

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.891, DE 2005

Regula o exercício das profissões de Árbitro e Mediador e dá outras providências.

**Autor:** Deputado NELSON MARQUEZELLI

**Relator:** Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

### I - RELATÓRIO

Examina-se o Projeto de Lei nº 4.891, de 2005, do Deputado Nelson Marquezelli, que regula o exercício das profissões de árbitro e mediador, caracterizadas pela realização do interesse que importe resolução de conflitos ou controvérsias relativas a direito patrimonial disponível; disputas negociais, contratuais, familiares, escolares, trabalhistas, educacionais, comunitárias, hospitalares, médicas e ecológicas; colaboração com a criação e circulação de riqueza; implementação da geração de confiança nos negócios; e colaboração com a paz social.

A proposição foi estruturada em 35 artigos. O art. 1º contém o objeto e o art. 2º enumera os requisitos para as profissões; o art. 3º torna exclusiva a nomeação adotada; o art. 4º dispõe sobre o exercício ilegal; os arts. 5º ao 8º dispõem sobre as atribuições e a coordenação das atividades; o art. 9º dispõe sobre a responsabilidade; os arts. 10 a 21 dispõem sobre a fiscalização do exercício da profissão; o art. 22 dispõe sobre as pessoas jurídicas que congreguem árbitros e mediadores; os arts. 23 e 24 dispõem sobre o registro e fiscalização profissional; os arts. 25 e 26 dispõem sobre anuidades, emolumentos e taxas; os arts. 27 a 31 dispõem sobre as penalidades decorrentes da infração à lei; e os arts. 32 a 35 contém as disposições transitórias e finais.

Na Justificação, após mencionar o alcance do fenómeno da globalização, o Autor aponta que a edição da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem, pode ser entendida como uma das principais reformas do nosso ordenamento jurídico nos últimos tempos, pois veio disciplinar instituto eficaz e célere para a composição de litígios. Sendo assim, efetiva-se a possibilidade de reduzir o “Custo Brasil”, com a utilização de um expediente em que as decisões são respaldadas na especialização técnica dos árbitros e mediadores e na permanente possibilidade de conciliação entre os interessados.

Afirma o Autor que, mediante os institutos criados da arbitragem e da mediação, os agentes sociais e os profissionais ligados às ciências jurídicas têm a possibilidade de desenvolver uma mentalidade de substituição dos excessos da litigância por uma madura busca da pacificação das disputas sociais, em que a força e a coerção são substituídas pela técnica, inteligência e criatividade.

O Autor prossegue dizendo que, ao lado de outras questões jurídicas, a arbitragem resolveria assuntos de interesse socioeconômico, tais como: investimentos de capitais, transferência de tecnologia, “joint ventures”, propriedade intelectual, seguros, resseguros, contratos e constituição/alteração/fusão/cisão de sociedades mercantis, operações imobiliárias, operações bancárias, questões sobre negócios marítimos, aeronáuticos, mercado de capitais, contratos rodoviários, ferroviários e marítimos, que têm na arbitragem um dos essenciais pontos positivos para a confiança dos negócios.

Entretanto, assegura o Autor que toda nova instituição pode ser alvo de cobiça e objeto de má interpretação por pessoas inescrupulosas, de sorte que muitos desvios ocorreram e continuam a ocorrer. Daí a necessidade de regulamentar o exercício profissional de árbitros e mediadores, bem como das atividades de entidades especializadas, a fim de manter no Brasil elevado nível de procedimento no aspecto técnico e ético.

Por fim, o Autor destaca que a prestação jurisdicional, tanto pública como privada, encontra-se entre as principais atividades requeridas pelas

comunidades para a paz. Sendo assim e diante das dificuldades notórias em que se encontra o Poder Judiciário brasileiro, cresce a importância dessa jurisdição privada para a satisfação dos interesses dos cidadãos, dentro de um processo rápido, informal e efetivo, do qual ele não pode mais prescindir.

