamente negativa que aquelas regras trariam para as empresas brasileiras. Quando propôs a ação, em 1990, e quando a defendeu 18 anos depois, a CNI ainda não tinha nas mãos o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). Editada em 1942, apenas em 2018, com a sanção da Lei 13.655, que a modernizou, a Lindb passou a prever 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”⁴⁴. O hoje chamado consequencialismo, defendido há muito pela CNI, compôs com as claras inconstitucionalidades daquele decreto o enredo apresentado pela Confederação, que prevaleceu no Supremo. E essa combinação daria as cartas em todas as outras 115 ações já propostas até hoje pela entidade à Supremo Corte.

E o quadro, hoje, é melhor do que ontem. “Nossa percepção é a de que o consequencialismo é, sim, hoje, mais levado em consideração pela magistratura, mas ainda

43 Números do Painel Corte Aberta, disponíveis em <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/>. Consulta em 20 de dezembro de 2023.

44 BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 19 set. 2024

estamos um pouco distantes do estágio ideal. Nos tribunais superiores e no Supremo, que é onde a CNI mais atua, assistimos a uma crescente preocupação com a consequência das decisões. Mas não é apenas o Judiciário que deveria estar atento ao consequencialismo. Esse é um fator que deveria ser levado em conta também em decisões administrativas. A alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro foi uma modificação muito festejada pelo setor empresarial porque fixou um princípio, de forma muito clara e objetiva. O de que não devem ser tomadas decisões com base em princípios jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as suas consequências. E a lei cita expressamente não apenas a esfera judicial, mas também a administrativa e as áreas de atuação dos órgãos de controle. Julgador e administrador têm de analisar a consequência dos seus atos, ter visão econômica, visão social. Mas é importante que o elemento motivador de toda decisão esteja calcado em critérios objetivos, sob pena de um subjetivismo vir a justificar uma série de consequências que teriam dificuldades ou não teriam como vir a ser demonstradas. Esse é um ponto ao qual é preciso estar muito atento, senão, criado para trazer segurança, o elemento da consequência poderia ser utilizado contra o seu próprio propósito²⁴⁵, afirma Cassio Borges.



45 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.



FOTO: BANCO DE MÍDIA DA INDÚSTRIA/CNI

6

Pensamento jurídico uno

O 13º andar do edifício Roberto Simonsen, no Setor Bancário Norte de Brasília, abriga há 21 anos toda a equipe da Diretoria Jurídica (DJ) da CNI. A pedra fundamental do prédio foi inaugurada no começo de 1961, menos de um ano após a fundação de Brasília, em 21 de abril de 1960. Já se sabia, então, que a CNI passaria a ser sediada na capital da República, em um edifício que leva o nome de um dos pais fundadores da entidade. A mudança de toda a estrutura da instituição, contudo, foi gradual. Aconteceu ao longo das décadas seguintes e foi concluída definitivamente apenas em 2009. Quando isso aconteceu, a DJ já funcionava exclusivamente em Brasília há seis anos.

Assim como foi gradativa a instalação da CNI em Brasília, a configuração atual da DJ foi fruto de reestruturação e aperfeiçoamento internos construída ao longo de alguns anos. De Unidade Jurídica, passou a Superintendência Jurídica até se transformar em Diretoria Jurídica. Mais do

que uma simples revisão de nomenclatura, essas mudanças refletem a importância que o setor, formado por três superintendências e quatro gerências, ganhou no decorrer das últimas duas décadas dentro do Sistema Indústria⁴⁶. Além das ações de controle de constitucionalidade propostas perante o Supremo Tribunal Federal, a DJ tem hoje diversas outras atribuições.

É de responsabilidade da DJ, por exemplo, a representação do Sesi e do Senai perante órgãos de controle externos regionais e nacionais – como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) – o monitoramento e a análise das decisões destes órgãos que possam eventualmente repercutir nas atividades das entidades do Sistema Indústria e a elaboração de estratégias de prevenção de futuros litígios a partir do estudo das decisões tomadas no âmbito destes órgãos de controle. Existe uma atuação diligente perante entidades da Administração Pública para que haja o mais reduzido número de entraves possível para o bom funcionamento dos serviços essenciais de apoio ao desenvolvimento da indústria brasileira.

A equipe jurídica também produz, por ano, mais de dois mil pareceres que servem de embasamento para ações e decisões tomadas não apenas pelo Sesi e pelo Senai, mas também pelo Instituto Evaldo Lodi, o IEL, que promove projetos de aperfeiçoamento da gestão, capacitação empresarial e estágio, além de consultorias para empresas de todos os portes. Destes dois mil pareceres, cerca de 25%

46 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Uma trajetória jurídica: 20 anos do Encontro Nacional dos Advogados do Sistema Indústria*. 2023. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2023/11/uma-trajetoria-juridica-20-anos-do-encontro-nacional-dos-advogados-do-sistema-industria/>. Acesso em: 19 set. 2024..

servem à área legislativa da CNI, que os usa como munição para defender junto a deputados federais e senadores as posições da indústria sobre projetos de lei e propostas de emenda à Constituição que são apresentados em profusão no Congresso Nacional.

Essa produção de conhecimento jurídico auxilia, ainda, na atuação de representantes da CNI perante os diversos órgãos da Administração Pública, levando ao Poder Executivo – seja em âmbito regional ou nacional – dados sobre a realidade dos industriais brasileiros e sobre o ambiente de negócios. Muitas vezes, é graças a essa atuação que se consegue evitar a criação ou manutenção de regras que, na prática, impediriam uma contínua melhoria do ambiente de negócios, o desenvolvimento de boas práticas e a inovação.

Essa indústria de produção de soluções jurídicas é estruturada da seguinte forma: três superintendências (de Estratégia Jurídica, de Operações Jurídicas e de Controle Externo) quatro gerências de produtos (de Assuntos Jurídicos de Representação, de Consultoria, de Negócios Jurídicos e de Contencioso). Esses núcleos que pensam e colocam em prática as estratégias jurídicas contam com uma enxuta equipe de apoio com paralegais, secretárias, assessoras e assistentes administrativos. Esse é o grupo responsável por defender aquilo que batizamos nas páginas anteriores de Constituição da Indústria.

Mas levou algum tempo até se chegar a esse formato que, com uma ou outra nuance, se manteve intacto nas últimas duas décadas. Até 1997, a DJ não respondia pelas ações jurídicas de Sesi e Senai. Cada uma dessas

organizações tinha seu próprio departamento jurídico. Helio Rocha, advogado que trabalhou por quase 33 anos na CNI, 25 deles como diretor jurídico, é uma das peças-chaves da transformação da DJ de um setor que basicamente dava pareceres sobre projetos de lei em trâmite no Congresso para um departamento que, hoje, é chamado à mesa de decisões de todas as questões importantes que dizem respeito à indústria brasileira.

“Em outubro de 1989, quando fui contratado pela Confederação, o jurídico atendia apenas a CNI e o IEL – Sesi e Senai tinham suas próprias estruturas e seus próprios advogados. Tudo era novo porque estávamos diante de novas regras, já que a Constituição Federal acabara de completar um ano. O expediente era de duas horas diárias, os advogados contratados se revezavam nas poucas mesas, em uma sala pequena. Não podíamos chegar antes, nem sair depois, porque após duas horas de trabalho outro advogado chegava para cumprir seu expediente e tinha de ocupar a sua mesa. O jurídico, na verdade, ainda refletia uma época em que o Poder Judiciário não era um ator de fundamental importância no desenho institucional do País, como passou a ser em mais alguns poucos anos. Afinal, como disse, ainda tínhamos apenas um ano de Constituição de 1988. Tudo ainda se conformava ao novo regramento”, rememora Rocha.

De acordo com o ex-diretor, o principal trabalho dos advogados era o de opinar sobre as propostas em trâmite no Parlamento: “A atuação da CNI era muito bem coordenada, muito efetiva perante o Congresso Nacional. Era a grande atuação institucional da Confederação”. Neste

contexto, cabia ao setor jurídico não só examinar os projetos de lei sob o aspecto de sua constitucionalidade, mas também com o foco da conveniência e oportunidade. Ou seja, se aprovada determinada proposta, qual seu impacto, na vida real, cotidiana, sobre o equilíbrio das contas, sobre as diversas relações da indústria, sejam tributárias, trabalhistas ou administrativas.

Essa obrigação de ter um olhar estratégico, mais complexo, menos apegado exclusivamente ao aspecto legal, exigia dos advogados um preparo maior, mas dava a eles, em contrapartida, uma visão muito mais completa dos desafios de empreender no Brasil. Ao longo dos anos, não apenas a realidade do Judiciário brasileiro mudou – não há questão importante que não passe pela Justiça nos dias de hoje – mas os focos, os desafios e as prioridades também se transformaram substancialmente.

Em 1989, por exemplo, as questões ambientais ainda não eram um ponto de atenção de prioridade máxima, como são atualmente. O grande gargalo do Brasil era a economia. Como pano de fundo de todas as análises que o time jurídico fazia estava a extraordinária inflação brasileira. O Plano Cruzado havia ido para o espaço, como vários planos econômicos anteriores, e o Brasil estava às portas do governo Collor, que traria, ainda que não se soubesse na ocasião, mais um plano econômico que naufragaria. Fato é que, naquele momento, a grande angústia nacional era a inflação descontrolada que corroía o poder aquisitivo do dinheiro desde o momento em que ele entrava na conta bancária. Por isso, o santo graal era a estabilidade econômica. E essa realidade direcionava as ações da Confederação.

Então, em março de 1991, os presidentes de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, reunidos na cidade de Assunção, assinaram o documento de criação do Mercado Comum do SUL, o Mercosul. O ato marcou o nascimento de um bloco regional que tinha como objetivo uma integração econômica entre os países que gerasse oportunidades comerciais e de investimento mais eficazes com a integração para fazer frente ao mercado internacional. Nas palavras do então senador Marco Maciel, que viria a se tornar vice-presidente da República de Fernando Henrique Cardoso em 1995, “o processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de nossos países no mundo. O Mercosul propiciará economias de escala e otimizará vantagens comparativas, levando à redução dos custos de produção. O projeto estimulará ainda os fluxos de comércio entre os quatro países e tornará os investimentos mais atrativos na região, com consequências positivas para o combate à inflação e a qualidade de vida da população”⁴⁷.

Estimular o fluxo comercial e tornar os investimentos na região mais atrativos interessava à indústria brasileira. Por isso, a CNI escalou um grupo de trabalho para acompanhar a regulamentação dos tratados que surgiriam com a criação do bloco. A Constituição garantia a empregadores e trabalhadores assento em quaisquer debates de órgãos públicos que pudessem afetar determinada questões. De acordo com o artigo 10 da Carta

47 SENADO FEDERAL. *Criação do Mercosul pôs fim às tensões históricas entre Brasil e Argentina*. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-30-anos-criacao-do-mercopol-pos-fim-as-tensoes-historicas-entre-brasil-e-argentina>. Acesso em: 19 set. 2024.

de 1988, “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Sob a coordenação do Ministério do Trabalho, os debates em torno das regras que deveriam nortear o Mercado Comum tinham a participação ativa de trabalhadores e empresários. Do lado dos trabalhadores, os assentos foram reservados às principais centrais sindicais. Do lado dos empresários, havia representantes da CNI, da Confederação Nacional do Comércio e da Confederação Nacional do Transporte.

O Mercosul não decolou – ao menos, não atingiu aquele potencial vislumbrado por Marco Maciel e pela maior parte dos entusiastas do bloco comercial, principalmente quando se fazem comparações com a União Europeia. Mas as discussões, debates, ideias e possibilidades fizeram com que o advogado Helio Rocha, que à época coordenou um grupo de trabalho multidisciplinar sobre o Mercosul, adquirisse uma experiência ímpar na coordenação de várias frentes de temas e, pouco tempo depois, aplicasse parte do método na organização do trabalho jurídico da CNI. Isso porque, alguns anos depois, em 1997, o presidente da Confederação, Fernando Bezerra, decidiu unificar os departamentos jurídicos de CNI, Sesi e Senai.

Até aquele momento, a Unidade Jurídica (como era chamada a hoje Diretoria Jurídica) da Confederação mantinha pouca relação com os setores jurídicos de Sesi, Senai e mesmo com as equipes de advogados das federações das indústrias, todos autônomos. Mas, em fevereiro daquele

ano, Bezerra convocou os gestores jurídicos para comunicar que, a partir daquele momento, haveria a unificação das três unidades em um jurídico corporativo único, sob a coordenação da advogada Lúcia Rondon⁴⁸.

Àquela altura, a Unidade Jurídica ainda era sediada no Rio de Janeiro e tinha um pequeno núcleo em Brasília. Lúcia chamou para ser seu braço direito no departamento o advogado Helio Rocha, que indicou para executar a integração. Depois de seis meses, com a integração ainda em curso, Lúcia passou para Rocha o bastão de diretor e foi chefiar a Assessoria de Relações de Trabalho da Confederação. Ao ascender ao cargo de diretor, Rocha implementou uma integração aos moldes de um mercado comum: “Hoje a CNI, Sesi e Senai são integrados em praticamente tudo. Além do jurídico, em relações de trabalho, de desenvolvimento humano, de arrecadação, até mesmo a publicidade, atualmente, trabalha de forma integrada entre todos os entes”.

Mas até que a CNI conseguisse chegar a esse grau de convergência, os desafios não foram poucos ou pequenos. A unificação dos três setores jurídicos demandou uma grande reestruturação de procedimentos. A Unidade Jurídica da CNI, de repente, se viu diante de questões que até então passavam ao largo de sua atuação, como todas as demandas de controle por órgãos externos e fiscais próprias do Sesi e do Senai, entidades fundamentais como braços de serviços da indústria, mas de natureza jurídica distinta e com características bastante diferentes das da Confederação. A legislação e os debates jurídicos em torno das duas

48 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Uma trajetória jurídica, op. cit.*

entidades diferiam profundamente das questões que, até ali, a CNI tinha enfrentado. Por exemplo, Sesi e Senai viviam às voltas com processos licitatórios e contratos administrativos que jamais fizeram parte do escopo de atenção da Confederação. E, apesar de terem advogados que lidavam bem com a questão, Helio Rocha sentiu a necessidade de se assessorar por alguém que entendesse profundamente do assunto, que conhecesse a Lei 8.666/1993 e os precedentes e jurisprudência relativos à regra de trás para frente, de cor e salteado, do avesso, se necessário fosse. Foi nesse contexto que Rocha conheceu Cassio Borges, ainda um jovem advogado, mas já um estudioso especialista na recente Lei de Licitações – nenhum dos dois imaginava, então, que Borges viria a ser o seu braço direito e, depois, o substituiria como diretor jurídico da CNI, cargo que ocupou até 2024.

Seis anos depois da unificação, a Unidade Jurídica se muda para Brasília. Era o caminho natural a ser percorrido. A maior parte das operações da CNI já estava em Brasília e, com o Poder Judiciário ocupando cada vez mais espaço na vida nacional e as ações da Confederação perante o Supremo ganhando ainda mais relevância, o movimento não surpreendeu ninguém. Ainda assim, muitos não quiseram deixar o Rio. Cassio Borges, que em 2003 já ocupava há um ano o posto de chefe da antiga Gerência de Contratos e Licitações (hoje, Gerência de Negócios Jurídicos), mudou-se para a capital da República para, 20 anos depois, assumir o lugar de diretor com a aposentadoria do amigo Helio Rocha.

Depois da unificação dos departamentos jurídicos, foi sendo moldada ao longo dos anos uma espécie de cartilha

de boas práticas, que deu resultados palpáveis. Esse modo de agir só foi criado e aperfeiçoado graças ao envolvimento comprometido da equipe técnica, dos gestores de cada área jurídica e, principalmente, da diretoria da CNI, a quem cabe aprovar a proposição das ações no Supremo após os pareceres com as análises e recomendações feitas pela Diretoria Jurídica.

Mas que cartilha de boas práticas é essa? A primeira regra é que a CNI só serve à indústria. Ou seja, todo o trabalho é feito pela equipe interna, sem a contratação de escritórios de advocacia externos. Nas palavras de Helio Rocha, “a CNI não pode servir de barriga de ninguém”. Ou seja, não deve permitir que se use sua prerrogativa de acionar o Supremo em favor de ideias que não sejam gestadas dentro da própria CNI. Raríssimas vezes são contratados advogados externos para sustentações orais. E, claro, há regularmente a contratação de pareceres de especialistas para a composição dos argumentos dos processos. Mas não há escritórios de advocacia cuidando das causas, justamente para que não haja o risco de a prerrogativa da entidade ser usada para atender a interesses e clientes de grandes escritórios. Cada ação é tocada, de seu nascimento à sua conclusão, pelo time da Diretoria Jurídica.

Outra regra de ouro é praticar a lisura. Certa vez, Helio Rocha ouviu do ex-ministro Francisco Rezek: “Quem vem ao Supremo tem de vir com transparência e lealdade”. O que isso significa, no cotidiano, na visão da CNI? “A posição jurídica procura ser sempre a mais técnica possível. Também busca revelar na ação tudo o que pensa sobre o tema, seus impactos, sua visão e, inclusive, se há, na Corte,

precedentes contrários ao que a indústria está defendendo naquele processo. Porque, neste caso, a CNI apresenta o entendimento do Tribunal e explica os motivos pelos quais acredita que é chegada a hora de mudar aquele julgado. Transparência e lealdade, sem meios termos”⁴⁹.

A CNI acredita que esta é a única maneira possível de atuar perante o STF porque a prerrogativa de propor ações no STF traz imensas responsabilidades. “Quando a Constituição te dá um poder desses, de ser um legitimado para arguir uma norma aprovada pelo poder público, pelo Congresso Nacional, sancionada ou baixada pelo Poder Executivo, ela te alça a um outro nível”. Que nível é esse? “De participante da gestão da República”. Por esse motivo, todas as ações da CNI têm, obrigatoriamente, de trazer como características: a ética, a qualidade e, principalmente, a lealdade. Todas as questões tem de estar abertas ao escrutínio público. Não se pode ter questões ocultas na ação, questões não apresentadas ao Supremo Tribunal Federal.

A espinha dorsal da estrutura que obedece a essas regras de boa conduta foi construída graças à unificação dos departamentos jurídicos. Foi a partir da ideia de Fernando Bezerra que a equipe jurídica da indústria passou a agir de maneira uniforme e tomou conhecimento de toda a rede de discussões judiciais afetas ao Sistema Indústria e, assim, foi capaz de criar uma memória que faz com que suas ações sejam cada vez mais eficazes. Mas os músculos que sustentam essa coluna ereta foram construídos graças a um lampejo de Helio Rocha, que culminou com o tradicional Encontro Nacional dos Advogados do Sistema Indústria, o Enasi.

