

# JUSTIÇA & CIDADANIA

EM FOCO

I SEMINÁRIO MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS  
PARA O RIO RETOMAR O CRESCIMENTO

SEGURANÇA E SANEAMENTO, RECEITA  
PARA O RIO RETOMAR O CRESCIMENTO

JUSTIÇA MILITAR

NOVA COMPETÊNCIA  
DA JUSTIÇA MILITAR

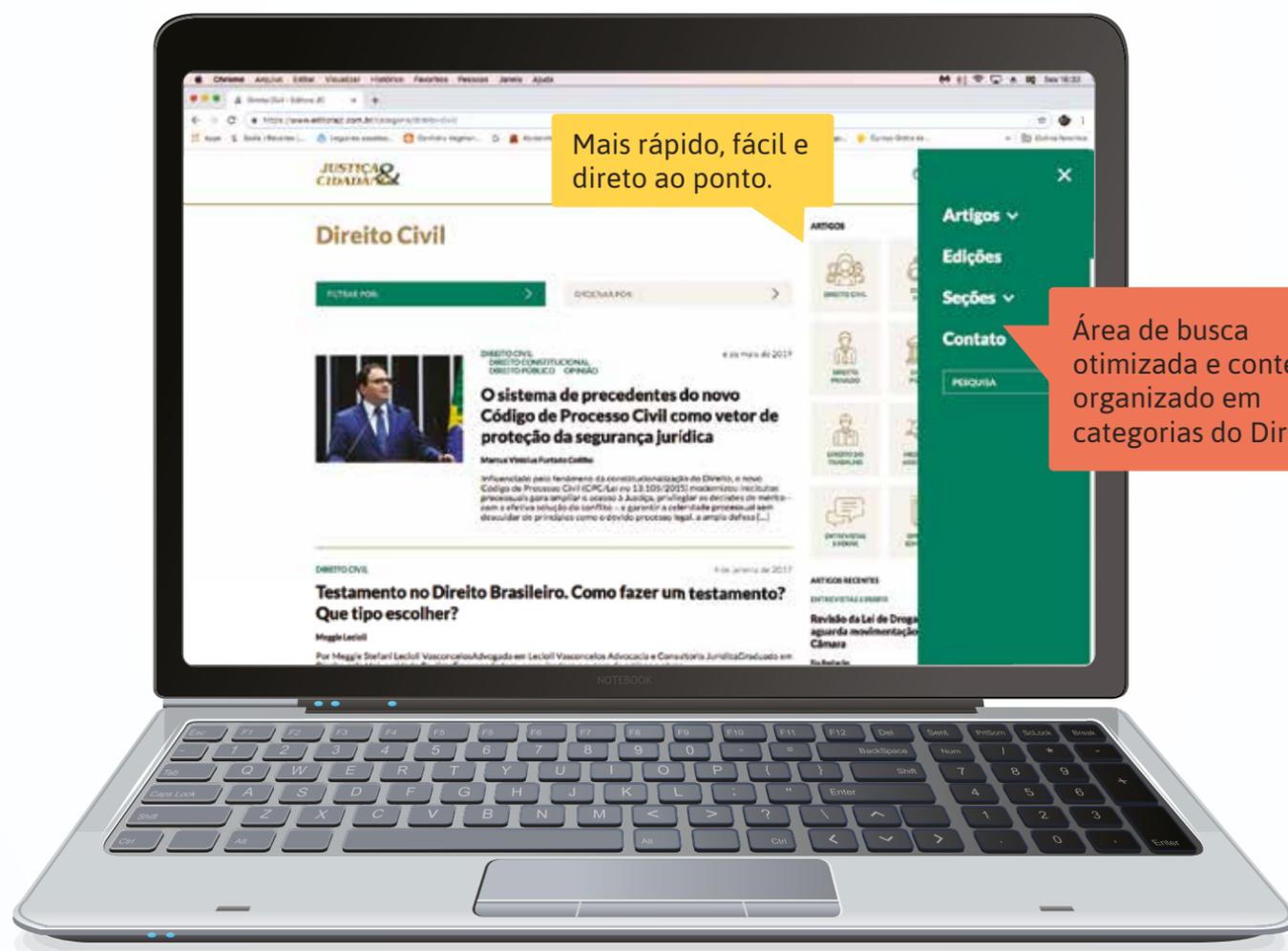


DOUGLAS ALENCAR RODRIGUES, MINISTRO DO TST

**INTERPRETAÇÃO E  
APLICAÇÃO DO DIREITO  
MÉTODO E LEGITIMIDADE DA AÇÃO JUDICIAL**

Conheça o novo site.

O conteúdo que você quer, a qualquer hora ou lugar.



Mais rápido, fácil e direto ao ponto.

Área de busca otimizada e conteúdo organizado em categorias do Direito

## SUMÁRIO

- 06 **EDITORIAL**  
A roda continua a girar
- 08 **CAPA**  
Interpretação e aplicação do direito – Método e legitimidade da Ação Judicial
- 14 **DIREITO INTERNACIONAL**  
Tribunais Americanos e Segurança Nacional
- 17 **EM FOCO**  
I Seminário Medidas Extrajudiciais para Desjudicialização
- 24 **OPINIÃO**  
A OAB e o Presidente Eduardo Seabra
- 27 **EM FOCO**  
Segurança e saneamento, receita para o Rio retomar o crescimento
- 36 **JUSTIÇA MILITAR**  
Nova Competência da Justiça Militar
- 41 **PROCESSO CIVIL**  
O sistema de precedentes no Código de Processo Civil e o papel uniformizador da jurisprudência do STJ
- 43 **DIREITO ADMINISTRATIVO**  
A relação entre os Direitos Fundamentais e a Justiça Administrativa
- 47 **DIREITO REGISTRAL E NOTARIAL**  
Registro de Imóveis na era digital



Foto: Giovanna Bembom

Orpheu Santos Salles  
1921 - 2016

JC

Av. Rio Branco, 14 / 18º andar  
Rio de Janeiro – RJ  
CEP: 20090-000  
Tel./Fax (21) 2240-0429  
editorajc@editorajc.com.br  
www.editorajc.com.br

ISSN 1807-779X

**Tiago Salles**  
Editor-Executivo

**Erika Branco**  
Diretora de Redação

**Diogo Tomaz**  
Coordenador de Produção

**Ada Caperuto**  
**Rafael Rodrigues**  
Jornalistas colaboradores

**Luci Pereira**  
**Luiz Queiroz**  
**Simone Leão**  
Distribuição

**Edigráfica**  
CTP, Impressão e Acabamento

**Sucursal - São Paulo**  
Raphael Santos Salles  
Praça Doutor João Mendes, 52,  
conj. 1301, Centro, São Paulo - SP  
CEP 01501-000  
Telefone: (11) 3112-0907

facebook.com/editorajc

Edição 233 • Janeiro de 2020 • Capa: Giovanna Bambom

## CONSELHO EDITORIAL

**Bernardo Cabral**  
Presidente

Adilson Vieira Macabu  
Alexandre Agra Belmonte  
Ana Tereza Basilio  
André Fontes  
Antônio Augusto de Souza Coelho  
Antônio Carlos Martins Soares  
Antônio Souza Prudente  
Aurélio Wander Bastos  
Benedito Gonçalves  
Carlos Ayres Britto  
Carlos Mário Velloso  
Cármem Lúcia Antunes Rocha  
Cláudio dell'Orto  
Dalmo de Abreu Dallari  
Darci Norte Rebelo  
Enrique Ricardo Lewandowski  
Erika Siebler Branco  
Ernane Galvêas  
Fábio de Salles Meirelles  
Gilmar Ferreira Mendes  
Guilherme Augusto Caputo Bastos  
Henrique Nelson Calandra  
Humberto Martins  
Ives Gandra Martins  
João Otávio de Noronha  
José Antonio Dias Toffoli  
José Geraldo da Fonseca

José Renato Nalini  
Julio Antonio Lopes  
Luís Felipe Salomão  
Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho  
Luís Inácio Lucena Adams  
Luís Roberto Barroso  
Luiz Fux  
Marco Aurélio Mello  
Marcus Faver  
Marcus Vinicius Furtado Coêlho  
Maria Cristina Irigoyen Peduzzi  
Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha  
Maurício Dinepi  
Mauro Campbell  
Maximino Gonçalves Fontes  
Nelson Tomaz Braga  
Paulo de Tarso Sanseverino  
Paulo Dias de Moura Ribeiro  
Peter Messitte  
Ricardo Villas Bôas Cueva  
Roberto Rosas  
Sergio Cavalieri Filho  
Sidnei Beneti  
Siro Darlan  
Sylvio Capanema de Souza  
Thiers Montebello  
Tiago Salles

### Instituições parceiras



OAB/RJ: 028.728/2008

Fundado por advogados de destaque no cenário nacional, egressos dos principais escritórios de advocacia do País, Basilio Advogados tem atuação empresarial, baseada no atendimento a grandes empresas de diversos segmentos, tais como concessionárias de serviço público, mineradoras, bancos, construtoras, *shopping centers*, assim como a pessoas físicas.

O Escritório conta com uma equipe multidisciplinar, que atua em diversos segmentos empresariais, priorizando a ética em suas relações e a busca constante pela excelência.

Em sintonia com a constante evolução das demandas sociais e alinhado a recursos tecnológicos, o escritório tem por objetivo essencial e compromisso institucional a prestação de serviços de excelência jurídica, com a confecção artesanal dos trabalhos e atuação diferenciada, tudo isso pautado por uma política de tratamento personalizado ao cliente, sempre na busca da solução mais objetiva, célere e adequada para cada assunto.



### Rio de Janeiro

Av. Presidente Wilson, 210 - 11º, 12º e 13º andares  
Centro - Rio de Janeiro - RJ - Cep: 20.030-021  
Tel.: 55 21 2277 4200  
Fax: 55 21 2210 6316

### São Paulo

R. Leôncio de Carvalho, 234 - 4º andar  
Paraíso - São Paulo  
SP - Cep: 04.003-010  
Tel./Fax: 55 11 3171 1388

### Brasília

SCN - Qd 04, BL B, Pétala D, Sala 502  
Centro Empresarial Varig - Brasília  
DF - Cep: 70.714-900  
Tel.-Fax: 55 61 3045 6144

# A RODA CONTINUA A GIRAR

TIAGO SALLES

Seja no tarô, na filosofia budista ou nos estudos psicanalíticos, a chamada “roda da fortuna” remete aos altos e baixos de nossa existência. Preconiza mudanças drásticas, sejam elas positivas ou negativas. Nos mostra que a vida, ainda bem, não segue um caminho linear. É símbolo inequívoco da lei de “causa e efeito”. É ainda, na mitologia grega, uma referência às deusas que teciam e cortavam o fio da vida, uma metáfora para os ciclos pelos quais passamos. Para o bem ou para o mal, a roda da fortuna continuará sempre, eternamente, girando.

Para muitos, as voltas que essa roda deu em 2019 não trouxeram boa fortuna. Com frequência, ouvimos comentários sobre como esse foi um ano difícil e marcado por fatos que impactaram negativamente nossas vidas. Sem dúvida, podemos contabilizar grandes perdas humanas em tragédias como a de Brumadinho (MG) e o incalculável prejuízo ambiental trazido pelos incêndios na Amazônia Legal – catástrofe que também afetou a Austrália. Em 2019, também nos despedimos de personalidades públicas das artes e da cultura; do jornalismo e da comunicação; da política e da religião, gente que fazia a diferença no mundo. Assim como perdemos centenas de vidas anônimas, pessoas que faziam a diferença para suas famílias.

Foi o ano em que o Brasil assistiu uma completa transformação em sua liderança política, com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, fazendo crescer as expectativas em torno das boas mudanças no cenário econômico de um país castigado pela crise e pelo desemprego. Foi também um período marcado por crises na América Latina, bem como por conflitos e forte tensão no Oriente Médio. Instabilidades na Europa, com o impasse do Brexit, no Reino Unido; a disputa eleitoral na Espanha; e a revolta contra a reforma previdenciária na França. Não ficou de fora nem mesmo a China, com violentas manifestações contra a política interna. Foi, ainda, o ano em que a figura política mais poderosa do mundo, o presidente norte-americano Donald Trump, se viu inserido em um processo de *impeachment*.

A roda da fortuna trouxe profundas mudanças e seguirá em seu giro interminável. Nesse movimento, há que se observar também as transformações positivas que vêm ocorrendo. E elas estão toda parte: na medicina, na pesquisa científica, nos esportes, na inclusão, na derrubada de preconceitos e na postura cada vez mais consciente de pessoas que adotam atitudes de respeito e solidariedade para com o próximo.

No Judiciário, o trabalho foi marcado por fatos importantes como a decisão sobre a prisão de condenados em Segunda Instância; o entendimento da homofobia como crime inafiançável equiparando-o ao racismo no que se refere às penalidades legais; a definição da competência dos crimes de “caixa dois”, que passam a ser julgados pela Justiça Eleitoral; a decisão que proíbe a grávidas e lactantes o trabalho em condições insalubres; entre outras medidas importantes.

E foi este trabalho que nós, aqui na Redação, procuramos apresentar aos nossos leitores. No ano em que o Instituto Justiça & Cidadania completou uma década de atuação e a Revista Justiça & Cidadania celebrou 20 anos de circulação ininterrupta, realizamos a 29ª edição do Troféu Dom Quixote de La Mancha, que segue prestando reconhecimento aos defensores da justiça e da cidadania. Também lançamos duas publicações históricas, que celebram os 410 anos do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e os 30 anos do Superior Tribunal de Justiça. Foi um período de importantes eventos de âmbito internacional por nós realizados, como o V Encontro de Magistrados Brasil-EUA, nos Estados Unidos; e a segunda edição do seminário “New Trends in the Common Law – Inteligência Artificial, Análise Econômica do Direito



e Processo Civil”, em Londres. Aqui no Brasil realizamos o “I Simpósio A Crise das Empresas: Direito Empresarial em Perspectiva”, em parceria com o IMB, no TJRJ; o “I Seminário sobre Segurança Jurídica em Investimentos no Rio de Janeiro”, em parceria com a Cedae, no Palácio Guanabara; e no STJ, o “2º Seminário Jurídico de Seguros”, em parceria com a CNSEG, e o “I Seminário Medidas Extrajudiciais para a Desjudicialização”, em parceria com a Febraban e o IEPTB.

Ademais, trouxemos informações amplas sobre as mais recentes mudanças no Direito, os eventos e decisões que contribuirão, direta ou indiretamente, para que a roda da fortuna gire de modo cada vez mais auspicioso e justo. É possível prever o que está por vir? Certamente não, mas projetamos um ano de importantes eventos e reportagens sobre o mundo jurídico. Se a roda segue a lei da causa e consequência, que em 2020 seus movimentos sejam impulsionados cada vez mais por atitudes lúcidas, prósperas, perspicazes e generosas, trazendo um futuro mais prolífico para todos.



# INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO

Método e legitimidade da Ação Judicial



Foto: Giovanna Bembom

## DOUGLAS ALENCAR RODRIGUES

Ministro do TST

Ao longo da história, juristas e filósofos se dedicaram ao estudo do direito, propondo teorias que influenciam a forma como as normas jurídicas devem ser interpretadas e aplicadas, delimitando o campo de ação de juízes e tribunais, sempre em conformidade com os arranjos político-institucionais prevaletentes em cada época. Em todos esses momentos, no entanto, sempre se mostrou essencial a adoção de um método claro e objetivo destinado a orientar, com segurança, a atividade do intérprete. No presente, o sistema jurídico não mais se limita a um conjunto de regras prescritivas de comportamentos diretos, claros e objetivos, cuja transgressão atrairia a incidência da sanção ou da consequência jurídica estatuída pelo legislador. A visão de que os juízes seriam “a boca da lei”, característica do momento histórico que marcou o alvorecer dos estados modernos, limitava o papel do intérprete judicial à simples imposição da consequência normativa prescrita ao sujeito transgressor do comportamento idealizado, em atividade quase mecanicista, por meio de juízos silogísticos de subsunção, que partiam da ideia de que a lei, expressão máxima da razão e do ideal de justiça, contemplava todas as situações da vida, tornando desnecessária a própria atividade de interpretação.

O prestígio conferido à ideia da liberdade, implementada por meio do princípio da legalidade, acabou impondo limites sérios à atividade judicial, tanto que a Lei Revolucionária francesa de agosto de 1790 dispôs que os tribunais deveriam se reportar “ao corpo legislativo sempre que assim considerarem necessário, a fim de interpretar ou editar uma nova lei.” Naquele modelo, de absoluta contenção da atividade interpretativa, os princípios jurídicos, sede natural dos valores,

eram compreendidos como simples fontes de inspiração ao legislador, que seria o único agente político autorizado a inscrever regras gerais e abstratas no sistema normativo, disciplinando comportamentos e prescrevendo sanções, cabendo ao Poder Judiciário aplicar, de forma fria e mecanicista, os comandos ditados pelo legislador. No curso da história que se seguiu, a noção de legalidade foi alçada a postulado clássico e essencial para a realização do ideal de defesa da cidadania contra os abusos cometidos pelos detentores do poder político.

“No curso da história que se seguiu, a noção de legalidade foi alçada a postulado clássico e essencial para a realização do ideal de defesa da cidadania contra os abusos cometidos pelos detentores do poder político.”

