

OF GP N° /17

Cuiabá-MT, de de 2017.

A Sua Excelência o Senhor

VER. JUSTINO MALHEIROS

Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá

NESTA

Senhor Presidente,

Servimo-nos do presente para encaminhar a Vossa Excelência e Dignos Vereadores a Mensagem n° /2017 com as respectivas **RAZÕES DE VETO TOTAL** ao Projeto de Lei que “**DISPÕE SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DO DESPACHANTE DOCUMENTALISTA PERANTE OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE CUIABÁ INCLUSIVE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA**” para a devida análise em caráter de urgência.

Sendo o que temos para o momento, apresentamos na oportunidade nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

EMANUEL PINHEIRO

Prefeito Municipal

1



MENSAGEM Nº /2017

**Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimos Senhores Vereadores,**

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que “**Dispõe sobre a prestação do serviço do despachante documentalista perante os órgãos da Administração Pública Municipal de Cuiabá inclusive Autarquias, Fundações e Empresas de Economia Mista**” de autoria do ilustre Vereador Domingos Sávio, aprovado pelo Plenário dessa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

O ilustre Vereador Domingos Sávio apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

Exordialmente verifica-se que a pretensão do eminente legislador é dispor e regulamentar a prestação do serviço do despachante documentalista reconhecida pela Lei Federal nº 10.602, de 12/12/2002, no Município de Cuiabá, nos órgãos e entidades públicas, inclusive autarquias, fundações públicas e empresas de economia mista, por profissional inscrito no Conselho Regional dos Despachantes e Documentalistas do Estado de Mato Grosso (NR).



Pois bem. A norma contida na minuta de lei em epígrafe, a toda evidência, disciplina a forma de exercício de prestação de serviços dos despachantes Documentalista no Município de Cuiabá, estabelecendo como devem ou podem esses profissionais exercerem e tratar de assunto de interesse local, mas invadindo competência privativa da União Federal, a quem incumbe, com exclusividade, editar normas sobre as condições para o exercício de profissões.

Nesta toada, a União editou a Lei nº 10.602, de 12 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Despachantes Documentalistas e dá outras providências assim dizin *verbis*:

“Art. 1º O Conselho Federal dos Despachantes Documentalistas do Brasil (CFDD/BR) e os Conselhos Regionais dos Despachantes Documentalistas dos Estados e do Distrito Federal (CRDD) são os órgãos normativos e de fiscalização profissional dos despachantes documentalistas, dotados de autonomia administrativa e patrimonial, com personalidade jurídica de direito privado.

§ 1º O Conselho Federal, com sede e foro na Capital da República, exerce jurisdição sobre todo o território nacional.

§ 2º Os Conselhos Regionais terão sede e foro no Distrito Federal, na Capital do Estado ou do Território em cuja base territorial exercer jurisdição.

§ 3º [\(VETADO\)](#)

§ 4º [\(VETADO\)](#)

Art. 2º A organização, a estrutura e o funcionamento do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Despachantes Documentalistas serão disciplinados em seus estatutos e regimentos, mediante decisão do plenário de seu Conselho Federal, composto pelos representantes de todos os seus Conselhos Regionais.

Art. 3º (VETADO)

Art. 4º (VETADO)

Art. 5º Não há hierarquia nem subordinação entre os Despachantes Documentalistas, servidores e funcionários públicos.

Art. 6º O Despachante Documentalista tem mandato presumido de representação na defesa dos interesses de seus comitentes, salvo para a prática de atos para os quais a lei exija poderes especiais.

Parágrafo único. O Despachante Documentalista, no desempenho de suas atividades profissionais, não praticará, sob pena de nulidade, atos privativos de outras profissões liberais definidas em lei.

Art. 7º As atuais diretorias do Conselho Federal e dos Regionais serão substituídas, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da publicação desta Lei, por membros eleitos por sufrágio do qual participarão profissionais alcançados pelo disposto nesta Lei já habilitados a atuar junto a órgãos públicos, cuja inscrição junto ao respectivo Conselho fica assegurada.

Art. 8º (VETADO)

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(Brasília, 12 de dezembro de 2002; 181º da Independência e 114º da República. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro Paulo Jobim Filho)”

Pois bem, cumpre-nos consignar que a **Constituição Federal**, ao repartir competências entre os diversos entes políticos, **confere privativamente à União a competência para legislar sobre condições para o exercício da profissão**, senão vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

Note-se que, aqui, não se está falando de matéria em que a competência legislativa seria concorrente, onde o Município, em caso de lacunas ou omissões deixadas pela União ou pelo Estado, poderia editar normas de caráter supletivo, mas, sim, de competência privativa da União, seara em que a invasão por Municípios leva, inexoravelmente, à inconstitucionalidade do texto legal editado.

