



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO PGE-309/96
PARECER 0939/1999
INTERESSADO SINDICATO DOS DESPACHANTES NO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO AÇÃO JUDICIAL - Ação Direta Declaratória de Inconstitucionalidade. PROFISSÕES. Lei Estadual nº 8.107, de 27.10.92. Minuta de ação direta de inconstitucionalidade elaborada no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, demonstrando a vulneração de dispositivos da Constituição Federal. Submissão dos autos à apreciação do Governador do Estado.

127
74
J
100

1. O presente processo tem origem em solicitação deduzida pelo Sindicato dos Despachantes no Estado de São Paulo, no sentido de ser revogado o Ofício DRT/12-G nº 385/93, visto que seu item 2, em desacordo com a Lei estadual nº 8.107, de 27.10.92, exige que na protocolização de requerimentos de dispensa/isenção/imunidade do IPVA por terceiro, que não o próprio requerente, pessoalmente, seja apresentado o instrumento de mandato especialmente outorgado para essa específica finalidade (fls. 2/3).

2. A respeito de tal pedido, manifestaram-se diversos setores no âmbito da Secretaria da Fazenda, sendo que em uma das manifestações (fls. 12/22) foram levantadas dúvidas acerca da validade dos dispositivos da Lei nº 8.107/92. Afirmou-se que, não obstante a ementa da citada lei, o desiderato da mesma é o de fixar condições para o exercício de uma profissão, o que é vedado à lei estadual estabelecer, à



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

128
75
CG

vista do disposto no art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre condições para o exercício de profissões.

3. Instada a manifestar-se, a Consultoria Jurídica da Fazenda exarou o Parecer nº 652/95 (fls. 24/27), aprovado pela respectiva Chefia (fl. 28). Pronunciou-se a respeito do pedido deduzido pela entidade interessada, posicionando-se favoravelmente ao mesmo, de vez que, permitindo a Lei nº 8.107/92 - em pleno vigor - que os despachantes atuem independentemente de mandato, não poderia o mesmo ser exigido por meio de instruções normativas baixadas pela Administração. Asseverou, ainda, que a aferição da constitucionalidade é atividade privativa do Poder Judiciário, único a quem o Poder Constituinte conferiu instrumentos para proceder semelhante análise e, na hipótese de detectado o vício maior, retirar a norma do ordenamento.

4. Não obstante a manifestação do órgão jurídico da Pasta, o Coordenador da Administração Tributária, por meio da manifestação de fls. 29/31, consignou o entendimento de que não poderia permanecer vigente o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 8.107/92, pois para determinados atos impõe-se à autoridade administrativa conhecer exatamente a extensão dos poderes com os quais se acha munido o despachante. Nesse sentido, apresentou proposta de alteração do referido dispositivo, eliminando a menção à atuação independente de mandato e, ao contrário, propondo redação que se refere à outorga de autorização expressa aos despachantes. Assim sendo, propôs a remessa dos autos à Procuradoria Geral do Estado.

5. No âmbito da Procuradoria Geral do Estado, os autos foram encaminhados à Procuradoria Administrativa, para exame e parecer (fl. 33).

6. O Parecer PA-3 nº 01/96 (fls. 34/43), analisando a matéria com acuidade, anotou, quanto à discussão acerca da inconstitucionalidade da Lei nº 8.107/92, que a atuação do Poder Judiciário, inclusive a eventual declaração de



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

129
76
CO

inconstitucionalidade, depende de provocação dos interessados. Daí que qualquer órgão administrativo estadual pode suscitar e representar à autoridade competente sobre eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, à qual cabe a adoção das providências julgadas adequadas.

6.1. Especificamente em relação à Lei nº 8.107/92, menciona que seus dispositivos fixam condições para o exercício da atividade de despachante, o que afronta o art. 22, XVI, da Constituição Federal, que confere à União Federal a competência privativa para legislar sobre “organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”. Acrescentou, porém, que referido diploma legal afronta, também, o art. 5º, XIII, da Constituição Federal, que assegura ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, observando que a lei referida pelo preceito constitucional é, sem dúvida, a lei federal – ou lei nacional –, aplicável em qualquer segmento do território brasileiro, sob pena de admitir-se em certas regiões a exigência de qualificações, requisitos ou condições destoantes das exigíveis em outras, refletindo desapego ao princípio da isonomia. Menciona que apenas a atividade de despachante aduaneiro tem disciplina legal – Lei Federal nº 5.425/68. Assevera, ademais, que a matéria se insere no âmbito do direito civil e ou comercial, sendo incompetente o legislador estadual para dispor a respeito de matérias desta natureza, eis que também é privativa da União a competência para legislar a respeito.