No sistema constitucional brasileiro de 1988, as competências normativas reconhecidas aos Poderes Executivo e Judiciário deveriam ser absolutamente excepcionais, limitadas, respectivamente, aos casos de urgência e relevância (CF, art. 62) e à atuação como legislador negativo (CF, art. 102, I, "a") ou, ainda, excepcionalmente, após o advento da EC 3/93, à análise de atos do Poder Público que possam implicar ameaça ou lesão a preceito fundamental (art. 102, § 1º, da CF).

No caso do Poder Judiciário, em particular, em face da ampla abertura semântica proporcionada pela filosofia da linguagem e da própria resignificação do papel dos princípios na ordem jurídica – como verdadeiras normas providas de eficácia normativa imediata, independentemente da mediação legislativa ou mesmo para além do próprio trabalho elaborado pelo legislador –, juízes e tribunais, em todos os ramos e níveis de jurisdição, passaram a atuar como autênticos legisladores, desenvolvendo raciocínios jurídico-filosóficos mais críticos e sofisticados, na perspectiva da construção das melhores respostas ou das respostas "mais compatíveis" com os valores por eles identificados no ordenamento jurídico.

Nesta fase, referida como "neo-constitucionalismo" ou pós-positivismo, os princípios assumiram uma outra e expressiva função, regulando diretamente as situações da vida, independentemente da intermediação legislativa. Considera-se que os conteúdos semânticos dos princípios são fixados quando invocados para a regência de situações concretas da vida, segundo a carga axiológica ou "sistema de referência" – ou conjunto de experiências e crenças morais – de cada intérprete.

Para operar nesse sistema pós-positivista, adota-se o método indutivo para compreensão das regras inscritas no sistema e resolução dos conflitos, por meio de silogismos que consideram a prescrição normativa (norma primária) como premissa maior, o quadro fático examinado como premissa menor e a fixação da

consequência ou efeito como conclusão; diferentemente, se considerados os princípios, o critério dedutivo é adequado, cabendo ao intérprete partir da noção ampla e geral que atribui ao princípio, considerar o caso concreto e construir a melhor solução ou resposta, a resposta que seria possivelmente atribuída pelo legislador para o conflito de interesses que lhe é apresentado.

Nesse novo contexto de atuação institucional, a legitimidade da ação judicial – aqui referida como qualidade intrínseca da motivação exposta pelo julgador – passou a exigir um método de análise mais sofisticado e uma argumentação jurídica mais racional, coerente, consistente e dialógica, ou seja, de simples aplicadores do direito positivo, por meio de atividades mecânicas e acríicas desenvolvidas por meio de silogismos, os magistrados se tornaram verdadeiros construtores da "lei do caso concreto", ainda que partindo do referencial normativo positivado pelo legislador. Passam os magistrados a atuar com os postulados da ciência do direito, pois são naturalmente levados a discutir: as condições ideais de regulação de muitas das condutas questionadas em ações judiciais; os melhores resultados interpretativos para a resolução das disputas a partir da análise sistêmica do ordenamento jurídico; o significado ou a teleologia das normas que postulam incidência em situações concretas; os efeitos ou impactos sócio-econômicos das escolhas interpretativas possíveis etc.

Essa nova realidade fez nascer inclusive um novo sistema já denominado pela doutrina de "direito jurisprudencial", introduzido pelo Código de Processo Civil de 2015, com o qual o legislador se rendeu, de forma definitiva, a uma evidência antes reputada incômoda, ligada ao papel da jurisprudência como fonte primária, e não indireta ou secundária, do direito. Esse novo procedimento criado para a edição de precedentes busca seguir, em alguma medida, a lógica do próprio processo de produção normativa desenvolvido no âmbito do Poder Legislativo, no qual há a participação ampla dos grupos sociais interessados nos temas que serão objeto de deliberação e regulação (CPC, artigos 976 a 987).

Nesse novo cenário normativo, a função da jurisprudência é garantir isonomia, previsibilidade e segurança jurídica aos cidadãos, que estarão previamente cientes do conteúdo das respostas judiciais que lhes serão concedidas, quando se encontrarem em situações jurídicas semelhantes àquelas que foram previamente examinadas pelo Poder Judiciário.

## “Frente a esse rico e inesgotável manancial de realidades da vida, valores, textos, enunciados e proposições, a atividade do jurista reclama a adoção de um método que possa conferir segurança à atividade de atribuição de sentido pressuposta para a sua atuação profissional.”

Neste complexo universo de investigação e produção científica, a adoção de um método se mostra essencial para que os objetos investigados possam ser adequadamente decompostos, explicados e compreendidos.<sup>1</sup> Em relação ao direito, objeto cultural por excelência em que estão depositados valores e meios para garantia de sua eficácia ou concreção, múltiplas são as possibilidades de investigação ou os métodos passíveis de adoção para a melhor e mais adequada compreensão de seus objetos.<sup>2 3</sup>

Como o direito se expressa por meio de enunciados linguísticos ou textos compostos por conjuntos de palavras, nada mais natural que possa - e deva - ser especialmente analisado, compreendido e explicado por meio da teoria da linguagem. Daí a relevância da adoção dos instrumentos legados pelo campo de investigação da linguagem, com o objetivo de conferir coerência intrínseca e, portanto, rigor científico ao discurso jurídico, afastando-se o risco de ambiguidades e incertezas, que comprometem a própria finalidade e funcionalidade do direito.

A relevância e centralidade da linguagem, enquanto sistema de signos (sistema semiótico) e base para a produção científica em qualquer área do conhecimento humano, é indiscutível, havendo autores, como Benvenista, que a qualificam como "expressão simbólica por excelência e todos os outros sistemas de comunicação são dela derivados e a supõem."<sup>4</sup>

No âmbito plural e complexo do tráfego social, em que as relações e interações sociais se realizam e se desenvolvem por meio da linguagem, múltiplas são as situações de conflitos que, reguladas em maior ou menor grau pelo direito positivo, são levadas ao Poder Judiciário. E os juízes, também lançando mão da linguagem, produzem narrativas e decisões sobre fatos e preceitos normativos, também produzidos por meio de linguagens pelos demais sujeitos envolvidos nesses processos, numa atividade metalinguística infundável e, em alguma medida, imprevisível porque sempre vinculada ao sistema de referência de cada qual desses intérpretes.<sup>5 6</sup>

Frente a esse rico e inesgotável manancial de realidades da vida, valores, textos, enunciados e proposições, a atividade do jurista reclama a adoção de um método que possa conferir segurança à atividade de atribuição de sentido pressuposta para a sua atuação profissional. O construtivismo lógico-semântico<sup>7</sup>, nesse sentido, oferece ao indivíduo um percurso analítico claro e objetivo que confere segurança e rigor científico ao processo de produção interpretativa. Partindo da compreensão de que o direito não é meramente revelado ou simplesmente descrito de modo imparcial ou não valorativo pelo intérprete, cuja função estaria limitada a enunciar a vontade do legislador, o construtivismo assume a premissa de que todo intérprete é também construtor do próprio sentido da norma, embora essa operação intelectual não se deva realizar de forma absolutamente livre ou aleatória. Essa atividade rica, complexa e sistematizável de "outorga de sentido" há de se realizar com base em critérios lógicos (sintáticos) e semânticos, por meio da exposição e articulação das principais ideias fixadas a partir das expressões linguísticas utilizadas, analisadas isoladamente e em conjunto, como forma de obtenção das principais ideias ou premissas valorativas vinculadas ao objeto estudado.

Ainda, por esse método, não se relega a nível secundário o plano pragmático da

## A interpretação judicial, portanto, é atividade valorativa por excelência, absolutamente indissociável da ‘tábua de valores’ ou do “bloco axiológico” professado por seus protagonistas.”

linguagem, inclusive pressuposta pelo próprio legislador ao considerar a realidade ou o objeto digno de regulamentação. Realmente, detectada pelo legislador a conveniência de revisão da regulação jurídica de determinada situação da vida social, tal como ocorreu em relação à legislação trabalhista brasileira, a linguagem ou a prática social dos conteúdos normativos revisados, como editada por seus próprios destinatários, está sempre pressuposta nas dimensões sintática e semântica da nova linguagem positivada pelo legislador, figurando ao mesmo tempo como causa ou força-motriz e resultado das próprias inovações normativas editadas.

Fixada a relevância do método na produção do conhecimento e exposto o modelo do construtivismo lógico-semântico, cabe avançar sobre a dimensão axiológica ou valorativa do fenômeno normativo, na qual se projeta e se desvela a subjetividade do intérprete.

No âmbito do Poder Judiciário, em especial, as escolhas interpretativas processadas nos julgamentos proferidos revelam as preferências exercidas por esses “intérpretes autorizados” entre os sentidos possíveis dos valores considerados ou mesmo evidenciam as preferências por determinados valores em detrimento de outros potencialmente aplicáveis aos casos examinados.

A interpretação judicial, portanto, é atividade valorativa por excelência, absolutamente indissociável da “tábua de valores” ou do “bloco axiológico” professado por seus protagonistas.<sup>8</sup> Apesar dessa evidencia irre-

futável, é preciso estabelecer parâmetros que possibilitem o controle da atividade judicial, de vez que, em uma sociedade aberta, plural e democrática, não parece adequado que os juízes assumam a função de tutores morais, impondo seus valores de forma indiscriminada nos julgamentos que proferem, como se a mera investidura por meio do concurso público os habilitasse a conduzir os destinos da sociedade, inclusive contra as próprias instâncias representativas da soberania popular.

Essa necessidade de controle contra abusos e desvios justifica as previsões de publicidade das sessões e de motivação de todas as decisões judiciais, sediada no art. 93, IX, da Carta Política, como meio capaz de viabilizar o controle perante as instâncias ordinárias e extraordinárias de revisão, através dos recursos e meios autônomos de impugnação previstos na legislação processual brasileira. Ainda que o processo decisório seja marcado por uma base valorativa indissociável e, quem sabe, necessária, a exposição dos motivos ou das razões de decidir possibilita a compreensão do processo psicológico que presidiu o convencimento do juiz e mesmo a sua própria ideologia, compreendida como filtro ou critério de hierarquização dos valores integrados a seu patrimônio ético-moral.<sup>9</sup>

Ainda que a resolução judicial de demandas sociais sensíveis – no processo denominado de “judicialização da política – não mais venha gerando tantos questionamentos e causando grandes perplexidades, é preciso lembrar que a função institucional do Poder Judiciário alcança, essencialmente, a tutela das regras do processo democrático, dos direitos fundamentais e da integridade da ordem jurídica, reservando-se às demais esferas de Poder, periodicamente legitimadas pelo sufrágio universal, o exercício das escolhas sensíveis ligadas a interesses coletivos – o Poder Legislativo –, bem assim a própria execução das políticas públicas que guarnecessem interesses sociais relevantes – o Poder Executivo. Nos casos, porém, em que instados a decidir casos difíceis, a legitimidade da ação judicial, sob a perspectiva substantiva, estará umbilicalmente vinculada à clareza do método utilizado para a construção das decisões, com o qual se afasta o risco autoritário de apropriação ideológica da pauta normativa, aliada à exposição lógica, coerente e consistente das razões de decidir, permitindo o amplo controle social do processo decisório a cargo do Poder Judiciário. 

### NOTAS

1 Como adverte o notável jurista Paulo de Barros Carvalho: “A camada de linguagem que identifica o saber científico há de ter a presença indispensável do método para guiar-lhe os avanços. Não haverá ciência sem um conjunto organizado de procedimentos, de técnicas, de táticas, dispostas esquematicamente, para garantir a progressão do conhecimento, tendo em vista o fim de percorrer, de maneira mais eficiente possível, o domínio sobre o objeto devidamente demarcado. Explicando por outro modo, método aparece como condição epistemológica para controlar as oscilações inerentes ao campo investigado. Por isso, a rigidez do caminhar científico não tolera repetições, desvios e qualquer outro modo de abandonar, ainda que provisoriamente, a marcha concebida para cobrir a região da pesquisa. A própria retórica, também imprescindível no discurso das ciências, vê-se tolhida em certos limites, para não comprometer a eficácia da mensagem. O “chegar às causas primeiras” e “atingir as consequências últimas” há de ser a constante pensada e reiteradamente perseguida pelo agente, com esmerado rigor e alentada determinação.” (Constructivismo lógico-semântico. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/101/edicao-1/constructivismo-logico-semantico>, acesso em 27.06.2019)

2 Como ressalta o Professor Robson Maia Lins: “Metodologia é a forma que escolhemos para nos aproximar (approach) cognitivamente do objeto do estudo e o Direito, enquanto objeto cultural, apresenta inúmeros embaraços quando se pretende uma aproximação cognoscitiva rigorosa. A eleição de um método para sua análise é, portanto, fundamental para a construção de conclusões consistentes e até mesmo para que, em análise crítica posterior realizada pelo mesmo autor ou por outros sujeitos do conhecimento, tais conclusões possam ser reexaminadas e eventuais imprecisões possam ser corrigidas.” (Curso de Direito Tributário Brasileiro. São Paulo: Editora NOESIS, 2019, p. 4/5)

3 “O direito positivo, como genuína construção cultural que é, comporta muitas posições cognoscitivas, podendo ser observado por ângulos diferentes, como se dá com a História do Direito, com a Sociologia do Direito, com a Dogmática Jurídica ou Ciência do Direito em sentido estrito, com a Antropologia Jurídica, com a Filosofia do Direito, apenas para salientar alguns saberes igualmente dotados da mesma dignidade científica. Diante de tantas variedades, eventual descaso pelo método, decorrente da ânsia de oferecer farta cópia de informações, acaba por impedir o conhecimento. Não se pode dissociar a prática da teoria, pois tal pretensão acarreta notícias desordenadamente justapostas ou sobrepostas, bem como dados da experiência jogados ao léu. Para que isso não ocorra, faz-se necessária a organização do campo empírico, realizada por três vieses: (i) no âmbito filosófico, mediante análise epistemológica; (ii) no âmbito conceitual, tendo como ponto de partida a Teoria Geral do Direito; e (iii) no âmbito factual, por cortes metodológicos das multiplicidades dos fenômenos concretos. Somente por meio desse aperfeiçoamento teórico que se alcançará o aprofundamento do conhecimento do direito positivo.” (TOMÉ, Fabiana Del Padre. A prova no Direito Tributário. São Paulo: NOESSES, 4ª. edição, p. 2).

4 In JAKOBSON, Roman. Linguística. Poética. Cinema. São Paulo: Perspectiva, 1970, p. 20. Apud. Osten, ob. cit., p. 17.

5 A propósito, sistema de referência, como leciona Godofredo Telles Junior, corresponde ao “universo cognitivo do sujeito”, ou seja, cada indivíduo “possui um conjunto ordenado de conhecimentos, uma estrutura cultural, que é seu próprio sistema de referência, em razão do qual atribui a sua significação às realidades do mundo.” (O direito quântico, p. 289. Apud, TOMÉ, Fabiana Del Padre. Ob. cit., p. 1).

6 Nesse processo singular de judicialização da vida, o papel do juiz ganha relevância e atenção, sendo oportuna a advertência de que “O mundo jurídico é um mundo mesquinho. Ele substitui o mundo dos fatos reais por um universo de palavras. Onde há uma floresta amazônica, o legislador determina que deva existir uma flor de papel. Tudo se converte em papel e em signos gráficos no papel: as palavras. Os próprios juristas passam a vida a investigar palavras, a escrever palavras a propósito de palavras.” (In BECKER, Alfredo Augusto. Carnaval Tributário. São Paulo: Lejus, 2ª. Edição, p. 51. Apud).

7 Nas palavras de um de seus mais notáveis defensores: “O constructivismo lógico-semântico é, antes de tudo, um instrumento de trabalho, modelo para ajustar a precisão da forma à pureza e à nitidez do pensamento; meio e processo para a construção rigorosa do discurso, no que atende, em certa medida, a um dos requisitos do saber científico tradicional. Acolhe, com entusiasmo, a recomendação segundo a qual não haverá ciência ali onde a linguagem for solta e descomprometida. O modelo constructivista se propõe amarrar os termos da linguagem, consoante esquemas lógicos que deem firmeza à mensagem, pelo cuidado especial com o arranjo sintático da frase, sem deixar de preocupar-se com o plano do conteúdo, selecionando as significações mais adequadas à fidelidade da enunciação.” (CARVALHO, Paulo de Barros. Constructivismo lógico-semântico. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/101/edicao-1/constructivismo-logico-semantico>, acesso em 27.06.2019.)

