

Segurança jurídica

A insegurança jurídica é um problema crônico no Brasil. Apesar de avanços recentes, o ordenamento jurídico brasileiro ainda possui desafios a serem enfrentados, seja pela falta de clareza e de objetividade de seus dispositivos, seja pelo excesso de litigiosidade, inimigos permanentes das instituições e do crescimento econômico. A confiança no Direito, nas instituições e na estabilidade das relações jurídicas é indispensável para que se possa empreender, investir e contratar.

A percepção de insegurança e a desconfiança do mercado desestimulam a oferta de bens e serviços, assim como a inovação e a entrada de novos competidores, porque é apenas com um mínimo de previsibilidade quanto ao futuro que o custo e o retorno de projetos e iniciativas podem ser projetados. Além disso, a sensação de instabilidade reduz a atratividade do país para investidores estrangeiros, aumenta os custos envolvidos na obtenção de financiamento, afeta a taxa de câmbio e alimenta a inflação.¹¹⁴ O consumidor é obrigado a arcar com as consequências de uma menor concorrência e de preços mais altos, e a sociedade em geral perde com a redução da capacidade de investimento e de contratação dos agentes econômicos. O que é gasto com custos maiores não retorna como aprimoramento e novos empregos.

De acordo com o Mapa Estratégico da Indústria (2023-2032), o país possui um índice de segurança jurídica muito inferior ao dos países considerados desenvolvidos, que compõem a OCDE.¹¹⁵ Por sua vez, segundo o *Rule of Law Index*, divulgado pelo *World Justice Project*,¹¹⁶ a pontuação relacionada à segurança jurídica no Brasil, em 2025, era de apenas 0,50, abaixo das médias global (0,55) e regional (0,51 – América Latina). Nesse estudo, o Brasil está na 78ª posição dentre 143 países pesquisados, abaixo da média mundial – e, em certos casos, da regional – em temas centrais para a atividade industrial, com destaque para a inefetiva tutela do

¹¹⁴ Uma carga elevada de insegurança afeta os custos da atividade econômica, tornando mais difícil e caro o financiamento, por meio seja de crédito, seja de investidores. Isso é particularmente pesado para cadeias produtivas mais longas e complexas – como ocorre com a indústria –, que envolvem múltiplos atores e atividades, em diferentes contextos produtivos, e prejudica a competitividade do Brasil no cenário internacional. Ver Cunha (2021, p. 205-206).

¹¹⁵ CNI, Mapa Estratégico da Indústria (2023-2032), p. 42-43.A

¹¹⁶ Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2025/Brazil>. Acesso em: 14 abril 2026.

devido processo legal, para a longa tramitação dos processos cíveis e administrativos e para a dificuldade na execução das decisões judiciais.

Promover a segurança jurídica deve ser uma política de Estado, conduzida com alta prioridade por qualquer governo. Trata-se de uma pauta suprapartidária, cuja melhoria, proporcionando maior transparência e previsibilidade aos negócios, atrai investimentos e gera aumento de produtividade para toda a economia.

De maneira geral, as ações para a redução da insegurança jurídica devem iniciar-se pelo reconhecimento dos custos que ela representa para o país e para a sociedade. No limite, esse agravamento da insegurança leva à paralisia decisória do próprio Estado e das empresas. A segurança jurídica incorpora os seguintes componentes essenciais:

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

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

É preciso evitar o agravamento dessa crise de governança. O Poder Executivo é encarregado da administração dos bens e dos serviços públicos, da tomada de decisões políticas em caráter individual ou coletivo, bem como da execução de políticas públicas definidas pelo legislador. Nesse âmbito, a CNI possui uma agenda de propostas de reformas no ordenamento jurídico que podem trazer efeitos positivos para a atividade econômica.

Propostas



Racionalizar a produção normativa e acelerar o governo digital

Apoiar o avanço do governo digital e prosseguir com a consolidação de normas infralegais, promovendo transparência, revogando regras obsoletas e unificando o acesso aos marcos regulatórios para garantir mais clareza ao setor produtivo.

O Poder Executivo atua no plano da criação normativa, ao editar decretos e atos administrativos, que podem: i) regulamentar a aplicação de uma lei, aprovada pelo Legislativo; ou ii) regular diretamente determinados temas de envergadura constitucional (isso é, sem lei anterior). Há, ainda, as delegações legislativas feitas a agências reguladoras, que acabam por exercer uma função normativa no âmbito dos seus respectivos setores. Sem mencionar que grande parte da atividade burocrática se desenvolve conforme atos normativos secundários, como portarias e ordens de serviço, que encontram fundamento apenas parcial nas leis em vigor.