6.2. Por derradeiro, assinalou que embora o Ofício DRT/12-G revele-se conflitante com as prescrições da Lei estadual nº 8.107/92 – e com o Decreto nº 37.421/93, que a regulamentou –, referido diploma legal revela-se incompatível com a Constituição Federal, impondo-se a adoção das providências adequadas para correção do vício de inconstitucionalidade.

7. Referido parecer foi aprovado no âmbito da Procuradoria Administrativa pelas respectivas Chefias hierárquicas (fls. 44/45),



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

130
77
C

seguinte após ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado, onde o despacho de fl. 46 determinou o retorno dos autos à Procuradoria Administrativa para elaboração da minuta de petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade.

8. Com a minuta de fls. 48/55 – aprovada pelas Chefias hierárquicas no âmbito da Procuradoria Administrativa (fls. 56/57) –, os autos retornaram ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado, onde tanto o Parecer PA-3 nº 01/96, como a mencionada minuta, foram aprovados pela Subprocuradora Geral do Estado – Área de Consultoria (fl. 59) e pelo Procurador Geral do Estado (fl. 60).

9. À fl. 64, o Procurador Geral do Estado submete a minuta da ação direta de inconstitucionalidade à apreciação do Governador do Estado para, se entender oportuno e conveniente, subscrevê-la, nos termos da legitimidade que lhe é conferida pelo art. 103, V, da Constituição Federal.

10. Os autos vieram a esta Assessoria Jurídica por meio do despacho de fl. 66, da Assessoria Técnica do Governo, para exame e manifestação. Na ocasião, propusemos, preliminarmente, a remessa dos autos à Assessoria Técnico-Legislativa para, em colaboração, juntar aos autos cópia dos estudos e pareceres elaborados em face do Projeto de Lei nº 64/91, que deu origem à Lei estadual nº 8.107/92 (fl. 81).

11. Pela Assessoria Técnico-Legislativa, foram juntados aos autos os documentos de fls. 85/124.

É o relatório. Opinamos.

12. As manifestações exaradas no âmbito da Assessoria Técnico-Legislativa em face do Projeto de Lei nº 64/91, do qual se originou a Lei nº 8.107/92, concluíram, unanimemente – e em sintonia com o posicionamento



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

131
78
[Signature]

espelhado no Parecer PA-3 nº 01/96 –, pela inconstitucionalidade do projeto, vez que dispunha sobre condições para o exercício de profissão, matéria cuja competência é privativa da União Federal.

13. É verdade que não houve, na ocasião, o veto total do projeto, vez que, “seguindo determinação superior”, foi elaborado veto parcial (fl. 105), o qual nada mencionou a respeito da inviabilidade jurídica de lei estadual estabelecer condições para o exercício de profissões. Entretanto, esse aspecto foi mencionado em todas as ocasiões em que aquele órgão de assessoramento prolatou manifestação.

14. A respeito do tema, poderia afirmar-se, em benefício da atuação legislativa estadual ora questionada, que não existe a “profissão” de despachante, mas sim a “atividade” de despachante, que seria um trabalho, mas não uma profissão, excluindo, assim a competência exclusiva da União, de molde que a competência exercida por ocasião da edição da Lei nº 8.107/99 teria sido exercida no âmbito da competência residual ou remanescente dos Estados-membros.

15. Todavia, a questão não tem como ser resolvida dessa maneira. É o que se extrai dos ensinamentos de Pinto Ferreira que, ao analisar o conteúdo do art. 22, XVI, da Constituição Federal, o faz conjuntamente com o art. 5º, XIII, que dispõe a respeito da liberdade de trabalho, ofício ou profissão, parificando-os:

“A liberdade de profissão não é somente a liberdade de exercer determinada profissão, pois também cabe às pessoas jurídicas. Assim sendo, o preceito constitucional é amplo e abrangente, para assegurar a liberdade de escolha de profissão ou tipo de trabalho, indústria ou comércio, extensivo às pessoas jurídicas.”¹

¹ Em *Comentários à Constituição Brasileira*, Edit. Saraiva, 1989, 1º volume, pág. 88.