49 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

A história está descrita em detalhes no livro *Uma trajetória jurídica: 20 anos de história do Encontro Nacional dos Advogados do Sistema Indústria*⁵⁰ (que pode ser baixado no link que consta na nota de rodapé). Como relatado nas páginas anteriores, a unificação dos departamentos jurídicos trouxe muitos desafios novos a todos os envolvidos com o projeto. A Unidade Jurídica da CNI teve de lidar com demandas que, até então, não faziam parte de seu cardápio: “Demandas de controle, fiscalização e tributárias, por exemplo, que eram sempre acompanhadas por muitas interrogações, considerando a peculiaridade da natureza jurídica das entidades, da antiguidade da legislação que as rege, da submissão obrigatória ao controle finalístico do TCU, da natureza tributária das contribuições devidas ao Sesi e ao Senai, entre outros pontos”⁵¹.

Mais do que entender as novas questões e aprender o novo ofício, era necessário uniformizar a atuação. E, diante de um problema a ser enfrentado, surgiu a oportunidade ideal. Havia estudos internos que davam conta da inconstitucionalidade da cobrança ao Sesi e ao Senai de contribuições referentes ao Incra/Funrural e ao salário educação. Para atacar a cobrança indevida, Rocha sugeriu um encontro entre advogados das federações estaduais, dos departamentos regionais de Sesi e Senai e da nova equipe da CNI. Para que houvesse uma troca de experiências e debates jurídicos acerca do assunto que

50 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Encontro Nacional dos Advogados do Sistema Indústria - ENASI*. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/encontro-nacional-dos-advogados-do-sistema-industria/>. Acesso em: 19 set. 2024.

51 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Encontro Nacional dos Advogados do Sistema Indústria - ENASI*, *op.cit.*

precisava de solução jurídica. Assim, reuniram-se, em 6 de fevereiro de 2001, advogados de oito estados no que se chamou, então, de Encontro de Advogados Sistema CNI. Este foi o embrião do Enasi. O encontro rendeu tantos frutos que Helió Rocha planejou um novo evento. Em setembro de 2002, foi realizado o primeiro Enass (Encontro de Advogados do Sesi e do Senai), que em 2009 se transformou em Enasi.

Desde então, anualmente, advogados de federações, da CNI, do Sesi e do Senai se reúnem para debater as questões jurídicas mais candentes, trocar experiências, compartilhar conhecimento e, principalmente, se manter em sintonia com as principais diretrizes da indústria. O Enasi não parou nem mesmo na pandemia – fez três edições virtuais, mas seguiu com o mesmo modelo de discutir o que há de relevante no cenário jurídico da indústria.

A última edição realizada antes do lançamento deste livro, em 2023, reuniu o ministro Ricardo Lewandowski e outros ministros de Estado, juízes de tribunais superiores, professores, especialistas e cerca de 120 advogados. Entre os temas discutidos: os desafios regulatórios da inteligência artificial, prescrição e Lindb na visão do Ministério Público de Contas, a reforma tributária e a regulação/fiscalização da Lei Geral de Proteção de Dados.

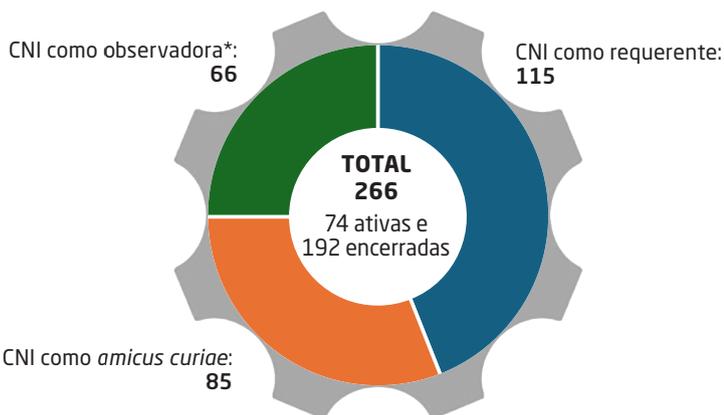
O presidente da CNI, Ricardo Alban, ressaltou a importância do corpo jurídico para o fortalecimento da indústria. Para ele, os advogados prestam um relevante trabalho de consultoria para embasar a atuação das demais áreas de negócios e de defesa de interesses das entidades do Sistema Indústria. O dirigente observou

que o encontro promove um ambiente propício para a troca de experiências e para o aperfeiçoamento do conhecimento jurídico em favor da indústria.

Cassio Borges destacou a importância do Enasi para a integração entre advogados do Sistema Indústria e para a formação de teses jurídicas favoráveis ao segmento industrial: “O encontro é fundamental para o nosso objetivo maior da construção e consolidação de uma rede de relacionamento entre advogados para discutir temas importantes para as nossas instituições”.

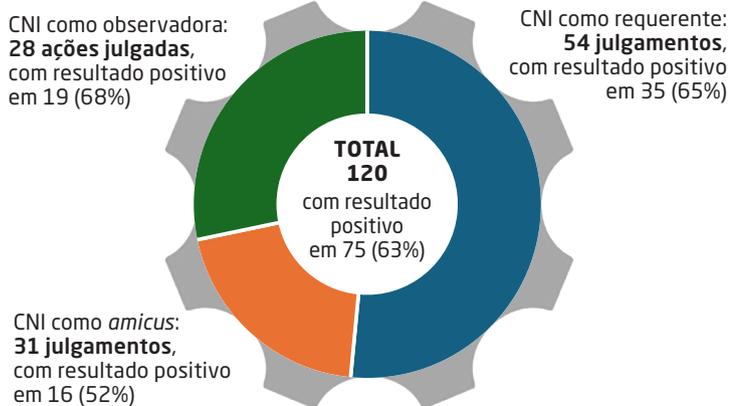


TOTAL DE AÇÕES DESDE 1988

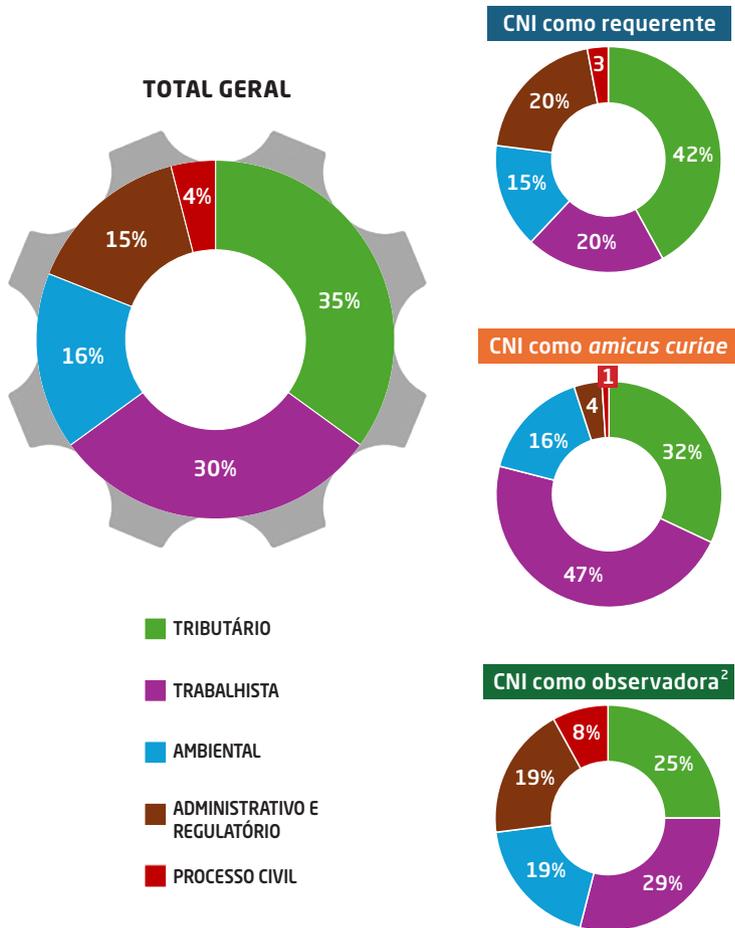


ÊXITO DA CNI

com julgamento de mérito



AÇÕES POR TEMAS JURÍDICOS¹



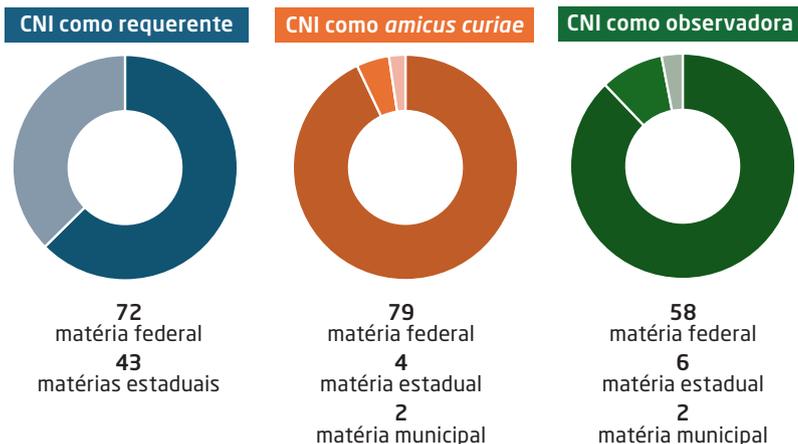
¹A classificação dos temas é feita pela Diretoria Jurídica da CNI

²Esta seção foi criada em 2016, com o lançamento da Agenda Jurídica da Indústria STF

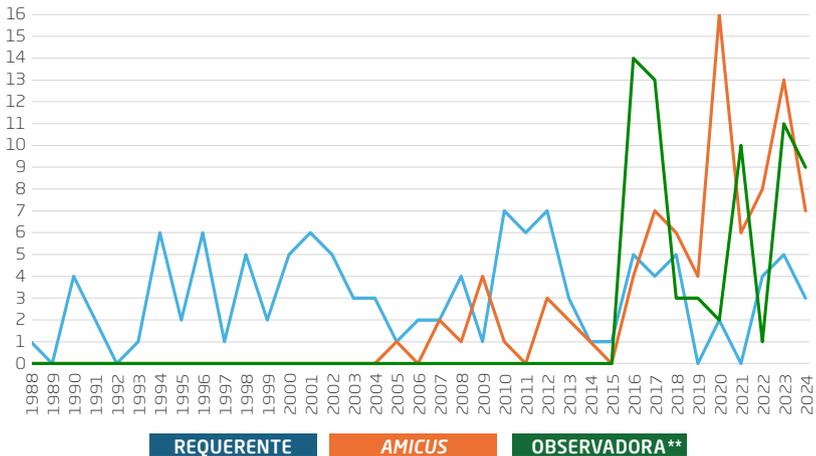
TEMPO MÉDIO QUE AS AÇÕES LEVARAM PARA SEREM JULGADAS

CNI como requerente	7 ANOS e 5 MESES
CNI como <i>amicus curiae</i>	4 ANOS
CNI como observadora	6 ANOS e 10 MESES
TEMPO MÉDIO	6 ANOS e 3 MESES

OBJETO DAS AÇÕES POR TIPO DE MATÉRIA



ATUAÇÃO ANO A ANO*



*Os números se referem à quantidade de ações ajuizadas, pedidos de ingresso como *amicus curiae* e ações incluídas na seção *A CNI como Observadora*.

**Esta seção foi criada em 2016, com o lançamento da Agenda Jurídica da Indústria STF.

AGENDA 2030 E A CNI

Em setembro de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu a Agenda 2030, que possui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas universais. Desde 2020, o STF, aderindo à Agenda, passou a classificar todos os processos de controle de constitucionalidade e com repercussão geral reconhecida o respectivo ODS.

Ao lado, os seis ODSs que mais aparecem nos processos ajuizados pela CNI, de acordo com o Supremo.





FOTO: FELLIPE SAMPAIO/STF

7

Surge uma ADI

Em outubro de 2023, a gerente de comércio exterior e assuntos regulatórios da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), Patrícia Pedrosa, esteve na Câmara dos Deputados para defender a revisão da regra que isentava do pagamento de Imposto de Importação as compras internacionais de até US\$ 50,00 destinadas a pessoas físicas no Brasil. De acordo com a representante dos empresários do setor têxtil nacional, só naquele ano a produção de vestuário sofrera uma redução de 9%, o que, na vida real, se traduziu no fechamento de cerca de 4 mil postos de trabalho. “Ninguém é contra importação, mas o importante é que isso aconteça no ambiente de competição justa”, disse Pedrosa⁵².

A isenção da cobrança do Imposto de Importação vinha sendo discutida ao longo de todo o ano, em diferentes fóruns. No Poder Executivo, no Poder Legislativo e também no Judiciário, onde algumas liminares isentavam

⁵² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Indústria e varejo querem rever isenção de imposto para compras internacionais até 50 dólares*. out. 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidade/o-processo-constituente/. Acesso em: 19 set. 2024.

cidadãos do pagamento do tributo⁵³. Reportagens davam conta de que os consumidores brasileiros gastaram R\$ 6,4 bilhões em encomendas internacionais em 2023⁵⁴. Logo, o debate tinha consequências importantes da produção nacional. Mas, mais do que isso, ao desequilibrar o jogo em favor das empresas estrangeiras, as regras feriam o princípio da isonomia tributária inscrito na Constituição.

Enquanto Patrícia Pedrosa apresentava dados aos parlamentares, o empresário Fernando Pimentel colocava essas mesmas informações para a análise da diretoria da CNI e argumentava que, talvez, fosse o caso de a indústria pensar em uma estratégia judicial para enfrentar a questão. Pimentel é diretor-superintendente e presidente emérito da Abit, tem assento nas reuniões de diretoria da Confederação e no Fórum Nacional da Indústria. Ele é um dos entusiastas do movimento feito pela CNI há alguns anos de trazer para perto da entidade as associações setoriais, justamente para entender seus obstáculos e trabalhar para ajudar a removê-los. Ouvir a base da indústria é uma das diretrizes mais importantes levadas em consideração para a tomada de decisão de acionar o STF – e é uma regra observada muito a sério. O próprio Pimentel é prova disso, já que participa de diversos conselhos setoriais dentro da Confederação, como os conselhos de relações trabalhistas, de infraestrutura e o conselho legislativo.

53 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Portal unificado da Justiça Federal da 4ª região*. 2024. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal>. Acesso em: 19 set. 2024

54 MARTELLO, Alexandre. *Consumidores brasileiros gastaram R\$ 6,4 bilhões em encomendas internacionais em 2023: governo zerou imposto para envios abaixo de US\$ 50*. 14 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/03/14/consumidores-brasileiros-gastaram-r-64-bilhoes-em-encomendas-internacionais-em-2023-governo-zerou-imposto-para-envios-abaixo-de-us-50.ghtml>. Acesso em: 19 set. 2024.

Provocada por Pimentel e por diversas associações e federações de indústria dos estados com argumentos muito semelhantes, a Diretoria Jurídica da CNI se pôs a estudar o tema. O exemplo é interessante porque revela os caminhos percorridos por quase todas as questões que se transformam em ações propostas pela instituição ao Supremo. O roteiro começa quando a base enfrenta um problema legal. Essa base pode ser uma associação setorial, uma das 27 federações de indústrias, um conjunto de empresas de um ou mais setores produtivos ou o sindicato de determinada indústria. O fato de a demanda vir da base industrial é relevante porque tem o condão de legitimar o sistema confederativo de representação sindical, justamente prestigiando a vontade do constituinte de 1988. Algumas vezes, membros da própria diretoria ou os conselhos temáticos da CNI trazem uma questão à discussão. Sempre, contudo, após ouvir relatos e checar os gargalos apontados por quem produz.

Então, o setor jurídico responsável por aquele tema dentro da CNI se põe a estudá-lo. Aquele problema trazido pelos empresários tem, como pano de fundo, alguma inconstitucionalidade a justificar uma ação no Supremo? Para responder a essa pergunta, a DJ faz o confronto entre a norma e a Constituição, estuda os precedentes do Supremo, realiza uma análise doutrinária e, então, dá seu parecer opinando pela propositura, ou não, da ação. O parecer é apresentado à diretoria da CNI e discutido na reunião mensal. A diretoria da entidade, então, faz a avaliação de conveniência e oportunidade. Na maior parte das vezes, os diretores seguem a recomendação da DJ. O caso da isenção

de Imposto de Importação nas compras internacionais de pequeno valor percorreu esse exato caminho.

Assim, no dia 17 de janeiro de 2024, a CNI, em parceria com a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), apresentou ao Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.589, questionando a isenção do Imposto de Importação sobre compras internacionais de até US\$ 50. Na ação, as confederações sustentavam que a criação do programa se baseou nas regras do Decreto-Lei 1.804/1980 e da Lei 8.032/1990, que tratavam da isenção do tributo no caso de bens de pequeno valor em remessas postais entre pessoas físicas. Contudo, argumentavam, essas normas foram editadas em um contexto econômico em que não havia ainda o comércio eletrônico. Com o advento das compras pela internet, a total desoneração acarreta um impacto negativo relevante em indicadores como crescimento do PIB, emprego, massa salarial e arrecadação tributária. As entidades sustentavam que as normas deviam ser interpretadas para abranger apenas remessas internacionais de bens realizadas entre pessoas físicas, sem o caráter comercial habitual.

“É razoável entender que as condições de mercado e de produção possam variar entre países, contudo, eventuais distinções nesse sentido não justificam, sob o prisma do princípio da isonomia, o tratamento favorável de imposto de importação ao produtor ou comerciante estrangeiro em detrimento dos seus pares nacionais. Aqui há afronta à Constituição não apenas por violação ao princípio da isonomia, mas também por se promover concorrência injusta e em condições desarrazoadas entre agentes econômicos

equivalentes”, arguíam as entidades. Ainda de acordo com as confederações, sob qualquer prisma o desequilíbrio deve ser combatido. “Ainda que cada produtor e cada comerciante possua particularidades na sua atividade empreendedora, para os fins da presente análise, em geral, há certa homogeneidade entre os agentes atuantes em cada ramo de negócio. Por exemplo, produtores de vestuário popular estão sujeitos a condições semelhantes de mercado, bem como produtores de eletrônicos também se sujeitam às condições próprias de seu ambiente de negócio”. No final de agosto, a ministra Cármen Lúcia julgou a ação prejudicada por causa da aprovação da Lei 14.902/2024 (Lei do Mover), que extinguiu a isenção e previu uma alíquota de 20% para as compras internacionais de até US\$ 50,00.