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

No âmbito da esfera regulamentar do Poder Executivo, o exercício da função normativa pelo Executivo é opaco, imprevisível e assistemático. Isso prejudica a estabilidade das relações e, assim, a segurança jurídica, com consequências negativas para a atividade produtiva.

A grande preocupação envolve a transparência das normas editadas. A publicidade do Direito – sua divulgação e a possibilidade de acesso a ele pelas pessoas – é uma exigência básica da segurança jurídica. Embora ainda seja comum, a simples publicação em diário oficial ou jornais locais não é suficiente para prover clareza ao setor produtivo, em especial considerando os avanços recentes das telecomunicações. Ademais, há uma demanda pela simplificação das normas incidentes sobre as atividades econômicas, sua estabilidade – inclusive diante de novas interpretações – e sua efetiva execução, especialmente por parte do Estado.

AÇÕES

- Acelerar a digitalização de todos os serviços públicos disponíveis aos cidadãos e empresas, em especial com a divulgação dos atos que impactam a atividade industrial também pela internet, de forma completa e centralizada.
- Investir na transformação digital do governo, garantindo o acesso simplificado, unificado e tempestivo aos marcos regulatórios e às demais informações relativas à atividade às quais as empresas estão submetidas. A automação e utilização de Inteligência Artificial podem contribuir para a construção de uma base de dados pública e unificada dos direitos e obrigações legalmente previstos, de modo a facilitar o acesso a informações confiáveis e atualizadas para que as empresas possam planejar suas atividades com segurança. É importante o monitoramento do dever de colocar à disposição, nos sítios dos órgãos e entidades, a íntegra dos regulamentos, sob pena de não lhes reconhecer a vigência.
- Revogar normas obsoletas e a harmonização das regulamentações federais, estaduais e municipais, visando um código de leis mais claro e consolidado.

A CNI defende o estímulo a mecanismos de simplificação regulatória, como filtros de qualidade para a produção normativa e revisões periódicas das regulações existentes, de forma a se manterem relevantes e atuais. As inúmeras normas administrativas devem passar por um processo de consolidação e atualização, para que fique claro para as pessoas o conjunto de obrigações e direitos que elas têm.

O Decreto Federal nº 10.139/2019 (o chamado “Revisação”) contribuiu expressivamente para o aumento da segurança jurídica, ao determinar a revisão dos atos normativos de todos os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, além de autarquias e fundações. Também determinou uma ampla revisão de todas as normas hierarquicamente inferiores a decretos, com o objetivo de atualizar, simplificar e consolidar os atos infralegais. Além disso, proibiu a revogação tácita e determinou a revogação de normas cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou cuja necessidade ou significado não possam ser identificados.

No entanto, para conservar sua eficácia, é preciso que a administração pública atue ativamente para manter a consolidação sempre atualizada. Deve-se prosseguir com a iniciativa no novo governo, com especial atenção para o dever atribuído aos órgãos e às entidades, de divulgar todos os seus atos normativos no portal eletrônico gov.br.

Simplificar licenciamentos e desburocratizar atos de liberação

Modernizar procedimentos para simplificar o licenciamento, a abertura e a baixa de empresas, garantindo a integração de sistemas e a emissão célere de licenças para reduzir custos e fomentar novos negócios.

A burocracia excessiva e a fragmentação de procedimentos para licenciamento representam um grave gargalo à competitividade brasileira. O tempo e o custo despendidos por empreendedores no Brasil para estar em conformidade com exigências estatais é excessivo e ocasiona custos desproporcionais para o setor

produtivo. Cria-se um cenário de assimetria de informações, em que o Estado exige rigorosa conformidade, mas não fornece os meios digitais claros e centralizados para alcançá-la.

A ausência de plataformas governamentais unificadas, intuitivas e interoperáveis para o cumprimento de obrigações acessórias e principais gera perda de tempo e de recursos produtivos. A falta de interoperabilidade entre sistemas de diferentes entes federativos e a morosidade na emissão de licenças, especialmente ambientais, atrasam o cronograma de investimentos, encarecem a alocação de recursos e impedem o início tempestivo de operações produtivas. Além disso, barreiras operacionais muitas vezes são impostas sem justificativa razoável, travando a inovação e o desenvolvimento do setor industrial.