8 Nas palavras do Professor Paulo de Barros Carvalho, lançadas com apoio em Tércio Sampaio Ferraz, “valores são preferências por núcleos de significação, ou melhor, são centros significativos que expressam preferibilidade por certos conteúdos de expectativa. (...) É uma relação entre o sujeito dotado de uma necessidade qualquer e um objeto ou algo que possua qualidade ou possibilidade real de satisfazê-lo. Valor é um vínculo que se institui entre o agente do conhecimento e o objeto, tal que o sujeito movido por uma necessidade, não se comporta com indiferença, atribuindo-lhe qualidades positivas ou negativas.” (CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário, Linguagem e Método. São Paulo: Noeses, 6ª. Edição, revisada e ampliada, 2015, p. 182)

9 Após reprisar o instigante debate acerca da possibilidade de existência autônoma ou ontológica dos valores, que estariam sempre vinculados a determinado ser que “valora”, não existindo de modo independente, Paulo de Barros Carvalho esclarece que “Seu existir consistiria apenas no ato psicológico de valorar, segundo o qual, atribuímos a objetos, aqui considerados em toda a sua plenitude semântica, qualidades positivas ou negativas. E o que nos dá acesso ao reino dos valores é a intuição emocional, não a sensível nem a intelectual.” (Ob. cit., p. 182). E em seguida, delineando o conceito de ideologia, pontua: “Por outro lado, as ideologias constituem prismas, critérios de avaliação de valores. Como pondera Tércio, são valores que filtram outros valores. A ideologia vai se formando com a consolidação de valores em posições de preeminência, de tal modo que defina a composição desse bloco axiológico, passa ele a submeter outros valores que pretendem ingressar no sistema de estimativas do indivíduo, selecionando-os em função de sua compatibilidade que fundamenta a estrutura. É a experiência da vida de cada um que vai, paulatinamente, tecendo a configuração desse esquema seletor, em organizações que podem ser categorizadas e reconhecidas por aspectos peculiares, somente seus.” (Ob. cit., p. 183).

# TRIBUNAIS AMERICANOS E SEGURANÇA NACIONAL

**PETER J. MESSITTE**

Membro do Conselho Editorial

Juiz Distrital Sênior dos EUA, Distrito de Maryland

## Introdução

Como os tribunais dos EUA lidam com casos de segurança nacional?

Os EUA têm um governo central e 50 governos estaduais. Nos dois níveis, a estrutura é tripartida – com poderes executivo, legislativo e judicial. No nível federal, existem tribunais comuns, tribunais especializados e tribunais militares.

Crimes comuns – como roubo – são tratados pelos tribunais estaduais. Os tribunais federais têm jurisdição criminal limitada, lidando com crimes relacionados especificamente a atividades federais, como conspirações interestaduais de drogas. Os tribunais federais comuns presidem a maioria dos casos de segurança nacional.

Os EUA têm três níveis de tribunais federais comuns de jurisdição geral – tribunais de primeira instância (94), tribunais regionais de apelação (12) e a Suprema Corte.

Os EUA não têm tribunais militares permanentes de primeira instância. Nesse nível, as cortes marciais são especialmente convocadas pelos oficiais para determinar a culpa ou inocência de um réu e aplicar a punição apropriada se ele for considerado culpado. O próximo nível de justiça militar consiste em quatro Tribunais de Apelação, um para o Exército, Marinha, Força Aérea e Guarda Costeira. Esses tribunais têm painéis de três juízes compostos por oficiais ou civis e analisam as decisões de primeira instância em que a sentença envolve uma dispensa punitiva de serviço, prisão por mais de um ano ou a pena de morte.

No próximo nível, fica um único Tribunal de Apelações das Forças Armadas, com cinco juízes civis. Finalmente, há a Suprema Corte com nove juízes.

Como a jurisdição dos tribunais militares difere da dos tribunais comuns? De um modo geral, os tribunais militares não são regulamentados pelos códigos, regras administrativas ou decisões de casos dos tribunais superiores dos EUA (exceto a Suprema Corte). Em vez disso, existe um Código Uniforme de Justiça Militar, que trata de crimes envolvendo membros das forças armadas. Esses crimes podem ser tão simples quanto dirigir embriagado ou agressão ou tão graves quanto roubo ou assassinato.

Por outro lado, os tribunais comuns – estaduais e federais – lidam com todo tipo de crime, incluindo os crimes mais graves. Essas leis se aplicam a todas as pessoas, não apenas militares.

De fato, quanto a vários crimes, existe jurisdição concorrente entre tribunais comuns e tribunais militares. Qualquer um dos tribunais pode julgar certos casos e ambos podem até julgar o mesmo caso sem que haja um duplo risco (*ne bis in idem*).



Também existem tribunais excepcionais que lidam com questões de segurança nacional, por ex. as comissões militares na Baía de Guantánamo, Cuba.

Há também um tribunal federal especializado, o Tribunal de Vigilância de Inteligência Estrangeira, com 11 juízes federais distritais comuns, que considera pedidos do governo para vigilância eletrônica, buscas físicas e outras ações de investigação relacionadas à inteligência estrangeira.

## Problemas Comuns em Casos de Segurança Nacional

Esses casos apresentam desafios únicos para o sistema judiciário comum, desde o tratamento de informações sigilosas até a segurança de testemunhas e funcionários do tribunal. A segurança nacional engloba qualquer crime que comprometa a segurança dos EUA, desde a sedição à segurança cibernética. O foco deste artigo estará em uma área tradicional de preocupação: terrorismo.

Um caso de destaque foi o *US v. Moussaoui*, julgado em um tribunal federal da Virgínia em 2006. Moussaoui era conhecido como o vigésimo sequestrador dos ataques de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas do World Trade Center. Porém, naquele dia ele já estava preso, após sua prisão por uma violação das leis de imigração. Mesmo assim, foi determinado que ele havia se

matriculado na escola de vôo com o objetivo específico de ser um dos sequestradores na trama de 11 de Setembro. Ele foi condenado por conspiração contra os EUA.

Durante seu julgamento, Moussaoui não cooperou e foi indisciplinado. Ele procurou se representar, mas, eventualmente, esse direito foi retirado porque seus documentos protocolados e comportamento no tribunal eram muito disruptivos.

O caso apresentou vários desafios:

Primeiro, houve a questão da segurança do tribunal. Durante o processo, o tribunal federal era constantemente mantido sob maior segurança.

A segurança do júri foi outro desafio. Como resultado, o juiz optou por usar um júri anônimo (ou seja, apenas deram seus nomes e endereços ao juiz). Os jurados se reuniam todos os dias em um local secreto, longe do tribunal, e eram transportados de um lado para outro de ônibus, mantidos fora da vista do público.

Finalmente, houve o desafio da evidência sigilosa. Se as informações sigilosas puderem ser relevantes para um processo criminal, o

tribunal deve estabelecer procedimentos para manter as informações em sigilo enquanto oferece aos réus um julgamento justo. Os assistentes jurídicos e funcionários do juiz tiveram que se qualificar para autorizações de segurança ultrassecretas (todos os juízes federais têm essa autorização), assim como os advogados de Moussaoui.

Outra preocupação única é com a segurança do juiz e de outros funcionários do tribunal, o que pode resultar na colocação de Marshals dos EUA 24 horas por dia, 7 dias por semana, na casa ou local de trabalho do juiz ou do oficial de justiça.

#### Julgando um Caso de Segurança Nacional

Os casos de segurança nacional são processados por Procuradores dos EUA em cada um dos 94 distritos federais. A Divisão de Segurança Nacional do Departamento de Justiça de Washington costuma ajudar nos casos.

Os promotores investigam e juntam evidências de possíveis crimes de segurança nacional. Eles costumam trabalhar em coordenação com o FBI ou outros ramos de inteligência do governo, como a CIA. Quando os Procuradores determinam que há evidências suficientes para indiciar um indivíduo por violação de um crime de segurança nacional, eles levam as evidências para o Grande Júri, que consiste em 23 cidadãos escolhidos aleatoriamente nas listas de eleitores da região, que determinam por voto da maioria se existe causa provável para acusar alguém de um crime.

Se o Grande Júri decide acusar, o caso é atribuído a um juiz federal, e todos os trâmites usuais do processo criminal ocorrem.

O acusado é levado perante um juiz, informado do crime pelo qual é acusado e do seu direito de ter um advogado (ou de ter um nomeado). O juiz decide se deve libertar o indivíduo antes do julgamento, com base em uma simples promessa do réu de comparecer ao julgamento ou mandá-lo postar uma fiança em dinheiro ou remeter o réu à custódia de uma terceira pessoa pendente de julgamento. Se o réu for considerado uma ameaça para a comunidade, um risco de fuga ou houver a possibilidade de destruir evidências, ele poderá ser detido aguardando julgamento.

Muitos casos de segurança nacional são ouvidos por júris. O júri que finalmente decide a culpa ou inocência do réu é chamado de Pequeno Júri. Ele é composto por 12 cidadãos, em contraste com o Grande Júri acusatório, que é composto por 23 cidadãos, e deve ser unânime na sua decisão.

Se condenado por um juiz ou júri, o réu pode ser enviado para a prisão imediatamente. Diferentemente do Brasil, como confirmado recentemente pelo STF, ele não tem o direito de evitar a prisão se houver a possibilidade de um novo recurso.

#### Comissões Militares

As comissões militares consistem em um juiz militar e pelo menos cinco "membros", oficiais comissionados ativos selecionados pela Autoridade Convocadora com base em educação, treinamento, experiência, tempo de serviço e temperamento judicial. Se o acusado enfrentar uma possível pena de morte, são necessários no mínimo 12 membros e seu acordo unânime. Todo acusado recebe um advogado de defesa militar qualificado para ajudá-lo sem nenhum custo, mas ele também pode contratar e pagar por um advogado particular.

Houveram críticas vigorosas às comissões militares. A União Americana das Liberdades Cívicas instigou o Governo Federal a ampliar os direitos dos indivíduos que comparecem às comissões. Ela também argumentou que os julgamentos da comissão militar de Guantánamo consideraram ilegalmente evidências secretas, evidências de segunda mão e até aceitaram evidências obtidas por coerção.

#### Conclusão

O desafio mais significativo em casos de segurança nacional nos EUA tem sido o tratamento de informações sigilosas, uma vez que o acesso é concedido apenas àqueles com uma autorização de segurança de alto nível. Outro desafio único é a proteção de juízes, funcionários dos tribunais, júris e até os detidos. O juiz federal deve enfrentar esses desafios e balancear os interesses de segurança nacional com o interesse público em processos judiciais claros e justos.



Mesa de Abertura composta por Cláudio Marçal Freire, presidente da Associação dos Notários e Registradores (Anoreg); Isaac Sidney, vice-presidente da Febraban; Ministro Humberto Martins, corregedor nacional da Justiça; Ministro João Otávio de Noronha, presidente do STJ; Ministro Antonio Saldanha Palheiro, coordenador científico do Seminário; Ionara Gaioso, presidente do IEPTB-DF; Tiago Salles, presidente do IJC

## I SEMINÁRIO MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS PARA DESJUDICIALIZAÇÃO

Reunindo ministros do STJ, magistrados de todo o Brasil, tabeliães e especialistas, evento trouxe importantes informações sobre as mudanças que ocorrerão na recuperação extrajudicial de créditos, a partir da edição dos Provimentos 72, 86 e 87 pelo CNJ.

DA REDAÇÃO, POR ADA CAPERUTO

Realizado em 3 de dezembro de 2019, o “I Seminário Medidas Extrajudiciais para Desjudicialização” trouxe muitos esclarecimentos sobre os caminhos que se abrem para buscar saídas ao grande volume de processos em acervo em todas as instâncias do Judiciário brasileiro. O evento foi organizado pelo Instituto Justiça & Cidadania (IJC), em parceria com o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB).

Reunindo ministros do STJ, magistrados de todo o País, tabeliães e especialistas, o evento teve como foco principal o debate sobre as soluções alternativas de resolução de conflitos e as medidas legais que possam ajudar a desafogar o judiciário Nacional, que hoje somam 78,7 milhões de processos, de acordo com o mais recente relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Nesse âmbito tiveram destaque os Provimentos 72, 86 e 87, editados neste ano pelo CNJ, que, em linhas gerais, possibilitam a recuperação extrajudicial de créditos, reduzindo a demanda do Poder Judiciário – além de instituírem a Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos (Cenprot).

“Quero agradecer a todos que apoiaram e ajudaram a organizar este seminário, que pretende trazer respostas para tentarmos entender esse volume tão grande de demandas e mostrar o trabalho que vem sendo realizado, no âmbito do Poder Judiciário e também fora dele, para buscar a diminuição nesse enorme número de processos”, declarou o presidente do IJC, **Tiago Salles**, durante a abertura.

Também participaram da mesa, a presidente do IEPTB-DF, **Ionara Gaioso**, que deixou claro que os cartórios de protesto do Brasil estão prontos para cumprir integralmente as diretrizes e normas trazidas pelos Provimentos, que, segundo ela, “alçaram o serviço público de protesto aos novos tempos, atendendo às necessidades da sociedade e do mercado, desburocratizando processos, inovando e tornando o processo mais acessível e popular”.

Em sua saudação, o presidente da Associação dos Notários e Registradores (Anoreg), **Cláudio Marçal Freire**, destacou que as mudanças que começam a alterar o cenário jurídico são fruto da interlocução entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que sinaliza uma mudança paradigmática para a atividade notarial e de registro. “É chegado o tempo da revolução digital nos cartórios brasileiros e do incremento da desjudicializa-

ção. A pergunta crucial que advém do tema deste seminário é: como os cartórios que, ao longo dos anos, protegeram os dados pessoais, creditícios e patrimoniais das pessoas, irão se posicionar diante das novas demandas da sociedade por um serviço cada vez mais digital e interconectado? Mais do que uma resposta pronta, o que trago é uma reflexão profunda sobre o papel dos cartórios nessa transformação. Estamos desenvolvendo plataformas tecnológicas que vão possibilitar a migração dos serviços hoje feitos no balcão para o mundo digital e o Poder Judiciário tem sido um parceiro com um papel importantíssimo nesse processo”, declarou. “O nosso Brasil, nação nova em pleno desenvolvimento, abre caminho a quem quer trabalhar e contribuir. Os cartórios extrajudiciais são peças importantes nesse desenvolvimento. Mais do que nunca os notários e registradores têm plena consciência do quanto podem colaborar para estruturação de um país bem melhor para todos os cidadãos”, concluiu.

Ainda durante a solenidade de abertura, o vice-presidente da Febraban, **Isaac Sidney Ferreira**, ressaltou que a temática do evento em muito pode contribuir para enfrentar a litigiosidade no Brasil. “Temos aqui uma rica oportunidade para compartilharmos não só as experiências vividas, mas, sobretudo, os desafios que o Direito e as circunstâncias nos estão impondo, a fim de que possamos reduzir o contencioso judicial no Brasil”, disse, antes de direcionar sua apresentação para a relação profunda que existe entre a atividade econômica, o crédito e os litígios que envolvem o setor bancário. Citando como exemplo o crescimento recente na concessão de crédito no País, de 15% para pessoas físicas e de 10% para pessoas jurídicas (dados de outubro, em relação a igual período de 2018), ele destacou a importância das normas que vêm sendo editadas pelo poder Legislativo para um ambiente jurídico propício, a fim de que o setor bancário possa desenvolver o papel que tem de indutor do crescimento econômico. “São necessárias



O vice-presidente da Febraban, Isaac Sidney, durante sua fala na abertura do Seminário

regras claras e objetivas e um cenário político-econômico estável. Esses valores são da própria essência de um ambiente de negócios atraente e seguro, de um mercado eficiente e competitivo”, afirmou. Sem críticas ao amplo acesso à Justiça que existe no Brasil, o executivo destacou a necessidade de estabelecer critérios objetivos para a concessão da justiça gratuita, do contrário “nosso país seguirá sendo campeão de litígios judiciais”, acrescentou.

Coordenador científico do Seminário, o ministro **Antonio Saldanha Palheiro**, declarou que, hoje, dada sua estrutura e no que tange a essa cooperação em nome da desjudicialização, o serviço extrajudicial está absolutamente subutilizado. Os números expressam melhor seu ponto de vista: do total de 5.570 municípios, mais da metade, ou 2.860, não contam com um fórum instalado, mas todos eles têm um serviço extrajudicial, que poderia ser utilizado de forma mais estruturada e eficiente. O ministro também citou uma pesquisa do Datafolha, que mostra que 88% da população considera os cartórios extrajudiciais os mais confiáveis dentre os entes do serviço público de modo geral. “Eu os classifico como um serviço auxiliar da Justiça de grande monta e que pode ter as suas atribuições alargadas em muitos setores. Cabe a todos nós, mas principalmente aos delegatários nos alertar e nos trazer indicações do que pode melhorar e nos ajudar a resolver essa questão dos milhões de processos que nos afligem”, opinou.

O ministro **Humberto Martins** lembrou que estamos avançando muito bem no campo da modernização e da otimização da atividade notarial e registral. “Os serviços extrajudiciais são de grande relevância para a sociedade

brasileira. As medidas do CNJ no incentivo às ações de autocomposição de litígios e de pacificação social têm procurado possibilitar que os cartórios disponham de mecanismos para a resolução extrajudicial”, disse, referindo-se aos Provimentos que foram foco do evento.

Para o ministro **João Otávio de Noronha**, presidente do STJ, antes de tudo, é necessário mudar comportamentos e, conseqüentemente, a cultura da judicialização, que tanto mal faz à obtenção do valor Justiça. “É preciso entender que, no Brasil, o monopólio é da jurisdição e não da Justiça. Justiça pode-se obter nas negociações privadas, na conciliação, na mediação, na arbitragem. É um país que tem um Judiciário asoberbado, com cinco tribunais regionais federais para uma área territorial imensa, cujo TRF-1 soma 80% dessa área e jurisdiciona 14 estados. Como é que podemos falar em celeridade, como é que podemos dar vida e concretizar aquela promessa constitucional da duração razoável do processo, e como é que podemos obter Justiça no seu valor absoluto?”, declarou. Ele também mencionou a capilaridade que têm os cartórios no País, únicas instituições a cobrir 100% do território nacional. “Assim sendo, é de boa inteligência que utilizemos esta estrutura bem organizada”, concluiu.



