

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 7.169, DE 2014

Dispõe sobre a mediação entre particulares como o meio alternativo de solução de controvérsias e sobre a composição de conflitos no âmbito da Administração Pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ALEX CANZIANI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.169, de 2014, do Senado Federal, originou-se do PLS nº 517, de 2011, do Senador Ricardo Ferraço, e busca disciplinar o instituto da mediação entre particulares como meio de solução consensual de controvérsias e a composição de conflitos nos quais pelo menos uma das partes seja entidade da Administração Pública.

Trata-se de um meio alternativo de solução de controvérsias entre particulares, bem como entre esses e a Administração Pública, sendo orientada pelos princípios da imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Pela própria natureza do instituto que está sendo regulado, ninguém será obrigado a submeter-se ao procedimento da mediação.

O mediador será escolhido pelas partes ou aceito por elas, se indicado por terceiros.

Após a conclusão da mediação, o mediador submeter-se-á a uma quarentena de dois anos, ficando impedido de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

A mediação poderá ser judicial quando o mediador for designado pelo Poder Judiciário, sempre com a aceitação das partes, ou extrajudicial quando a escolha tiver sido feita de forma autônoma pelas partes.

A mediação judicial pode ocorrer no curso da relação processual, ou mesmo no seu início, pois se o juiz, ao receber a petição inicial, verificar que a controvérsia é passível de solução pela via da mediação, encaminhará o processo, por distribuição, ao mediador judicial, salvo se houver declaração, na petição inicial, da recusa ao procedimento.

De acordo com o art. 11 do projeto, a remuneração devida aos mediadores judiciais será fixada pelos tribunais e será custeada pelas partes.

A mediação também poderá ocorrer quando pelo menos um dos polos da relação conflituosa for entidade da Administração Pública. Para esse caso, o Capítulo II do projeto apresenta um conjunto próprio de regras, sobre o qual discorreremos com mais detalhes no Voto a seguir.

Encerrado o prazo regimental, foi consignada a apresentação de uma emenda pelo Deputado Augusto Coutinho.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A mediação é baseada no conceito de que as pessoas envolvidas num conflito são as que melhor podem resolvê-lo, onde o mediador será apenas um facilitador do diálogo, de modo a não deixar que a emoção domine a razão.

A mediação como técnica de resolução de conflitos tem encontrado terreno fértil por todo o mundo, pois oferece àqueles que dela se utilizam vantagens em termos de economicidade e rapidez na solução de conflitos. Portanto, a proposição em análise é, sem dúvida, de grande interesse da nossa sociedade, colaborando sensivelmente para a celeridade processual e desafogamento e no Poder Judiciário.

Na verdade, muitos conflitos que abarrotam o Judiciário poderiam encontrar soluções simples, eficientes e duradoras muito antes de dar entrada naquele Órgão.

Apesar do instituto da mediação, na prática, existir há vários anos, sob o ponto de vista normativo, ainda carece da regulação que dê plena segurança jurídica aos que dele se utilizam.

Em face da simplicidade desse modo de resolução de conflitos, as partes têm conhecimento claro e objetivo dos seus procedimentos desde o início até ao fim, com total garantia de sigilo.

O nível de tratamento dos problemas terá a profundidade que os litigantes desejarem, pois a mediação pode se dar em apenas parte do conflito.

A experiência de nações que já adotam a técnica mais intensamente mostra que as diferenças das partes são ajustadas com respeito e cordialidade, dando muito mais satisfação e concretude ao consenso alcançado, evitando diversos recursos, e gerando economia de tempo e dinheiro. Da justificativa do projeto original, extraímos que o instituto da mediação está presente em diversos ordenamentos jurídicos, a saber: Estados Unidos, Argentina, Uruguai, Japão, Austrália, Itália, Espanha, França, dentre outros, e que o Conselho da União Europeia editou a Diretiva nº 52/08, na qual define a mediação como um processo estruturado em que duas ou mais partes em conflito tentam, voluntariamente, alcançar por si mesmas um acordo sobre a resolução de seu litígio, com a ajuda de um mediador.

A matéria teve significativa repercussão no Senado, onde foi criado um grupo de 21 juristas de notório conhecimento para estudar os institutos da arbitragem e da mediação, presidido pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Luis Felipe Salomão. O Ministro afirmou:

“Não há, no País, uma cultura da mediação. Por isso mesmo, nós queremos implantá-la. Uma das propostas, inclusive, é fazer com que os currículos dos cursos de Direito apresentem o estudo dos dois institutos, para criar essa cultura que é exatamente o que nos separa de outros países que já estão avançados na questão”.

Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a requerimento deste Relator, realizou, no dia 8 de abril de 2014, uma frutífera audiência pública com expressiva participação de autoridades no assunto. Estiveram presentes **Luís Alberto Salton Peretti**, representante da Comissão de Arbitragem da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro; **Allan Nunes Guerra**, Presidente da Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal - ANOREG/DF; **Christina Aires Correa Lima**, Advogada da Confederação Nacional da Indústria - CNI, representando o Presidente Robson Braga de Andrade; **Inez Balbino**, Advogada da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, representando o Presidente Antonio José Domingues de Oliveira Santos; **Murilo Portugal Filho**, Presidente da Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF, representando a Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF; **Samantha Pelajo**, Presidente da Comissão de Mediação de Conflitos da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro - OAB/RJ; e, destacadamente, **Luís Felipe Salomão**, Ministro do Superior Tribunal de Justiça – STJ, **Luís Inácio Lucena Adams**, Advogado-Geral da União, e **Flávio Croce Caetano**, Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça – MJ, representando o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso.