Essa complexidade contribui para uma sensação de insegurança. Quando até abrir empresas e pagar tributos é algo difícil, verifica-se uma prejudicial inversão: a atividade-fim dos agentes econômicos fica em segundo plano, porque as preocupações burocráticas (obrigações acessórias) exigem muito de sua atenção. Como consequência, fomenta-se a formação de mercados paralelos de consultorias e despachantes, encarecendo a operação das indústrias, que se veem obrigadas a contratar intermediários apenas para compreender e cumprir exigências estatais.

AÇÕES

- Simplificar procedimentos e exigências – não para dispensar cautelas necessárias e relevantes, mas para garantir que as finalidades pertinentes sejam atingidas da melhor forma possível, sem impor sacrifícios dispensáveis aos agentes econômicos. A redução do excesso de procedimentos burocráticos dos governos é essencial para aumentar a produtividade. A CNI defende o desenvolvimento de estratégias para reduzir a burocracia nos procedimentos que mais impactam o setor industrial.
- No que diz respeito às contratações de obras públicas, em que pese os avanços conquistados com a edição da Lei nº 15.190/2025, é fundamental que o poder público, nos casos em que se exija licenciamento ambiental, providencie a licença ambiental prévia, com aprovação da viabilidade do empreendimento, antes do início do processo de seleção de licitantes, sob pena de o objeto licitado ser frustrado caso não haja aprovação da viabilidade ambiental pelo órgão competente. A própria Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21, art. 25, § 5º, inciso I) estabelece que o edital poderá prever como responsabilidade do contratado a obtenção do licenciamento ambiental, mas o Executivo deve converter essa faculdade em obrigação para os órgãos da administração pública federal, no sentido de que a aprovação da viabilidade ambiental do objeto da licitação seja feita anteriormente ao certame. Tais medidas simples reduzem os riscos de que obras fiquem paradas por anos, até que haja a emissão das licenças necessárias para seu prosseguimento.
- Estimular a adoção do Licenciamento 4.0, que moderniza os processos de liberação de licenças, alvarás, permissões, autorizações e cadastros de empresas no país, na esteira do Decreto Federal nº 10.178/2019 e da Lei de Liberdade Econômica, consolidando a classificação de risco de atividade econômica e a aprovação tácita.

Ampliar a segurança jurídica na regulação e na fiscalização das atividades econômicas

Limitar a discricionariedade abusiva, fortalecer as análises de impacto e impedir intervenções estatais desproporcionais e mudanças abruptas de regras, assegurando previsibilidade aos investimentos.

Em muitos casos, o Executivo dispõe de margem discricionária de decisão. O problema dos entraves decorrentes do exercício desse poder se agrava quando utilizado no âmbito da regulação das atividades econômicas. Reduzir essa discricionariedade é importante porque o seu excesso tende a aumentar a ineficiência e a imprevisibilidade. O poder público alimenta a desconfiança, ao constantemente alterar o Direito – por via normativa ou no momento da aplicação pela administração. Temas estratégicos, como a regulação de infraestruturas críticas, frequentemente sofrem com normativas imprecisas que geram altos custos de conformidade.

Além disso, é comum que a alternância de grupos políticos no poder seja acompanhada de mudanças substanciais nas políticas em curso. Embora seja natural que as prioridades e as preferências de partidos diferentes sejam igualmente diversas, é desejável que políticas de longo prazo sejam preservadas, ao menos até que os efeitos de sua substituição ou interrupção sejam razoavelmente estudados e enfrentados pelos novos governos. Não há um mecanismo jurídico que crie travas pontuais a alterações substanciais em políticas públicas, nem que preserve investimentos de longo prazo já programados.

AÇÕES

- Criar na administração pública a cultura de análise de efeitos práticos das decisões, bem como de preocupação com atos jurídicos finalizados. Em alguma medida, isso passa por observar os ditames da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), da Lei nº 13.655/2019, que incluiu os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Os novos dispositivos, entre outras coisas, impõem às autoridades públicas o dever de “atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas”. Preveem, ainda, que:
 - nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão;
 - a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas;
 - a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais;

- para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. Inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial; e
- a revisão quanto à validade de um ato, contrato ou norma cuja produção já houver sido completada deve considerar as orientações gerais da época, sendo vedada a invalidação de situações plenamente constituídas com base em mudança posterior de entendimento.