O coordenador da Comissão de Estudos do anteprojeto da Lei da Execução Extrajudicial, Joel Dias Figueira Junior; o diretor jurídico da Febraban, José Virgílio Vita Neto; o Ministro Luis Felipe Salomão; o Juiz Auxiliar da Corregedoria Nacional da Justiça, Alexandre Chini, durante o primeiro painel “Medidas Extrajudiciais para a Recuperação de Crédito”



O tabelião André Gomes Netto, do 5º Ofício de São João de Meriti, durante sua fala no segundo painel: “Pagamento postergado de protesto e parcelamento de dívida”, mediado pelo Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, do STJ; com participações da presidente do IEPTB-DF, Ionara Gaioso; e do Juiz de Direito Fábio Porto, do TJRJ

Fotos: Cris Ludocriarte

**Recuperação de crédito** – O primeiro painel, “Medidas Extrajudiciais para a Recuperação de Crédito” (sobre o provimento 72 do CNJ), foi presidido pelo ministro **Luis Felipe Salomão**, que destacou a importância do evento sobre um tema que vem sendo debatido em todo o mundo. “Alguns processualistas percebem o momento atual como uma nova ordem constitucional jurídica de solução de conflitos. Hoje, fala-se mais em autorregulação, na busca de soluções próprias de cada corporação, de cada segmento. Não se fala mais tanto em governo, mas em governança. Há inúmeros exemplos bem-sucedidos de autorregulação, e que estão em linha com esse debate que hoje nos apresenta”.

O diretor jurídico da Febraban e do Banco Itaú, **José Virgílio Vita Neto**, trouxe sua experiência naquela instituição financeira privada para falar sobre contencioso cível massificado.

O juiz auxiliar do CNJ, **Alexandre Chini**, falou sobre a importância de criar condições objetivas ao acesso à Justiça, de maneira a promover a desjudicialização, citando como exemplo o Projeto de Lei nº 10.940/2018, de autoria da Comissão Mista de Desburocratização do Senado Feral, que altera a Lei nº 9.492/1997, para definir os títulos e os documentos de dívida suscetíveis de protesto. Ele fez uma breve revisão histórica das medidas alternativas de solução de conflitos, lembrando que este é um conceito muito antigo, empregado desde, pelo menos, o Império Romano. Avançando sobre os números da litigiosidade no Brasil, Chini focou nos dados da Justiça estadual. “O Poder Judiciário gastou,

no ano passado, R\$ 90 bilhões, sendo que pouco mais da metade, R\$ 53 bilhões, apenas com a Justiça estadual”. O magistrado também falou sobre a importância dos cartórios de protesto. “Dizer que os cartórios são ineficientes e que deveriam desaparecer é um discurso de quem efetivamente desconhece a atividade notarial e registral. Os cartórios, como agentes de tributos, recolheram em 10 anos R\$ 300 bilhões, em média, por ano. Nosso sistema é o mesmo utilizado em 88 países, entre eles sete das maiores economias mundiais”. Referindo-se aos Provimentos 72, 86 e 87, Chini ressaltou sua contribuição no sentido de trazer novas possibilidades aos microempreendedores, que não têm condições de executar seus títulos. “Essas medidas trazem cidadania empresarial ao mercado, e acabam fortalecendo a atividade notarial, por consequência, ajudando a recuperar a economia do nosso país”.

O Coordenador da Comissão de Estudos do anteprojeto da Lei da Execução Extrajudicial, **Joel Dias Figueira Junior**, chamou a atenção para o que define como “cultura brasileira de conflitos”. “Enquanto não tivermos um programa nacional republicano para transmitir não só às universidades, mas também aos cursos básicos, a importância da resolução de conflitos, não conseguiremos

obter êxito”. Ele mencionou como uma das alternativas legais da atualidade o Projeto de Lei nº 4.257/2019 (Senador Antonio Anastasia, PSDB/MG), em trâmite no Congresso Nacional, que modifica a Lei nº 6.830/1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária. “O texto atende em absoluto as necessidades da magistratura na exata medida em que pode promover uma redução aproximada de 13 milhões de demandas no Judiciário”, enalteceu.

**Os custos do protesto** – O segundo painel tratou de “Pagamento postergado de protesto e parcelamento de dívida” e foi mediado pelo ministro **Paulo de Tarso Sanseverino**, que elogiou os palestrantes, por sua capacidade de trazer informações sobre os novos dispositivos legais. “Não basta editar esses provimentos, é muito importante divulgá-los. Eu, pessoalmente, sairei daqui muito mais esperançoso com um futuro melhor para economia do Brasil”, pontuou.

O primeiro palestrante foi o juiz **Fábio Porto**, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), que também apresentou um cenário local da judicialização: no Rio de Janeiro, considerada apenas a Justiça estadual, são 11 milhões de processos para uma população de aproximadamente 17 milhões de habitantes. “Eu acredito na transformação do oficial de protesto em agente de execução, como acontece em outros países onde a atividade executiva não é realizada pelo Judiciário, como na França, na Alemanha, em Portugal, na Itália e na Suécia. Defendo que é realmente a solução para essa demanda que temos hoje no País”, declarou.

O tabelião **André Gomes Netto**, do 5º Ofício de São João de Meriti (RJ), discorreu sobre a Lei nº 13.775/2018, que dispõe sobre a emissão de duplicata sob a forma escritural. “Com a chamada Lei das Duplicatas Eletrônicas, o protesto de títulos detém uma efetividade de cerca de 65% de pagamento em apenas três dias úteis, o que é algo sem precedentes. Porém, infelizmente, há um sistema de pagamento antecipado de emolumentos, e uma margem imensa de usuários ficava fora desse sistema tão efetivo”, esclareceu, para comentar a mudança promovida pelo Provimento 86 neste aspecto, ao postergar esses custos. “Assim passou-se a permitir que, sem nenhuma burocracia, qualquer credor, pessoa física ou jurídica, de qualquer lugar do Brasil, leve seus títulos gratuitamente a cartório”, declarou.

A presidente do IEPTB-DF, **Ionara Gaioso**, seguiu a via da abordagem de aspectos específicos do Provimento 86, em especial seu impacto sobre a prestação de serviço nos cartórios de protestos do Brasil, além de fazer uma comparação desse dispositivo com o Provimento 87. “Temos a chave principal para resolver a questão da judicialização e do crédito no Brasil, que é cooperação. Assim como as grandes empresas somam forças para que possam diminuir custos, aumentar desempenho e entregar



O diretor de regulação do Banco Central, Otávio Damaso, palestrando durante o terceiro e último painel do Seminário que teve como tema “Duplicatas eletrônicas e a central nacional de protesto” mediado pelo Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, do STJ; com participações de Daniel Carnio, juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça; e do Ministro Antonio Carlos Ferreira, do STJ



Ministro Antonio Saldanha Palheiro, coordenador científico do Seminário, durante encerramento do encontro

melhores resultados, o Poder Judiciário e os cartórios extrajudiciais precisam unir forças com o mercado financeiro, com a sociedade civil e com os pequenos varejistas. Cada um pode contribuir com seu trabalho, sempre com esse espírito de bem servir, de contribuir para a evolução e com a economia desse país”, disse, passando então a apresentar quais são as principais críticas dos usuários dos cartórios de protesto e as expectativas sobre como o Provimento 86 e 87 poderão ampliar o uso do serviço público de protesto.

**Central Nacional de Protesto** – O terceiro e último painel do Seminário teve como tema “Duplicatas eletrônicas e a central nacional de protesto (Provimento 87)” e foi mediado pelo ministro **Ricardo Villas Bôas Cueva**, que destacou a criação da Cenprot e elogiou a assertividade das palestras apresentadas no evento. “Tivemos um painel em que cada um dos expositores trouxe um aspecto diferente, fazendo um quadro muito iluminador dessa verdadeira revolução que tem acontecido no Brasil com a duplicata eletrônica. E isso certamente terá um impacto enorme no aumento da segurança jurídica e na disponibilidade de crédito para o crescimento da economia brasileira”, declarou.

Primeiro palestrante do painel, **Daniel Carnio**, juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça, focou sua exposição na duplicata eletrônica (escritural), resgatando um pouco da história desse tipo de documento, que já existia como “duplicata virtual”. A diferença entre as duas está no fato que, de acordo com o texto legal, a emissão de duplicata escritural será feita mediante lan-

çamento em sistema eletrônico de escrituração gerido por quaisquer das entidades que exerçam esse tipo de atividade, portanto, os tabelionatos de protesto. “O Provimento 87 também corrigiu um problema de barreira logística, porque ainda que os emolumentos fossem postergados para o final do processo, o credor teria que realizar o protesto na praça de pagamento do título. Com a existência da Central, isso é feito eletronicamente, pela internet, sem custo de antecipação de emolumentos e mediante o pagamento de uma taxa de conveniência que nada tem a ver com tributo”, apontou.

O diretor de regulação do Banco Central, **Otávio Damaso**, falou sobre o conceito de *open banking* e sua relação com a duplicata escritural. O *open banking* reúne todas as informações relevantes sobre um cliente bancário, para que este possa utilizá-las como bem entender, permitindo, assim, o acesso a dados que até hoje estavam restritos à instituição financeira. Tal conceito está extremamente ligado à Lei Geral de Proteção de Dados, que transferiu a propriedade da informação ao cliente. Essas informações são extremamente valiosas para que o cliente possa conseguir crédito ou condições melhores em qualquer tipo de produto ou serviço financeiro. “O *open banking* tem uma analogia muito grande com a duplicata escritural. A nossa expectativa no âmbito do Banco Central e do Governo Federal é de que esse instrumento contribua muito para o fomento do

crédito e para o barateamento do crédito, principalmente para as micro e pequenas empresas, que hoje são segmentos pouco atendidos em termos de crédito no âmbito do sistema financeiro nacional”, afirmou.

Último expositor do evento, **Fernando Fontes**, presidente da Central de Recebíveis (CERC), declarou que há um potencial de crescimento significativo da oferta de crédito com as reformas discutidas no evento. “É um contexto totalmente novo de atuação, em que foi proporcionada segurança operacional e jurídica, de tal forma que não encontramos, talvez, nos últimos 50 anos desde a edição da Lei nº 5.474/1968. O que vai acontecer agora é que não há mais emissão de duplicata se não existe uma nota fiscal eletrônica, se a operação não está devidamente escriturada na contabilidade fiscal da empresa fornecedora daquela mercadoria. De modo que, ao contratar a escrituração das duplicatas, este empresário está autorizando um sistema regulado pelo Banco Central a obter os dados de todas essas notas fiscais junto à Secretaria da Fazenda. Uma vez que essas duplicatas constem no sistema de escrituração, elas serão imediatamente apresentadas aos seus devedores, aos sacados, para que eles apresentem qualquer oponibilidade de maneira tempestiva, assertiva, em recusa total ou parcial daquele título de crédito que foi indicado”, esclareceu.

**Ganhos de informação** – O ministro **Antonio Saldanha Palheiro**, coordenador científico do Seminário, fez o encerramento destacando os importantes ganhos de informação. “Embora tivéssemos conhecimento de tudo que está acontecendo, acredito que pela primeira

**“Estamos vislumbrando os cartórios extrajudiciais com uma função muito maior, mais profunda e mais dinâmica, de acordo com a modernidade, para a utilização dos serviços e, agora, também para uma contribuição efetiva para a prestação jurisdicional, desafogando o Judiciário e modernizando suas práticas”**

vez encaramos isso de uma forma sistematizada. O que estamos verificando é que se está construindo, com essas medidas, um novo microsistema das atribuições extrajudiciais. Estamos vislumbrando os cartórios extrajudiciais com uma função muito maior, mais profunda e mais dinâmica, de acordo com a modernidade, para a utilização dos serviços e, agora, também para uma contribuição efetiva para a prestação jurisdicional, desafogando o Judiciário e modernizando suas práticas”, concluiu o coordenador científico do Seminário.



# A OAB E O PRESIDENTE EDUARDO SEABRA

A Carta de Manaus e os Novos Rumos da Política de Redemocratização

**AURÉLIO WANDER BASTOS**

Membro do Conselho Editorial

Professor Titular Emérito da Universidade Federal Uni-Rio

**E**duardo Seabra Fagundes, ex-presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, entre 1979 e 1981, quando sucedeu exatamente à Lei de Anistia (28 de agosto de 1979), que completou 40 anos imediatamente após a extinção do Ato institucional nº 5 (13 de dezembro de 1968) e antecedeu a Emenda Constitucional nº 1 (31 de agosto de 1969), contribuiu decisivamente para recuperar a moderna história do Brasil, superando os traumas que sucederam a 1964/68. Eduardo Seabra, neste contexto, significa, exatamente, não apenas reconhecer o homem nos seus dilemas, mas os dilemas que transformam o homem na história, marcada pelas denúncias de ilegitimidade do poder autoritário e das normas de segurança nacional, cuja a revogação tornou-se necessária à redemocratização política do Brasil.

Por isto escrever sobre o ex-presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil Eduardo Seabra Fagundes, entre 1979 e 1981, significa descrever, se não o mas difícil e tormentoso período da história brasileira moderna, desarticular as marcas da



violência estatal, para articular um novo e democrático Estado de Direito. Estas especiais qualidades não deveram-se apenas a este especial advogado, filho de um dos mais ilustres administrativistas brasileiros, Miguel Seabra(1910/93), mas também a muitos outros advogados que dedicaram as suas significativas ações não apenas ao cotidiano das atividades profissionais, mas também aos ideais de liberdade para a desconstrução do autoritarismo político e jurídico que atravessou o Brasil entre 1964 e 1988.

Todavia, mesmo procurando fazer da sua gestão uma proposta de consenso político e reconstrução jurídica do Brasil, com uma proposta de Liberdade, como intitulou a VIII Conferência, realizada em Manaus, terra de origem política e profissional do futuro presidente da OAB Federal que o sucedeu, Bernardo Cabral, a sua gestão foi tragada pelo terror paraestatal, no seu desespero após a Anistia. O ato preliminar que afetou o ex-professor da USP Dalmo Dallari, provocou na sua violência a morte de Lyda Monteiro (27/08/1980), secretária executiva do Conselho Federal, na sede ainda no Rio de Janeiro, por estilhaço disparado pela crueldade anônima. Este fato é um concreto exemplo dos que faleceram nesta luta de divergências, mas também dos inocentes herdeiros de uma tragédia.

Na VIII Conferência, nos seus processos de instalação, realizada em Manaus, entre 18 e 22 de maio de 1980, ano do Cinquentenário da Ordem dos Advogados, cujo tema foi Liberdade, como pressuposto das diferentes palestras sobre a construção de uma ordem jurídica democrática, postas pela sociedade e exigíveis pelo tempo histórico, nas suas 37 (trinta e sete) palestras técnicas, nas teses avulsas, e nos 7 (sete) quadros de concentração temática tudo transcorreu em perfeita ordem com exposições acompanhadas pela elite da advocacia brasileira. A Carta de Manaus (22 de Maio de 1980), se não foi diretamente inspirada pelas demandas temáticas, elas subsidiaram os seus propósitos jurídicos de um Brasil comprometido com a liberdade e a democracia, como queria o presidente Eduardo Seabra. No entanto a Carta já dava sinais, já mostrava alta sensibilidade para reconhecer o crescimento da ação sistemática do terror paraestatal, que sucedeu o desespero provocado pela Anistia. E se

converteu diretamente numa ação contra a ordem, fazendo de Eduardo Seabra o foco da ação, que replicou sobre Lyda Monteiro, mártir da abertura democrática.

O temário da Conferência de Manaus privilegiou temas como Direitos Humanos, que levou Eduardo Seabra a criar a Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal. Na Comissão de Defesa de Liberdade, independentemente da palestra de Heraclito Sobral Pinto, sobre a Liberdade e a Defesa dos Direitos Humanos, Herman Baeta observou que o critério de construção da democracia e de harmonização entre legitimidade e a legalidade, são as únicas formas possíveis de se adequar o poder às situações da vida social. Tício Lins e Silva, ainda nesse tema, falou sobre o abuso de poder na repressão a criminalidade.

Precursoramente, na história da OAB foi levantada a questão da proteção do meio-ambiente, quando este autor teve a oportunidade de expor o tema da Amazônia como pulmão e objeto da cobiça do mundo, conjuntamente com o ex-presidente da Ordem dos Advogados - Rio de Janeiro, Nilo Batista, quando também se pronunciou pela preservação das culturas indígenas. Eduardo Seabra, não apenas contribuiu decisivamente para a organização do temário, como esteve presente nas diversas palestras, no vasto trabalho de acompanhamento do cotidiano do Congresso.

A Carta de Manaus, foi um documento que Eduardo Seabra, como conclusão da VIII Conferência, deixou para a história brasileira, que o problema do poder é o exato reconhecimento da relações entre o Estado e os seus fundamentos de legitimidade. Não há poder legítimo sem consentimento do povo e os advogados brasileiros reconhecem que a falta de legitimidade do poder institucionalizado é uma violação à liberdade e do consenso social que (...) favorece o esmagamento dos mais fracos, combinando com a falta de controle da exploração das riquezas naturais. No entanto já se presentia a marcha dos acontecimentos e da radicalização futura, senão do Estado, dos bolsões setoriais contra a OAB.