A matéria, que tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (RICD, art. 24, II), foi distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD), bem como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, I, RICD).

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião realizada em 6 de novembro de 2013, rejeitou por unanimidade o Projeto de Lei nº 4.891, de 2005, nos termos do parecer do Relator, Deputado André Figueiredo.

Por fim, a Comissão de Finanças e Tributação, em 5 de abril do corrente ano, concluiu unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 4.891, de 2005; e, no mérito, pela rejeição, nos termos do parecer do Relator, Deputado Andres Sanchez.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno desta Casa, pronunciar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições que tramitam na Casa. Em cumprimento à norma regimental, segue, pois, o nosso pronunciamento sobre o Projeto de Lei nº 4.891, de 2005, que regula o exercício das profissões de árbitro e mediador.

Cabe apontar, inicialmente, que a proposição padece de vício de **inconstitucionalidade formal parcial**, por usurpação de iniciativa, em virtude da inobservância do disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, alínea “e” da Constituição Federal, precisamente no que concerne à criação e estruturação dos conselhos de fiscalização e controle profissionais.

Nos termos do art. 22, XVI, da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre a organização do sistema nacional de emprego e sobre as condições para o exercício de profissões. Sendo assim, a competência legislativa também é atribuída ao Congresso Nacional, nos termos do *caput* do art. 48, segundo o qual lhe cabe dispor sobre todas as matérias de competência da União. Nesse lineamento, não haveria qualquer impedimento à deflagração do processo legislativo por membro ou comissão desta Casa, caso a proposição se limitasse a regulamentar as profissões de árbitro e mediador.

Todavia, o Projeto de Lei nº 4.891, de 2005, extrapola os limites da atuação conferida ao Poder Legislativo, notadamente ao criar o conselho federal e os conselhos estaduais incumbidos da fiscalização e controle do exercício profissional. Nesse ponto, a proposição encontra obstáculo nos artigos 2º e 61, § 1º, alínea “e” da Constituição Federal. O segundo artigo citado, em decorrência da separação dos poderes previsto no primeiro, reserva ao Presidente da República, privativamente, a iniciativa das leis que disponham criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Ora, os conselhos de fiscalização profissional têm a natureza jurídica de autarquia, pois são criados por lei, ostentam personalidade jurídica de direito público, exercem atividade tipicamente pública e têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Por tais características, conquanto sejam denominadas de autarquias corporativas ou autarquias “*sui generis*”, a sua condição estatutária se equipara às demais entidades autárquicas, de modo a afastar iniciativa das leis que se destinem à sua criação e regulamentação.

Como guardião da Constituição, em diversas oportunidades o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre controvérsias jurídicas em que o ponto fulcral é justamente a observância do princípio da separação dos poderes e, de modo específico, o cumprimento do requisito formal da reserva de iniciativa.

Examinando proposição semelhante, o STF afirmou: “Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material” (ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, *DJE* de 11-9-2014).

Nessa e em diversas outras oportunidades, o Supremo Tribunal Federal aplicou o princípio da conformidade funcional ou justeza, segundo o qual o intérprete da Constituição não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional de repartição de funções estabelecido pelo legislador constituinte, haja vista ser o sistema constitucional coerente.

Assim, precisamente quanto à criação e estruturação dos órgãos de fiscalização e controle profissional, entendemos que a proposição encontra obstáculo nos artigos 2º e 61, § 1º, alínea “e” da Constituição Federal, padecendo, pois, de inconstitucionalidade formal parcial por vício de iniciativa.

Quanto à **constitucionalidade material**, não há objeção ao projeto de lei. A Constituição Federal estabeleceu no art. 5º, XIII, a liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, se forem atendidas as qualificações que a lei estabelecer. No referido dispositivo, podemos observar que a liberdade profissional foi erigida à categoria de direito fundamental, sujeito à regulamentação toda vez que o interesse público assim o exigir.

