



Conselho Nacional de Justiça

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 553

REQUERENTE: CÉSAR DE FREITAS XAVIER (DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL)

REQUERIDO: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

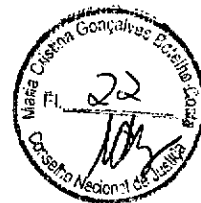
ASSUNTO: CONSULTA - LEI 9.307/96 - UTILIZAÇÃO DE BRASÃO DA REPÚBLICA POR ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO - TRIBUNAL ARBITRAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: CONSELHEIRO DOUGLAS ALENCAR RODRIGUES

EMENTA: CONSULTA. TRIBUNAIS ARBITRAIS. LEI 9.307/96. UTILIZAÇÃO DAS ARMAS DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE LEGAL. As entidades jurídicas constituídas para o exercício da função arbitral, enquanto instituições típicas de direito privado (Lei 9.307/96), não se inserem, direta ou indiretamente, entre os órgãos da soberania do Estado. Ainda que figure como alternativa ao sistema oficial de resolução de disputas, a arbitragem -- exercitada por sujeitos estranhos às hostes do Poder Judiciário (que se submetem a regras próprias de investidura) e apenas instituída mediante o concurso de vontades dos atores envolvidos no conflito -- não se qualifica como atividade tipicamente estatal, razão pela qual as instituições constituídas para o seu exercício não estão autorizadas à utilização das Armas e demais signos da República Federativa do Brasil (CF, art. 13, § 1º c/c o art. 26 da Lei 5.700/71).

I - RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Providências em que o Doutor CÉSAR DE FREITAS XAVIER, Delegado de Polícia Federal, propõe consulta a este Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de instruir o IPL 010/2006 - DPF/UGA/RS (Processo 2006.71.03.000918-8 - 1ª VF Uruguaiana-RS), envolvendo a possibilidade de utilização do Brasão da República por entidade jurídica de direito privado, constituída com



Conselho Nacional de Justiça

supedâneo na Lei 9.307/96, no caso o Tribunal Arbitral Federal do Estado do Rio Grande do Sul.

Em síntese, este o relatório.

II - VOTO

A questão suscitada no presente procedimento reveste-se de singular importância, porquanto a confusão entre os órgãos do Poder Judiciário e aqueles de natureza privada, encarregados de exercitar a arbitragem, pode acarretar danos graves sobre o conjunto dos cidadãos brasileiros.

A partir do advento da Lei 9.307/96, que tencionou revitalizar o instituto da arbitragem em nosso País, diversos abusos e desvios envolvendo os árbitros têm sido denunciados pela mídia nacional.¹²

¹ Valor hoje: A Lei de Arbitragem brasileira completa dez anos em setembro com um aumento significativo do uso do método extrajudicial de solução de conflitos no país. Mas junto com o crescimento tem ocorrido um efeito colateral que preocupa entidades ligadas ao tema: o aumento de câmaras de arbitragem "de fachada" ou "picaretas", como vêm sendo chamadas no meio. A questão já chegou ao Ministério Público e ao Judiciário e tem sido motivo de campanhas de esclarecimento de seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Num procedimento de arbitragem, quando contratadas, as câmaras exercem o papel de organizadoras do trâmite do procedimento arbitral. São elas que estabelecem as regras da arbitragem e se preocupam com as questões burocráticas, como a intimação das partes, por exemplo, e podem também oferecer uma lista de árbitros aos envolvidos no conflito. É o árbitro que julgará a controvérsia. Mas os casos que têm chegado ao Ministério Público são de entidades que se dizem câmaras de arbitragem, mas na verdade buscam o ganho de dinheiro fácil. O Ministério Público Federal do Rio de Janeiro, por exemplo, tem mais de dez investigações em curso contra supostas entidades de fachada, e a seccional fluminense da OAB já recebeu denúncias contra 25 "tribunais" arbitrais, das quais 11 foram levadas ao Ministério Público, nos últimos dois anos. Em São Paulo, a seccional da OAB - do fim de 2005 até hoje - recebeu cinco denúncias contra esse tipo de câmara. Na maioria dos casos a história se repete. São câmaras que se intitulam tribunais, numa alusão ao Poder Judiciário, usam símbolos da República e oferecem cursos de arbitragem como condição para a obtenção de emprego de árbitro na própria instituição. Além disso, ao fim do curso, concedem uma almejada carteirinha de juiz arbitral aos participantes, nos mesmos moldes das carteiras de magistrados ou membros do Ministério Público. "Sei do caso de 'juiz arbitral' que já deu carteirada em vizinho e até mesmo em policial federal", diz um advogado que prefere não se identificar. A procuradora da República da área criminal no Rio, Neide Cardoso de Oliveira, está à frente de ações judiciais contra duas entidades. Nas duas situações, elas têm no nome as palavras "tribunal" e "federal", numa alusão aos tribunais regionais federais. Segundo ela, uma das câmaras colocou anúncio em jornal oferecendo cursos para juizes, no qual havia um brasão da República. "É um estelionato, essas câmaras vendem cursos e diplomas de árbitros", diz. Além de estelionato, essas entidades podem responder por falsificação de selo ou sinal público. Já seus dirigentes podem responder por falsidade ideológica por se passarem por juizes.