Por incrível que pareça, os bolsões radicais responderam com novo atentado no RioCentro (30 de abril de 1981), sendo que com evidente imperícia, acionaram os dispositivos dos quais eles próprios foram vítimas. O



Eduardo Seabra Fagundes, ex-presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil



Ministro Marco Aurélio Mello, do STF, durante a abertura do I Seminário sobre Segurança Jurídica em Investimentos no Rio de Janeiro; acompanhado, na mesa de honra, pelo Desembargador Carlos Santos de Oliveira, presidente do TRE-RJ; pelo Ministro Douglas Alencar Rodrigues, do TST; pelo Ministro João Otávio de Noronha, presidente do STJ; por Hélio Cabral Moreira, presidente da Cedae; e por Tiago Salles, presidente do IJC

**“Eduardo Seabra, neste contexto, significa, exatamente, não apenas reconhecer o homem nos seus dilemas, mas os dilemas que transformam o homem na história, marcada pelas denúncias de ilegitimidade do poder autoritário e das normas de segurança nacional, cuja a revogação tornou-se necessária à redemocratização política do Brasil.”**

episódio eclodiu no Conselho Federal com força multiplicadora da situação provocada pelo novo atentado. Deixando, evidente, que “os bolsões” pretendiam desarticular uma política de abertura e composição que deslocassem o Presidente da República João Figueiredo, de uma posição arbitral e de equilíbrio para uma posição de confronto com a OAB, o que levou aos paradoxos que só a história explica.

O novo Presidente da Ordem Bernardo Cabral, (eleito em 1º de abril de 1981), na evidência dos fatos, fortaleceu as negociações com o Poder Central que evoluiu para as políticas de abertura gradual, que levaram às necessárias decisões para interromper o aprofundamento da crise. Estas negociações permitiram uma visível abertura que evoluiu para um governo civil (1985) e a subsequente convocação da Assembleia Constituinte, em 1987, quando foi escolhido Relator Geral o ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Bernardo Cabral, que tomou como propósito fazer da Carta de Eduardo Seabra as suas propostas preliminares de avaliação dentre os constituintes, que terminou com os debates constituintes e a subsequente promulgação da Constituição brasileira de 1988. 

## SEGURANÇA E SANEAMENTO, RECEITA PARA O RIO RETOMAR O CRESCIMENTO

Magistrados e gestores públicos debatem, em Seminário do IJC, concessão da CEDAE e outros passos para o Estado do Rio voltar a atrair investimentos

DA REDAÇÃO, POR RAFAEL RODRIGUES



Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel



Ministro do STF Marco Aurélio Mello

O Seminário sobre Segurança Jurídica em Investimentos no Rio de Janeiro reuniu ministros de tribunais superiores e gestores públicos, no Palácio Guanabara, sede do Governo do Estado, para debater como o Rio pode fortalecer a previsibilidade dos seus contratos de concessão para voltar a atrair investimentos. Realizado por iniciativa do Instituto Justiça & Cidadania, no início de dezembro passado, o encontro foi também uma oportunidade para discutir diferentes aspectos da concessão da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) à iniciativa privada.

A privatização da Companhia foi exigência da União para que o Rio pudesse ingressar no regime de recuperação fiscal de 2017, como contrapartida ao empréstimo de R\$ 2,9 bilhões contraído ao banco BNP Paribas, com prazo de pagamento em dezembro de 2020. O Governo do Estado optou pela concessão apenas parcial dos ativos da companhia, modelo que foi apresentado na véspera do Seminário, em evento no BNDES, a investidores e instituições financeiras.

O plano é manter a produção de água da região metropolitana sob a responsabilidade da CEDAE, controlada pelo Estado, e repassar aos operadores privados as redes de distribuição de água e de coleta e tratamento do esgoto. No interior, toda a operação será concedida.

Com a concessão, o Governador Wilson Witzel estima investimentos privados na ordem de R\$ 10 bilhões, apenas nos três anos iniciais, com impactos positivos sobre a saúde pública, a recuperação do meio ambiente e a geração de empregos. “A universalização da água e do saneamento é algo muito caro às populações mais pobres, assim como o é para todos a recuperação das nossas lagoas e da Baía de Guanabara. Dessa vez, definitivamente, vai acontecer”, comentou Witzel em suas boas-vindas aos participantes do Seminário.

**O preço da democracia** – A cerimônia de abertura contou com palestra do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) **Marco Aurélio Mello**, que falou sobre a necessidade de enxugar o Estado e otimizar sua atuação, que deve se concentrar na governança e nos serviços essenciais. O Ministro também comentou o papel imprescindível da segurança jurídica para a atração de investimentos em setores que o Estado, eventualmente, decida conceder à iniciativa privada.

“Paga-se um preço para viver em uma democracia. Esse preço é módico e está ao alcance de todos, é o respeito irrestrito, no campo privado e no campo público, ao arcabouço normativo, ao ordenamento jurídico. A vida em sociedade pressupõe segurança jurídica. (...) Os investimentos, em especial os estrangeiros, ocorrem na ordem direta da confiança que se tem no próprio Estado. Considerado o Estado Democrático de Direito, ideologias e paixões não têm e não podem ter lugar, sob pena de haver não o avanço, mas o retrocesso cultural”, finalizou o Ministro.

**Filé e osso** – “A segurança jurídica não pode ser apenas anunciada, precisa ser concretizada. (...) O Brasil quer previsibilidade, emprego e desenvolvimento. Para isso, precisa resolver a instabilidade na esfera jurídica. Vigem uma nova consciência, inegavelmente. A acessibilidade do Legislativo e do Judiciário têm sido importante para a mudança de pautas e comportamentos, no sentido de agregar à ordem jurídica a maior previsibilidade possível”, comentou o presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Ministro **João Otávio de Noronha**, que mediou a primeira mesa de debates.

“Problemas jurídicos complexos, questões judiciais pendentes em volumes imensos, que envolvem bilhões de reais, penalizam e tiram valor da empresa, exigem soluções muito mais complexas. O que passa, obviamente, pela segurança jurídica”, comentou na abertura de sua palestra o Presidente da CEDAE, **Hélio Cabral Moreira**.

Ele apresentou detalhes da concessão parcial que, há um ano e meio, vem sendo desenhada pela Companhia em parceria com o BNDES. Serão quatro áreas ou blocos de municípios, cada qual operada por um concessionário privado diferente, contendo regiões da cidade do **Rio de Janeiro** – o ‘filé’ do negócio – combinadas com blocos de municípios da região metropolitana ou do interior fluminense – o ‘osso’.

**Câmara Metropolitana** – As metas de universalização são de 95% do tratamento de água e 27% da coleta de esgoto após o quinto ano, 100% e 84% de esgoto, respectivamente, após 15 anos de concessão. O total de investimentos previstos ao longo de 35 anos é de R\$ 32,5 bilhões.

Moreira lembrou ainda que, desde o fim de 2018, quando foi criado o Instituto Rio Metrópole, o planejamento de programas estratégicos na região metropolitana passou a depender da análise prévia das 22 prefeituras que a integram. Por isso, antes de ser aberta a licitação, o modelo de concessão terá que ser aprovado pela Câmara Metropolitana, que tem como membros natos os 22 prefeitos da região.



Presidente do STJ, Ministro João Otávio de Noronha

“A segurança jurídica não pode apenas ser anunciada, ela precisa ser concretizada”

Ministro João Otávio de Noronha



Presidente da CEDAE, Hélio Cabral Moreira



Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro,  
Marcelo Lopes da Silva

**Aspectos Jurídicos** – Na sequência, o Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, **Marcelo Lopes da Silva**, lembrou que segundo *ranking* da revista Exame a CEDAE figura na 12ª posição entre as empresas de maior receita líquida do País. Quando considerada a taxa de crescimento de 2018, a CEDAE ficou em segundo lugar, com 10%, apenas atrás da Petrobras. “É com essa estrutura que estamos lidando, por isso é exigida tanta responsabilidade, para que esse modelo se concretize da forma mais segura”, comentou o Procurador-Geral.

Lopes da Silva admitiu que, invariavelmente, processos de privatização provocam disputas que vão parar nos tribunais, mas procurou tranquilizar os magistrados ao dizer que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) tem tomado todos os cuidados para reduzir a litigiosidade em torno da concessão da CEDAE. “Sempre há o participante que não vence o certame e irá questionar alguns aspectos. Os senhores ministros, desembargadores e juízes passarão por isso, mas podem ter a tranquilidade de que tudo foi visto com carinho, com segurança e com o desejo de que tudo dê certo, porque é um ganho enorme para o Estado do Rio de Janeiro que a água e o saneamento sejam providos a toda a população”, comentou.

**Terceirização** – O Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) **Alexandre Luiz Ramos** tratou de aspectos jurídicos da terceirização relacionados à privatização e concessão de empresas públicas. Antes, teceu comentários a respeito da segurança jurídica sob o ponto de vista das relações econômicas: “Um cenário em que o ambiente negocial é inseguro e instável aumenta o *spread* das operações. Quem investe vai buscar, para garantir o seu ROI (*return on investment*), um incremento dos preços de produtos e serviços. O que no final das contas evidencia o que o Brasil tem sentido, produtos e serviços caros se comparados aos padrões internacionais. Exatamente porque ainda estamos procurando um cenário de maior segurança, estabilidade e previsibilidade das regras do jogo”.

O Ministro ressaltou ainda a alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), feita em abril de 2018, quando se passou a exigir de todas as decisões do Judiciário uma análise de consequentialismo. “Hoje temos não só o trabalho tradicional, regido pela CLT, mas trabalhos prestados utilizando ferramentas de plataformas. Isso deve ser considerado pelo Judiciário como um todo, e não procurar enquadrar o avanço do futuro nas regras jurídicas do passado”, disse Ramos. Ainda sobre a terceirização, ele observou que no julgamento da ADPF nº 324, em agosto de 2018, o STF fixou a tese de que a terceirização é lícita em toda e qualquer atividade, seja ela meio ou fim.



Ministro do TST Alexandre Luiz Ramos

**Sonho antigo** – O Ministro do STJ **Luis Felipe Salomão** fez apresentação didática sobre a importância do sistema de precedentes para garantir a previsibilidade das decisões em um contexto de intensa judicialização, como o observado no Brasil. “Se um grupo de casos envolve o mesmo ponto, as partes esperam a mesma decisão”, observou o magistrado. Ele lembrou que o sistema de precedentes do CPC de 2015 é um sonho dos juristas brasileiros desde os tempos do Império, quando o antigo Supremo Tribunal de Justiça editou decretos (nº 2.684/1875 e nº 6.142/1876) para tentar criar precedentes vinculantes com força de lei.

O Ministro falou sobre outros esforços das cortes superiores para aprimorar o “Direito de precedentes”, como a criação do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR); o uso da inteligência artificial para triar as causas em busca de demandas semelhantes; e os julgamentos realizados no plenário virtual. “Se não houver uniformidade na interpretação das normas (pelos tribunais superiores), isso pode gerar sinalização muito negativa para os demais tribunais”, finalizou Salomão.

**Royalties e pacto federativo** – A segunda mesa foi conduzida pelo Ministro do STJ **Benedito Gonçalves** que logo passou a palavra à Vice-Presidente da OAB-RJ, **Ana Tereza Basilio**, que apresentou palestra sobre a questão dos royalties e participações especiais do petróleo. Ela lembrou que decisão liminar da Ministra do STF Cármen Lúcia, em 2013, impediu que os estados produtores, como o Rio de Janeiro, perdessem parte das suas receitas. Desde então, há expectativa em saber quando as ações movidas pelos estados prejudicados serão julgadas em definitivo, o que deve acontecer apenas em abril de 2020, segundo a pauta do STF.

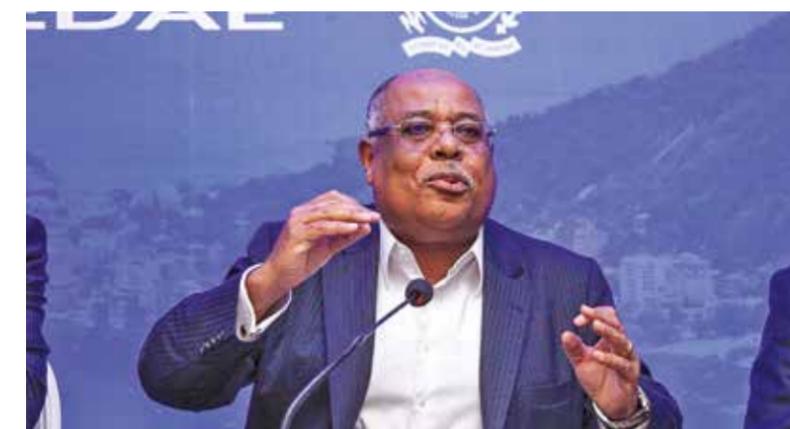
“O tema é de extrema relevância para o Rio de Janeiro e também para a segu-

rança jurídica daqueles que venham a investir em nosso Estado. Afinal, não há dúvida de que o risco de colapso financeiro do Estado representa instabilidade expressiva a novos projetos e investimentos”, pontuou Basilio.

A polêmica da questão, recordou a advogada, envolve definir se os royalties pertencem à União ou aos estados produtores. Pela regra geral da exploração de recursos minerais, os royalties são de propriedade da União. No entanto, a Constituição de 1988 estabeleceu exceções no caso do óleo e gás, em uma complicada engenharia para compensar outra exceção, a da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercado-



Ministro do STJ Luis Felipe Salomão



Ministro do STJ Benedito Gonçalves



Ministro do STJ Paulo de Tarso Vieira Sanseverino



Ministro do TST Douglas Alencar Rodrigues

rias e Serviços (ICMS). Em geral, o imposto reverte para o estado de origem, mas no caso dos derivados de petróleo e da energia elétrica, o ICMS fica com o estado que comercializa os produtos e serviços.

“Se for considerada que é verba originária, atribuída pelo poder constituinte aos estados, então a União não poderia desviá-la para os estados não-produtores”, pontuou Ana Tereza Basilio. Ela demonstrou a importância do tema em números. Em 2019, o Estado do Rio recebeu R\$ 14 bilhões a título de royalties e participações, o que representa 10% da receita estadual. Para comparar, o custo do Estado com Previdência durante todo o ano foi da ordem de R\$ 15 bilhões. Não fosse a liminar da Ministra Cármen Lúcia, o Rio deveria ter repassado R\$ 7 bilhões aos demais estados, reduzindo

sua receita em royalties à metade, em pleno regime de recuperação fiscal.

**Direito regulatório** – O Ministro do STJ **Paulo de Tarso Vieira Sanseverino** falou sobre o papel da jurisprudência dos tribunais superiores para conferir segurança jurídica à atividade regulatória. Segundo o magistrado, há uma tendência na jurisprudência do STJ de prestigiar a atividade das agências reguladoras em nome da segurança jurídica, efetuando controle estrito da legalidade da atuação das agências no mercado, já que às mesmas compete o exame dos aspectos técnicos e econômicos das atividades reguladas.

“Claro, o grande cuidado que devemos ter sempre é que as agências reguladoras cumpram adequadamente seu papel, atuando com isenção e imparcialidade, pois temos a preocupação de proteção, de tutela do consumidor”, ressaltou Sanseverino.

**Demissões** – O Ministro do TST **Douglas Alencar Rodrigues** falou sobre a validade da dispensa de trabalhadores celetistas nas estatais privatizadas. O magistrado explicou que as empresas públicas e de economia mista, equiparadas a empresas privadas, estão autorizadas pela legislação a demitir sem motivação específica, mesmo que os trabalhadores tenham sido contratados por concurso.

Segundo o Ministro, o entendimento foi fixado pela orientação jurisprudencial nº 247 do TST, após julgamento da validade de dispensa imotivada de funcionários dos Correios. Ele ressaltou que a negociação coletiva é a melhor forma de lidar com esse tipo de situação: “Acordos e convenções podem prever planos de desligamento incentivado, inclusive com cláusulas de quitação ampla dos direitos eventualmente pendentes a partir da alteração das relações jurídicas. A via da negociação coletiva representa, portanto, caminho importante para se obter a necessária segurança jurídica para as rescisões de contratos de trabalho”.

**Marco legal** – O Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro, **Lucas Tristão**, ressaltou o papel da estabilidade jurídica enquanto fator preponderante para a decisão de investir. Em sua avaliação, a mera aprovação do Marco Legal do Saneamento deve agregar R\$ 10 bilhões ao valor de mercado da CEDAE, justamente em função do aumento da segurança jurídica proporcionada pelo novo diploma legal.

“Contratos de concessão de serviços de água, esgoto e saneamento da CEDAE com os municípios vão perder sua natureza precária e passar a uma situação de definitividade consolidada, podendo ser agregados aos ativos no balanço patrimonial e, assim, trazer mais retorno para o Estado no momento da concessão. É um exemplo de como a segurança jurídica tem o potencial de viabilizar grandes investimentos e negócios”, opinou Tristão.

**Riscos inerentes** – A última mesa foi moderada pelo Ministro do STJ **Raul Araújo Filho**, que destacou que qualquer bom sistema jurídico visa atender simultaneamente dois valores fundamentais: justiça e segurança. “Com justiça, espera-se que os conflitos sociais recebam soluções razoáveis, que atendam à proporcionalidade, à lógica e ao bom senso. Quanto à segurança, espera-se o mínimo de previsibilidade. Para tanto, tem-se que prestigiar, observar, respeitar as normas que estão previamente estabelecidas”, comentou o magistrado.