A demanda pela ação contra a isenção tributária chegou ao STF, mas muitas vezes a Diretoria Jurídica fornece insuamos jurídicos para que a Diretoria de Relações Institucionais – principalmente seu braço de Assuntos Legislativos – trabalhe no Congresso Nacional, junto a parlamentares, em favor das associações e dos sindicatos que reúnem os mais diversos setores industriais. É o que, dentro da Confederação, se classifica como o “agir sistêmico”, que significa que os trabalhos de todas as áreas da entidade conversam entre si e não há ações isoladas ou que não sejam de conhecimento, ao menos, da diretoria dos demais setores.

“Muitas vezes, os problemas das associações batem na área jurídica justamente porque são reclamações em relação a liminares ou discussões judiciais que estão em andamento nas primeiras instâncias e começando a se espriair por mais de um setor da indústria. Mas nem sempre a

melhor solução é a jurídica. Quer dizer, há a saída jurídica, os argumentos jurídicos, o trabalho de análise sobre doutrina e, principalmente, jurisprudência. Em algumas ocasiões, contudo, todo esse arcabouço jurídico-analítico é fornecido para que outras áreas, como a de relações institucionais, trabalhe soluções extrajudiciais na Administração Pública ou no Congresso Nacional. Judicializar as questões nem sempre é a primeira saída”, conta o gerente de Assuntos Jurídicos de Representação, Marcos Abreu Torres⁵⁵.

“A CNI é muito próxima das associações. Há muito tempo ela estabeleceu canais de diálogo bastante efetivos. Apesar da existência das federações, que sempre consultam as bases e levam à Confederação as questões que exigem ações, a própria CNI criou uma sistemática de consultar diretamente as associações que representam empresas de atuação nacional. Isso é muito positivo”, atesta o presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), André Nassar⁵⁶. “Já houve resultados bem efetivos graças a essa prática”.

Nassar relata um episódio que considera marcante porque revela como costuma funcionar bem a soma do agir sistêmico com o canal direto que a CNI tem com a base da indústria. Em 21 de maio de 2018, caminhoneiros iniciaram uma greve que duraria 10 dias, atingiria praticamente todos os estados brasileiros e o Distrito Federal e provocaria um grande desabastecimento de produtos básicos de alimentação, higiene e saúde. E também de combustíveis, justamente o motivo que fez a categoria iniciar a paralisação. Os motoristas exigiam

55 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

56 Entrevista ao jornalista André Borges.

a redução do preço do diesel, que havia sofrido aumento de mais de 50% nos 12 meses anteriores, e a fixação de uma tabela de preços mínimo para os fretes. “Havia um projeto de lei no Congresso Nacional para discutir a tabela de frete, que impunha um piso mínimo na remuneração do transportador, mas o governo, à época do presidente Michel Temer, decidiu editar uma Medida Provisória. Foi como se criou o tabelamento de preços, gerando uma preocupação enorme dos contratantes de transportadoras”, relata André Nassar.

Havia uma preocupação geral dos empresários que dependiam de transporte rodoviário para escoar sua produção. O primeiro piso de frete acabou sendo fixado de forma um tanto arbitrária e a toque de caixa. Não se sabia, então, como lidar com o passivo a partir daquele momento. “Então, nos reunimos com a CNI. Houve uma discussão enorme sobre como poderíamos tentar minimizar o passivo que estava sendo criado graças à nova tabela de frete, com um apoio muito importante do jurídico da CNI”, relembra o presidente da Abiove.

Nem sempre as relações institucionais são suficientes para resolver as questões levadas à Confederação. Nestes casos, o caminho a ser percorrido é o judicial. E a CNI não se furta a percorrê-lo quando a contestação se faz necessária. Duas questões apontadas por Nassar que, em tese, poderiam ser levadas à Justiça por associações setoriais foram enviadas para a análise da Confederação e abraçadas por ela porque se entendeu que eram de interesse de toda a indústria.

Por meio da ADI 7.397, a entidade questionou duas regras do Conselho Nacional de Política Fazendária, o Confaz, relativas ao ICMS. Os Convênios 199/2022 e

15/2023 foram editados pelo Confaz depois da publicação da Lei Complementar 192/22, que instituiu tributação única do ICMS sobre o óleo diesel, biodiesel, GLP, GLGN, gasolina e o etanol anidro combustível. Na ação, a CNI pediu a declaração de inconstitucionalidade de cláusulas dos dois convênios, que proíbem as empresas produtoras de combustíveis de aproveitarem os créditos do ICMS decorrentes das fases anteriores de produção.

O argumento da instituição é o de que, ao proibir o aproveitamento dos créditos, o ICMS passa a ser cumulativo, além de favorecer tributariamente os combustíveis que são importados. Por não apresentarem fases produtivas nacionais anteriores à comercialização, os importados não teriam créditos de imposto cujo aproveitamento seria vedado. Logo, a vedação ao aproveitamento desse crédito provoca desequilíbrio concorrencial entre os produtores que concentram em si mais etapas produtivas e as empresas com produção em rede de diversos operadores especializados nas diferentes etapas. Na avaliação da CNI, proibir empresas produtoras de combustíveis de aproveitar créditos de ICMS faz com que os créditos das fases anteriores virem custo de produção, deixando o produto mais caro, o que atinge diretamente o setor industrial que invariavelmente usa combustível em suas operações.

Além disso, a vedação atinge diretamente também a sociedade, pois a consequência desse aumento de custo é o incremento do preço do combustível no posto de gasolina, o que, indiretamente, acarreta reajuste no preço final de todas as mercadorias, em razão dos custos de produção e de transporte. “Esse ambiente pode estimular a importação do combustível

pronto, sobretudo em cenários de redução da cotação internacional do produto, ou de desvalorização do preço do dólar, em que o custo de aquisição no mercado externo poderá ser menor do que os custos de produção interna, justamente em razão do impacto da cumulatividade do ICMS”, destaca a Confederação ao apontar o desequilíbrio que as regras trazem em detrimento do produtor nacional.

“A CNI foi ao Supremo no lugar das associações assim que percebeu a dimensão do debate e dos impactos negativos das normas do Confaz na cadeia produtiva. Foi uma experiência muito positiva acompanhar todo o processo de tomada de decisão dentro da Confederação”, lembra André Nassar. O presidente da Abiove dá, ainda, outro exemplo de ação proposta pela Confederação após captar, graças a esse canal direto de comunicação com associações, sindicatos e federações, os efeitos negativos para a indústria provocados pela nova lei do seguro de carga, a Lei 14.599/2023.

Com a palavra, Nassar: “A lei retira do embarcador, que é o dono da carga, o direito de contratar o seguro para o transporte daquela carga, repassando essa contratação para o próprio transportador. Isso traz um forte impacto econômico. Imagine uma empresa grande, que movimentava caminhões de soja pelo Brasil todo. Como funciona o processo de contratação do seguro neste caso? A empresa vai à seguradora, faz uma cotação, fecha uma apólice e essa seguradora responde por todos os caminhões que estão carregando a carga daquela empresa. A nova lei proíbe a empresa de fazer isso. A transportadora é que vai contratar esse seguro, que muitas vezes é mais caro. Então, o dono da carga terá que verificar se a transportadora contratou, porque o seguro é

obrigatório, e se preocupar se acontecer algum sinistro com a carga. Uma nova estrutura se cria. Logo, isso passou a entrar no custo de contratação da transportadora”.

Na ADI 7.579, a CNI incluiu uma pesquisa feitas com empresários industriais que apontou aumento de 59% dos custos com seguro de cargas rodoviárias. A entidade também argumenta que a norma viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que a medida estende a todos os transportadores a exclusividade da contratação dos seguros obrigatórios sobre a carga. Para a CNI, a lei implica em uma intervenção desarrazoada na logística e no gerenciamento de riscos ao excluir o embarcador, agente com melhor poder informacional e capacidade de diluir riscos que envolvem a sua carga.

Entre os princípios constitucionais, elencam-se, ainda, o da não-intervenção na economia e no mercado, o do pleno exercício da autonomia da vontade, o da liberdade de contratar e o princípio ao direito de concorrência, uma vez que incentivar a concentração no mercado de transporte rodoviário de cargas nas mãos de grandes transportadoras pode gerar aumento arbitrário dos lucros. “Essa regra é um retrocesso do ponto de vista da cultura da gestão de risco, pois descarta os milhões de reais investidos pelas empresas ao longo dos anos para reduzir os sinistros, ter um processo mais eficiente e preservar não só os produtos, mas vidas, em violação ao caput do art. 5º da CF”, acrescenta a CNI na ação.

André Nassar diz que as associações tentaram trabalhar no Poder Legislativo para impedir esse aumento de custo no transporte de produtos, uma vez que a nova lei surgiu da conversão da Medida Provisória 1.153/2002. Em vão:

“Não tivemos êxito. Então, levamos ao jurídico da CNI. A Confederação estudou o problema, se reuniu com empresas, analisou a contratação desses seguros, houve um trabalho de orientação técnica com o jurídico, para seguir adiante com a ação. Esse é o canal que, felizmente, funciona e, por isso, representa muito bem todos os setores da indústria”.

Fernando Pimentel, da Abit, reforça a visão de Nassar ao apontar uma recente batalha travada pela CNI no Supremo que jogou luz sobre uma questão que assombra os empresários que têm operação nacional: a falta de segurança jurídica nas regras de produção provocada pela legislação desenfreada de assembleias legislativas e câmaras municipais Brasil afora.

Em 14 de janeiro de 2021, as empresas do setor têxtil baseadas no Piauí foram surpreendidas pela publicação da Lei estadual 7.465. De acordo com a nova regra, todas as peças de vestuário produzidas em território piauiense deveriam trazer etiquetas em braile com informações sobre cor e tamanho da peça. “É um tema sensível e a indústria acaba passando por vilã por contestar a lei. Mas não se trata de não querer atender as pessoas com deficiência visual. Temos de atender as pessoas com quaisquer deficiências. O mínimo que se espera em uma sociedade civilizada é que as empresas tenham como elementos constitutivos delas questões de diversidade, acessibilidade, inclusão”⁵⁷, defende o presidente da Abit.

A questão é que, no caso da regra piauiense, a lei é falha porque sequer esclarece se a obrigação abrange peças comercializadas naquele estado, peças fabricadas naquele

57 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

estado, ou ambas. “Nós acreditamos que essa deva ser uma discussão nacional, algo coordenado pelo poder central, a partir do Congresso Nacional. Imagine como pode encarecer a produção se deixarmos para cada estado ou cada município deliberar sobre matérias do gênero, cada qual com as suas próprias regras e ideias sobre a melhor forma de atendimento aos deficientes visuais. Trata-se de uma discussão que deveria ser nacional”.

Por isso, a Abit levou o debate à CNI. Considerando que, da indústria de transformação, o setor têxtil e de confecção representa em torno de 5 a 6% do PIB e mantém cerca de 10% dos empregos nacionais, trata-se de uma evidente questão industrial. E assim que se constrói uma ação de controle concentrado dentro da CNI. Determinado setor industrial relevante é surpreendido por uma lei, norma administrativa ou uma nova interpretação judicial, estuda o impacto da novidade na cadeia de produção, faz uma análise prévia sobre possíveis impactos futuros e o potencial de aquela novidade se espalhar para outros setores e se transformar em uma causa do conjunto da indústria e, então, decide se leva ou não a questão à CNI.

No caso das etiquetas em braile, o interesse industrial é evidente, porque o que estava em jogo era o poder de legislar de entes regionais. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com seus 26 estados, o Distrito Federal e seus mais de 5.500 municípios, dar a legislativos locais o poder de criar novas regras para indústrias que atuam nacionalmente pode causar incontestável insegurança jurídica, com potencial de aumentar o custo de produção de diferentes setores empresariais.

Não foi o que entendeu o Supremo. Os ministros declararam a constitucionalidade da lei do Piauí. A decisão, contudo, trouxe alguma segurança jurídica ao excluir da obrigação as peças comercializadas no Piauí, mas produzidas em outros Estados. Neste caso, há ainda mais um fator relevante que faz os otimistas enxergarem o copo meio cheio: a decisão foi célere.

“A justiça que tarda, deixa de ser justiça. O País tem que melhorar a qualidade das suas propostas de lei. É preciso que elas tragam análises de impacto econômico, de impacto regulatório, de consequências na vida real que levamos cotidianamente. Por isso, é que vejo com bons olhos a iniciativa do presidente do Supremo, ministro Barroso, de trazer para sua equipe economistas e pessoas de outras áreas, não apenas juristas. Isso é muito bom porque não se resolvem os problemas nacionais apenas com novas leis. Se fosse assim, não teríamos mais problemas”, opina Pimentel.

O desejo que de que as decisões sejam tomadas com um olho na Constituição e outro na vida real – ou seja, que sejam bem medidos os seus impactos no cotidiano da produção industrial – é algo comum aos empresários que participam de associações e federações de indústrias. Além de conhecerem seus próprios negócios e, por isso, conseguirem medir os impactos de determinações administrativas ou judiciais, a experiência de participar ou liderar os fóruns que reúnem industriais dá a eles uma amplitude maior da visão dos gargalos nacionais.

O vice-presidente executivo da CNI e ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs), Gilberto Petry, acompanha de perto as decisões judiciais

emanadas do Supremo e avalia que, hoje, as balizas entre as atribuições dos Poderes estão cada vez mais complexas – o que acaba por gerar insegurança jurídica. “As funções têm se misturado quando tratamos de temas do Legislativo e do Judiciário. Há, com alguma frequência, um embate entre os ministros do Supremo e os parlamentares em que ambos se questionam”⁵⁸, afirma o empresário gaúcho. Ex-presidente do Conselho de Assuntos Tributários da CNI, Petry participa da Federação das Indústrias há quase 40 anos. Há alguns anos, criou um conselho de articulação parlamentar para fornecer a deputados e senadores insumos, informações e dados sobre a realidade da indústria. “Partimos do princípio de que é impossível que os parlamentares saibam sobre tudo o que é discutido a fundo. Em regra, eles decidem com base nas informações que recebem. Logo, quanto mais informações nós pudermos dar a eles, maior a capacidade para discernir sobre como votar”.

O depoimento revela como é algo intrínseco à CNI a busca por estabelecer esse diálogo transparente e aberto com quem detém poder de decisão, assim como com quem compõe órgãos decisórios como o Supremo Tribunal Federal. Está no DNA da representação da indústria a construção de pontes para fazer com que o País possa se tornar, de fato, competitivo.

Houve apenas uma vez na história da Confederação que o percurso até a decisão de agir perante o Supremo foi diferente. No caso da reforma trabalhista de 2017. O conjunto de regras que começou a modernizar as leis de relação de trabalho teve amplo apoio da CNI em sua tramitação no

58 Entrevista ao jornalista André Borges.

Congresso Nacional. Quando entraram em vigor, as normas se tornaram alvo de dezenas de contestações no STF. Foram tantas e com tanta frequência, que as decisões sobre atuar não poderiam aguardar as reuniões da Diretoria da instituição. Então, a direção decidiu dar à Diretoria Jurídica uma autorização ampla para trabalhar em defesa da reforma sempre que a equipe entendesse necessário. Tanto com ações próprias quanto pelo ingresso como *amicus curiae* nas causas.

Algumas alterações foram mantidas pelo STF, como a possibilidade de terceirização ampla, outras, foram reformadas. E algumas ainda pendem de decisão, como a validade do contrato de trabalho intermitente. A CNI participou e ainda participa de todas essas discussões na Corte Suprema. Para o ex-presidente Robson Andrade, responsável pelo mandato geral dado para a Diretoria Jurídica, o saldo agradou a entidade e a base. “Foi muito positivo. A reforma trabalhista de 2017 era extremamente necessária para o país, trazendo modernidade às relações e trabalho e atualizando a CLT com algumas das melhores práticas regulatórias do mundo. Os efeitos da reforma agora estão sendo sentidos, com a redução do desemprego. Isso porque o STF manteve a maior parte das regras da reforma”.





FOTO: BANCO DE MÍDIA DA INDÚSTRIA/CNI

8

História de parcerias

Não são poucas as vezes em que o trabalho em favor dos interesses industriais se soma à defesa de bandeiras de outros setores que movimentam a economia nacional, como a produção agrícola, o comércio ou mesmo o setor financeiro ou de serviços. Antes de mover sua máquina de acionar o Supremo Tribunal Federal, é comum que a CNI estude se a base de alguma das outras confederações que defendem interesses empresariais e patronais também sofreram impactos de novas medidas ou interpretações recentes de regras, principalmente trabalhistas e tributárias.

A parceria entre a CNI e a CNC na ação contra a isenção tributária que beneficia o comerciante e o produtor estrangeiros em detrimento dos brasileiros, relatada no capítulo anterior, está longe de ser inédita. As duas entidades já atuaram juntas em outras ocasiões e, muitas vezes, se auxiliam mutuamente sempre que está em jogo a busca

por um ambiente de negócios pujante e saudável. Às vezes, as confederações unem forças e entram com uma só ação. Em outras ocasiões, o apoio se dá na figura de *amicus curiae*.

O diretor jurídico da CNC, Alain MacGregor, relembra um desses casos paradigmáticos, cujo desfecho levou muitos anos e houve atuação conjunta, em diferentes frentes e com diferentes ações, em momentos bastante distintos. O caso emblemático gira em torno da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que proíbe a demissão de trabalhadores sem justa causa, mesmo com o pagamento de todas as indenizações previstas na legislação que protege os funcionários.

Em 10 de abril de 1996, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, editou o Decreto 1.855, que ratificava a Convenção 158 da OIT, assinada em Genebra, na Suíça, quase 14 anos antes, em junho de 1982. Pelo decreto de FHC, a convenção passava imediatamente a ser executada e cumprida em território brasileiro. O decreto caiu como uma bomba no colo do empresariado nacional. Apesar de ter sido aprovada pelo Congresso Nacional em setembro de 1992, por meio do Decreto Legislativo 68, o ato da Presidência da República não era esperado. A partir dali, só seria possível demitir os trabalhadores em situações muito específicas. Isso engessaria toda atividade econômica do Brasil. Além de vedar a dispensa imotivada, a Convenção 158 previa uma série de procedimentos para o encerramento do vínculo de emprego. E determinava, ainda, a reintegração ao emprego em casos de demissão injustificada. “Havia o risco de se concretizar uma aberração na qual haveria a possibilidade de que todo mundo que

foi demitido ao longo dos últimos anos ter a sua readmissão quase automática. Bastaria entrar com ação na Justiça do Trabalho”, lembra Alain MacGregor.