Nesse sentido, é preciso que a LINDB seja aplicada de maneira transversal a todos os órgãos e as entidades que compõem a administração pública dos entes federativos, com a aplicação das sanções cabíveis em caso de violação. Por tais razões, a CNI ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Súmula CARF 169, por entender que inconstitucional norma que afasta a aplicação do art. 24 da LINDB no processo administrativo fiscal, permitindo a cobrança retroativa de tributos com base em novos entendimentos da Administração Tributária e comprometendo a previsibilidade das relações jurídicas e a confiança legítima dos contribuintes.

- Aprimorar as análises de impacto regulatório (AIRs) e análises de custo-benefício em qualquer processo que envolva a criação, a modificação ou a interrupção de políticas públicas, estendendo a prática à edição de decretos presidenciais ou ao envio de projetos de lei ao Legislativo – hipóteses hoje excetadas pelo Decreto nº 10.411/2020 – na linha da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica). Para que a previsão seja eficaz, no entanto, é preciso que essas análises sejam embasadas por considerações fundamentadas e, sempre que possível, numéricas. AIRs baseadas em especulações ou intuições perdem o seu propósito e são ineficazes para garantir a avaliação dos efeitos reais de políticas públicas. Deixar claro quem são os ganhadores e os perdedores na adoção de uma política pode contribuir para a transparência e para a constância da atividade do Estado.
- Estabelecer mandato mais claro para a execução das tarefas por um órgão de supervisão regulatória no âmbito da estrutura administrativa, o que inclui delimitar os aspectos a serem avaliados pelo parecer, o momento de elaboração e os possíveis efeitos sobre as AIRs e a continuidade do processo regulatório, de modo a garantir o controle de qualidade das AIRs. Além disso, na linha das melhores práticas da OCDE, recomenda-se que a administração pública federal considere a implementação da chamada “função desafio” (*“challenge function”*), ainda incipiente no Brasil.
- Criar um órgão dedicado à qualidade regulatória, por se tratar de uma área natural de coordenação governamental com capacidade de orientação para o restante da administração. Esse órgão deve contar com autonomia política e administrativa, além de quantitativo adequado de pessoal altamente qualificado e treinado para desenvolver as funções relevantes em termos da promoção da qualidade regulatória. O relacionamento com outros órgãos precisa ser fluido e deve-se buscar estabelecer incentivos que ajudem a convencer os órgãos da aplicação dos princípios e as ferramentas propostas.
- Consolidar a implementação das agendas regulatórias. Trata-se de trazer informação e previsibilidade para o setor regulado sobre as possíveis futuras intervenções regulatórias e a preparação e publicação de agendas regulatórias. Esse instrumento já é usado no Brasil pelas agências reguladoras, mas precisa ser expandido para aqueles que ainda não estão familiarizados com o seu uso, de modo a garantir que todos os órgãos reguladores da administração federal preparem as suas agendas.

- Fortalecer a autonomia técnica das agências reguladoras, bem como rechaçar Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que tentem esvaziar competências decisórias das agências reguladoras. Tais institutos, voltados à racionalização dos marcos regulatórios, devem servir para criar, fortalecer e disseminar espaços e mecanismos para consulta ao setor produtivo na alteração de marcos regulatórios, na construção de políticas públicas e na definição de posicionamentos do governo brasileiro sobre temas estratégicos para o setor no país e no exterior. Ressalta-se que a participação de representantes empresariais é ainda mais relevante nos feitos que resultem em precedentes de maior destaque ou força vinculante.
- Ampliar a abrangência da utilização da dupla visita educativa, como etapa anterior à imposição de sanções, para a realização de ações de orientação às empresas para esclarecer as leis e a forma de seu cumprimento, de modo a aumentar o comprometimento com as normas aplicáveis às realidades produtivas, facilitando a realização de ajustes necessários e o alcance das conformidades, reduzir litígios trabalhistas e aumentar a segurança jurídica. Trata-se de instrumento jurídico que beneficia a todos: empresas, empregados e Estado, além de aprimorar o ambiente de negócios.
- Adotar medidas para impedir a cumulatividade de penalidades administrativas em razão de um mesmo fato gerador por diferentes órgãos e instituições públicas. No âmbito das relações de trabalho, dos conselhos profissionais e dos órgãos ambientais, por exemplo, é preciso impedir a imposição de sanções cumuladas pelo poder público, que configuram espécie de *bis in idem* em face do particular.