O Ministro Luís Inácio Lucena Adams chamou a atenção para o custo do processo judicial e a sua morosidade, o que é ruim para o Estado e para o cidadão.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Luís Felipe Salomão, que presidiu o grupo de juristas no período da tramitação da matéria no Senado, destacou que o número de ações no Judiciário, de 1988 a 2012, aumentou de 10 a 15%, por ano, chegando em 2012 a ter 28,2 milhões de demandas, enquanto o número de juízes não chegou a quintuplicar. O Ministro afirmou que nós temos a segunda maior carga de trabalho judicial do mundo, e a terceira maior taxa de produtividade, e que trabalhamos muito, mas mal, pois é quase um processo para cada dois habitantes.

A audiência pública ocorreu num clima de grande convergência para aprovação do projeto e consolidou a convicção desta Relatoria de que o Brasil necessita de instrumentos mais ágeis para solução de conflitos, especialmente no âmbito da Administração Pública, para o qual a proposição dedica um capítulo específico.

Vale destacar que quase todo o conteúdo desse capítulo foi sugerido pela Advocacia-Geral da União e agregado ao projeto durante sua tramitação no Senado Federal.

De acordo com a proposta, a União e os demais entes da Federação poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, com competência para dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoal jurídica de direito público; e promover, quanto couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Para preservar a competência de Estados e Municípios, e não ferir o pacto federativo, o modo de composição, cuja mediação e arbitragem são espécies, bem como o funcionamento das referidas câmaras de resolução de conflitos serão estabelecidos em regulamento próprio de cada ente federado.

Segundo o projeto, as câmaras de resolução de conflitos não têm competência para mediar controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos à autorização do Poder Legislativo ou que possam acarretar onerosidade excessiva para a Administração Pública.

Quando se tratar de matéria tributária, a competência das câmaras restringe-se a promover, quando couber, à celebração de termo de ajustamento de conduta.

No âmbito da União a solução das controvérsias jurídicas, de acordo com o art. 32 do projeto, se dá por adesão do interessado e será objeto de transação, desde que atendidos os requisitos e condições definidos

em resolução administrativa da Advocacia-Geral da União. A resolução administrativa tem efeitos gerais, sendo aplicada a casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão.

No caso dos conflitos que envolvam somente órgãos e pessoas jurídicas de direito público vinculadas à Administração Pública Federal, a AGU realizará a composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

Além de algumas sugestões apresentadas por órgãos e entidades interessadas do aperfeiçoamento do projeto, a proposição recebeu uma emenda, oferecida pelo Deputado Augusto Coutinho, propondo a inclusão de dois dispositivos no projeto. O primeiro, objetiva evitar que os conflitos que envolvam a discussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos celebrados com particulares sejam enquadrados no conceito de “onerosidade excessiva”, previsto no § 4º do art. 30 do projeto. O outro dispositivo pretende deixar claro que a adoção da mediação como opção de solução de controvérsia não retira do particular o direito de submeter a sua lide ao juízo arbitral ou judicial.

As contribuições recebidas foram muito importantes, pois consolidaram o interesse da sociedade na matéria e o desejo de vê-la, o mais breve possível, convertida em norma legal. Por esse motivo, esta Relatoria, após ponderar o custo desses aperfeiçoamentos em termos de tempo e processo legislativo, uma vez que qualquer alteração de mérito faria com que o projeto retornasse ao Senado, e considerando o grau de regulação já alcançado com o texto atual, inclusive com o apoio próximo da Advocacia-Geral da União, entendeu que melhor atenderia o interesse público se aprovasse a matéria sem alterações, pois, dessa forma, caso a proposição venha a ser integralmente acolhida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, já poderá seguir para sanção presidencial.

Por fim, transcrevo, a título de esclarecimento, os argumentos apresentados pelo Senador Vital do Rêgo, e aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, acerca da discussão da constitucionalidade das sugestões da AGU que foram agregadas ao projeto, que tratam da mediação no âmbito da Administração Pública e da atuação do órgão na realização da composição extrajudicial de conflitos:

“Observo que não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal dos dispositivos que aludem à AGU, pois a matéria versada no Substitutivo já se encontra no âmbito legal de competência do órgão, nos termos do que dispõe o art. 4º, incisos X a XIII e § 2º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.

Além disso, aplica-se na espécie o princípio de que não há nulidade se não houver prejuízo: pas de nullité sans grief.

Com efeito, os dispositivos que aludem à atuação da AGU foram sugeridos pelo próprio órgão, de modo que não há como apontar prejuízo no processo de formação da lei.

Não bastasse, é razoável aplicar ao processo legislativo, neste ponto, o princípio da instrumentalidade das formas processuais. O processo não pode ter um fim em si mesmo, servindo, ao contrário, de instrumento para o advento da lei, que é o produto final do exercício, pelo Poder Legislativo, de sua função legiferante. Não havendo demonstração de prejuízo pela parte que aponta a inconstitucionalidade formal, não é razoável que, por puro preciosismo, recusem-se as sugestões da AGU, que, de resto teriam que ser apresentadas em projeto autônomo, perante a Câmara dos Deputados, com evidente desperdício de tempo.”

Em face do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.169, de 2014, e pela rejeição da Emenda nº 1, do Deputado Augusto Coutinho.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado ALEX CANZIANI
Relator