Justamente por causa do cenário de incerteza gerado, poucos meses após ratificar a norma da OIT, o presidente Fernando Henrique editou nova norma, o Decreto 2.100/1996, por meio do qual denunciava a convenção. Ou seja, comunicava formalmente à OIT a retirada do Brasil da lista de países signatários daquela norma. Quando FHC denunciou a convenção, a CNI já havia proposto ADI contra a execução da regra em território nacional. A ação foi ajuizada em conjunto com a Confederação Nacional dos Transportes (CNT).

Entre os vários argumentos elencados pelas duas confederações para demonstrar a inconstitucionalidade do decreto presidencial, uma era cristalina: a necessidade de lei complementar para tratar de matéria de demissão de trabalhadores exigida pela Carta de 1988. “O Brasil não pode, internamente, dar vigência a tratados sobre matéria que sua Constituição reserva à lei complementar, porque os acordos e convenções internacionais, sobretudo os de caráter normativo, incorporam-se ao direito interno como leis ordinárias, bastando a observância das condições rituais consubstanciadas no decreto legislativo, que os aprova, e o decreto executivo, que os promulga e publica. Tratando-se de matéria expressamente condicionada à edição da mais alta norma infraconstitucional para ter eficácia, somente através de lei complementar poderia a Convenção 158, da OIT, ser incorporada ao direito doméstico brasileiro”, argumentaram as duas confederações na ação.

A discussão em torno do assunto foi juridicamente muito rica. Debateu-se sobre o procedimento constitucional de incorporação de tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil fosse signatário, a subordinação normativa destes tratados à Constituição brasileira, a possibilidade de controle de constitucionalidade de convenções e tratados ratificados pelo País e sobre a paridade normativa entre os atos internacionais e as normas infraconstitucionais de direito interno. Além da fartura de debates jurídicos, a discussão envolveu várias confederações e três ações de controle distintas ao longo dos anos.

Em 1997, o Plenário do Supremo deu liminar atendendo parcialmente o pedido da CNI, o que barrou decisões da Justiça do Trabalho que vinham usando o fato de a questão ainda estar aberta no STF para fundamentar liminares de reintegração de trabalhadores. Por sete votos a quatro, a maioria dos ministros concordaram com os argumentos da indústria de que só se aplica ao Direito brasileiro as normas de convenção que coincidam com os dispositivos da Constituição e da legislação trabalhista brasileira.

A denúncia da Convenção 158, contudo, já havia provocado nova ação no Supremo. Desta vez, por parte dos trabalhadores. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) propôs ao STF a ADI 1.625, questionando justamente o decreto por meio do qual FHC revia seu ato de ratificar a norma internacional. As duas ações diretas de inconstitucionalidade seguiram seu curso enquanto vigorava a liminar que favorecia a CNI até que, em 2015, a CNC e a CNT entraram com uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), protocolada sob o

número 39 – pedindo ao Supremo que reconhecesse a validade do segundo ato presidencial, justamente o Decreto 2.100, que denunciou a convenção.

Nos três casos, a Confederação Nacional da Indústria atuou. Na ação principal, logo após a ratificação da convenção, como autora. Na ADI da Contag, como observadora. Ou seja, acompanhando atentamente o andamento do caso e fornecendo, na medida do possível, dados sobre os impactos das possíveis decisões no cenário da produção industrial nacional. Depois, na ADC da confederação dos comerciantes, atuou como *amicus curiae*. O mérito da causa foi definido, de uma vez por todas, somente depois de 17 anos do início da controvérsia. Já em junho de 2023, por maioria de votos, o Supremo acolheu os argumentos da CNC e CNT, mantendo a validade do Decreto 2.100/1996. Na mesma decisão, a Corte decidiu que a denúncia de tratados internacionais pelo presidente da República exige a anuência do Congresso Nacional. Os ministros definiram, contudo, que esse entendimento vigoraria a partir da decisão, preservando os atos anteriores em nome da segurança jurídica.

No voto que prevaleceu no julgamento, o relator da ADC, ministro Dias Toffoli, afirmou que a exclusão de normas internacionais do ordenamento jurídico brasileiro não pode ser mera opção do chefe de Estado. Como os tratados passam a ter força de lei quando são incorporados às leis brasileiras, sua revogação exige, também, a aprovação do Parlamento. Segundo Toffoli, apesar dessa exigência, na prática tem havido uma aceitação tácita da medida unilateral. Mas, a seu ver, essa possibilidade traz risco de retrocesso em políticas essenciais de proteção

da população, porque a prerrogativa pode vir a “recair sobre mandatário de perfil autoritário e sem zelo em relação a direitos conquistados”.

No caso concreto da Convenção 158, porém, o Tribunal decidiu manter válido o decreto que a denunciou justamente em nome da segurança jurídica. A maioria do colegiado acompanhou a proposta do relator para aplicar a tese da inconstitucionalidade da denúncia unilateral de tratados internacionais apenas a partir da publicação da ata do julgamento da ação. Ficaram vencidos os ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski e a ministra Rosa Weber, que julgavam inconstitucional o decreto presidencial.

Quando Grace Mendonça, advogada da União, chegou ao cume de sua carreira pública e assumiu o posto de advogada-geral, a ADC dos comerciantes estava em plena tramitação. Ela se lembra de atuar no caso e do fato de que as peças da AGU e da CNI convergiam em quase todos os pontos. Mendonça pediu exoneração do cargo em 2019, depois de mais de 20 anos de atuação no Supremo e de dois anos e meio no posto de advogada-geral. Dessa época, tem diversas recordações de ações em que os interesses do Poder Executivo e da CNI convergiam, mas também tem interessantes casos de divergência.

Independentemente do lado da trincheira em que estivessem, a advogada narra que sempre identificou três eixos que marcam historicamente a atuação da Confederação: a construção dos ambientes favoráveis aos negócios, a construção de um ambiente propício à competitividade e o desenvolvimento sustentável do Brasil. “É de interesse público que o país cresça, que o país se desenvolva de modo

sustentável, que o país gere para as empresas esse ambiente de competitividade saudável, que também promova um ambiente favorável aos negócios. Portanto, a CNI e o Estado têm pautas convergentes, pautas que se comunicam com alguma frequência”⁵⁹, diz Grace Mendonça.

Uma dessas pautas convergentes foi a defesa da Ação Declaratória de Constitucionalidade 57, em que a Confederação Nacional da Indústria provocou o Supremo para que fosse reconhecida a validade da regra prevista na Lei Geral de Concessões (Lei 8.987/1995) que tratava da possibilidade de contratação de terceiros para o desenvolvimento de atividades denominadas como atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço prestado pelas concessionárias. Grace Mendonça se recorda que, como advogada-geral da União, se manifestou nos autos dessa ADC pela procedência parcial. A AGU concordava basicamente com a tese da CNI, com uma única ressalva, em que ela fazia distinção entre a atividade inerente e a atividade-fim. Mas a União assinava embaixo da peça da CNI em relação ao seu eixo estruturante.

Em outubro de 2019, por maioria, o Plenário do Supremo deu razão à indústria. Na ação, a CNI alegava que, apesar da clareza da lei quanto à possibilidade de terceirização em atividades inerentes ao serviço concedido pelo poder público, os tribunais regionais do trabalho e o Tribunal Superior do Trabalho não têm julgado a questão com uniformidade. “Na maioria das vezes, negam a aplicação integral do dispositivo, ora afastando-o por alegada inconstitucionalidade, ora ao fundamento de que a norma não tem legitimidade para

59 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

regulamentar relações de trabalho de direito privado, ora por entender que, sobre o tema, prevalecem as delimitações fixadas na Súmula 331 do TST, que veda a terceirização de atividade-fim”, sustentava a Confederação em suas alegações submetidas ao STF. Ao fim, os ministros afirmaram a constitucionalidade do artigo da Lei Geral de Concessões que permite a contratação de terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço prestado pelas concessionárias.

“É sempre uma experiência muito rica atuar ao lado da CNI porque a Confederação detém um conhecimento diferenciado dessa pauta, que é uma pauta muito própria, da defesa da indústria brasileira, da defesa dos temas que são centrais para que o país possa desenvolver um ambiente de negócios saudável e sustentável. Nós sabemos que não há o desenvolvimento do país movido exclusivamente pelo setor público, assim como o país não se desenvolve é quando ele é movido exclusivamente pela iniciativa privada. Então, é preciso que se tenha um viés contributivo, colaborativo e dialogante entre o setor público e o setor privado. E a CNI está sempre à frente quando se trata, por exemplo, de inovação tecnológica. Então, os debates perante a Suprema Corte, quando contam com a presença da CNI, têm, em regra, o olhar diferenciado de quem realmente já andou, já aprendeu bastante, já traz a sua construção para que a decisão judicial seja a melhor possível para o desenvolvimento do país”, testemunha a advogada. Grace Mendonça lembra que o País celebrou 35 anos de Constituição Federal, enquanto a CNI é uma instituição fundada em 1938: “Portanto, a atuação da Confederação perante o STF, apesar de

ter apenas 35 anos, vem acompanhada de uma maturidade de 85 anos, de toda uma sabedoria em torno de aspectos que são centrais para o desenvolvimento do País”.

Na iniciativa privada há quase cinco anos, Mendonça, que em maio assumiu a presidência do Conselho de Assuntos Jurídicos da CNI, já havia tido a oportunidade de voltar a atuar ao lado dos industriais perante o Supremo. Como representante da Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif), a advogada propôs ao Tribunal uma ADC, que na Corte recebeu o número 80: “Apresentamos ao Supremo Tribunal Federal argumentos que demonstram a importância de se debater a concessão da gratuidade da justiça no âmbito da Justiça do Trabalho”.

A Lei 13.467/2017, comumente chamada de reforma trabalhista, alterou dispositivos da CLT e fixou parâmetros objetivos para que a justiça gratuita seja concedida no âmbito da Justiça do Trabalho. Pelas novas regras, juízes podem conceder a gratuidade “àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social”. A regra também exige a comprovação de “insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo”. Juízes trabalhistas, contudo, têm aplicado as normas do Código de Processo Civil e a Súmula 463 do Tribunal Superior do Trabalho, que exige, para a concessão do benefício, apenas a declaração de hipossuficiência econômica. A Consif defende que a exigência de comprovação de hipossuficiência incluída na reforma trabalhista tem de ser respeitada porque decorre de exigência constitucional relacionada ao acesso à justiça e ao devido processo legal.

“Nós defendemos que os parâmetros previstos na lei sejam observados, que a norma é constitucional. Porque a gratuidade da justiça tem que ser concedida para quem de fato dela precise, dela necessite, e não para aqueles que têm condições de arcar com as custas e com as despesas do processo. Inclusive, apresentamos esse argumento procurando demonstrar que o direito fundamental à gratuidade da justiça é reconhecido na Constituição da República, no rol do artigo 5º, mas é concedido apenas para aqueles que de fato não têm condições de arcar com as custas de um processo”, argumenta a advogada. A CNI foi admitida como *amicus curiae* na ação e reforça os argumentos da Consif.

A celeuma em torno da concessão da gratuidade da justiça torna patente algo que contribui para um ambiente de negócios mais movediço e, ao cabo, acaba por espantar investimentos. Há uma lei recente que estabelece critérios objetivos para a concessão de justiça gratuita. As confederações não estão questionando esses critérios, nem a existência do benefício de pessoas desassistidas de poder acionar a Justiça sem custos. O que se questiona é o fato de muitas decisões da Justiça do Trabalho ignorarem a lei.

“A segurança jurídica configura um pilar do Estado Democrático de Direito. É seu pressuposto. Na verdade, não podemos afirmar que estamos num Estado Democrático de Direito em toda a sua plenitude quando não temos a segurança jurídica como um valor inafastável. É um fator determinante para o fortalecimento da democracia nacional, para a alavancagem de crescimento econômico, para o crescimento do país em toda a sua extensão. Quando apontamos, como nessa ação, os malefícios que o fator

insegurança jurídica provoca no mundo real, ela se torna extremamente preocupante. Porque a indústria, as empresas brasileiras, o setor produtivo do país, muitas vezes, não conseguem se situar”, advoga Grace Mendonça⁶⁰.

O problema é complexo, até porque a insegurança jurídica, frise-se, não é provocada apenas por decisões judiciais. Muitas vezes, a causa é o enorme emaranhado legislativo, porque existe, no Brasil, um verdadeiro embaraço normativo com normas federais, estaduais, municipais, ou distritais, que, às vezes, são conflitantes entre si, mais todo o acervo regulatório do país advindo das agências reguladoras. E temos algumas normas mais objetivas – caso das regras de concessão de gratuidade da justiça da reforma trabalhista – que acabam tendo a sua eficácia afastadas por decisões judiciais, o que ainda intensifica a dificuldade de se trabalhar em um terreno em que haja segurança jurídica mínima.

Por esses motivos é que a CNI, apesar de ser sempre bastante criteriosa, acaba por acionar o Supremo com alguma frequência, usando de sua prerrogativa de ação para tentar pavimentar de maneira mais uniforme a via por onde chegam os investimentos privados que ajudam no desenvolvimento do País. Para o ex-diretor jurídico da CNI, Cassio Borges, é necessário que haja uma mudança de cultura para transformar essa realidade, com um engajamento dos três poderes da República. “Um Poder Legislativo que traga normas dotadas de mais clareza, sem expressões que sejam dúbias, sem expressões que sejam obscuras, fazendo leis de fácil compreensão, com regras claras acerca da incidência da norma no tempo para também trazer segurança

60 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

jurídica para todos os jurisdicionados”⁶¹, defende Borges. Mas, ressalta, também uma atuação do Executivo para que seu braço regulatório traga normas cristalinas para que o investidor, ou nacional ou estrangeiro, consiga se situar. E ainda com o envolvimento do Poder Judiciário, primeiro para resguardar a força da norma que está colocada no ordenamento jurídico. Em segundo lugar, que se possa criar uma cultura de efetivo respeito aos precedentes, porque a força do precedente é algo que também orienta o investidor, as empresas e a jurisprudência.

Para defender esses princípios, a CNI atua com diligência perante o Supremo. E, quando não pode atuar como requerente ou como *amicus curiae*, tenta fazer valer sua voz como observadora. Mas, uma ativa observadora. Foi com essa chancela, criada pela própria Confederação para participar dos debates jurídicos em que não pode ficar alheia, que a CNI colocou sua expertise à disposição da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e de diversas outras associações e empresariais e de produtores rurais em três ações diretas de inconstitucionalidade que tramitaram por seis anos no Supremo e foram julgadas no final de 2018. O diretor jurídico da CNA, Rudy Maia Ferraz diz que as ações envolveram um diálogo muito importante com a Corte, e com a sociedade, do qual a CNI fez parte.

Em maio de 2012, entrou em vigor a Lei 12.651, que criou o que se batizou como novo Código Florestal. Meses depois, em janeiro de 2013, a Procuradoria-Geral da República entrou com três ADIs contra diversas normas do novo código. “As ações questionavam mais de 60

61 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

dispositivos. Então, era um julgamento complexo, que passou por diversas sessões do Supremo, pedidos de vista, audiências”, rememora Maia Ferraz⁶².

A CNI é entusiasta de uma economia de baixo carbono. Por isso, tem em sua agenda a defesa da implementação do Código Florestal, o aumento das áreas destinadas a concessões florestais e o estímulo à bioeconomia. A conservação das florestas, para a Confederação, é um dos pilares da estratégia de transição para esta economia descarbonizada, juntamente com a precificação do carbono, economia circular e transição energética. Para atingir esses objetivos, a entidade considera o Código Florestal um regramento bastante sólido e o classifica como uma legislação moderna e das mais rigorosas do mundo.

Por isso, mesmo sem ser admitida formalmente, por ter o ministro relator entendido que já havia muitos *amici curiae* nas ações, agiu como observadora e em parceria com a CNA para a manutenção das regras sancionadas em 2012. Para as confederações, a PGR cometeu um erro conceitual ao confundir áreas de preservação permanente e de reserva legal com os espaços territoriais especialmente protegidos, estes sim somente suprimíveis por lei. Também defenderam que o novo Código Florestal não apresentava retrocessos em comparação ao antigo (Lei 4.771/1965) e não previa anistias, mas tão somente regras de transição e de regularização para os proprietários rurais que estavam em desacordo com as regras anteriores. “Agimos para garantir que a regra era constitucional. Foi uma demanda muito grande, complexa, até pelo número de dispositivos

62 Entrevista ao jornalista André Borges.

e artigos que eram questionados, mas felizmente conseguimos ter êxito em manter praticamente 95% do Código”, relembra o advogado da CNA.

“O Código Florestal foi, na minha opinião, o maior pacto democrático, após a Constituição de 1988, que o Congresso Nacional e a sociedade fizeram. Foram mais de 200 audiências públicas, quase 70% delas no Congresso Nacional, onde houve um debate amplo com a sociedade, firmando esse pacto e aprovando um projeto com quórum qualificado: mais de 400 votos na Câmara e mais de 60 votos no Senado. Foi um grande avanço que a sociedade fez, buscando compatibilizar o desenvolvimento com a sustentabilidade. Infelizmente, ficamos anos discutindo isso no Supremo Tribunal Federal. Mas o Código, justamente por ser uma legislação moderna, feita para os novos tempos, venceu”, conclui Rudy Maia Ferraz.





21º ENCONTRO NACIONAL *dos* ADVOGADOS *do* SISTEMA INDÚSTRIA



FOTO: DIVULGAÇÃO/CNI

9

O “agir sistêmico”

No dia 6 de dezembro de 1988, dois meses após a promulgação do novo regime constitucional, a Confederação Nacional da Indústria propôs sua primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Exatos 35 anos, 3 meses e 6 dias depois, em março de 2024, a entidade protocolava na Corte a ADI 7.612 – o que permite também calcular que no mesmo período chegaram ao Supremo mais de 7.600 ADIs, já que a pioneira Ação Direta da CNI foi batizada com o número 9 no Tribunal.