Conselho Nacional de Justiça

Para que se possa bem compreender o alcance da discussão proposta, cabe lembrar recente julgado proferido pelo Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Trabalho.

Entre as diversas questões analisadas nesse julgamento, considerou-se - acertadamente, segundo penso - que o uso das Armas da República pela entidade de direito privado tinha por

Esses cursos, diz, custam a partir de R\$ 1 mil. Neide afirma que muitas entidades se aproveitam do fato de a Lei de Arbitragem dizer que o "árbitro é juiz de fato e de direito". Porém, conforme especialistas, o árbitro exerce o papel de julgador enquanto está avaliando uma arbitragem. Não possui vínculo com o Judiciário. Portanto, não se trataria de uma profissão, mas de uma atividade eventual. A diretora de relações institucionais do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (Conima) e membro da comissão de mediação e arbitragem da OAB-SP, Alessandra Bonilha, conta o caso de uma câmara que chegou a realizar uma separação consensual de um casal, o que é vedado pela legislação arbitral. "Separação tem que ser pelo Judiciário. É uma câmara que vendeu uma decisão como válida." Outra situação, diz, são câmaras que fazem cobranças. "Elas intimam a parte a comparecer a uma audiência e a pressionam a fazer um acordo, que é homologado pelo árbitro. A pessoa aceita, com a certeza de que está no Judiciário." Para a presidente da Câmara de Mediação e Arbitragem da OAB-RJ, Ana Teresa Basílio, essas são práticas criminosas que devem ser combatidas na esfera penal. O advogado especializado em arbitragem Pedro Batista Martins afirma que a situação existe também em outros países, como Estados Unidos e Espanha, onde o método é tradicional. "Mesmo com esses problemas, a arbitragem têm crescido no Brasil", diz. Para ele, seria necessário uma campanha de esclarecimento. "É preciso tomar medidas enérgicas contra esses abusos, mas deve-se tomar cuidado para que essas medidas não engessem a arbitragem", diz o presidente do Comitê Brasileiro de Arbitragem, Eduardo Damiano Gonçalves. A OAB do Rio e de São Paulo têm realizado palestras de esclarecimentos sobre a arbitragem. (<http://prohouse.blogspot.com/2006/05/cmara-se-passam-por-judicio.html>, acesso em 21.05.2006)

2 Ministério Público e juízes combatem câmaras falsas. A Justiça e o Ministério Público têm tido uma participação importante na tentativa de coibir atividades de câmaras de arbitragens tidas como irregulares pela venda de cursos para a formação de juízes arbitrais, com direito a diploma e carteiras que teriam o mesmo status de um magistrado da Justiça estatal. Em uma decisão recente, por exemplo, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no Rio de Janeiro, confirmou uma determinação da primeira instância que autorizou a busca e apreensão em uma câmara de arbitragem instalada em Niterói que adotava essa prática. O TRF manteve a apreensão de todos os documentos, processos, identidades funcionais, distintivos, faixas, certificados, diplomas de formação no curso de juiz e brasões da República encontrados no escritório da câmara. A 1ª Vara Federal de Niterói havia determinado a apreensão de qualquer documento, papel ou objeto onde constasse símbolo parecido com o selo da República, a pedido do Ministério Público Federal. Em um outro processo que tramita na 7ª Vara Federal Criminal, ajuizado pelo Ministério Público Federal, a Justiça também determinou a apreensão desse tipo de material em uma câmara do Rio de Janeiro, na qual seu presidente atribuía a si próprio a qualidade de juiz. Segundo a procuradora da República no Rio de Janeiro, Neide Cardoso de Oliveira, responsável pelo pedido, foram apreendidas inúmeras carteiras com o brasão da República e a designação de juiz para seus titulares, entre outros documentos como papéis timbrados e carimbos. Além, disso, segundo ela, ocorreu a prisão de duas pessoas que estavam no lugar e resolveram dar uma "carteirada" na Polícia Federal. Na avaliação da procuradora, essa é uma prática que representa estelionato contra terceiros, pois a câmara vendia um curso a R\$ 800,00 com a promessa de dar ao inscrito uma carteira de juiz arbitral com o brasão da República. Fonte: Valor Econômico. (http://www.lex.com.br/noticias/noticias/default.asp?m=1&n=178¬icia_id=1073, acesso em 21.05.2006).