José Afonso da Silva¹ ensina sobre essa competência privativa da União:

“[...] No que tange ao exercício das profissões o texto correlaciona-se com o disposto no art. 5º, XIII, já comentado, onde se prevê a liberdade do exercício de trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. É tal “lei” que o inciso inclui na competência exclusiva da União.”

Ainda no que se refere às competências legislativas da União, adverte o Ministro Celso de Mello ser incabível aos estados-membros exercer atribuição legislativa própria da União, vejamos: ***Vê-se, portanto, que reside, no art. 22 da Carta Política, um núcleo material em que se concentra a discriminação constitucional de atribuições privativas da União Federal, tornadas inacessíveis, em virtude de cláusula de bloqueio, às demais pessoas estatais, ressalvada, unicamente, a hipótese de autorização excepcional para o Estado-membro legislar sobre pontos específicos concernentes às matérias reservadas, desde que formalizada essa delegação normativa em sede de lei complementar nacional***².

¹SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 274.

²STF. Medida cautelar na ADI 1.479/RS. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. Decisão monocrática. DJ, 2 ago. 1996

Deste modo, emerge claro que não cabe ao Município a iniciativa de Projetos de Lei que dispõem sobre quaisquer condições para o exercício de profissões, aqui compreendida quanto à forma como deve ou pode ser exercida a prestação do serviço profissional pelo Despachante documentalista.

Neste sentido, vejamos alguns entendimentos perfilhados pelos Tribunais Pátrios:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.660/2014, DE ALAGOAS. CRITÉRIOS E CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ATIVIDADES DE DESPACHANTE DOCUMENTALISTA. OFENSA AO ART. 22, XVI, DA CONSTITUIÇÃO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. 1.

Não cabe a lei estadual versar critérios e condições para exercício de profissões, sob pena de violação do art. 22, XVI, da Constituição da República. De acordo com este, compete à União legislar acerca de condições para o exercício de profissões. 2. Por invasão de competência privativa da União, o Supremo Tribunal Federal reconheceu inconstitucionalidade de leis estaduais que dispunham sobre condições para exercício de profissões. Precedentes. 3. Parecer pela procedência do pedido.(

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.660/2014, DE ALAGOAS. CRITÉRIOS E CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ATIVIDADES DE DESPACHANTE DOCUMENTALISTA. OFENSA AO ART. 22, XVI, DA CONSTITUIÇÃO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA

EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. 1. Não cabe a lei estadual versar critérios e condições para exercício de profissões, sob pena de violação do art. 22, XVI, da Constituição da República. De acordo com este, compete à União legislar acerca de condições para o exercício de profissões. 2. Por invasão de competência privativa da União, o Supremo Tribunal Federal reconheceu inconstitucionalidade de leis estaduais que dispunham sobre condições para exercício de profissões. Precedentes. 3. Parecer pela procedência do pedido. (No 178.032/2015-AsJConst/SAJ/PGR Ação direta de inconstitucionalidade 5.251/AL Relator: Ministro Marco Aurélio Requerente: Governador do Estado de Alagoas Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas).(GN)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.296/2012, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CRITÉRIOS DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL E ATENÇÃO À SAÚDE DE PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. OFENSA AO ART. 22, XVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. 1. Não cabe a lei estadual versar critérios e condições para exercício de profissões, sob pena de violação do art. 22, XVI, da Constituição da República. Compete à União legislar acerca dessa matéria. 2. Por invasão de competência privativa da União, o Supremo Tribunal Federal reconheceu inconstitucionalidade de leis estaduais que dispunham sobre condições para exercício de profissões. Precedentes. 3. Parecer pela procedência do pedido. (Ação

direta de inconstitucionalidade 5.336/RJ Relator: Ministro Teori Zavascki).”

O Supremo Tribunal Federal assim confirmou que não cabe lei estadual e ou mesmo municipal versar critérios e condições para exercício de profissões, sob pena de violação do art. 22,XVI da CF, conforme arresto recente que segue:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.387 SÃO PAULO RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI REQTE.(S) :PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB ADV.(A/S) :RODOLFO CESAR BEVILÁCQUA E OUTRO(A / S) INTDO.(A / S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO INTDO.(A / S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO INTDO.(A / S) : ASSOCIAÇÃO DOS DESPACHANTES E AUXILIARES DE DESPACHANTE DO MUNICIPIO DE SAO PAULO ADV.(A / S) : SÉRGIO DE FREITAS EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88). Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente. 1. **A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício de profissões.** Precedentes. **A norma de que trata o art. 5º, XIII,**

da Carta Magna, que assegura ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional. 2. O Estado de São Paulo, conforme se verifica nos arts. 7º e 8º da lei impugnada, impôs limites excessivos ao exercício da profissão de Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 6841531. Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 15 Ementa e Acórdão ADI 4387 / SP despachante no âmbito do Estado, submetendo esses profissionais liberais a regime jurídico assemelhado ao de função delegada da administração pública, afrontando materialmente o disposto no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação direta. Brasília, 4 de setembro de 2014. MINISTRO DIAS TOFFOLI Relator”