Que aportaram no STF com a CNI no papel de requerente, são 115 ações – somadas às ADIs também as ADCs (Ação Declaratória de Constitucionalidade) e ADPFs (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental). Como *amicus curiae*, a instituição participou ou participa de outros 85 processos. E, como observadora, esteve ou está atenta ao andamento de 66 casos relevantes. Ou seja, a CNI provocou os debates, falou diretamente nos autos como interessada, em nome da indústria, ou acompanhou de perto o desenrolar de processos em 266 discussões constitucionais.

A atuação da CNI como requerente ou *amicus curiae* prescinde de explicações. Mas cabe esclarecer, neste ponto, o que significa ser observadora das ações em trâmite no Supremo. A classificação “CNI como Observadora” nasceu em 2016, junto com a criação da Agenda Jurídica da Indústria – sobre a qual falaremos mais adiante. A CNI seleciona e acompanha processos em tramitação no STF que, na visão da Diretoria Jurídica, são relevantes para o setor industrial. A Confederação não atua diretamente nestas causas, mas isso não lhes retira a importância, nem afasta a possibilidade de a entidade levar ao conhecimento do Tribunal e da sociedade informações e dados de interesse da indústria que possam influenciar nos seus julgamentos, publicando posicionamentos e entregando memoriais.

Um exemplo recente de controvérsia cuja decisão pode impactar a indústria e, por isso, a CNI a acompanha de perto, é o objeto da ADI 5.974, ajuizada em 2018 pela Confederação Nacional do Transporte (CNT). Se questiona, no processo, norma interna do Tribunal Superior do Trabalho que prevê a utilização, no processo do trabalho, de dispositivos do Código de Processo Civil de 2015 que regulamentam a penhora de dinheiro em depósito ou em aplicação financeira por meio do sistema BacenJud. A regra que permite a penhora está prevista em instrução normativa do TST e autoriza ao juiz do Trabalho a aplicação da sistemática do artigo 854 do CPC. Ou seja, a requerimento da parte interessada, o magistrado pode determinar a instituições financeiras que bloqueiem ativos financeiros existentes em nome do devedor. Para a confederação dos transportes, ao editar a norma, o TST acabou por violar o princípio

da legalidade, uma vez que a CLT, ao dispor sobre atos de constrição patrimonial nas demandas trabalhistas, não prevê a possibilidade de bloqueio de contas do executado.

“Não cabe ao TST, por meio de instrução normativa editada por resolução, extrapolar os limites legais”, sustenta a CNT. A entidade alega também invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual, bem como transgressão à garantia do direito à propriedade privada, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. A entidade ressalta que, sem autorização legal, mera instrução normativa conferiu à Justiça do Trabalho o poder indiscriminado de bloquear, unilateralmente, bens de qualquer executado por débitos trabalhistas.

A CNI entende que cumpre seu papel de observadora da ação ao apontar para as centenas de casos de bloqueios indevidos que são relatados por empresários diariamente nos fóruns país afora. Há casos, por exemplo, de bloqueios por completo de contas empresariais causados por discussões judiciais que comportam valores relativamente pequenos, mas que inviabilizam a possibilidade de empresários honrarem obrigações financeiras porque estão com todo o seu dinheiro inacessível em razão da discussão de uma dívida menor. Por isso, no caso, com informações e dados, a CNI trabalha no esclarecimento, à sociedade e ao Supremo, dos impactos da medida do TST na vida industrial cotidiana. E, assim, mesmo não participando oficialmente do trabalho feito nos autos do caso, a indústria fala, de forma franca e aberta, para tentar adequar a decisão judicial à realidade da vida. Quando este livro terminou de ser escrito, o julgamento de mérito do caso ainda estava pendente.

Como requerente, 42% das ações propostas pela CNI são de natureza tributária. Não à toa, as cinco primeiras e uma das mais recentes – esta, em parceria com a CNC, como relatado nas páginas anteriores – discutem justamente tributos. Depois, há 20% de ações que debatem questões trabalhistas, 20% de controvérsias sobre Direito Administrativo e Regulatório, 15% que envolvem causas ambientais e 3% que versam sobre regras de processo civil. As causas tributárias, trabalhistas e regulatórias, assim, somam 82% da força de trabalho do jurídico da Confederação. Os dados refletem diretamente quais são os maiores gargalos empresariais do País e comprovam a máxima de que a CNI fala sempre em nome de sua base.

À responsabilidade de representação se adiciona uma regra especial, sem a qual a Confederação não pode acionar o Supremo: a da pertinência temática. Confederações sindicais, como a CNI, e entidades de classe de âmbito nacional não detêm o poder de propor quaisquer tipos de ações ao Supremo. É necessário, para agir, demonstrar o nexo entre o conteúdo do objeto impugnado e suas finalidades ou interesses. Quando o legitimado ativo é especial, ele precisa demonstrar que a norma que pretende contestar na Corte Suprema viola, de alguma forma, o interesse que ele representa.

Diversos fatores são pesados para que se proponha uma ação ao STF. O primeiro, claro, é o confronto da norma com as regras constitucionais. É necessário que a CNI tenha claro qual a inconstitucionalidade que vicia determinada norma para que possa mover sua máquina e trabalhar para derrubá-la no Supremo. O

segundo fator, a citada pertinência temática: é necessário demonstrar, sem sombra de dúvidas, que a regra atacada impacta a vida industrial, prejudica o empresário ou contribui para um ambiente de negócios menos previsível, com menos segurança jurídica. E, depois, há a avaliação política – a da boa política, aquela que faz parte do contrato social de boa convivência.

Quem explica esta última diretriz, a do elemento político, é o ex-diretor jurídico Helio Rocha: “Em determinado momento, também passamos a analisar o seguinte: ‘Este é um debate que a indústria pode ficar de fora?’ Muitas vezes, não se trata de perder ou ganhar, mas de estar no debate, contribuir para o debate. E aí surge com força, em muitos casos, a figura do *amicus curiae*”⁶³.

Participar como um contribuinte da Corte, um fornecedor de informações, requer a mesma responsabilidade de ser um requerente. “A forma de atuar não difere essencialmente. Porque a retidão, a sobriedade e a objetividade são as mesmas de quando nós propomos a ação. Sempre que precisamos defender que a Constituição seja moldada, é preciso ter como norte essa consciência. A Constituição de 1988 é mais do que uma carta jurídica. Ela é, claro, jurídica. Mas é também uma carta política, de compromissos sociais, de poder, de governança. Isso obriga a quem tem a prerrogativa de auxiliar a sua melhor aplicação a ter uma grande responsabilidade, independentemente da forma com que esteja atuando: como requerente ou *amicus curiae*”⁶⁴, afirma Cassio Borges.

63 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

64 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

No papel de *amicus curiae*, os campos de atuação da CNI mudam um pouco. Em primeiro lugar, vem a área trabalhista com quase metade das ações: em 47% dos casos em que a Confederação atua como amiga da Corte, a discussão se dá em torno de regras de Direito e Processo do Trabalho. A área tributária vem em seguida, com 32% do total. Depois, Ambiental (16%), Administrativo ou Regulatório (4%) e Processo Civil (1%). Mais uma vez, a ressonância dos principais problemas da base fica cristalina, já que as questões tributárias e trabalhistas somam nada menos do que 79% das ocasiões em que a CNI funcionou como interessada em um processo movido por terceiros.

A CNI inaugurou a sua atuação como *amicus curiae* sob a liderança do empresário, ex-ministro, ex-deputado federal e ex-senador da República Armando Monteiro Neto, que presidiu a entidade de outubro de 2002 a outubro de 2010. Neste período, foram propostas pela Confederação 23 ações no STF. Em outras dez oportunidades, no mesmo espaço temporal, a instituição decidiu que era importante participar do debate como *amicus curiae*, pediu ao Supremo a permissão para tanto e foi admitida.

O ato pioneiro como amiga da Corte se deu na ADI 3.540, proposta pela Procuradoria-Geral da República contra uma regra que modificava o antigo Código Florestal, de 1965. Para a PGR, as mudanças feitas colocavam em risco o meio ambiente e feriam a Constituição Federal, que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público o dever de preservá-lo. A modificação trazida no Código Florestal pela Medida Provisória 2.166/2001 permitia a

supressão de vegetação de áreas de preservação permanente mediante autorização do órgão ambiental competente, enquanto a PGR entendia que, por causa do previsto no inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição, essa autorização depende de lei formal, caso a caso – este foi o ponto central do argumento da Procuradoria para aduzir a inconstitucionalidade das mudanças.

Em 2005, o Supremo rejeitou a ação da PGR e deu razão à tese da Administração Pública, apoiada pela CNI. De acordo com o relator, ministro Celso de Mello, somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos é que se qualificam como matérias sujeitas ao princípio da reserva de lei. Em seu voto, o ministro fez um registro sobre a participação dos *amici curiae*: “Todas essas razões, associadas aos pronunciamentos emanados das entidades intervenientes, convencem-me (...) de que a pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo eminente procurador-geral da República não se reveste de plausibilidade jurídica”. A maioria dos juízes da Suprema Corte acompanhou as razões do relator.

“Recordo-me bem da primeira participação da CNI como *amicus curiae* em um processo no Supremo, justamente no debate sobre as regras de exploração em áreas de preservação. A posição da PGR foi bastante debatida com o jurídico e percebemos que se tratava de um debate em que a Confederação não poderia estar ausente. Como havia uma ADI, entendemos que era necessário inaugurar essa forma de agir”, conta o ex-presidente Armando Monteiro Neto. “Como em todas as vezes em que acionamos o

Supremo, a atuação se deu na busca de promover, de resguardar, de proteger, de restaurar interesses que dialogavam com o interesse do setor produtivo nacional”⁶⁵. Monteiro Neto considera essencial que a entidade participe dos debates constitucionais, mesmo nos casos em que não seja ou não possa ser requerente do pedido: “Por conta da complexidade e da natureza de algumas matérias, é importante que o setor produtivo possa informar o Supremo Tribunal Federal, de modo que os ministros possam, considerando essas informações, fazer um juízo adequado de mérito. E, no que diz respeito ao setor produtivo, a Confederação Nacional da Indústria sempre buscou, e busca, oferecer argumentos, razões, informações e estudos para melhor orientar as decisões em direção àquilo que, de fato, atende mais corretamente aos interesse do País”.

Para o empresário, a anotação do ministro Celso de Mello, em seu voto, sobre a participação dos *amici curiae*, revela algo que sempre foi sentido por quem trabalha na entidade. O fato de que o STF avalia positivamente a participação da CNI nos processos. “A percepção é a de que o STF valoriza e considera a participação da entidade. Porque, de um lado, o Supremo reúne informações para melhor orientar as suas decisões e, do nosso lado, seguimos trabalhando em nome de interesse legítimos do setor produtivo nacional”, opina o ex-presidente da CNI.

Armando Monteiro Neto rememora que, em seu período como presidente, chegou a acompanhar advogados da Diretoria Jurídica em audiências com os ministros do STF, principalmente quando a CNI moveu processos

65 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

contra normas estaduais que estimulavam a guerra fiscal: “Lembro-me bem daquilo que se relacionava com a chamada guerra dos portos, que eram isenções estaduais que favoreciam as importações, prejudicando a indústria nacional. Pudemos enfrentar essa questão de alguns benefícios que foram oferecidos à importação, inclusive, à época, à revelia do próprio Confaz. Foi interessante levar aos ministros dados da realidade do setor”. E, reforçando exemplos sobre o agir sistêmico da entidade, Monteiro Neto afirma que os argumentos jurídicos deram força ao trabalho legislativo da CNI e, a partir daí, o Congresso foi ampliando sua percepção de que a guerra fiscal não servia aos interesses do país: “Percebeu-se claramente que se tratava de um jogo que, ao final, se revelava um jogo de soma zero. Pontualmente, terminava atendendo alguns interesses específicos, mas ao preço de gerar um profundo desequilíbrio na concorrência empresarial, criando distorções nas relações inter-regionais”.

As ações judiciais da CNI também jogam luz sobre casos em debate no Parlamento e despertam, muitas vezes, a atenção de deputados e senadores para determinadas matérias. E essa atuação se dá, sempre, em pelo menos duas frentes: jurídica e legislativa. A Confederação faz uma ação permanente de articulação com o Congresso, inclusive porque muitas proposições judiciais também se relacionam com temas que estão em discussão no Congresso Nacional. E, conseqüentemente, a entidade tem que atuar nos dois ambientes para fazer frente, com eficácia, à sua atribuição de defender os interesses da indústria nacional. As iniciativas que são voltadas ao Supremo também

provocam o Legislativo, no sentido até de, em alguns casos, inibir movimentos ou permitir que as ações possam ser melhor orientadas também no próprio Parlamento. Outras vezes, os argumentos jurídicos servem para aperfeiçoar propostas em trâmite.

As arenas são diversas. Mas a atuação diligente perante o Poder Judiciário se estende aos demais campos onde é disputado o jogo pela melhoria e manutenção de um ambiente saudável de negócios no país. Além do Legislativo, a CNI trabalha com o fornecimento de informações, dados e relatos da realidade também com os mais diversos órgãos do Poder Executivo, principalmente na área de regulação. É o chamado – e já citado – agir sistêmico da entidade, em que todas as áreas trabalham alinhadas, em sintonia, em favor dos objetivos maiores, que são garantir a saúde do ambiente negocial e a maior estabilidade possível de regras para assegurar investimentos, o que se traduz em sinônimo de desenvolvimento do Brasil.

Esse agir sistêmico faz com que, muitas vezes, o êxito parcial no jogo jurídico se transforme em uma vitória maiúscula no trabalho sempre transparente e legítimo feito junto aos outros dois Poderes. Um exemplo disso é o tema da ADI 3.378, proposta pela Confederação em dezembro de 2004. A entidade contestou a constitucionalidade do artigo 36 da Lei 9.985/2000, que regulamentaram a compensação financeira devida por empresas em razão de empreendimentos de significativo impacto ambiental. De acordo com as regras, nos casos de licenciamento de projetos em que o estudo de impacto ambiental – e seu respectivo relatório – considerasse significativa a repercussão

do empreendimento para o meio ambiente, o empreendedor era obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conversação. A lei trazia uma série de inconstitucionalidades, elencadas pela CNI na seguinte ordem: violação dos princípios da legalidade e da harmonia e independência entre os poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade, além do fato de que exigir uma indenização logo de saída, sem a prévia mensuração e comprovação de dano, poderia acarretar enriquecimento ilícito do Estado.

Parte significativa do problema morava no fato de o parágrafo 1º do dispositivo atacado prever um piso que seria exigido para a compensação, de 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, mas não fixar um teto. Na prática, a regra gerava uma enorme dificuldade de planejamento financeiro de grandes projetos – houve casos em que a exigência feita por órgãos ambientais chegava a 3,5% do valor de empreendimentos cujos custos eram calculados em bilhões de reais.

O STF julgou a ação parcialmente procedente, mantendo válida a compensação ambiental a ser calculada no momento do licenciamento ambiental, mas derrubou o piso de 0,5%. Os ministros também definiram que investimentos que melhoram a qualidade ambiental do empreendimento deveriam ser descontados da base de cálculo, prestigiando a preocupação de empresários que optassem por adotar equipamentos e procedimentos mais sustentáveis – geralmente mais custosos do que os equipamentos e procedimentos mais habituais. A decisão atendeu a CNI em parte, mas deixou aberta uma questão crucial para o desenvolvimento de projetos de grande porte: a falta de percentual máximo

de exigência de compensação. Como fazer um cálculo de custos de um empreendimento de imensas proporções se, para seu licenciamento, não é possível estimar a compensação máxima a ser exigida pelo Estado?

Por esse motivo, a CNI foi ao Poder Executivo para demonstrar que, no cotidiano dos empresários, na vida real, a falta de uma baliza criava imensas dificuldades para que investimentos fossem alocados em grandes projetos. Logo, isso atrapalhava o desenvolvimento do próprio País ao impactar na empregabilidade, no consumo de insumos de construção, na criação de oportunidades de uso de novas tecnologias e na atração de investimentos estrangeiros. Não se contestava mais a compensação, julgada constitucional pelo STF, mas a falta de razoabilidade de uma regra que não previa um teto para que fosse possível guiar o cálculo dos empreendimentos. Resultado: pouco mais de um ano depois da decisão, o governo federal editou decreto que estabeleceu teto de 0,5% para a compensação exigida por lei e incorporou as determinações da decisão do Supremo Tribunal Federal. Uma vitória construída em dois atos e que abriu caminho para fomentar a economia.

As ações propostas pela Confederação refletem, invariavelmente, o que o ex-diretor jurídico Helio Rocha classifica como a memória da indústria: “A Diretoria Jurídica tem, além do conhecimento técnico, a memória da indústria. Podemos chamar de jurisprudência do pensamento da indústria, de que forma o pensamento industrial evolui ao longo do tempo. Tudo isso está armazenado. A visão prospectiva só é possível por conta desse conhecimento empírico e muito bem sistematizado. O conhecimento

é profundo e diverso, porque as questões industriais são absolutamente amplas e complexas. Por isso, antes de tomar qualquer decisão, de recomendar ou não recomendar o ajuizamento de uma ação, a gente recorre aos nossos próprios precedentes, estuda os pareceres que estão armazenados na CNI e consulta, ainda, todos os dados disponíveis com as demais áreas. Só então é que decidimos a validade de se acionar ou não o Supremo Tribunal Federal”.

É justamente em razão dessa tarimba a respeito de questões jurídico-industriais que as ações da CNI, algumas vezes, contribuem bastante para cristalizar a jurisprudência do Supremo em temas cruciais. Nessas ocasiões, cumpre-se à risca um dos objetivos mais caros a quem empreende em território brasileiro: a busca por segurança jurídica. Em março de 1999, a entidade acionou o STF contra dispositivos da Medida Provisória 1.699-41/1998, anos depois convertida na lei 10.522/2002. A regra da MP determinava que recursos contra decisões administrativas, inclusive aquelas que versassem sobre débitos tributários, só teriam seguimento se o recorrente comprovasse o depósito de, no mínimo, 30% do valor discutido. Ou seja, em muitos casos, inviabilizava a possibilidade de recurso administrativo.

Na ação, a CNI argumentou que a exigência do depósito prévio constituía, de fato, pagamento antecipado. Haveria, ainda, cerceamento de defesa porque raramente o contribuinte vence na 1ª instância administrativa. O depósito prévio também violaria a ampla defesa, pois é o Conselho de Contribuintes, e não o julgador administrativo de 1ª instância, que possuía impessoalidade e imparcialidade

necessárias para decidir a questão. A entidade ainda listava mais uma série de ofensas à Constituição.