[Signature]



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

132
79
CB

16. Entretanto, mesmo que se insista no estabelecimento de diferenciação entre o trabalho profissionalizado e o trabalho não profissionalizado, ainda assim desse aspecto não resultaria a legitimidade para o Estado de São Paulo legislar a respeito da atividade de despachante.

17. Isto porque o que poderia ser invocado como elemento diferencial seria justamente a regulamentação do trabalho. Vale dizer, ao trabalho ou ofício regulamentado corresponde a uma profissão, qualidade não reconhecida ao trabalho ou ofício não regulamentado.

17.1. E, na esteira desse raciocínio, haveria de concluir-se que a competência privativa atribuída à União Federal no art. 22, XVI, da Constituição Federal seria não apenas o de estabelecer as condições para o exercício de profissões, como também, e principalmente, o de elevar determinados trabalhos ou ofícios à categoria de profissão.

18. Posto isto, da análise do teor da Lei nº 8.107/92, verifica-se que a mesma, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo que viabilizem a eficácia do trabalho dos despachantes junto aos órgãos públicos, acabou por prover-lhe regulamentação que somente seria lícita à lei federal impor, vez que estabelece requisitos para habilitação ao exercício de tal trabalho, elenca os proibidos de exercê-lo, define atribuições, direitos, deveres, impedimentos e penalidades. Como mencionado no Parecer PA-3 nº 01/96, quem não cumprir as condições estabelecidas na Lei nº 8.107/92 fica impedido de dedicar-se a essa atividade.

19. Em suma, a edição da referida lei, além de ferir a norma constitucional de atribuição de competência, acaba por ferir, por via de consequência, também a norma constitucional que assegura o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

133
80
CP

20. É bem verdade que, além destas, existem na Lei nº 8.107/92 outras inconstitucionalidades específicas². Porém, estas situam-se em segundo plano, visto que a usurpação de competência federal induz à inconstitucionalidade global da Lei nº 8.107/92.

21. Apurada, assim, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.107/92, anotamos que a minuta elaborada no âmbito da Procuradoria Administrativa, reproduzindo os argumentos que embasaram o parecer PA-3 nº 01/96, demonstra o descompasso da lei estadual com o ordenamento constitucional em vigor, encontrando-se adequada aos fins almejados.

22. Em face do exposto, propomos seja o presente submetido à apreciação do Senhor Governador do Estado, autoridade que detém, nos termos do art. 103, V, da Constituição Federal, a competência para a propositura da ação em foco.

23. Em aponto seu autógrafo, os autos deverão ser restituídos à Procuradoria Geral do Estado, para adoção das providências pertinentes.

É o parecer, *sub censura*.

ASSESSORIA JURÍDICA DO GOVERNO, 04

de outubro de 1999.


IARA FERNANDES
Procuradora do Estado Assessora

P0939/1999/IF

² Veja-se, a respeito, a "Nota" de 15.10.92, da Assessoria Técnico-Legislativa, às fls. 96/102.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

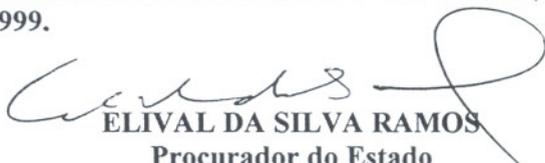
134
81
W

PROCESSO PGE-309/96
INTERESSADO SINDICATO DOS DESPACHANTES NO ESTADO DE
SÃO PAULO
ASSUNTO AÇÃO JUDICIAL - Ação Direta Declaratória de
Inconstitucionalidade. PROFISSÕES.

Aprovo o parecer retro que, na linha dos posicionamentos adotados no âmbito da Procuradoria Geral do Estado e da Assessoria Técnico-Legislativa, conclui pela inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, que dispõe sobre a atividade dos despachantes perante os órgãos da Administração Pública do Estado, opinando, em decorrência, mostrar-se pertinente o encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal, mediante chancela do Chefe do Executivo, da competente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da minuta de petição inicial encartada às fls. 47/55.

Restituam-se os autos à Assessoria Técnica do Governo, para a oportuna elevação da matéria à deliberação de Sua Excelência, o Senhor Governador.

ASSESSORIA JURÍDICA DO GOVERNO, 4 de outubro de 1999.


ELIVAL DA SILVA RAMOS
Procurador do Estado
Assessor Chefe

P0939/1999/JAMR