



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 705/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 043/2021

Parecer nº: 144/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DISPÕE SOBRE A PROFISSÃO DE DESPACHANTE DOCUMENTALISTA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica legislativa do Projeto de Lei nº 043/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre o exercício da profissão de despachantes documentalistas nos órgãos da administração municipal e dá outras providências.

É o que importa relatar.



2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



3. DA FUNDAMENTAÇÃO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

No uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Analisando o projeto de lei em epígrafe observo que dispõe sobre o “**exercício da profissão de despachantes documentalistas do Estado do Espírito nos órgãos da Administração**”.

Como cediço, nos termos do art. 22, I e XVI, da Constituição Federal, **competem à União legislar sobre direito do trabalho, a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.**

Assim, não pode o Município regulamentar o exercício da profissão de despachantes documentalistas sob pena de violar a competência legislativa privativa da União.

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

COMPETÊNCIA NORMATIVA – PROFISSÃO – CONDIÇÃO – REQUISITO – NORMA ESTADUAL. Cabe à União legislar sobre direito do trabalho, condição e requisito para o exercício de profissão – artigo 22, incisos I e XVI, da



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
043
CMA

Constituição Federal. ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL OU SINDICAL – LIBERDADE. É incompatível, com a liberdade de associação profissional ou sindical – artigo 8º, cabeça e inciso V, da Carta da República –, a exigência, para o exercício de profissão, de inscrição em órgão de classe ou sindicato.

(STF, ADI 5251, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento: 08/04/2021, publicação: 16/04/2021)

Todavia, pode o Município prescrever regras de caráter administrativo a respeito da atuação dos despachantes perante os órgãos públicos, com fulcro na sua competência legislativa suplementar e na existência de interesse local.

Compulsando os autos verifico que, embora a ementa mencione que o projeto dispõe sobre o “exercício da profissão”, não me parece que o intuito seja legislar sobre direito do trabalho ou sobre as condições para seu exercício, malgrado existam disposições no texto da proposta que regulamentam a atividade, conforme se passa a expor.

Os arts. 1º e 3º da proposição exigem que o profissional seja registrado no Conselho Regional dos Despachante Documentalista do Estado do Espírito Santo.

Ao impor essa condição, a projeto usurpa a competência legislativa privativa da União de regulamentar o exercício da atividade, criando restrições não previstas na legislação federal e, conseqüentemente, violando o caráter nacional da profissão e os princípios da razoabilidade e da isonomia.

O Município não pode impedir um despachante devidamente habilitado e vinculado ao Conselho Regional dos Despachantes Documentalistas de outro estado da Federação (Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, etc) de atuar no Espírito Santo, ou especificamente na cidade de Aracruz.

Isto posto, sugiro a edição de emenda parlamentar para alterar a ementa e os artigos 1º e 3º da proposição nos seguintes termos:

INSTITUI NORMAS PARA ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DESPACHANTES DOCUMENTALISTAS PERANTE OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

(...)



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pq nº
014
CMA

Art. 1º A atividade profissional de Despachante Documentalista, reconhecida pela Lei Federal n.º 10.602, de 12 de dezembro de 2002, somente poderá ser exercida nos órgãos e entidades públicas do Município de Aracruz/ES, por pessoas habilitadas e devidamente registradas nos Conselhos Regionais ou no Conselho Federal dos Despachantes Documentalistas.

(...)

Art. 3º As repartições públicas deverão exigir comprovante de identificação profissional, emitido pelos Conselhos Regionais ou pelo Conselho Federal dos Despachantes Documentalistas.

Quanto à iniciativa, entendo que a matéria não está incluída no rol taxativo do art. 61, § 1º da Constituição. Dessa forma, a iniciativa legislativa é comum.

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

Especificamente quanto à técnica legislativa, verifico que a proposição está em conformidade com o disposto na LC nº 95/98.

Isto posto, entendo que o Projeto de Lei nº 043/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, está em desconformidade com o ordenamento jurídico, embora os vícios sejam sanáveis.

Assim, opino pela LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE, desde que sejam promovidas alterações para corrigir os vícios de constitucionalidade apontados na fundamentação supra.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 13 de outubro de 2021.


MAURICIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760