Reduzir a litigiosidade e fomentar soluções alternativas

Evitar a protelação pela Fazenda Pública, respeitar precedentes vinculantes e promover a desjudicialização por meio da arbitragem, conciliação e mediação.

Em um contexto em que a legislação processual permite que as discussões se alonguem, muitas vezes injustificadamente, por meio de recursos das partes, o tempo de duração dos processos judiciais é longo e gera imprevisibilidade para as empresas. A constante revisão de entendimentos e a quebra de expectativas legítimas enfraquecem a confiança dos investidores no sistema jurídico. Além de comprometer a eficiência da justiça na resolução de conflitos administrativos, a judicialização excessiva configura um risco para a tomada de decisões estratégicas das empresas.

O poder público frequentemente adota uma postura protelatória à interpretação do direito já afirmada pelos tribunais, inclusive naquelas firmadas em teses de recursos repetitivos. Não por acaso, as entidades públicas brasileiras são os maiores litigantes do país, onerando a máquina judicial e ampliando os custos incorridos por todas as pessoas que necessitam do Judiciário.

Trata-se de situação que subverte o sistema de precedente, implementado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e pelo Código de Processo Civil. A Fazenda Pública frequentemente argumenta, de forma equivocada, que o Executivo não está vinculado a decisões que não sejam oriundas de controle concentrado ou súmula vinculante, criando embaraços procedimentais desproporcionais ao setor privado em questões já pacificadas. Tais obstáculos afrontam a segurança jurídica, geram enriquecimento sem causa do Estado, negam a consolidação da teoria de precedentes e frustram expectativas e planejamentos de investimentos.

Diversos exemplos podem ser citados quanto ao crônico descumprimento de decisões judiciais. Por exemplo, a administração tributária cria dificuldades para o aproveitamento de créditos e repetição de indébito em questões pacificadas, seja por atos infralegais por meio de instruções normativas, seja pela criação de exigências procedimentais desproporcionais. Além disso, criam-se obstáculos na aplicação da jurisprudência sobre a não tributação de algumas rubricas com natureza indenizatória da folha de salários, as quais, conforme entendimento dos tribunais superiores, não devem ser incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária. Mesmo assim, o INSS e os ministérios continuam fazendo incidir tributos sobre as rubricas consideradas pela jurisprudência como isentas.

Nessas ocasiões, o Estado vai de encontro ao *rule of law*, agindo contra a estabilização das pretensões e gerando uma percepção geral de resistência injustificada. De nada valem as limitações ao poder do Estado se as sentenças judiciais não forem cumpridas.

AÇÕES

- Reforçar a proteção aos direitos adquiridos, à estabilidade das decisões judiciais transitadas em julgado e à cultura de respeito aos precedentes em todos os graus de jurisdição, inclusive na seara administrativa. Quando houver mudanças de interpretação, é preciso observar regras de transição e conferir maior efetividade à participação de representantes empresariais.
- Adotar normas vinculantes internas que obriguem procuradorias a arquivar processos e desistir de recursos que contrariem jurisprudência pacificada do STJ e STF, extinguindo a postura protelatória, colaborando para que os juízes e as partes interessadas auxiliem na consolidação de uma jurisprudência uniforme, estável e coerente.
- Expandir as frentes de desjudicialização, por meio do estímulo a mecanismos de resolução alternativa de conflitos acessíveis, imparciais e eficazes. É preciso conferir eficácia aos acordos de mediação e conciliação – inclusive com o fortalecimento das Comissões de Conciliação Prévia (CCPs) no âmbito trabalhista e do estímulo ao uso de câmaras de mediação extrajudiciais –, assegurando que termos acordados não sejam posteriormente invalidados pelo Judiciário sem justa causa probatória. Além disso, a CNI apoia ativamente a inserção de cláusulas de arbitragem em contratos com a administração pública e a adoção sistêmica de comitês de resolução de disputas (*dispute boards*), especialmente para dirimir conflitos técnicos em tempo real, garantindo a continuidade incontestada de obras públicas e concessões.