A ADI 1.976 foi julgada oito anos depois, em março de 2007, já na vigência da Lei 10.522, que nasceu da conversão da MP. A norma mudou a Medida Provisória e substituiu a exigência de depósito pelo arrolamento de bens. Por isso, a Advocacia-Geral da União arguiu a perda de objeto da ação, por causa da alteração de seu conteúdo. O pedido foi rejeitado pelo relator do processo, ministro Joaquim Barbosa: “Do ponto de vista do contribuinte, a obrigação de arrolar bens cria a mesma dificuldade que depositar quantia para recorrer. Em ambas as situações, cria-se um empecilho desarrazoado para o ingresso na segunda instância administrativa. Ainda que o contribuinte não tenha de despender certa quantia, necessita privar-se de parcela ou do total de seu patrimônio, ainda que provisoriamente, com o fim de recorrer administrativamente. Sem contar que os institutos em tela fazem tábula rasa do fato de que o contribuinte pode não dispor de bens, direitos ou determinada quantia para recorrer”. O ministro entendeu que os canais possibilitados pela Constituição para recorrer administrativamente são igualmente obstruídos seja pela exigência do depósito prévio seja pela exigência do arrolamento de bens e direitos.

Ultrapassadas as questões preliminares, no julgamento de mérito da causa a decisão em favor da CNI foi unânime. Decidiu-se que no confronto entre o direito ao recurso administrativo e a pretensão da Administração Pública de reter quantias ou exigir o arrolamento de bens e direitos até que ela própria analise um recurso, deve preponderar

o direito do cidadão a levar adiante a sua irrisignação contra uma medida que considera ilegal ou injusta. O relator ainda frisou que “a solução mais favorável ao administrado deve prevalecer, mesmo porque a exigência do depósito prévio ou o arrolamento têm o efeito perverso de contribuir para a sobrecarga do Judiciário, já inacessível, como todos sabemos, a parcelas significativas da população”.

Desta ação da CNI nasceu a Súmula Vinculante 21 do Supremo Tribunal Federal, que estabelece: “É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo”. É justamente a ADI 1.976 o precedente representativo citado para justificar a edição da súmula que obriga todas as instâncias do Poder Judiciário e órgãos do Poder Executivo a seguir seu comando. Uma vitória dos cidadãos e contribuintes conquistada a partir de uma iniciativa da CNI.





2016

Agenda Jurídica da Indústria 2016

Supremo Tribunal Federal



2017

Agenda Jurídica da Indústria 2017

Supremo Tribunal Federal



2018

Agenda Jurídica da Indústria 2018

Supremo Tribunal Federal



AGENDA JURÍDICA DA INDÚSTRIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



AGENDA JURÍDICA DA INDÚSTRIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



AGENDA JURÍDICA DA INDÚSTRIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



AGENDA JURÍDICA DA INDÚSTRIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



2023

AGENDA JURÍDICA DA INDÚSTRIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



2024

AGENDA JURÍDICA DA INDÚSTRIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



10

Transparência como regra

Desde o embrião da primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela CNI ao Supremo Tribunal Federal sempre esteve presente um norte: a Confederação atende aos interesses da base da indústria nacional e trabalha para que ela tenha o melhor ambiente de negócios possível. Todo trabalho efetivo, como se sabe, demanda uma clara e objetiva prestação de contas. Mais do que fazer bem feito, é preciso mostrar o que se está fazendo. Esse sempre foi um desafio adicional para a Diretoria Jurídica da entidade: como mostrar aos industriais os resultados da advocacia da instituição? Mais do que isso, era necessário levar aos empresários conhecimento acerca das questões judiciais em debate que, eventualmente, pudessem impactar, no futuro, sua vida empresarial e a de suas empresas.

A imprensa sempre foi, e é, um canal importante de divulgação do que interessa aos negócios do País. Mas, muitas vezes, seus prazos e pautas estão apontados em

diversas outras direções. Propaganda e publicidade também são instrumentos de comunicação fundamentais, mas tampouco bastam para informar todo o leque de questões de interesse de quem movimenta o motor da indústria brasileira. Era preciso criar um canal direto, por meio do qual o empresário tomasse conhecimento de todas as discussões jurídicas expressivas e, conseqüentemente, tudo aquilo que é relevante levar em consideração para as suas tomadas de decisão. A solução teria de ser caseira.

“Conhece a célebre frase: ‘Neste mundo nada se cria, tudo se transforma’? Decidimos olhar internamente e percebemos que havia algo que a CNI já produzia, de forma eficaz, que poderia servir de semente para esse produto que havíamos decidido criar. Achamos nossa inspiração na Agenda Legislativa da Indústria, um documento que, hoje, já tem quase três décadas”, conta Cassio Borges.⁶⁶ A Agenda Legislativa é uma cartilha que a CNI elabora anualmente com um mapeamento dos projetos e proposições em trâmite no Congresso Nacional que podem melhorar ou prejudicar o ambiente de negócios, e atrair ou afastar investimentos no Brasil. Em resumo, joga luz sobre os temas que a entidade irá trabalhar junto a parlamentares para sua aprovação ou rejeição. Borges viu ali o modelo ideal para ser replicado pela Diretoria Jurídica. “A Agenda Legislativa tem sempre um recado direto, informações precisas e linguagem ao alcance de todos. O diferencial é que a forma simples de relatar o interesse da indústria nos debates do Parlamento não torna o documento simplório. Ele é bem estruturado e equilibrado. A fórmula estava ali”, diz Borges.

66 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

A fórmula a que Cassio Borges se refere é a de um documento que, ao mesmo tempo, dialogasse com os ministros do Supremo e com a base da indústria. E as pessoas que compõem essa base não são necessariamente os advogados de empresas, associações e federações. Na base estão os empresários, que muitas vezes não têm embasamento ou tempo para compreender a complexidade de determinadas querelas jurídicas. “Esse era o desafio. Encontrar um equilíbrio na linguagem. Não poderíamos ter só ‘juridiquês’ porque não se tratava de algo voltado exclusivamente para a magistratura. Mas também não poderia ser um documento que barateasse o linguajar a ponto de desestimular a leitura dos magistrados e até reduzir a profundidade de determinadas discussões”, lembra o ex-diretor jurídico.

Havia uma motivação extra no objetivo de prestar contas: estabelecer com o Supremo uma relação franca e muito transparente, que permitisse à CNI defender de cara limpa e peito aberto os interesses da indústria. Um modelo de integridade, de *compliance*: “Estes são os casos que a CNI defende, atua ou acompanha no Supremo. E quem fala em nome da Confederação é somente o corpo de sua Diretoria Jurídica”. Assim, nasceu a Agenda Jurídica da Indústria – Supremo Tribunal Federal, em 2016.

A declarada inspiração na Agenda Legislativa e os objetivos do documento jurídico que nascia foram apresentados nas primeiras páginas da publicação pelo empresário Robson Braga de Andrade, que presidia a entidade da ocasião: “Há vinte e um anos, a Confederação inaugurou uma forma de atuar, tornando ainda mais transparentes as suas ações de representação. Trata-se da publicação anual

da Agenda Legislativa da Indústria, por meio da qual a entidade confere publicidade à posição do setor sobre os projetos em tramitação no Congresso Nacional que lhe são pertinentes e prioritários. Com inspiração nesse eficiente modelo de relacionamento com o Poder Legislativo, a CNI lança, agora, a Agenda Jurídica da Indústria 2016 – Supremo Tribunal Federal. Dessa maneira, demonstra, de forma clara e objetiva, o posicionamento do setor acerca de importantes ações em julgamento no STF”.

Braga anotava, ainda, que a iniciativa tinha por objetivo exercer um dos papéis fundamentais da CNI, de transformar o Direito em instrumento de orientação, proteção e tranquilidade, capaz de permitir a construção de uma sociedade econômica, política e socialmente desenvolvida. Na primeira edição da Agenda Jurídica da Indústria, foram listados 70 processos de interesse dos industriais que tramitavam, naquela ocasião, no STF. Em 42 deles, a CNI era a requerente: 40 ADIs, uma ADPF e uma Reclamação. Em 16 casos, a entidade atuava como *amicus curiae* e os outros 12 foram listados na categoria daqueles que são observados pela instituição com atenção, mas em que ela não atua oficialmente, na rubrica “CNI como observadora”.

Todas as ações eram apresentadas por seus números, mas, para facilitar as suas associações com os assuntos em discussão, elas receberam um apelido atribuído pela CNI. A ADI 1.055, por exemplo, ganhou o título de ação do “depositário de valores pertencentes à Fazenda Pública”. A causa, proposta pela CNI, era apresentada por seu número, apelido, requerente, qual o objeto, quando foi ajuizada e quem era o relator. Em seguida, a Agenda explicava em

breves linhas qual a discussão, a posição da entidade, o resumo do andamento processual e suas consequências.

Neste caso, a “posição da CNI” era a de que a prisão do depositário infiel de contribuição tributária ou previdenciária retida ou recolhida, mas não repassada à Fazenda, tratava-se de “coação com uso irregular da força, que suprimiu o direito de defesa do cidadão”. Além disso, sustentava que a matéria só poderia ser tratada por meio de lei complementar, jamais com o uso de medida provisória, e que havia violação do devido processo legal – por prever medida restritiva mesmo antes de sentença – e da ampla defesa e do contraditório – porque só se admitia a contestação do réu se ele depositasse previamente o valor reclamado, sob pena de, não fazendo, ser preso. Por unanimidade, em 15 de dezembro de 2016, o Plenário do Supremo acolheu a ação da CNI e julgou inconstitucional a Lei 8.866/1994 (conversão da Medida Provisória 449/1994), que regulava a matéria.

O propósito de se comunicar com a base da indústria e com o Supremo a um só tempo foi exitoso. O empresariado passou a conhecer, todos os anos, as principais discussões jurídicas. E o Supremo saber de antemão, sempre concomitantemente à abertura do Ano Judiciário, as causas que interessam à indústria que estão no Tribunal e qual seu impacto para os negócios no País. “Era preciso apresentar isso ao STF, porque não existe, há tempos, aquela realidade de advogados e juízes que só se correspondem nos autos, por meio de petições e decisões. Então, nos questionamos: ‘Como fazer isso de forma franca e republicana?’ Claro que a defesa segue sendo feita nos autos, em audiências e memoriais, mas isso não era mais suficiente.

Então, adaptamos o modelo da Agenda Legislativa para a realidade do Supremo, com todas as cautelas necessárias. A transparência é fundamental para uma entidade como a CNI e a publicação seguiu a lógica de comportamento ético que nos guia desde sempre”, Cassio Borges.

Por meio da Agenda Jurídica, a Confederação também informa ao Supremo sobre o andamento da economia e como determinadas matérias podem impactar o setor produtivo. Na nona edição, lançada em fevereiro de 2024, por exemplo, o presidente da CNI, Ricardo Alban, anotou que, de acordo com estimativas da entidade, as projeções indicavam desaceleração no ritmo de crescimento econômico e um desempenho insuficiente para melhorar a qualidade de vida da população. “Por isso, é preciso adotar medidas urgentes”, defendeu Alban.

“Recentemente, os poderes da República deram demonstrações firmes de que estão atentos a essas prioridades. O Poder Executivo reinstalou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e apresentou um novo plano de ação para a neoindustrialização. O Congresso Nacional deu um passo histórico para que o Brasil pleiteie uma posição no rol de países desenvolvidos, aprovando uma antiga demanda da sociedade: a reforma tributária. Por meio do seu órgão máximo, o Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário também deu sua parcela de contribuição, julgando processos importantes para o setor produtivo, a exemplo do elevado número de ações de interesse da indústria analisadas em 2023. A indústria reconhece o esforço do Supremo em melhorar a percepção de segurança jurídica, acelerando o ritmo de julgamentos.

Isso propicia uma redução no estoque de processos ativos, e possibilita que respostas sobre a validade de normas e atos jurídicos sejam dadas com cada vez mais celeridade”, escreveu o presidente da CNI na apresentação da Agenda Jurídica da Indústria 2024.

A publicação criada pela Diretoria Jurídica se consolidou, chegando à sua nona edição como referência e exemplo de diálogo republicano. Muita coisa mudou, classificações foram ajustadas, imagens e gráficos – no melhor estilo *visual law* – ganharam as páginas do documento, mas algo se manteve intacto ao longo dos anos: a busca por segurança jurídica.

Desde 1994, sempre antes do período de campanha nas eleições gerais no Brasil, a CNI elabora um conjunto de ideias e as apresenta às candidatas e aos candidatos à Presidência. Trata-se do *Diálogo da Indústria com os pré-candidatos à Presidência da República*, evento organizado pela Confederação que promove um encontro entre os presidenciáveis e os dirigentes do setor industrial. Nesses encontros, são fornecidos aos pré-candidatos uma série de documentos com dados e desafios da indústria. Em 2014, ano em que Dilma Rousseff foi reeleita, um desses informes levava o título *Segurança Jurídica: caminhos para o fortalecimento*, e listava pontos de atenção para tornar o ambiente de negócios mais previsível. Um dos pontos listados a merecer foco e correção era o do princípio da duração razoável do processo.

Um elemento crucial para a segurança jurídica é a celeridade da Justiça. “O que eu aprendi com o trabalho na CNI ao longo dos anos foi que, pior do que ter uma decisão ruim, é não ter decisão alguma. Empresários, em regra,

são pragmáticos. Se é preciso lidar com um cenário negativo, ele se adaptará, fará ajustes nos custos e enfrentará o que for preciso, mas com um cenário bem desenhado. Sem esse cenário, o que resta é dúvida. E a incerteza é a pior inimiga do empresário. É preciso saber as regras do jogo para jogá-lo”, explica Cassio Borges⁶⁷.

O ex-diretor jurídico ressalta que, claro, o empresário sempre prefere o melhor cenário. Em regra, esse é o posicionamento primário defendido pela CNI nos processos: a decisão que mais beneficia a indústria e, por consequência, melhora o ecossistema dos negócios. Mas existe o mundo ideal e existe o mundo real. O empresário vive o mundo real. Há determinado momento em que o custo da incerteza não justifica mais a busca pelo ideal. Nestes casos, o empresário adequa o custo ao seu processo produtivo e segue a vida. Isso, muitas vezes, acaba sendo menos oneroso do que o custo da insegurança.

Com isso em mente, o documento apresentado aos presidentes em 2014, a partir de uma série de variáveis, fixou em 3 anos o prazo de tramitação razoável desde o ajuizamento de uma ação no Supremo até a sua conclusão. Cassio Borges participou da elaboração do *paper* e ficou com aquele número mágico na cabeça. Até que, em 2017, o Conselho Nacional de Justiça lançou o relatório Supremo em Ação 2009-2016, que trouxe um dado, até então, inédito. O de que o STF levava, em média, 7 anos e 7 meses para julgar uma ação de controle concentrado de constitucionalidade. “Diante desses dados e do prazo

67 Entrevista ao jornalista Rodrigo Haidar.

fixado em 2014 como aquele que a indústria considera razoável, decidimos pesquisar as ações da CNI para descobrir se elas seguiam a média ou não. Com algumas exceções, os processos da Confederação seguiam o prazo médio”, descreve Borges. Foi, então, que surgiu a ideia da régua do tempo, incluída em 2018 na Agenda Jurídica da Indústria. A régua é um recurso visual que indica os marcos temporais na tramitação das ações de controle concentrado de constitucionalidade. O propósito é permitir que o leitor tenha uma visão mais fácil e imediata do tempo que essas ações de interesse do setor empresarial levam para ser julgadas pelo STF.

Cada intervalo temporal é representado por uma cor. Ao todo, a régua pode receber até três cores distintas: verde, amarelo e vermelho. A régua recebe a cor verde desde a data do ajuizamento da ação até que complete 3 anos. A partir deste marco, que representa o prazo máximo de expectativa da CNI para que o STF julgue as ações, a régua passa a receber a cor amarela e segue com ela até que a ação complete o tempo médio que o STF leva para julgar as ações – em 2016, de acordo com o CNJ, o prazo era de 7 anos e 7 meses. A partir deste marco, a régua recebe a cor vermelha e assim fica até que a ação seja julgada em definitivo. O estudo do CNJ foi descontinuado, mas a régua seguiu porque o Supremo passou a divulgar seus números com mais frequência e acuidade no portal *Corte Aberta*. A boa notícia é que, desde que existe a régua do tempo, o STF conseguiu reduzir em dois anos o prazo médio de tramitação das ações de controle concentrado (ADI, ADC, ADO e ADPF) na Corte: hoje ele é de 5 anos e 7 meses.

Em determinado momento, esse tempo chegou a subir para quase 8 anos. Mas a ampliação do uso do Plenário Virtual – adotada para enfrentar a pandemia de Covid-19 que assolou o mundo e causou estragos consideráveis no Brasil – mudou a realidade dos julgamentos e, conseqüentemente, trouxe uma celeridade sem precedentes até hoje. Concebido originalmente em 2007 para permitir a decisão plenária sobre a existência ou não de repercussão geral nos recursos extraordinários submetidos à Corte, esse sistema eletrônico encontrou, no cenário da pandemia, espaço para desenvolvimento e aprimoramento. Além de evitar a paralisação e o atraso nos julgamentos em tempos de crise sanitária e humanitária, o Plenário Virtual conferiu maior celeridade à Jurisdição constitucional. Hoje, há ações julgadas em apenas quatro meses.

Na apresentação da Agenda Jurídica da Indústria de 2022, a CNI exaltou esse fato, mas ressaltou a necessidade de ajustes: “Não há dúvida de que o STF ampliou a sua eficiência, reduzindo o tempo de duração dos processos. Os resultados evidenciam a importância do Plenário Virtual como mecanismo eficaz para a redução do número de processos pendentes. Mas a busca pela qualidade nos julgamentos e pela confiança no Poder Judiciário passa, também, pela eliminação ou redução dos conflitos decorrentes da interpretação do Direito. Além de uniformizar a jurisprudência, cabe ao Supremo, na medida do possível, evitar as exceções e mudanças nas orientações já firmadas. As ações de controle concentrado de constitucionalidade (como a ação declaratória e a arguição de preceito fundamental), ao lado das súmulas vinculantes e do julgamento

dos recursos extraordinários, são meios eficazes para contornar essas disparidades. Para que continue funcionando bem, o ambiente virtual precisa de aprimoramento. Ainda aguardam solução, por exemplo: os critérios que justificam a inclusão de determinados processos no Plenário Virtual em detrimento de outros; a ausência das deliberações dos ministros em tempo real; e a impossibilidade de ajustes pontuais nas sustentações orais, a partir do relatório e das intervenções dos demais advogados, e a ausência de apertes pelos advogados, como questões de ordem ou de fato”.