Araújo Filho lembrou ainda que as atividades econômicas, por si mesmas, já envolvem vários riscos inerentes à economia. “Quanto a esses riscos, os empresários já fizeram seus estudos e estão dispostos a arriscar seus capitais. Já é bastante risco e inseguranças inerentes à economia. Não é preciso que se agregue outros riscos, inerentes à seara jurídica, que deve, ao contrário, ofertar o oposto, que é o ambiente de segurança e confiabilidade”, finalizou o moderador, antes de passar a palavra ao colega de Tribunal Ministro **Ricardo Villas Bôas Cueva**.



Ministro do STJ Raul Araújo Filho

**LINDB** – Cueva aprofundou a discussão sobre as mudanças na LINDB, iniciada na palestra do Ministro Alexandre Ramos. Explicou que com a pretensão de criar novas balizas interpretativas para a administração pública e, dessa forma, reforçar a segurança jurídica, em 2018 a Lei nº 13.655 incluiu na LINDB dez novos artigos.

Para o Ministro do STJ, a alteração da LINDB apenas reforça a tendência do ordenamento de se preocupar com a segurança jurídica, também demonstrada na edição do Código de Processo Civil com a criação de um sistema de precedentes, bem como a utilização de novos mecanismos de ampliação do contraditório, tais quais as audiências e outras formas de consulta pública.

Uma das alterações mais significativas na LINDB, segundo Cueva, foi a do art. 23, que prevê a criação de um regime de transição sempre que houver mudança no regramento, “de maneira a proteger a confiança legítima, que é um dos elementos centrais da segurança jurídica, da previsibilidade, da calculabilidade, que permite que se siga linha clara, objetiva, previsível e o investidor, o concessionário, possa saber exatamente qual será o resultado dos seus esforços”, explicou.

**Convencimento motivado** – Na palestra intitulada “Segurança jurídica, ativismo judicial e a nomofilaquia dos precedentes”, o Ministro do STJ **Antonio Palheiro Saldanha** disse considerar que o sistema de preceden-



Ministro do STJ Ricardo Villas Bôas Cueva



Ministro do STJ Antonio Saldanha



Vice-Presidente do STF, Ministro Luiz Fux

tes nacional é ainda incipiente. Entre as razões, destacou a formação dos magistrados com base no livre convencimento motivado. "O magistrado brasileiro tem uma resistência fortíssima em cumprir precedente, porque essa não foi a nossa formação. Temos que voltar para as escolas e tentar conscientizar a magistratura de que com esse panorama, com milhões de processos e normas abertas, temos que cumprir os precedentes", problematizou o Ministro.

Saldanha apontou ainda como razões da ineficiência do sistema de precedentes o fato da legislação ser calcada em normas genéricas (o que o jurista Lênio Streck denomina pan-principiologismo) e o ativismo judicial exacerbado. Disse ainda que o sistema não é objetivo, não dá orientações seguras e também peca por não ser digitalizado.

**Joia da coroa** – O Procurador do Estado **Roberto Hugo da Costa Lins Filho** foi escalado para apresentar palestra sobre a sujeição da CEDAE ao plano de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Segundo ele, houve consulta formal à PGE sobre a inserção da CEDAE na recuperação, pelo fato da Companhia ser superavitária, tendo obtido lucro superior a R\$ 800 milhões apenas em 2018.

Segundo Lins Filho, a conclusão do parecer da PGE é de que a CEDAE "necessariamente, como sociedade de economia mista em que o Estado do Rio de Janeiro tem participação de 99,99%, deve se inserir no plano de recuperação fiscal. Inclusive, ela é talvez o ativo mais valioso nessa delicada equação econômico-financeira".

**“Temos que conscientizar a magistratura de que com 100 milhões de processos e normas abertas, precisamos cumprir os precedentes”**

**Ministro Antonio Saldanha**

**Linha Amarela** – O encerramento do Seminário foi com palestra do Vice-Presidente do STF, Ministro Luiz Fux, que foi recebido pelo governador do Estado, Wilson Witzel, pelo coordenador científico do evento, Juiz de Direito Pedro Henrique, e pelo presidente do Instituto Justiça & Cidadania, Tiago Salles. Em seus comentários antes da palestra de Fux, o Governador disse estar preocupado com o funcionamento das agências reguladoras, para as quais defendeu o estabelecimento de um novo marco regulatório. Witzel também se disse preocupado com a falta de previsibilidade jurídica no cumprimento dos contratos de concessão e prestação de serviços.

"Recentemente, em Londres, investidores me perguntaram como nosso Judiciário pode ser aprimorado para que não se tenha tanta insegurança jurídica. Quando vemos uma situação como essa que aconteceu na Linha Amarela, é desesperador. Com todo o respeito, é desesperador porque passamos uma mensagem negativa sobre os contratos no Brasil. Além da insegurança jurídica do Judiciário, os contratos são outra questão que nos preocupa muito".

Por fim, antes de passar a palavra ao Ministro Fux, o Governador manifestou o desejo de participar de novas edições do Seminário Segurança Jurídica em Investimentos no Rio de Janeiro. "Vamos repetir isso. Estamos à disposição para fazê-lo na EMERJ ou na Escola Nacional de Magistratura. Precisamos levar essa discussão aos nossos juízes, para dar segurança jurídica aos investimentos", finalizou Wilson Witzel.

## RAIO X DA CEDAE

Criação: 1975  
Cobertura: 64 dos 92 municípios fluminenses  
Receita operacional: R\$ 5,2 bilhões/ ano  
Lucro líquido em 2018: acima de R\$ 800 milhões  
Empregos diretos: 7.500  
Indiretos: 12 mil indiretos

**Análise econômica** – O Ministro Luiz Fux defendeu a inclusão da disciplina Análise Econômica do Direito (AED) na grade curricular das escolas de Direito, para que alguns de seus instrumentos possam ser utilizados no enfrentamento à insegurança jurídica. Segundo Fux, a AED aumenta as possibilidades de conciliação e evita a insegurança decorrente da duração dos processos no País, preconizando a desjudicialização e/ou "contratualização dos processos" e conflitos.

Para fechar o Seminário, Fux citou poema de Fernando Sabino sobre segurança e as certezas: "De tudo, sempre ficaram três coisas: a certeza de que estamos começando, a certeza de que é preciso continuar e a certeza de que podemos ser interrompidos antes de terminar. Façamos da interrupção um caminho novo. Da queda, um passo de dança. Do medo, uma escada. Do sonho, uma ponte. Da procura, um encontro".



# NOVA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR

**PÉRICLES AURÉLIO L. DE QUEIROZ**

Ministro do Superior Tribunal Militar

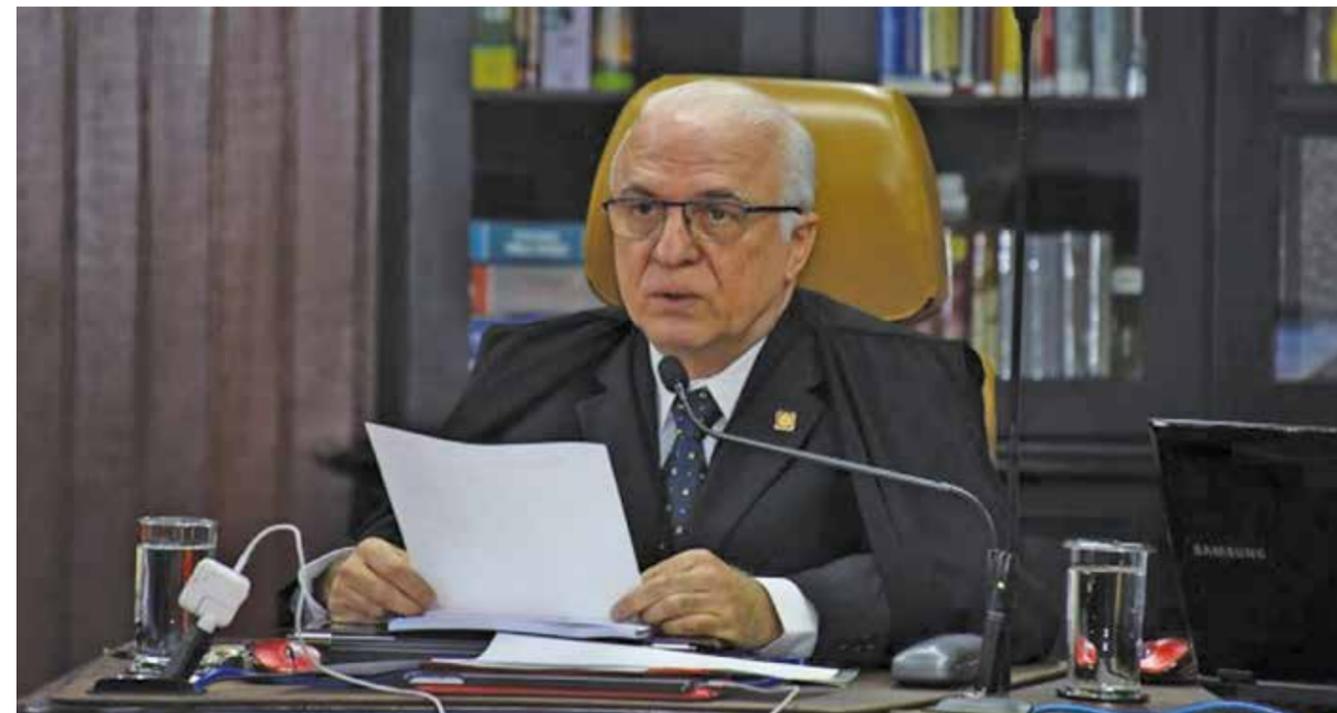
“Os soldados não são como os outros homens – eis a lição que aprendi de uma vida entre guerreiros”. Esta frase é do historiador britânico John Keegan, antigo mestre da Real Academia Militar de Sandhursts – Inglaterra, autor do livro “Uma história da guerra”. A meu ver, traduz com perfeição a ideia sobre o profissional das armas.

Únicos cidadãos com legitimidade constitucional para o uso letal da força, tem como dever o sacrifício da própria vida em prol da nação e dos seus concidadãos. Exercem a coragem como dever, o preparo permanente como condição inalienável da sua existência e o cumprimento da missão como objetivo.

Há mais de dois séculos, se estruturou em nosso país uma justiça especializada, a qual não pode desprezar que uma força guerreira se sustenta em princípios de hierarquia e disciplina, e que a aplicação justa e efetiva da justiça é fator indispensável ao exercício do comando. Esse órgão do Poder Judiciário próprio a que estão regularmente submetidos é a Justiça Militar (JM), também denominada *Justiça Castrense* ou *Justiça das Armas*.

O Superior Tribunal Militar (STM) funciona interruptamente desde 1808. É o mais antigo tribunal superior do país. Criado em 1º de abril daquele ano, devido à mudança da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, o então Conselho Supremo Militar e de Justiça sucedia o Conselho de Guerra de Portugal instituído em 1640. Com a República, passou a ser *Supremo Tribunal Militar*, e recebeu a denominação atual na Constituição de 1946. Sua marcante característica desde a origem é o escabinato, corte composta de militares e civis desde 1640, quando três desembargadores do Paço integravam o Conselho de Guerra de Lisboa ao lado de sete Generais, Marechais e Almirante, sendo um deles designado “promotor da justiça” (Regimento do Conselho de Guerra – Decreto Real de 23.02.1640 in ANTUNES, 1895)<sup>1</sup>

**“O Superior Tribunal Militar (STM) funciona interruptamente desde 1808. É o mais antigo tribunal superior do país. Criado em 10 de abril daquele ano, devido à mudança da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, o então Conselho Supremo Militar e de Justiça sucedia o Conselho de Guerra de Portugal instituído em 1640.”**



A jurisdição militar brasileira é formada pela Justiça Militar da União (JMU) e a Justiça Militar dos Estados (JME). A primeira destinada às Forças Armadas. A segunda, para as Polícias Militares (PM's) e Corpos de Bombeiros Militares (CBM's).

A JMU é constituída de 19 Auditorias, tendo o Superior Tribunal Militar como órgão de segunda instância. Seus jurisdicionados são os membros das Forças Armadas e, excepcionalmente, civis que cometam condutas ilícitas contra as Instituições Militares ou a ordem administrativa militar.

Sob a inspiração das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), ações subsidiárias e a necessidade de aperfeiçoar a segurança jurídica afeta aos militares empenhados em missões, surge a Lei 13.491, promulgada em 13.10.2017, alterando o Código Penal Militar de 1969. Trata-se da mais profunda alteração da Justiça Militar desde 1920.

A Justiça Castrense obteve status constitucional na Carta de 1934. Órgão jurisdicional especializado, recebeu a competência para processar e julgar o “crime militar”, além da perda do posto e da patente dos oficiais das Forças Armadas, naquela época conhecida pela abreviatura FFAA.

O legislador deixou a definição de “crime militar” para a lei ordinária, ou seja, o Código Penal Militar (CPM). Nele, estão previstos tipos penais que configuram “crime militar”, além das condições que caracte-

rizam uma infração penal, como tal espécie delitativa especial, considerados o local em que foi praticada, a pessoa do transgressor e da vítima, e a instituição ofendida. Enfim, diversas hipóteses em que um comportamento ilícito é delito castrense, o que o torna de competência da Justiça Militar.

Pois bem, além das figuras criminais existentes no Código Penal Militar, a Lei 13.491/17 ampliou sobremodo esse elenco para incluir, na competência da Justiça Militar, todos “os crimes previstos na legislação penal” brasileira. A meu entender, excetuou apenas crimes eleitorais, contra criança e adolescente, da lei de segurança nacional, e contravenções penais.

Sendo assim, a conduta ilícita que atente contra a Instituição Militar ou a sua ordem administrativa, praticada por ou contra militar em serviço, mesmo não inserida no CPM, mas que tenha previsão em alguma lei penal brasileira, está afeta à competência da Justiça Militar.

Nesse rol entram as seguintes leis, por exemplo: crimes ambientais, de licitações, crimes hediondos, crimes informáticos, organizações criminosas, “Maria da Penha”, lavagem de dinheiro, tráfico internacional de drogas, abuso de autoridade, assédio sexual, estupro de vulnerável, preconceito de raça e de cor, etc. Além

destes, todos os delitos previstos no Código Penal brasileiro que não encontram assento no CPM, em determinadas condições, podem ser considerados *crimes militares extravagantes* ou *crimes militares por extensão*.

A nova norma permite à JM aplicar toda a legislação penal brasileira. Como exemplo, a lei de crimes hediondos em casos criminais a envolver militares como vítima. Nesse aspecto, a prática de disparos contra aeronave do Exército a configurar tentativa de homicídio contra a tripulação, poderá ser enquadrada como *crime hediondo* (Lei 13.142/15), insuscetível de indulto, com penas mais severas, cumprimento da pena em regime fechado, entre outras restrições.

Outros exemplos importantes são os delitos de *Tortura*, previsto na Lei 9.455/1997, e também inserido no âmbito da Lei de Crimes Hediondos e de *Abuso de Autoridade* (Lei 4.898/1965), que antes da Lei 13.491/17, embora praticados por membros das Forças Armadas e auxiliares, eram julgados pela Justiça comum.

Algumas normas, por sua vez, em que pesem elencarem tipos com redação similar a do CPM, trazem elementos especiais referentes a determinado contexto. Cito o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Nesse caso, a doutrina ainda não é uníssona, mas se inclina pela aplicação do crime específico do CTB na Justiça Militar em detrimento daquele constante no *codex castrense*.

Acrescento a possibilidade de utilização da Lei de Organizações Criminosas (Lei 12.850/13) e do instituto da colaboração premiada, a qual já era admissível inclusive antes da entrada em vigor do novo diploma.

A alteração do artigo 9º do CPM criou a figura do “crime militar por extensão”, isto é, passou a caracterizar como “crime militar” qualquer figura delituosa fora do CPM, mas assim considerada em face de certas condições em que for cometida.

No modelo anterior, diversas condutas ilícitas, mesmo que praticadas em local sob Administração Militar ou contra ela, estavam excluídas da competência castrense, como por exemplo, crimes licitatórios previstos na Lei 8.666/1993 e crimes hediondos. Isto porque a JM só processava os crimes previstos no Código Penal Militar. Todos os demais, ainda que praticados por militar em função, contra integrante das FFAA ou contra a Administração Militar, recaía na competência da Justiça Ordinária comum ou federal.

Além da formidável expansão da definição de “crime militar” nas leis extravagantes e no Código Penal brasileiro, o crime doloso contra a vida – homicídio doloso, praticado contra civil por militar nas condições de serviço, sai da competência da Justiça Comum e Tribunal do Júri e retorna à Justiça Militar da União – após a alteração que havia sido dada pela Lei 9.266/96, visando reprimir casos de confronto entre policiais militares e civis. No entanto, o STM jamais a aceitou, tendo declarado sua inconstitucionalidade. Segundo levantamento estatístico confiável, esse número em dez anos não ultrapassou seis casos.

Especificamente sobre a atual redação do art. 9º do CPM, quanto aos delitos supracitados, a nova norma revogou o parágrafo único do dispositivo e, em seu lugar, inseriu os §§ 1º e 2º.

Da leitura do § 1º se observa que a regra geral inserida pela Lei 9.299/96 foi mantida: compete ao Tribunal do Júri o julgamento dos crimes dolosos contra a vida praticados por militares contra civil.