No entanto, no plano da **juridicidade**, cabe apontar a desnecessidade de edição de novas leis para se atingir os fins indicados nas disposições normativas ou na própria justificação da proposição, não havendo necessidade de inovação legislativa.

De um lado, o novo Código de Processo Civil instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) já confere especial destaque à mediação, prevendo e disciplinando a sua aplicação. Ademais, trata com o necessário detalhamento as atividades dos responsáveis, fazendo-o nos arts. 165 a 175, sendo que os conciliadores, os mediadores e as câmaras privadas de conciliação

e mediação serão inscritos em cadastro nacional e em cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal, que manterá registro de profissionais habilitados, com indicação de sua área profissional.

No tocante especificamente à atividade de mediação, cabe referir a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que também disciplinou a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. A lei mencionada igualmente dispõe sobre a atuação dos mediadores, tanto dos judiciais quanto dos extrajudiciais.

Por fim, a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem, também regulamenta a atuação dos árbitros, além de estabelecer todo o procedimento arbitral. A propósito, há um capítulo inteiro dedicado aos árbitros, qual seja, o Capítulo III, que define quem pode exercer a atividade e quem está impedido, os princípios aplicáveis, os procedimentos de escolha, a equiparação, no exercício das funções, aos funcionários públicos para os efeitos da legislação penal, etc.

Pelas razões delineadas, entendemos não haver necessidade de se editar uma nova lei para tratar da matéria, sob pena de excesso normativo e até mesmo de regulamentação divergente.

Ademais, **no mérito**, mesmo reconhecendo os esforços e as melhores intenções do Deputado Nelson Marquezelli, o nosso entendimento é que a normatização proposta é inconveniente e inoportuna.

De um lado, no que se refere à arbitragem, apontamos a importância de que os árbitros tenham a confiança das partes, que devem conservar o direito de escolherem livremente os julgadores sem os entraves de extensas e desnecessárias exigências, além daquelas já existentes. Na verdade, quanto mais se agigantarem os requisitos de formação, inscrição em conselho profissional, recolhimento de anuidades, etc., tanto menores serão as possibilidades de escolha e de proximidade com as partes.

Quanto ao mediador, o excesso de normas e de exigências pode conduzir a um enrijecimento do próprio procedimento, além do risco de se criar uma estrutura funcional e administrativa paralela ou competidora com as

estruturas judiciais. Vale acrescentar que a legislação aplicável prevê a possibilidade de trabalho voluntário no âmbito da conciliação e da mediação, o que restará profundamente comprometido, senão extinto, com as exigências previstas e detalhadas no projeto de lei.

Nesse lineamento, estamos inteiramente de acordo com os pronunciamentos da CTASP e da CFT no sentido da inconveniência de se regulamentar as profissões de árbitro e mediador, que devem se constituir como profissionais especializados nas mais diversas áreas do conhecimento (contadores, advogados, médicos, engenheiros, arquitetos etc.) ou de quaisquer outras pessoas que gozam da confiança e do respeito das partes que optarem pela solução de seus conflitos por meio da arbitragem e da mediação em vez de se socorrer ao Poder Judiciário.

Por fim, no que concerne à **técnica legislativa**, cabe assinalar que o Projeto de Lei nº 4.891, de 2005, não respeitou inteiramente as normas previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998. Todavia, deixa-se de apontar tais desconformidades, que ficam prejudicadas em virtude da inconstitucionalidade formal parcial e da injuridicidade já assinaladas.

Em face do exposto, concluímos o nosso voto pela inconstitucionalidade formal parcial e pela injuridicidade do Projeto de Lei nº 4.891, de 2005, restando prejudicado e dispensado o exame quanto à técnica legislativa e redação. Por fim, em virtude da inconveniência e falta de oportunidade, também somos pela rejeição da referida proposição.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 2017.

**Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR**

**Relator**