Conselho Nacional de Justiça

objetivo único conferir "aparência de oficialidade" à sua atuação, iludindo os cidadãos demandados perante aquela instituição.

Houve, portanto, na situação analisada clara ofensa à "fé pública" - bem jurídico também tutelado no Direito Penal -, porquanto o uso dos signos republicanos conferiu aos cidadãos a certeza de que estavam perante órgão do Estado, o que, evidentemente, não ocorreu. A confiança infundida no espírito dos litigantes submetidos ao órgão de arbitragem envolvido, portanto, se revelou falsa e artificial, o que não poderia ser tolerado.

Vale conferir a ementa deste expressivo julgado:

"EMENTA: (...) 3. Tribunal de Arbitragem. Pessoa jurídica de direito privado. Prática homologatória de acordos em rescisões trabalhistas. Ofende o sentimento comunitário a conduta de quem expõe, intencionalmente, aparência de oficialidade que sabe não ter. Ilude o sentimento do cidadão comum que confia na conduta "oficial" e a ela se sujeita. Esta é a lesão moral sofrida neste caso: a violação do sentimento de confiança pela conduta do tribunal réu que utilizou-se da aparência de oficialidade. Já não importa se a atuação do tribunal réu foi lícita ou não. Importa é que se aproveitou indevidamente da imagem do Judiciário para imprimir credibilidade aos seus próprios atos, induzindo empregados à falsa crença em autoridade. Toda a comunidade ficou exposta a esta conduta e daí a existência do dano moral coletivo." (TRT 10ª Região, RO 00395-2003-005-10-00-9, Relatora Juíza ELKE DORIS JUST, DJU de 07.05.2004). *DM*



Conselho Nacional de Justiça

Note-se que a questão debatida, envolvendo a forma de atuação de órgãos de arbitragem, tem sido objeto de apuração também em outras esferas do Ministério Público Federal, diante da possibilidade de caracterização de diversos tipos penais, tais como falsidade documental (CP, art. 296, III), usurpação de função pública (CP, art. 328) e falsidade ideológica (CP, art. 299).³

Mas, para além desse debate vinculado ao campo penal, é conhecida a polêmica doutrinária acerca da natureza jurídica da arbitragem, se seria atividade tipicamente jurisdicional (pública), se teria feição contratual (privada) ou se encerraria, diferentemente, natureza mista, em parte jurisdicional, em parte contratual.⁴

A raiz dessa celeuma, fundamentalmente suscitada pelos apólogos da arbitragem com o objetivo certo de difundir a importância desse instituto, é encontrada no art. 18 da Lei

³ Nos autos do Procedimento Administrativo nº 1.26.000.001944/2004-74, em curso perante o 1º Ofício da Tutela Coletiva, da Procuradoria da República em Pernambuco, o objeto da apuração foi assim definido: "Apurar notícia da existência de órgão usando o nome "Tribunal Federal de Justiça Arbitral do Brasil - TJF", bem como da utilização dos brasões e símbolos da República Federativa do Brasil, sem autorização legal e em desacordo com a legislação que disciplina a atividade de mediação e arbitragem." (<http://www.cbar.org.br/arquivos/PRPE%20versus%20TJF.pdf>, acesso em 21.05.2006).

⁴ "A Lei 9.037 de 23.09.96 revogou os arts. 1072 a 1102 do Código de Processo Civil, passando a regular integralmente a matéria. A doutrina não é pacífica, havendo diversas posições quanto à natureza jurídica da arbitragem. Para aqueles que defendem a *natureza privatista*, a arbitragem é um contrato, uma convenção na qual as partes concedem poderes ao árbitro e o laudo é uma manifestação das mesmas. Para os que têm como posição a *natureza jurisdicional*, a arbitragem é o verdadeiro processo e a jurisdição deve ser entendida como atuação da vontade da lei por meio de emissão de decisões não exclusivamente do Poder Judiciário. O árbitro, escolhido de comum acordo, tem o poder de proferir a decisão mais justa, utilizando-se da jurisdição. Para os defensores da *natureza híbrida*, a arbitragem é processo privado para a solução de controvérsias, é forma privada de sentença com as vestes do poder de uma decisão judicial entre particulares em oposição às cortes judiciais. É um acordo consensual no qual a solução da questão é dada por terceira pessoa; também é judicial porque põe fim à disputa, possibilitando seu cumprimento como um julgamento do mérito do judiciário." (SILVA, Lilian Fernandes da. "Arbitragem - A Lei nº 9.307/96, "In"Revista da Escola Paulista de Magistratura", Ano 2, nº 4, 1998, p.165).