Não obstante, o § 2º define situações em que tais delitos serão julgados pela JMU. Cuida-se de fatos inseridos no contexto da atuação em serviço e soma à exceção já prevista pela Lei 12.432/11, que trouxe para a Justiça Castrense da União o chamado “abate de aeronave”. Trata-se de missões designadas pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Defesa; ações que envolvam a segurança de Instituição Militar; e atividades envolvendo operações de paz, GLO ou atribuição subsidiária.

A bem da verdade, aliado à posição adotada pelo STM, entendo que o dispositivo permanece inconstitucional, diante da clara violação ao art. 124 da Carta Magna, que trata sobre a competência da Justiça Castrense para o julgamento dos “crimes militares”. Em nada se alteraria a jurisprudência consolidada pela Corte, sobretudo porque o fundamento até então esposado permanece o mesmo. Cito julgado nesse sentido:

“EMBARGOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO. I- A competência da Justiça Militar da União, no caso concreto, é constitucional e em razão da lei. Atribuir, no caso vertente, a competência ao Tribunal do Júri para processá-lo e julgá-lo, o que só poderia ser alcançado, via mudança constitucional, porque o conceito de crime começou pela Constituição que dá competência exclusiva à Justiça Militar da União para processar e julgar os crimes militares definidos em lei, sem especificar em que situações, deixando isso a cargo da lei ordinária, como se vê do art. 124, preenchido o requisito constitucional, só então, passa-se ao art. 9º, do CPM, juntamente, com o tipo incriminador. [...]” (STM. EIFNU 57-90.2008.7.01.0301. Relator Ministro Sergio Ernesto Alves Conforto. Julgado em 18.2.2010. Publicado DJE 26.3.2010, grifo nosso).

Dito de outra forma, se não houve alteração do art. 124 da CF, permanece a atribuição da Justiça Militar da União para o julgamento dos crimes castrenses. De igual sorte, sabe-se que não é possível a norma infraconstitucional alterar regra de competência definida pela Carta Magna.

Outro modo de se analisar o dispositivo, seguindo a denominada interpretação conforme à Constituição Federal (CF), seria dissociar os crimes dolosos contra a vida praticados no contexto do art. 9º, § 1º, do CPM, da natureza de “crime militar”. Ou seja: nessa situação, para que a norma seja declarada constitucional, o fato deve ser considerado como crime comum, e então a competência para o julgamento corretamente designada para o Tribunal do Júri, na forma do art. 5º, XXXVIII, alínea “d”, da Carta Magna. Assim vem entendendo parcela da doutrina.

Portanto, e como exemplo prático, caso um militar pratique um homicídio contra civil, para se verificar o órgão do Poder Judiciário responsável pelo julgamento, deve-se ter em mente o contexto em que o ato foi realizado: se o membro das Forças Armadas atuou em situação particular, aplica-se o § 1º do art. 9º do CPM e a competência, de acordo com a orientação acima ventilada, cabe ao Tribunal do Júri. No entanto, caso ocorra, por exemplo, em operação de GLO, incorre-se no § 2º do mesmo dispositivo, pelo que o fato é caracterizado como “crime militar” de competência da Justiça Castrense.

**“Dito de outra forma, se não houve alteração do art. 124 da CF, permanece a atribuição da Justiça Militar da União para o julgamento dos crimes castrenses. De igual sorte, sabe-se que não é possível a norma infraconstitucional alterar regra de competência definida pela Carta Magna.”**

A doutrina aponta também a possibilidade de instituição do Tribunal do Júri no âmbito da JMU. A tese, defendida inclusive em *Voto-Vista* proferido pelo Ministro Dr. José Barroso Filho, no julgamento do Recurso em Sentido Estrito 144-54.2014.7.01.0101/RJ, julgado em 9.6.2016, não prevaleceu na Corte Castrense e nem encontra amparo na legislação vigente.

Vale asseverar que o art. 125, § 4º, da CF, estabelece expressamente a competência do Tribunal do Júri para o julgamento de militares dos Estados acusados da prática de delitos dolosos contra a vida de civis, pelo que norma infraconstitucional não poderia prever situação diversa. Dessa forma, a alteração inserida pela Lei 13.491/17 no § 2º do art. 9º do CPM não pode ser aplicada aos policiais e bombeiros militares.

Analisado o conteúdo material da norma, cabe-nos lembrar que a constitucionalidade da Lei 13.491/17 é objeto de impugnação no Supremo Tribunal Federal (STF). Duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) foram propostas: a ADI 5901 pelo PSOL e a 5804 pela Associação de Delegados de Polícia do Brasil. Não houve liminar. Ambas são da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

No que toca à natureza jurídica da Lei, a doutrina se inclina para uma vertente híbrida. Sabe-se de sua natureza material, uma vez que os crimes comuns passam a ser tratados como *crimes militares por extensão ou por equiparação*. Isso porque, como dispõe o art. 124 da Constituição Federal, à Justiça Militar apenas compete o julgamento dos “crimes militares”, assim definidos em lei.

No entanto, essa alteração de natureza jurídica traz uma importante repercussão processual, porque dispõe sobre competência. Dessa forma, tem vigência imediata, inclusive para fatos praticados antes de sua entrada em vigor, desde que não prejudique o réu. Decisões do Superior Tribunal de Justiça remeteram processos criminais que tramitavam em varas federais para a Justiça Militar da União, cujos fatos delituosos ocorreram em data anterior à promulgação dessa lei.

Conclui-se, portanto, que o alargamento da competência da JMU, assim como o retorno de sua competência para processar e julgar o integrante das Forças Armadas, autor de crime doloso contra a vida de civil, constitui indispensável **fator de segurança jurídica** aos oficiais e às praças empenhados em missões das

mais diversas fora do quartel, sejam elas Operações GLO ou ações subsidiárias.

Ao meu ver, constituirá fator de combate à impunidade, rapidez na apuração e no julgamento de fatos a envolver militares e civis, com reflexos positivos à hierarquia e disciplina.

Amplamente noticiados na imprensa, os fatos ocorridos no Morro da Providência, em 14.6.2008, quando um Oficial subalterno do Exército descumpriu ordem superior e liberou três jovens em área de facção rival, o que os levou a óbito. Passados dez anos, o processo que tramita em uma vara federal do Rio de Janeiro ainda não foi concluído. O julgamento do *crime militar de recusa de obediência* (art. 163 do CPM) foi sancionado pela Justiça Militar e teve o trânsito em julgado no STM em maio de 2011.

*Segurança jurídica* ou *princípio da confiança* ou *da proteção legítima*, conceito extraído do Direito Constitucional, condição inerente ao Estado Democrático de Direito, é tornar claríssimas as “regras do jogo”, o arcabouço das leis do país a que está submetido o cidadão.

No caso, o servidor militar em operações ou empenhado em atividade no âmbito criminal responderá perante a JM, preservando-se a celeridade do processo e julgamento, além de serem observados os princípios de hierarquia e disciplina.

A estrutura da Justiça Militar apresenta-se perfeitamente apta para cumprir sua destinação constitucional: processar e julgar os crimes de sua competência, com rapidez, especialização e imparcialidade. A nova lei consolida, no aspecto penal, a segurança jurídica que o país deve atribuir aos membros das Instituições Militares nacionais – Forças Armadas e Corporações estaduais. 

#### NOTA

<sup>1</sup> ANTUNES, José Ricardo da Costa Silva. “Compilação da Legislação Penal Militar Portuguesa – Desde 1446 até 30 de junho de 1895”. Lisboa, Imprensa Nacional. 1895. P. 10.

# O SISTEMA DE PRECEDENTES NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E O PAPEL UNIFORMIZADOR DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ

ARY RAGHIAN NETO

Corregedor Nacional da OAB

O legislador constituinte, no artigo 104 da Carta Magna, criou o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com o propósito de uniformizar a interpretação da legislação federal em todo país.

Entretanto, sem um sistema de precedentes ao tempo da Constituição de 1988, e sob a vigência do Código de Processo Civil de 1973, o que se viu foi um tribunal que produzia sua própria jurisprudência, notadamente nos recursos especiais, mas não conseguia cumprir seu papel uniformizador, na medida em que tribunais de segundo grau e juízes de primeiro grau, não estavam obrigados a seguir a orientação da Corte Superior, sendo certo, ainda, que a reforma de decisões inferiores que contrariavam o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não raro, esbarravam naquilo que se decidiu chamar de “jurisprudência defensiva”<sup>1</sup>.

Muito embora não seja o tema central deste artigo, vale transcrever o comentário de José Carlos Barbosa Moreira<sup>2</sup> acerca do efeito provocado nas partes e seus defensores, causados a partir da aplicação excessiva da jurisprudência defensiva: “É inevitável o travo de insatisfação deixado por decisões de não conhecimento; elas lembram refeições em que, após os aperitivos e os hors d’oeuvre, se despedissem os convidados sem o anunciado prato principal”.

Muito bem. Com o propósito de organizar um sistema de precedentes que pudesse prestigiar, dentre



outras, a função uniformizadora do Superior Tribunal de Justiça, o Código de Processo Civil de 2015, no artigo 926, contemplou a previsão de que os tribunais “devem” uniformizar a sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

A valorização da jurisprudência está presente em inúmeros dispositivos do Código de Processo Civil de 2015, com destaque para o instituto da tutela de evidência (art. 311, II); improcedência liminar do pedido (art. 332) e, ainda, o cabimento de reclamação (art. 988), entre outras hipóteses.

Mas, definitivamente, sobressai o papel uniformizador do Superior Tribunal de Justiça, a partir do que dispôs o artigo 927 do Código de 2015, que elencou diversos provimentos judiciais que passam a ser vinculantes e, portanto, de observância obrigatória.

Rapidamente, a doutrina se debruçou sobre esses dispositivos que tratam do sistema de precedentes

e teve início o debate a respeito do alcance dessas normas processuais, notadamente qual seria a correta interpretação semântica do termo "observarão" contido no art. 927, caput, do NCPC.

Ninguém melhor e com maior autoridade do que o próprio Superior Tribunal de Justiça para decidir essa questão, no âmbito do Poder Judiciário, sem prejuízo do papel que é reservado à doutrina na ciência jurídica.

O ministro Luiz Felipe Salomão, do STJ, no Agravo Interno em Agravo em Recurso Especial n. 1.427.771-SP, julgado no dia 24 de junho de 2019, enfrentou essa questão quando decidiu o seguinte:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRODUÇÃO DE PROVAS. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO. SUFICIÊNCIA DAS PROVAS. DEVER DE MOTIVAÇÃO. ART. 927 DO CPC. ACÓRDÃO E SENTENÇA DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. NÃO CONSTAM DO ROL PRECEDENTES VINCULANTES. INEXISTÊNCIA DO DEVER DE ANÁLISE PORMENORIZADA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211 DO STJ. HONORÁRIOS RECURSAIS. MAJORAÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REVISÃO INVIÁVEL. SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

(...)

4. Com exceção dos precedentes vinculantes previstos no rol do art. 927 do CPC, inexistente obrigação do julgador em analisar e afastar todos os precedentes, acórdãos e sentenças, suscitados pelas partes.

(...)

Portanto, o que se tem a partir da interpretação do Superior Tribunal de Justiça é que o alcance do vocábulo "observarão" remete o julgador aos incisos do artigo 927 do Código de Processo Civil que elenca os precedentes vinculantes, dotados, conforme o caso, de efi-

cácia normativa ou intermediária, na lição do i. ministro Luiz Roberto Barroso<sup>3</sup>.

Para além disso, não é obrigado o magistrado ou a Corte, imiscuir-se nos "precedentes, acórdãos e sentenças suscitados pelas partes", conforme se lê do voto do ministro Luiz Felipe Salomão, do STJ.

O que se extrai do caso concreto é que a parte pretendia que o tribunal estadual aplicasse o mecanismo de associação ou distinção entre a situação retratada nos autos e outra assemelhada enfrentada noutra julgamento, tanto em primeira como em segunda instância, indicado a título de "precedente".

O relator, então, afastou a violação aos artigos 489 e 1.022 do NCPC, aduzindo com propriedade que "a referida sentença, bem como o acórdão supracitado não constam do rol do art. 927 do CPC, o qual aponta lista dos precedentes qualificados de observância obrigatória dos julgadores, os quais, quando não aplicados, necessitam de distinção expressa e fundamentada para serem afastados".

Portanto, andou muito bem o Superior Tribunal de Justiça, a partir do voto do ministro Luiz Felipe Salomão, no caso acima indicado, no exercício da função uniformizadora da Corte, ao lançar luzes sobre o alcance da expressão semântica "observarão" contida no artigo 927 do Código de Processo Civil, com o propósito de segregar decisões com eficácia normativa de outras com perfil meramente persuasivos, com o propósito de valorizar o sistema de precedentes brasileiro de caráter vinculante e torna-lo seguro para os operadores do sistema de justiça.

É bem verdade que essa decisão da Quarta Turma do STJ não possui a natureza de precedente qualificado e de observância obrigatória, já que está fora do elenco do artigo 927 do CPC; entretanto, por se tratar de uma decisão alicerçada em fatos relevantes e totalmente inovadora, certamente assume a posição de precedente e influenciará nos casos futuros, inegavelmente. 

#### NOTAS

1 Prática adotada pelos tribunais brasileiros, em especial, as cortes superiores, para o não conhecimento dos recursos em razão do apego formal e rigidez excessiva em relação aos pressupostos de admissibilidade recursal.

2 Restrições ilegítimas ao conhecimento dos recursos", Forense, Rio de Janeiro, v. 386, 2006, p. 155.

3 <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-trabalhando-logica-ascensao.pdf>

# A RELAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

**DÉBORA MALIKI**

Juiza Federal

## Os direitos fundamentais da primeira geração e a Justiça Administrativa

Da mesma maneira que tivemos uma evolução do sistema constitucional, a justiça administrativa também teve sua evolução através dos tempos.

A partir desse contexto histórico, percebe-se que a primeira geração, vinculada ao Estado Liberal pós-absolutista é centrada na individualidade ideologicamente de resistência e oposição ao Estado-opressor.

No Brasil, pós 1988, a Constituição garantiu no artigo 5º os seguintes direitos: de petição; inafastabilidade do Poder Judiciário; devido processo legal; contraditório e ampla defesa; duração razoável do processo no âmbito administrativo e judicial e os remédios constitucionais: mandado de segurança e *habeas data*, dentre outros.

Nosso sistema, como que numa mutação constitucional, sofreu influência do direito comparado. Em se tratando de matéria processual, o país inicialmente estava vinculado a *civil Law* e, posteriormente foi sofrendo grande influência dos países da *common Law*, alterando o regime processual, de forma a fazer um sistema híbrido.

A Justiça administrativa se insere nessa situação passando também por todas essas influências externas dos outros países.

O sistema norte-americano da *common Law* de precedentes é completamente diferente do sistema francês da *civil Law*. Naquele sistema, para o caso ir a julgamento, primeiro deve-se



provar que a questão alcança tamanha relevância a ponto de ser submetida à Corte, posteriormente, admitida a questão, a mesma é decidida e se torna um precedente. O precedente é uma regra, uma norma que não é mais questionada, que todos seguem sua orientação inclusive às instâncias administrativas. O sistema *civil Law*, de origem romana, trata de um sistema positivista, no qual a norma geral abstrata busca estabelecer uma moldura para determinados comportamentos da vida e casos futuros. Os conflitos são resolvidos através de uma subsunção dos casos a lei.

No Brasil, consagrou-se a garantia constitucional do acesso à jurisdição e os instrumentos que assegurassem acesso à justiça, com fito da paz social, ou seja, pacificação. Para que haja efetividade, não basta que seja assegurado o acesso à Justiça ou facilitado seu acesso. Faz-se necessário que as decisões, o julgamento e seu resultado sejam úteis e capazes da produção de efeitos práticos na vida social.

O direito de acesso à justiça constitui, portanto, garantia elementar da realização do Direito, da manutenção da paz social e da proteção do ser humano. Isso implica no dever estatal de assegurar justiça aos seus jurisdicionados, o que se obtém com a garantia de um devido processo legal, o qual culmina em decisões justas e efetivas a quem dele necessite e que proteja, na realidade social, direitos subjetivos, interesses e princípios gerais do direito – positivados expressamente ou decorrentes de derivação sistêmica – consagrados na ordem jurídica.

Seguindo essa linha de raciocínio, a jurisdição administrativa no Brasil, via de regra não tem um fim em si mesma. Isso quer dizer que da decisão do procedimento administrativo, mesmo que em última instância, caberá recurso para Poder Judiciário que,

não poderá se furtar a conhecê-lo. Acresce-se o fato da decisão administrativa não fazer coisa julgada definitiva.

Verifica-se, portanto, uma dualidade de sistemas para análise dos atos Estatais, que acaba por acarretar num inchaço do Poder Judiciário. Nesse ponto, questiona-se se o Estado, através da justiça administrativa, não poderia realizar seu papel de forma definitiva garantindo os direitos a produção de provas e duração razoável do processo.

#### **A Justiça Administrativa no Brasil em comparação com outros países**

A jurisdição administrativa é a atividade que a Administração presta para solucionar conflitos entre particulares e o Estado. Já a Justiça Administrativa refere-se aos órgãos do Estado responsáveis por essa atuação Estatal.