FOTO: 123RF

11

Justiça digital

Desde muito antes de se tornar diretor, Cassio Borges percebia uma transformação importante no horizonte. O Supremo era cada vez mais demandado e se tornava, por força do desenho institucional brasileiro, um ator destacado no processo decisório do País. “Já faz pelo menos 25 anos que todas as decisões minimamente relevantes – de políticas públicas, de sistema tributário, de relações trabalhistas, sociais ou culturais – tomadas pelo Executivo ou pelo Legislativo terminam em discussão no Judiciário. Não estou dizendo que isso é bom ou ruim: simplesmente, é um fato”.

Quando Robson Braga de Andrade assumiu a Presidência da CNI, em 2010, a entidade ajuizava ou participava como *amicus curiae*, em média, de 7 novas ações por ano. Em 2020, foram 22; em 2023, foram 13; e, apenas no primeiro semestre de 2024, as ações somaram 10 (foram 3 propostas pela entidade e 7 em que atua como *amicus curiae*). “É verdade que o STF ganhou um protagonismo nas principais discussões do país, muito em razão de uma maior provocação dos legitimados à Corte. Matérias que

alguns anos atrás eram decididas pelo Parlamento, agora são levadas ao Supremo pelos que ficaram vencidos no processo legislativo. Mas não foi apenas isso que suscitou na CNI um olhar mais estratégico para o Tribunal. A Confederação tem um corpo técnico muito qualificado, em constante desenvolvimento. Portanto, uma atuação mais presente nas principais discussões em tramitação no STF é, também, consequência do trabalho desenvolvido pela equipe jurídica da CNI”, afirma Robson Andrade.

Foi essa percepção do protagonismo do Supremo e da necessidade de uma presença mais efetiva nas discussões do Tribunal, aliada a dados empíricos e à expansão do uso do Plenário Virtual pelos ministros, que fez nascer a Gerência de Assuntos Jurídicos de Representação. Não era mais possível acompanhar o ritmo do STF sem um profissional exclusivamente dedicado a coordenar as ações, reunir e analisar dados, estatísticas e tendências. Criada em janeiro de 2021, a gerência, um verdadeiro setor de inteligência sobre a Corte Suprema, foi ocupada por Fabiola Pasini Ribeiro de Oliveira até junho de 2022, quando, então, passou para o comando do advogado Marcos Abreu Torres.

Já havia, claro, reunião de dados e um acompanhamento detalhado do trabalho jurídico da CNI na Suprema Corte. Mas faltava sistematizar melhor, organizar e desenvolver com mais atenção uma cultura de análise das informações. Foi o que fez – e ainda faz – a nova gerência. Graças a essa organização do acompanhamento é possível identificar e monitorar as novas ações de controle concentrado no mesmo dia em que são ajuizadas no STF, o que faz com que a CNI atue de forma cada vez mais

eficiente. Um fato interessante revelado em razão do novo tratamento de dados mostra, por exemplo, que a quase totalidade das ações em que a CNI figura como *amicus curiae* ou observadora no Supremo ataca inconstitucionalidades na legislação federal. Das 85 participações como *amicus curiae* na história, em 79 casos as ações contestavam normas federais. Como observadora, a realidade não é muito diferente. Das 66 ações que a entidade acompanha ou acompanhou com lupa até hoje, 58 tinham como alvo regras aprovadas em nível federal.

O quadro muda substancialmente nas ações em que a Confederação é requerente. Nesses casos, pelo menos um terço do trabalho é direcionado a apontar a inconstitucionalidade em leis estaduais. Na visão da Diretoria Jurídica, essa, aliás, é outra informação a indicar que a CNI atua, sobretudo, em nome da base da indústria. Isso porque são os poderes estaduais que, muitas vezes, criam legislações e normas que, além de ferirem a Constituição, alteram sem razões minimamente racionais as regras sobre as quais os empresários planejaram seus investimentos.

Em agosto de 2024, das 17 ações propostas pela CNI ainda em trâmite no Supremo, 12 contestavam legislação federal e cinco atacavam normas estaduais. Das 98 já arquivadas, 60 tinham como alvo regras federais. Nas outras 38, a mira da Confederação se voltava para dispositivos de lei inconstitucionais aprovadas e sancionadas por deputados estaduais e governadores.

Mesmo o pequeno empresário busca sempre desenvolver seus negócios de forma a expandi-lo para além das fronteiras regionais, se as oportunidades se apresentarem. Logo, por

menor que seja o parque industrial e a equipe de colaboradores, é nas regras nacionais que industriais se baseiam para formatar seus planos de negócios. Quando uma unidade da Federação ou um município cria regras que obrigam empresas a rever seus planejamentos porque naquela localidade surgiram, de um dia para o outro, exigências estranhas ao mercado nacional, é necessário reestudar custos, ações, muitas vezes até adaptar maquinário. Quando essas exigências ferem preceitos constitucionais, a base reclama aos seus sindicatos. Se o problema demanda boa atenção, as vezes chegam às federações que, por sua vez, levam a questão até a Confederação – quando enxergam um bom direito em jogo, claro. E é esse movimento que faz os números mostrarem que a CNI atua com frequência contra leis estaduais.

Aliado a esse fato, há outro motivo que faz com que a CNI esteja sempre em contato com suas bases regionais: uma das principais bandeiras da Confederação é o combate às desigualdades regionais. O presidente da entidade, Ricardo Alban, fala sobre essa busca por mais igualdade a partir dos reclamos da base: “Por um lado, a Constituição de 1988 coloca como um dos objetivos fundamentais do país a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Por outro, o Estatuto da CNI elenca como um dos seus objetivos contribuir para o desenvolvimento sustentável do país e participar como parceira ativa da construção de uma sociedade econômica, política e socialmente desenvolvida. Das mais de 100 vezes que a CNI inaugurou uma discussão no STF, uma boa parte delas tinha como alvo leis estaduais que impactavam diretamente as indústrias e a sociedade

daqueles respectivos territórios. À CNI são filiadas as 27 federações de indústria dos Estados e do Distrito Federal, mas somente a CNI possui legitimidade para ir direto ao STF promover debates constitucionais. Portanto, é natural que as demandas de suas filiadas sejam levadas pela Confederação ao conhecimento da Suprema Corte”.

Na prática, a busca de segurança jurídica contra a mudança repentina nas regras do jogo é o maior horizonte que a Confederação tem no foco de sua atuação. Ao proferir a palestra de abertura do 21º Encontro Nacional dos Advogados do Sistema Indústria, o Enasi, realizado em Brasília em novembro de 2023, o ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal e então presidente do Conselho Jurídico da CNI – hoje, ministro da Justiça – Ricardo Lewandowski, falou um pouco sobre isso. Ao lado de Ricardo Alban, o ministro defendeu como uma das molas mestras capazes de impulsionar um plano de retomada da indústria a melhora do ambiente regulatório, da segurança jurídica e da eficiência do Estado. “Nosso Conselho, juntamente com Cassio e demais advogados da CNI, se dedicou ao assunto. E creio que, juntos, demos alguns passos importantes no sentido de apresentar propostas para incrementar a segurança jurídica”, contou o então presidente do Conselho Jurídico da CNI a uma plateia de mais de 100 advogados.

Um dos mais importantes componentes da segurança jurídica é o princípio constitucional da razoável duração do processo. Como já atestou Cassio Borges nas páginas anteriores, o tempo das decisões é fundamental e, muitas vezes, é melhor ter uma decisão que não agrada de todo à indústria do que uma indefinição sem prazo para ser resolvida.

E, ainda que haja muitos aspectos a aperfeiçoar, o fato é que a adoção do Plenário Virtual pelo Supremo fez com que algumas ações, hoje, sejam definidas em tempo recorde. Há ações julgadas em apenas quatro meses, o que era inimaginável alguns anos atrás.

A história da expansão do uso do ambiente virtual para julgamentos é tão recente quanto interessante. A ideia surgiu em 2007, na presidência da ministra Ellen Gracie, para decidir apenas a Repercussão Geral em Recursos Extraordinários: ou seja, se a causa tem influência na sociedade de forma ampla, para além das partes do processo, o que justifica que o caso seja julgado pelo Supremo. Desde então, a deliberação já trazia diferenças perceptíveis em relação ao ambiente presencial do Plenário. Por exemplo, a votação é feita de maneira assíncrona. Os votos são lançados no sistema sem a obediência de qualquer ordem de votação e sem nenhuma discussão coletiva. No Plenário do STF, há uma ordem regimental estabelecida. O relator vota, seguido do revisor, se houver, e, então, votam os outros ministros na ordem inversa de antiguidade: ou seja, do mais novo para o mais antigo a ocupar uma cadeira no Tribunal. Até há pouco tempo, era inadmissível a quebra desta ordem, a ponto de o regimento interno prever que ministros só poderiam antecipar votos com a autorização do presidente do STF.

No caso de votação de Repercussão Geral, isso não causava problemas. Mas houve uma grande expansão dessa forma de julgamento. Em 2010, três anos depois de ser adotada, a deliberação virtual foi permitida para o julgamento de mérito de recursos nas hipóteses exclusivas

de reafirmação da jurisprudência da Corte⁶⁸. Depois, sob o comando do ministro Lewandowski, se permitiu o julgamento de algumas espécies de recursos, como agravo regimental e embargos de declaração. Com o sucesso do modelo – do ponto de vista dos ministros foi um tremendo sucesso, porque se viram menos abarrotados de casos – previu-se a expansão de seu uso para várias outras hipóteses, o que aconteceu a partir de 2019, com a permissão para que fossem decididas no ambiente virtual medidas cautelares em ações de controle concentrado de constitucionalidade, além do mérito de várias classes processuais, quando houvesse jurisprudência clara sobre o tema em discussão.

Então, em março de 2020, chegou ao Brasil a pandemia de Covid-19, que desde o final do ano anterior já se espalhava por boa parte do mundo. Isso obrigou não só tribunais, mas empresas, instituições e cidadãos a adaptar sua vida a ambientes virtuais de forma rápida. Em muitos casos, o que era exceção se tornou definitivamente uma nova prática. Foi este o caso do STF. Segundo dados de agosto de 2024⁶⁹, 99,3% dos julgamentos realizados neste ano foram em ambiente eletrônico. E a média de tempo decorrido entre o início da tramitação do processo ou incidente processual e o seu julgamento no Plenário Virtual é de 4 meses e 14 dias. Nas ações originárias, o prazo é de 6 meses e meio; nas recursais, 2 meses e 24 dias.

O julgamento em ambiente eletrônico exige da advocacia novas soluções e uma nova forma de atuar. Primeiro, porque os votos podem ser lançados no sistema

68 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário virtual*. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/plenariovirtual/>. Acesso em: 19 set. 2024

69 *Idem*

a qualquer tempo. Então, os interessados em um caso que esteja em julgamento são obrigados a acionar a sintonia fina de suas antenas para não perder os passos do andamento da causa. Isso demanda atenção diuturna, mas também abre um novo leque de possibilidades. Em um julgamento presencial, por exemplo, depois da sustentação oral, o advogado não pode fazer intervenções, salvo para esclarecer questões de fato bem objetivas. No ambiente digital, qualquer dos ministros, independentemente de quantos votos tenham sido lançados, pode pedir destaque e levar o julgamento que é realizado virtualmente para o plenário físico. Logo, há aí um espaço para a advocacia trabalhar quando o placar começa a se desenhar desfavoravelmente à sua causa.

Outro significativo impacto verificado graças ao novo modelo de julgamentos foi a acentuada queda no número de processos nos escaninhos do Supremo. Se há 20 anos o número de ações ativas em trâmite no Tribunal chegou à casa dos 150 mil, desde 2020 elas não somam pouco mais de 20 mil. Em agosto de 2024, o acervo do Supremo era de menos de 22 mil ações⁷⁰.

A boa notícia é que, de acordo com os números da CNI, o novo modelo de julgamento em ambiente eletrônico não afetou substancialmente o índice de êxito nas ações em que a entidade é requeira. Nos julgamentos presenciais, contadas todas as ações em que houve julgamento de mérito, o resultado foi positivo para a Confederação em 67% dos casos. No Plenário Virtual, até hoje

70 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Corte aberta*. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/>. Acesso em: 19 set. 2024

foram 21 ações da CNI com o mérito do pedido julgado. O resultado foi positivo em 13 delas. Ou seja, em 62% dos casos. O que faz a entidade chegar a duas conclusões, ainda que preliminares. A primeira, que as chances de êxito não dependem do ambiente de julgamento. A segunda, que o Plenário Virtual, na média, não alterou de forma relevante o mérito das decisões. Na prática, os números revelam que, mesmo com a diferença de cinco pontos percentuais (67% no Plenário físico e 62% em ambiente digital), ganhou-se em celeridade sem perder qualidade de julgamento. O que é bom para todos.





FOTO: 123RF

12

Empenho, lealdade e a nova indústria

Como se anotou no segundo capítulo deste livro, a indústria responde por 26% do PIB brasileiro. Dados recentes também indicam que o setor industrial é responsável por quase 70% das exportações brasileiras de bens e serviços, 70% do investimento empresarial em pesquisa e desenvolvimento e arrecada perto de 35% do total de tributos federais que entram nos cofres da União. A indústria é um setor estratégico, pois demanda trabalhadores qualificados, paga melhores salários que outros setores, tem maior porcentagem de empregados formais, paga mais impostos e ainda puxa o rendimento de outros setores econômicos, pois todos dependem dos insumos industriais. É o setor com maior capacidade para dinamizar a economia e multiplicar riquezas: a cada R\$ 1,00 produzido na indústria, são gerados R\$ 2,43 na economia como um todo. No agronegócio brasileiro, para essa

mesma proporção, a geração é de R\$ 1,75. Nos setores de comércio e serviços, de R\$ 1,49.

Os números jogam luz sobre a relevância do setor industrial e a necessidade de fomentar um ambiente de negócios cada vez mais saudável para que esses índices evoluam positivamente. Por isso é que, para o presidente da CNI, Ricardo Alban, é fundamental levar ao conhecimento do STF a realidade enfrentada por um setor tão estratégico da economia brasileira: “Isso poderá auxiliar o Tribunal a adotar as decisões mais justas e aderentes ao desenvolvimento sustentável do país”.

É isso que faz a Confederação desde a primeira ação proposta apenas dois meses após a promulgação da Constituição. Tentar mostrar ao Supremo, para além dos dispositivos atacados que ferem preceitos constitucionais, o impacto das decisões governamentais e legislativas na vida real do empresário e, por consequência, na de todos os trabalhadores e cidadãos brasileiros. O que, ao fim, é o que todos os três Poderes da República devem ter em mente na elaboração de políticas públicas e na tomada de decisões: o reflexo dessas decisões na vida das pessoas.

E foi isso que seguiu fazendo a CNI em 2024, logo após completar seus 35 anos de atuação perante o Supremo. Moveu, nos três primeiros meses do ano, três ações que têm como meta principal trazer equilíbrio para as relações de trabalho, defender o mercado interno e minimizar as tão acentuadas diferenças regionais. A defesa do mercado interno de produção foi feita com a ação que contestou a isenção do pagamento de Imposto de Importação nas compras internacionais de até US\$ 50,00 destinadas

a pessoas físicas no Brasil. Logo em seguida, outras duas ações diretas de inconstitucionalidade vieram mostrar bem como a preocupação da Confederação é buscar um ambiente de negócios justo, ainda que a defesa desse objetivo possa parecer impopular.

No último dia de fevereiro, a CNI propôs a Supremo a ADI 7.604, para impedir que a Lei 14.789/2023 siga a prejudicar incentivos fundamentais ao desenvolvimento regional. Por meio desta lei, a União decidiu tributar subvenções concedidas pelos estados, Distrito Federal e municípios com o argumento de que o incremento na arrecadação seria da ordem de até R\$ 35 bilhões. Mas o que não entrou na conta do governo foi o prejuízo causado no estímulo da atividade produtiva em determinadas regiões e áreas de atuação, o que é o objetivo principal das subvenções. A norma, além de prejudicar o desenvolvimento regional, fere o pacto federativo.

A lógica que rege a Constituição é a de transferência de recursos da União para os estados, Distrito Federal e municípios. A tributação das subvenções, instituída pela Lei 14.789, subverte essa lógica ao estabelecer, como base de cálculo dos tributos federais, valores de renúncia fiscal dos governos locais. Na prática, a União passa a tributar aquilo que os outros entes deixaram de arrecadar ao conceder os incentivos para o setor produtivo.

“O alargamento da base de cálculo para fins de IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, para incluir as subvenções concedidas pelos entes federativos e sujeitar esses valores às incidências dos referidos tributos federais, prejudicará a competitividade das empresas brasileiras do setor industrial inclusive

no cenário internacional. Tal medida tem como consequência nefasta a neutralização total ou parcial do benefício concedido, além do solapamento de toda e qualquer lógica federativa, prejudicando os efeitos econômicos esperados pelas empresas relacionados às vantagens financeiras das políticas de incentivos, os quais foram considerados para o desenvolvimento de atividades econômicas industriais em determinadas regiões do país, bem como a diminuir, dessa forma, o crescimento econômico, a geração de renda e a melhoria da qualidade da vida da população dessas localidades”, sustenta a CNI na ação.

No mês seguinte, em nova parceria com a Confederação Nacional do Comércio, a entidade recorreu ao Supremo contra algumas exigências da Lei 14.611, chamada popularmente de Lei da Igualdade Salarial. Sancionada pelo governo em 2023, a norma exige que sejam aplicados critérios remuneratórios idênticos para o trabalho de igual valor ou mesma função exercido por homens e por mulheres. Uma ação necessária. Porque não defende a desigualdade, mas, sim, a aplicação racional de critérios para que a própria regra não acabe por criar situações discriminatórias que pretende combater.

Na ADI 7.612, as entidades defendem sem meias palavras a isonomia material entre homens e mulheres: “Essa premissa não está sendo questionada na presente ação, sendo certo que a busca da isonomia entre mulheres e homens é hoje um objetivo constitucional inequívoco”. E ressaltam que o próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu que a isonomia não constitui mero alinhamento abstrato e objetivo na previsão de direitos, mas também

a busca material da igualdade de oportunidades e tratamentos pela lei. O motivo da ação é impedir que desigualdades legítimas e objetivas, como o tempo na função e na empresa, ou a perfeição técnica do trabalho, sejam consideradas como discriminação por gênero e gerem sanções para as empresas.