M



Conselho Nacional de Justiça

9.307/96, segundo o qual "O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário."

Sem embargo da seriedade ou utilidade que se possa conferir a esse debate teórico, há que se lembrar a lição básica e elementar da doutrina, segundo a qual a jurisdição constitui manifestação da soberania do Estado, insuscetível, por definição, de delegação a terceiros.

De fato, entre os diversos princípios informativos da jurisdição, merecem destaque os da indelegabilidade, da inevitabilidade, da investidura e do juízo natural, cujos significados dispensam exposição nesta oportunidade.

A arbitragem não atende a quaisquer desses princípios, pois, para tanto, deveria traduzir delegação de atividade inerente à soberania do Estado (contrariando o postulado da indelegabilidade), apenas é admitida quando concordes os litigantes envolvidos (contrariando a diretriz da inevitabilidade), é exercitada por sujeitos investidos à margem do sistema constitucional (afrontando o sistema de investidura regulado nos artigos 93, I e 94 da CF) e do juízo natural (pois admite a escolha do órgão solucionador da disputa pelos litigantes).

Nada obstante, não se admite que a jurisdição seja objeto de delegação a terceiros, pois, de acordo com a previsão constitucional (CF, art. 1º, Parágrafo Único), enquanto expressão da soberania do Estado, apenas pode ser exercida pelos legítimos representantes investidos em conformidade com



Conselho Nacional de Justiça

os preceitos fundamentais que presidem a organização do sistema político nacional.

Portanto, para além do debate em torno da natureza jurídica do instituto da arbitragem, não há possibilidade de que os órgãos correspondentes sejam compreendidos como integrantes do sistema estatal de resolução de disputas. De fato, as entidades jurídicas constituídas para o exercício da função arbitral, enquanto instituições típicas de direito privado (Lei 9.307/96), não se inserem, direta ou indiretamente, entre os órgãos da soberania do Estado.

Superada essa questão inicial, cabe lembrar que o § 1º do art. 13 da CF dispõe que "*São símbolos da República Federativa do Brasil a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais*", bem assim que o uso das Armas e demais símbolos da República está disciplinado no art. 26 da Lei 5.700/71, no qual estão dispostos os órgãos e instituições que estão obrigados à utilização desses signos.⁵

Da leitura desse dispositivo - art. 26 da Lei 5.700/71 - resta claro que não há espaço para a inserção de pessoas jurídicas de direito privado no rol de entidades autorizadas ao uso dos signos citados, sobretudo as constituídas com suporte na Lei 9.307/96.

5 Art. 26. É obrigatório o uso das Armas Nacionais: I - No Palácio da Presidência da República e na residência do Presidente da República; II - Nos edifícios-sede dos Ministérios; III - Nas Casas do Congresso Nacional; IV - No Supremo Tribunal Federal, nos Tribunais Superiores e nos Tribunais Federais de Recursos; V - Nos edifícios-sede dos poderes executivo, legislativo e judiciário dos Estados, Territórios e Distrito Federal; VI - Nas Prefeituras e Câmaras Municipais; VII - Na frontaria dos edifícios das repartições públicas federais; VIII - nos quartéis das forças federais de terra, mar e ar e das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, nos seus armamentos, bem como nas fortalezas e nos navios de guerra; (Redação dada pela Lei nº 8.421, de 11.5.1992) IX - Na frontaria ou no salão principal das escolas públicas; X - Nos papéis de expediente, nos convites e nas publicações oficiais de nível federal. (...)



Conselho Nacional de Justiça

Considerada, portanto, a legislação de regência, não há maiores dificuldades para oferecer resposta à consulta formulada.

Ainda que figure como alternativa ao sistema oficial de resolução de disputas, a arbitragem - exercida por sujeitos estranhos às hostes do Poder Judiciário (que se submetem a regras próprias de investidura) e apenas instituída mediante o concurso de vontades dos atores envolvidos no dissídio -- não se qualifica como atividade tipicamente estatal, razão pela qual as instituições privadas constituídas para seu exercício não estão autorizadas à utilização das Armas e demais signos da República Federativa do Brasil (CF, art. 13, § 1º c/c o art. 26 da Lei 5.700/71).

A resposta, portanto, é negativa à possibilidade de utilização do Brasão da República por entidade de direito privado, de acordo com os limites da consulta formulada.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, respondendo à consulta, cabe assinalar que a utilização dos símbolos da República não é admitida às entidades constituídas com esteio na Lei 9.307/96. Oficie-se ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República e ao Senhor Diretor-Geral da Polícia Federal, para adoção eventual das providências cabíveis no âmbito de cada uma dessas instituições.

É o meu voto.

Conselheiro DOUGLAS ALENCAR RODRIGUES
Relator Regimental