No Brasil, os conflitos decididos pela Administração estão sujeitos a recurso na própria administração, muito embora não se revistam do caráter de definitividade nem coisa julgada. Trata-se de direito fundamental abarcado pelo artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, que consagrou expressamente que toda lesão ou

**“Para que haja efetividade, não basta que seja assegurado o acesso à Justiça ou facilitado seu acesso. Faz-se necessário que as decisões, o julgamento e seu resultado sejam úteis e capazes da produção de efeitos práticos na vida social.”**

ameaça de direitos estão sujeitas ao controle jurisdicional. Ao contrário do que ocorre em outros países que a decisão administrativa é definitiva não cabendo recurso. Ademais, não possuímos um código próprio que trata de questões administrativas, sendo criticável a falta de independência das autoridades da Administração, quando em posição de julgador, o que retira em parte sua legitimidade.

Além desses fatores, o Poder Judiciário Brasileiro está abarrotado de processos, a maioria que poderiam ser decididos no âmbito da própria administração em razão da auto-executoriedade de suas decisões. No entanto, a própria Administração, muitas vezes para satisfazer suas pretensões recorre ao Poder Judiciário, por exemplo quando tem que retirar invasores do seu terreno esbulho ou mesmo a própria execução fiscal que, após constituída a CDA que, goza de presunção de veracidade e legalidade, precisa do Poder Judiciário para cobrança dos créditos. O professor Ricardo Perlingeiro<sup>1</sup> cita o modelo de adjudicação administrativa<sup>2</sup> dos Estados Unidos no qual a fase inicial da audiência é adversarial, permitindo que as partes produzam todas as provas enquanto que a revisão judicial é limitada, não cabendo ampla produção probatória.

Nos modelos da China, Argentina e Japão, a revisão judicial é aberta, a corte pode apreciar novas provas, inclusive, a decisão pode substituir a decisão da Administração quanto às questões de fato.

Nos modelos da França e Alemanha, a revisão é destacada do sistema judiciário, de competência comum e decide apenas questões de direito administrativo.

No plano internacional do âmbito da América Latina existe a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada em São José da Costa Rica, é um órgão judicial internacional autônomo do sistema da OEA, com caráter contencioso e consultivo. No plano contencioso, sua competência para o julgamento de casos, limitada aos Estados Partes da Convenção que tenham expressamente reconhecido sua jurisdição, consiste na apreciação de questões envolvendo denúncia de violação, por qualquer Estado Parte, de direito protegido pela Convenção.

**“Além desses fatores, o Poder Judiciário Brasileiro está abarrotado de processos, a maioria que poderiam ser decididos no âmbito da própria administração em razão da auto-executoriedade de suas decisões.”**

A Corte Internacional de Direitos Humanos tem jurisprudência no sentido de que é necessário garantir a jurisdição, não necessariamente garantir acesso ao Judiciário.

A experiência extraída dos países da *common Law* revela que a jurisdição não é atributo exclusivo do Poder Judiciário, podendo ser exercida por autoridades que integram o próprio Poder Executivo. Neste sistema, a solução do contencioso administrativo é retirada da autoridade envolvida no conflito e confiada a uma autoridade administrativa independente, perante a qual se desenvolve o devido processo legal<sup>3</sup>.

No Brasil, essa tutela foi conferida ao judiciário, ao contrário de outros modelos, como o francês que distribui a função jurisdicional entre o Poder Judiciário e um Contencioso Administrativo.

Não há uma definição conceitual concreta da Corte Interamericana sobre o que é o direito de acesso à justiça. A Corte Interamericana de Direitos Humanos possui o entendimento de que a expressão “garantias judiciais”, contida no artigo 8º da Convenção Americana, não impede que outros órgãos estatais, não pertencentes ao Poder Judiciário, pratiquem atos jurisdicionais, obser-

vando-se a cláusula do devido processo legal sempre que haja restrições a direitos individuais. Segundo a Corte, esta atuação pressupõe a existência de um órgão dotado das características da independência e imparcialidade<sup>4</sup>.

O modelo brasileiro de justiça administrativa de igual modo como o sistema judicial sofreu forte influência do constitucionalismo norte-americano, com a adoção do sistema judicial único (monista) no início de nossa República, em substituição ao modelo de jurisdição francês dualista até então vigente.<sup>5</sup>

Alguns países adotaram o sistema de jurisdição administrativa propriamente dita, no qual há um juiz independente e imparcial que resolve os conflitos de maneira definitiva na medida em que só podem ser questionados a legalidade ou abuso de direitos perante o Poder Judiciário.

No modelo norte-americano, e de maneira geral nos dos demais países que seguem a *common law* (Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia), a decisão administrativa é precedida de um procedimento contraditório, presidida por um juiz administrativo que não participou da fase de investigação e que é dotado de relativa independência. Assegura-se, ainda, a revisão da decisão inicial perante uma autoridade superior da própria agência ou perante um tribunal administrativo. A consequência da adoção deste modelo, que assegura contraditório prévio e efetivo na fase administrativa, é a redução do âmbito do controle judicial, em razão da deferência que é conferida às decisões proferidas por autoridades administrativas independentes e dotadas de conhecimentos técnicos específicos sobre a matéria em discussão. Assim, a revisão judicial fica limitada às hipóteses de ilegalidade ou ofensa ao princípio da razoabilidade. Em consequência, não há necessidade de investimentos de recursos na criação de uma estrutura judicial especializada, tampouco de regras processuais específicas para as

causas administrativas, já que a fase judicial não é tida como a mais importante<sup>6</sup>.

#### Conclusão

Conclui-se que a relação entre a Justiça Administrativa no Brasil e o Poder Judiciário é antiga desde a Constituição de 1988. Que os direitos fundamentais asseguram uma revisão da decisão administrativa pelo Poder Judiciário, importando num excesso de demandas na Justiça e infinidade de recursos, o que faz com que a pacificação social não seja alcançada em prazo razoável. Dessa forma, deveríamos reler a Justiça Administrativa, com olhos do direito comparado para que seja possível alcançar um sistema mais adequado a nossa realidade.



#### REFERÊNCIAS

ASIMOW. Michael. Cinco modelos de adjudicação administrativa (Justiça Administrativa). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol.4, n.1, p.129-165, jan/abr.2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50154.

Perlingeiro e Greco, 2009. Texto A *Jurisdição Administrativa no Brasil*.

Perlingeiro.Ricardo. *Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na America Latina*. Curitiba. Revista de Investigações Constitucionais. Janeiro/abril 2017.

Perlingeiro.Ricardo; Blanke. Hermann-Josef. Código de jurisdição administrativa. (o modelo alemão).

#### NOTAS

1 Perlingeiro.Ricardo.*Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na America Latina*. Curitiba. Revista de Investigações Constitucionais. Janeiro/abril 2017.

2 ASIMOW.Michael. Cinco modelos de adjudicação administrativa (Justiça Administrativa). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol.4, n.1, p.129-165, jan/abr.2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50154.

3 Disponível em <<http://file:///C:/Users/dlg/Downloads/SSRN-id3169613.pdf>>.

4 Disponível em <<http://file:///C:/Users/dlg/Downloads/SSRN-id3169613.pdf>>.

5 Disponível em <<http://file:///C:/Users/dlg/Downloads/SSRN-id3169613.pdf>>.

6 Disponível em <<http://file:///C:/Users/dlg/Downloads/SSRN-id3169613.pdf>>.



Juiz Alexandre Chini

## REGISTRO DE IMÓVEIS NA ERA DIGITAL

### ALEXANDRE CHINI

Juiz Auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça

### MIGUEL ANGELO DE ALVARENGA LOPES

Juiz Auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça

#### Introdução

Há um consenso entre os usuários do serviço de registro de imóveis que o Brasil precisa melhorar sua eficiência na gestão deste serviço público, trazendo-o para a "era digital" e, consequentemente, para a realidade vivida no Século XXI.

Para modernizar esse serviço público, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento nº 89, de 18 de dezembro de 2019, após sua prévia aprovação pelo plenário do Conselho Nacional de Justiça, regulamentando o registro eletrônico de imóveis.

Essa regulamentação era o passo que faltava para que o registro imobiliário entrasse definitivamente nos tempos atuais, que exigem qualidade e velocidade da informação, bem como eficiência nos serviços prestados.

Desde a promulgação da Lei nº 11.977/2009 já havia autorização para instituição de sistemas eletrônicos nos registros públicos em geral (art. 37).

Posteriormente, a Lei nº 13.465/2017 detalhou a forma de implementação do sistema eletrônico especificamente para o registro de imóveis, prevendo sua operação por uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, denominada Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR.

A regulação e a fiscalização das atividades do ONR cabe à Corregedoria Nacional de Justiça.

Foi a própria Lei nº 13.465/2017 que vinculou os registradores imobiliários dos estados e do Distrito Federal ao ONR, integrando-os em um sistema nacional denominado Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI.

Porém, para que fosse possível a efetiva implantação do SREI fazia-se necessária a regulamentação da geração, em formato eletrônico, do registro imobiliário e dos correspondentes livros de controle, bem como da prestação de serviços em tal formato.

Somente com a realização do registro em formato eletrônico estruturado é possível o oferecimento de serviços eletrônicos em níveis seguros e eficientes como demandado pelos usuários do serviço público de registro de imóveis nos tempos atuais.

O sistema de registro eletrônico de imóveis tornará possível o aumento do nível de automação dos processos internos das serventias, bem como otimizará a troca de informações com outras entidades públicas, como o Poder Judiciário, Ministério Público, Receita Federal, governos estaduais e municipais.

O Provimento nº 89/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça entrou em vigor em 1º de janeiro de 2020 regulamentando todos esses aspectos, estabelecendo 02 de março de 2020 como data limite para efetiva implantação do SREI.

Desde a Recomendação nº 14/2014, a Corregedoria Nacional de Justiça já havia divulgado a especificação do modelo de sistema digital que seria utilizado pelo Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

As diretrizes do modelo de sistema digital contidas na referida Recomendação foram incorporadas pelo Provimento nº 89/2019, contendo todos os parâmetros e requisitos técnicos para funcionamento do SREI.

#### O Código Nacional de Matrículas

A base para o funcionamento do sistema de registro eletrônico é o Código Nacional de Matrículas – CNM, “que corresponde à numeração única de matrículas imobiliárias em âmbito nacional” (art. 235-A da Lei de Registros Públicos).

O CNM além de gerar segurança jurídica e organicidade ao sistema, é uma forma de simplificar o acesso ao registro, uma vez que da própria numeração se extrai diversas informações como a referência à localização do registro imobiliário e respectiva serventia.

O ONR disponibilizará aos registradores e aos usuários mecanismos de geração dos dígitos verificadores das matrículas e de autenticação para verificar sua validade e autenticidade.

#### O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI

O SREI foi concebido pela norma regulamentar para ser um repositório eletrônico de dados, de caráter nacional, relativo ao registro imobiliário.

Tem como objetivo principal a universalização das atividades de registro público imobiliário, sendo instrumento jurídico adequado para dar cumprimento ao comando legal contido no art. 37, da Lei 11.977, de 2009, integrando o registro imobiliário eletrônico em todo o território nacional.

O SREI, que será gerido pelo ONR sob supervisão da Corregedoria Nacional de Justiça, tem a missão de garantir a segurança da informação e a continuidade da prestação do serviço público, observando sempre os padrões técnicos, critérios legais e regulamentares, promovendo a interconexão das unidades de registro de imóveis.

Na interligação de todas as unidades do serviço de registro de imóveis, o novo sis-

tema adotará a interoperabilidade das bases de dados, uma vez que tais dados permanecem nas serventias de registro de imóveis sob a guarda e conservação dos respectivos oficiais, que também respondem pela sua ordem e conservação (art. 24 da Lei nº 6.015/1973 e art. 46 da Lei nº 8.935/1994).

O SREI viabilizará a utilização, pelas serventias, das novas tecnologias de informação e de comunicação possibilitando a informatização dos procedimentos internos operacionais e de gestão, com maior eficiência na prestação dos serviços com base em tecnologia aplicada, redução de custos e prazos.

Uma das metas a serem perseguidas pelo SREI será o aperfeiçoamento do registro de imóveis em âmbito nacional, com aumento da segurança, precisão das informações e celeridade, melhorando a prestação do serviço público à população.

#### O Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC

Para o cidadão a parte mais visível do sistema será o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, que é destinado ao atendimento remoto dos usuários de todas as serventias de registro de imóveis do País por meio da internet, dentre outras atividades previstas.

O SAEC constitui-se em uma plataforma eletrônica centralizada que recebe as solicitações de serviços apresentadas pelos usuários remotos e as distribui às serventias competentes. Posteriormente fornece o produto resultante do serviço prestado pelo registrador competente.

Será possível ao cidadão através do SAEC:

- consultar de informações públicas como a relação de cartórios, circunscrição, tabela de custas e outras informações que podem ser disponibilizadas com acesso público e irrestrito;



Foto: Gil Ferreira/Agência CNU

Juiz Miguel Angelo de Alvarenga Lopes

“O sistema de registro eletrônico de imóveis tornará possível o aumento do nível de automação dos processos internos das serventias, bem como otimizará a troca de informações com outras entidades públicas, como o Poder Judiciário, Ministério Público, Receita Federal, governos estaduais e municipais.”

- b) obter informação de registro, solicitar emissão de certidão, apresentar pedido de registro, com exame e cálculo dos valores devidos.
- c) acompanhar o estado do pedido já solicitado;
- d) cancelar pedido já solicitado, desde que não tenha sido efetivado;
- e) regularizar o pedido quando há necessidade de alteração ou complementação;
- f) obter os resultados do pedido apresentado.

Haverá coexistência do SAEC com as atuais Centrais Estaduais de Serviços Eletrônicos Compartilhados. O SAEC passará a exercer a coordenação e o monitoramento das centrais estaduais visando sempre a universalização do acesso, com a prestação dos mesmos serviços em todo o País, com interoperabilidade.

A norma regulamentar prevê que em todas as operações do SAEC devem ser respeitados os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e, se houver, dos registros.

#### Informações à Administração Pública

Quanto à Administração Pública, o SREI prevê o intercâmbio de informações e dados entre as serventias, o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos públicos que necessitam de informações sobre os imóveis e seus proprietários.

As ferramentas atualmente existentes serão melhoradas e se tornarão mais eficientes.

Especificamente em relação à Administração Pública Federal as informações solicitadas serão prestadas através do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER, na forma definida em manual operacional que será submetido ao CNJ para eficácia junto aos registradores.

#### Estatuto do ONR.

Extrai-se do Provimento nº 89/2019 a urgência na aprovação do estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR, contendo as diretrizes previstas naquela norma, providência inicial para a efetiva implantação do SREI no exíguo prazo previsto.

O estatuto do ONR deverá ser aprovado pelos oficiais de registros de imóveis de todo o território nacional, reunidos em assembleia geral, convocada pelas entidades nacionais que os representam, alcançando os filiados e não filiados. A assembleia geral terá a supervisão da Corregedoria Nacional de Justiça.

#### Conclusão

Com a edição do Provimento nº 89/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça completou-se o arcabouço normativo necessário para que o Registro de Imóveis do Brasil finalmente alcance a era digital e se posicione como uma atividade de vanguarda no serviço público.

O aumento da eficiência, precisão e segurança do serviço de registro de imóveis é mais uma importante ferramenta para a retomada do desenvolvimento econômico e social do país, prevenindo conflitos e eliminando incertezas que muitas vezes impedem novos investimentos em áreas estratégicas urbanas e rurais.



#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição, Brasília, p. 1 – 130, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 02/01/2020.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DOU sessão 01, Brasília, p. 1 – 1, 12 1973. ISSN LEI-6015-1973- 12-31. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 02/01/2020.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 02/01/2020.

BRASIL. **LEI nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 02/01/2020.

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 14 de 02/07/2014**. Dispõe sobre a divulgação do resultado de estudos realizados para a especificação do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico - S-REI. DJE/CNJ nº 115, p. 19 – , 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2035>. Acesso em: 02/01/2020

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 89 de 18/12/2019**. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas - CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. DJe nº 263/2019, Brasília, p. 65 – 71, Dezembro 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 02/01/2020.

# BRUNO CALFAT

A D V O G A D O S



OAB/RJ 15.184/2014

O escritório **Bruno Calfat Advogados** tem o objetivo e a filosofia de prestar serviços de excelência, com foco no atendimento personalizado e de qualidade, com vistas à elaboração de estratégias e soluções jurídicas adequadas à demanda submetida por seus clientes.

A atuação dos membros do escritório se destaca nos órgãos do Poder Judiciário e na esfera administrativa, notadamente em procedimentos perante os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União, assim como em autarquias e órgãos públicos.

#### Áreas de atuação:

- Arbitragem;
- Direito Civil: *contratos, obrigações, sucessões e família*;
- Direito Empresarial e Societário;
- Direito Administrativo e Regulatório;
- Direito Constitucional;
- Direito Securitário;
- Direito Imobiliário;
- Direito Ambiental;
- Direito Internacional;
- Direito Eleitoral.

Av. Rio Branco, nº 99, 12º andar – Centro | Rio de Janeiro – RJ – 20040-004

Tels: 55 21 3590-1500 | Fax: 55 21 3590-1501

[www.bcalfat.adv.br](http://www.bcalfat.adv.br)

# GONÇALVES COELHO

---

ADVOCACIA



**SÃO PAULO**

Avenida Brigadeiro Faria Lima, 1478/1201 – Jardim Paulistano – (55) 11 3815 9475

[www.gcoelho.com.br](http://www.gcoelho.com.br)