Em um mundo cada vez mais tomado por informações sem profundidade discutidas em redes sociais, uma ação com esse teor se torna alvo de textos distorcidos em fração de segundos. Mas, para a CNI, o receio da impopularidade causada por uma ação interpretada de forma equivocada não pode se sobrepor aos princípios insculpidos no que se chamou, no primeiro capítulo deste livro, da Constituição da Indústria.

A CNI tem se dedicado cada vez mais às questões jurídicas e ao trabalho feito junto ao Supremo Tribunal Federal. A entidade sempre buscou dar transparência a suas ações. Conseguiu transformar esse objetivo em algo literalmente palpável em 2016, quando lançou a *Agenda Jurídica* com as principais ações de interesse da indústria na Corte. Com alguma frequência, a instituição convida ministros – do STF e de tribunais superiores – para falar em seus eventos e se empenha em estabelecer com o Poder Judiciário um canal de diálogo transparente e baseado em boas condutas. A percepção que se tem é a de que tem conseguido algum êxito nisso. Afinal, não é por outro motivo que, questionado, o presidente do Supremo, Luís Roberto Barroso, lança mão de expressões como empenho e lealdade para descrever suas impressões sobre o trabalho jurídico da Confederação.

“Eu acredito que isso seja reflexo do trabalho que a CNI desenvolve, antes mesmo de 1988, quando foi legitimada a inaugurar discussões constitucionais no STF, mas desde a criação da Confederação, em 1938. A CNI tem uma história de diálogo e respeito junto aos Poderes da República, e não seria diferente com o STF”, afirma o ex-presidente Robson Andrade.

Em 1988, a CNI apresentou aos constituintes um documento propondo reformas no Judiciário, destacando o seguinte comentário: “a matéria constitucional pode exigir o conhecimento profundo de outras áreas do saber, como a economia”. Décadas depois, percebe-se que o STF tem começado a internalizar essa preocupação, seja modulando efeitos de decisões que possam causar graves repercussões socioeconômicas, seja com o que se viu na Presidência do ministro Barroso, com a contratação de um economista “para auxiliar na elaboração de votos, na pauta de julgamentos e na gestão orçamentária da instituição”. Esse olhar do Supremo em direção à economia do País e a, cada vez maior, atenção com o impacto de suas decisões na vida real é motivo de celebração.

“É fundamental que o STF esteja atento às consequências de suas decisões. As discussões jurídicas são tão importantes quantos os impactos sociais e econômicos, e a mais alta Corte do país não pode estar alheia a isso. Com uma Constituição abrangente como a de 1988, chegam ao STF todos os tipos de discussões, portanto é imprescindível que o olhar jurídico esteja conectado com outros olhares. E é muito bom perceber que isso vem, de fato, acontecendo”, comemora o presidente da CNI, Ricardo Alban.

A Confederação Nacional da Indústria segue atenta ao debate jurídico, que ganha cada vez mais complexidade frente às novas questões trazidas pela neointustrialização, cuja base se sustenta em basicamente três pilares: descarbonização, sustentabilidade ambiental e responsabilidade social. É necessário que os três Poderes da República estejam atentos às novas prioridades, não apenas da indústria, mas do País.

Por meio do seu órgão máximo, na figura do Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário parece disposto a dar sua parcela de contribuição, julgando processos importantes para o setor produtivo e preocupado em melhorar a segurança jurídica com a aceleração do ritmo de julgamentos. É justamente isso que poderá propiciar a criação de um campo fértil para o desenvolvimento daquele que é o principal objetivo da CNI: um ambiente de negócios pujante e saudável. Objetivo que a instituição seguirá perseguindo, em nome da base da indústria, por quantos anos forem necessários.



Valorizando a indústria

Quando a Constituição de 1988 fez seu décimo oitavo aniversário e chegou à maioria, o Supremo Tribunal Federal vivia um impasse. Naquele ano de 2006 o acervo do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro era de invencíveis 150 mil processos em tramitação. Destes, quase 135 mil eram ações recursais. Ou seja, o Tribunal tinha se transformado, na prática, em uma espécie de última instância decisória de processos ordinários. Não é essa a atribuição, nem a vocação de uma Corte Suprema.

Nos dias finais daquele mesmo ano, a Presidência da República sancionou a Lei 11.418/2006, que criou o instituto da Repercussão Geral ao regulamentar a Emenda Constitucional 45/2004, popularmente chamada de Reforma do Judiciário. A novidade representou para o Supremo a construção de um dique que o salvou do afogamento. A partir daquele momento, o Tribunal passaria a julgar apenas recursos cujo conteúdo fosse de interesse amplo da sociedade, em que as consequências de seu desfecho ultrapassassem os limites apertados do duelo travado entre as partes de um processo.

Numericamente, o resultado foi sentido com alguma rapidez. No final de 2007, o acervo já era de 129 mil. Em 2008, caiu para 112 mil. E os números foram caindo ao longo dos anos que se seguiram. Dez anos depois de

regulamentada e aplicada a Repercussão Geral, o acervo era de pouco mais de 45 mil processos – quase três vezes menos do que quando o filtro de recursos foi criado. Hoje, já há quatro anos, o estoque de processos gravita entre 24 mil e 22 mil ações. Mesmo assim, convenhamos, o volume processual com que lida o Tribunal máximo brasileiro ainda é disparatado: são nada menos do que cerca de 100 mil decisões proferidas anualmente.

Por isso é que não deixa de ser surpreendente o fato de o Supremo entregar uma boa prestação jurisdicional. Nas páginas deste livro que tenho a alegria e o privilégio de contribuir, pode-se perceber uma constante evolução e esforços permanentes para tornar o STF mais racional vindos dos integrantes do próprio Tribunal, desde os ministros ao seu corpo técnico sempre atento às necessidades do Poder Judiciário. Afinal, se o jurisdicionado sofre com o acúmulo de processos, porque isso é uma das principais causas da lentidão, os juízes também ficam inquietos quando não conseguem julgar em tempo razoável as demandas que lhe são apresentadas.

A celeridade é uma meta importante. A Confederação Nacional da Indústria percebe quão aflito fica o empresário quando não há, em um prazo minimamente razoável, a resolução de questões que impactam seus negócios. O industrial, muitas vezes, prefere até mesmo que um processo seja definido de maneira diversa da ideal para ele do que ficar com a dúvida sobre como se aplica determinada norma legal. Quando um processo leva anos a fio para ser julgado, os negócios que dependem daquela decisão ficam em suspenso e, conseqüentemente, o

desenvolvimento social e econômico do País é negativamente impactado. Muitas vezes, é melhor que as regras do jogo sejam claras, ainda que o cenário não seja o mais desejado, do que entrar em um jogo cujas regras podem mudar de repente.

Não é por outro motivo que, apesar de ainda ser necessário estudar aprimoramentos, a ampliação da deliberação digital é razão de júbilo para a sociedade. Primeiro adotada apenas para análise de Repercussão Geral, depois admitida para o julgamento de mérito de recursos exclusivamente em hipótese de reafirmação da jurisprudência, a sessão virtual no STF foi ganhando espaço e se tornou uma necessidade inafastável quando o mundo enfrentou a pandemia de Covid-19. A partir daí, admitiu-se o julgamento, pelo Plenário do Supremo, de todas as espécies de processos e ações na plataforma virtual e inaugurou-se uma nova – e célere – forma de se entregar justiça.

Mas, tão importante quanto a celeridade, é a segurança jurídica. E este é um desafio que não apenas o Supremo, mas todo o Poder Judiciário brasileiro, ainda tem de encarar com mais afinco. Uma vez definida determinada questão, é importante que não haja mudanças bruscas e em curto espaço de tempo.

Por estar no ápice da pirâmide judiciária, as decisões do STF, como regra geral, são vinculantes. Logo, servem de guia sobre como devem se comportar não apenas juízes, mas gestores e também o empresariado. O que vai na cabeça do empresário é: “Se o STF definiu de tal maneira determinada questão, posso ter isso como uma regra clara e me fiar nela para planejar meus negócios e fazer meus

investimentos”. Mas, nem sempre esse pensamento se revela uma verdade. Basta ver como o próprio STF tem, em variadas ocasiões, reclamado do descumprimento de sua jurisprudência por órgãos da Justiça do Trabalho.

Portanto, a atuação da Confederação Nacional da Indústria no Tribunal tem a responsabilidade de mostrar essa realidade industrial ao Supremo e, em cada um dos processos em que atua – como requerente, *amicus curiae* ou observadora – buscar os melhores resultados, aqueles que beneficiarão a toda a sociedade. Sim, a toda a sociedade, porque se a indústria se beneficia, todos ganham. Não há sociedade pujante sem indústria forte.

A velocidade com que regras e contextos mudam demanda do advogado constante atualização. Estamos atentos e trabalhamos com rigor para nos manter antenados com mudanças e com os novos tempos. O julgamento em ambiente eletrônico no Supremo, por exemplo, exige da advocacia novas soluções, novos focos de análise das demandas e uma nova forma de atuar. Como o leitor pôde conferir neste livro, nos adaptamos rápido ao Plenário Virtual, daí que nosso êxito nesse ambiente de julgamento não mudou em relação às sessões presenciais.

O objetivo de publicar este livro foi não apenas o de prestar contas do trabalho desenvolvido pela CNI no Supremo Tribunal Federal nos últimos 35 anos, mas sobretudo de deixar nos anais da entidade um registro histórico sobre as mudanças trazidas com a Constituição de 1988, o contexto social que provocou essas transformações e olhar para o passado recente para trazer dele as lições que podemos projetar para o futuro, para a neointustrialização.

Mas o que é a neointustrialização? É a definição de uma nova indústria, que tem como objetivo fundamentar sua produção em uma economia verde, com a fabricação de bens mais sustentáveis. O Brasil tem ainda enorme potencial para atrair plantas industriais em busca de energia limpa, segura, barata e abundante, considerando a corrida mundial para reduzir as emissões de carbono e combater o aquecimento global. Para que isso se torne realidade, contudo, é preciso inovação e tecnologia, que demandam investimentos em pesquisas e adoção de políticas públicas de financiamento industrial. E essa realidade que desenhamos para o futuro próximo requer segurança jurídica. Ou seja, regras claras, julgamentos mais céleres e jurisprudência sólida.

Por isso, a CNI seguirá, como se viu nas páginas anteriores deste volume, a fomentar um diálogo institucional transparente e de alto nível com o Supremo, e outros órgãos e instâncias do Poder Judiciário brasileiro, visando fortalecer a representação e a defesa de interesses da base industrial.

Cassio Borges
ASSESSOR ESPECIAL DA PRESIDÊNCIA
E EX-DIRETOR JURÍDICO DA
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

FEDERAÇÕES DAS INDÚSTRIAS

FIEAC - Federação das Indústrias do Estado do Acre

Presidente: José Adriano Ribeiro da Silva

FIEA - Federação das Indústrias do Estado de Alagoas

Presidente: José Carlos Lyra de Andrade

FIEAP - Federação das Indústrias do Estado do Amapá

Presidente: Franck José Saraiva de Almeida

FIEAM - Federação das Indústrias do Estado do Amazonas

Presidente: Antônio Carlos da Silva

FIEB - Federação das Indústrias do Estado da Bahia

Presidente: Carlos Henrique de Oliveira Passos

FIEC - Federação das Indústrias do Estado do Ceará

Presidente: José Ricardo Montenegro Cavalcante

FIBRA - Federação das Indústrias do Distrito Federal

Presidente: Jamal Jorge Bittar

FINDES - Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo

Presidente: Paulo Alexandre Gallis Pereira Baraona

FIEG - Federação das Indústrias do Estado de Goiás

Presidente: André Luiz Baptista Lins Rocha (em exercício)

FIEMA - Federação das Indústrias do Estado do Maranhão

Presidente: Edílson Baldez das Neves

FIEMT - Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso

Presidente: Silvío Cezar Pereira Rangel

FIEMS - Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul

Presidente: Sérgio Marcolino Longen

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

Presidente: Flávio Roscoe Nogueira

FIEPA - Federação das Indústrias do Estado do Pará

Presidente: Alex Dias Carvalho

FIEP - Federação das Indústrias do Estado da Paraíba

Presidente: Cassiano Pascoal Pereira Neto

FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná

Presidente: Edson José de Vasconcelos

FIEPE - Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco

Presidente: Bruno Salvador Veloso da Silveira

FIEPI - Federação das Indústrias do Estado do Piauí

Presidente: Antônio José de Moraes Souza Filho

FIERN - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte

Presidente: Roberto Pinto Serquiz Elias

FIERGS - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul

Presidente: Cláudio Affonso Amoretti Bier

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Presidente: Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

FIERO - Federação das Indústrias do Estado de Rondônia

Presidente: Marcelo Thomé da Silva de Almeida

FIER - Federação das Indústrias do Estado de Roraima

Presidente: Izabel Cristina Ferreira Itikawa

FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

Presidente: Mário Cezar de Aguiar

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Presidente: Josué Christiano Gomes da Silva

FIES - Federação das Indústrias do Estado de Sergipe

Presidente: Eduardo Prado de Oliveira

FIETO - Federação das Indústrias do Estado do Tocantins

Presidente: Roberto Magno Martins Pires

CONSELHOS TEMÁTICOS PERMANENTES

Conselho Temático da Indústria de Defesa (Condefesa)

Presidente: Mário Cezar de Aguiar

Conselho Temático de Assuntos Tributários e Fiscais (Contrif)

Presidente: Armando Monteiro Neto

Conselho Temático de Assuntos Legislativos (CAL)

Presidente: Paulo Afonso Ferreira

Conselho Temático da Agroindústria (Coagro)

Presidente: José Carlos Lyra de Andrade

Conselho Temático de Infraestrutura (Coinfra)

Presidente: Flávio Roscoe Nogueira

Conselho Temático de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Coemas)

Presidente: Marcelo Thomé da Silva de Almeida

Conselho Temático da Micro e Pequena Empresa (Compem)

Presidente: Roberto Pinto Serquiz Elias

Conselho Temático de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico (Copin)

Presidente: Leonardo Souza Rogério de Castro

Conselho Temático de Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social (CRT)

Presidente: Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

Conselho Temático da Mineração (Comin)

Presidente: Sandro da Mabel Antônio Scodro

Conselho Temático de Assuntos Jurídicos (CAJ)

Presidente: Grace Maria Fernandes Mendonça

LISTA DE COLABORADORES

CNI

Antonio Ricardo Alvarez Alban
Presidente

Gabinete da Presidência

Danusa Costa Lima e Silva de Amorim
Chefe do Gabinete

Cassio Borges
Assessor Especial

DIRETORIA JURÍDICA - DJ

Alexandre Vitorino Silva
Diretor Jurídico

Assessoria

Maria Luiza Nascimento Alves
Assessora

Gerência de Assuntos Jurídicos de Representação

Marcos Abreu Torres
Gerente de Assuntos Jurídicos de Representação

Gerência de Consultoria

Fabiola Pasini Ribeiro de Oliveira
Gerente de Consultoria

Superintendência de Operações Jurídicas

Sidney Ferreira Batalha
Superintendente de Operações Jurídicas

Gerência de Negócios Jurídicos

José Virgílio de Oliveira Molinar
Gerente de Negócios Jurídicos

Gerência do Contencioso

Christiane Rodrigues Pantoja
Gerente do Contencioso

Superintendência de Controle Externo

Carlos Henrique Caldeira Jardim
Superintendente de Controle Externo

Coordenação Técnica

Cassio Borges
Alexandre Vitorino Silva
Marcos Abreu Torres

Equipe Técnica

Allana Nicole Lima Costa
Alyne Thacila Garcia Leão
Ana Akemi Albuquerque Kimura
André Luís de Freitas Romano
Artur Henrique Tunes Sacco
Catarina Barros de Aguiar Araújo
Christina Aires Correa Lima
Déborah Cabral Siqueira de Souza
Dhulya Karolainny de Medeiros Diniz
Dirla Mara dos Santos Menezes
Eduardo Albuquerque Sant'Anna
Elizabeth Lucas Lopes Passos
Érika Alves Maciel Martins de Aquino
Fabiano Lima Pereira
Felipe Gustavo de Ávila Carreiro
Fernanda de Menezes Barbosa
Francisco de Paula Filho
Gustavo do Amaral Martins
Jean Alves Pereira Almeida
João Carlos Costa Pereira da Silva
José Augusto Seabra Monteiro Viana

Juan Vitor Sotero de Freitas Santos
Júlio César Moreira Barbosa
Leonardo Estrela Borges
Lidyane da Silva Santos
Luci Campos Duarte
Luísa Campos Faria
Márcio Bruno Sousa Elias
Maria Lúcia Rodrigues
Mayra do Amaral Gurgel A. de Souza
Morgana Letícia Petrus
Nathália de Almeida Viana
Patrícia Leite Pereira da Silva
Paula Santos Bruno Macedo
Pedro Henrique Braz Siqueira
Pedro Sutter Simões
Rebecca Pereira Pinto
Riana Antunes da Silva
Roberta Chaves Barbosa
Roberto da Cruz David
Thaiany Meneses da Paz
Thalita Lorrane Alves Silva
Thiago Pedrosa Figueiredo
Vanessa de Oliveira dos Santos
Vitória Peres Guimarães Nery
Wagner Valeriano de Souza

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Superintendência de Publicidade e Mídias Sociais

Mariana Caetano Flores Pinto
*Superintendente de Publicidade e
Mídias Sociais*

Revisão Editorial

Joana de Ururahy Pericás
Sarah de Oliveira Santana
Irineu Afonso de Oliveira

DIRETORIA CORPORATIVA - DC

Cid Carvalho Vianna
Diretor Corporativo

Superintendência de Desenvolvimento Humano

Renato Paiva
*Superintendente de Desenvolvi-
mento Humano*

Gerência de Educação Corporativa

Priscila Lopes Cavichioli
Gerente de Educação Corporativa
Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Utilize o QR code abaixo para acessar o canal sobre a atuação jurídica da CNI.

Nele, é possível obter informações em tempo real sobre as ações em que a CNI atua no STF, além de outros dados e estatísticas sobre o trabalho jurídico da Confederação.

Os números e as estatísticas apresentadas neste livro representam a atuação da CNI no Supremo até agosto de 2024.