Importante salientar ainda que sequer supletiva ou concorrentemente faculta-se ao Município a edição de norma como a contida no projeto de lei sob apreciação, considerando que o tema que aborda não condiz com sua autonomia de auto organizar-se, mas sim com assunto previsto na legislação federal, esta sim em

consonância com a competência privativa da União, qual seja: a de disciplinar as condições para o exercício profissional, como deflui do art. 22, inciso XVI da Constituição Federal. Além do que, o parágrafo único do referido artigo afirma a reserva da competência da União sobre as matérias lá elencadas, tanto que prevê a possibilidade de, através de Lei Complementar Nacional, autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas com as mesmas, evidenciando, desta forma, o afastamento da competência dos Municípios para tratarem do tema.

Por oportuno, vejamos o pertinente ensinamento do doutrinador Hely Lopes Meirelles:

No sistema constitucional brasileiro, que é o de poderes enumerados, as competências são, em regra, estanques, salvo as que expressamente a Lei Magna declara concorrentes ou comuns (CF, arts. 23-24). Daí a oportuna observação do professor Odilon de Andrade de que, “delimitada a esfera de competência de cada uma das entidades administrativas – União, Estado, Município -, nenhuma interpenetração pode haver entre elas; nesse sentido é que se diz que, no âmbito de suas atribuições, o Município está acima do Estado e da União, só podendo refreá-lo o Judiciário, por ação própria, quando comete excessos”. Ajusta-se essa opinião à dos juristas que consideram a autonomia municipal, assegurada na Constituição, como um direito público subjetivo do Município, para cuja tutela dispõe seu titular de todas as ações e recursos processuais, oponíveis a qualquer poder, órgão, autoridade ou particular que obste ou embarace seu exercício. (g.n.)

Não obstante, ainda que se considere que o Projeto de Lei em testilha abarca tema relativo à prestação do serviço perante os órgãos da administração pública Municipal, frise-se, matéria de competência legislativa concorrente entre os entes da

federação, surge imperiosa a observância quanto às regras atinentes ao exercício dessa competência devidamente disciplinada no art. 24 da CF/88 nos seguintes termos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Desta forma, o Município, embora dotado de autonomia política e administrativa, não está isento do dever de obedecer às normas constitucionais que tratam das competências dos diversos entes federados, devendo atuar no estrito âmbito das competências a ele outorgadas pela Carta Magna conforme acima exposto.

Nesta seara, é noção cediça que o Estado Federal tem como uma de suas características a repartição constitucional de competências, por meio da qual se atribui parcela de poder aos entes federados para que exerçam atividades legislativas e/ou materiais, de modo a organizar o exercício desse poder em todo o território estatal. Assim, o exercício dessas competências está sujeito às regras dispostas nos parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da CF/88.

O ordenamento constitucional adotou o princípio da preponderância dos interesses, em que as matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, de competência dos Estados-membros e matérias de interesse local, de competência do Município.

No que se refere à competência legislativa municipal, a Carta Magna tratou de elencá-las, *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.”

Assim, emerge evidente que compete aos Municípios legislar tão somente sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

Contudo, é nítido que a matéria versada na lei que se visa criar não se insere no conceito de interesse local na medida em que disciplina o exercício da atividade do Despachante Documentalista perante os órgãos da Administração Pública Municipal.

A Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos Municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em consonância com aquelas **e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local**” (CF. in *Direito Constitucional, 11ª Ed.*, Atlas, São Paulo, 2002, p. 303).

De acordo com ensinamento de Sampaio Dória, deve-se entender por peculiar interesse municipal, "tudo aquilo que for, predominantemente, preponderantemente, de seu interesse".

Para Michel Temer, a doutrina e jurisprudência ao tempo da Constituição anterior, pacificaram no dizer **que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União**. Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica o peculiar interesse.

Desta forma, resta claro que **desde que presente o interesse local, poderá o Legislativo Municipal legislar supletivamente conforme previsão inserta na norma constitucional**.

Insta esclarecer ainda que o constituinte ao prever competência aos municípios em legislar sobre matéria de interesse local, **referiu-se aos interesses ligados diretamente às necessidades imediatas do Município, o que não é o caso em questão**.

Destarte, em que pese o nobre aspecto meritório da proposta, a iniciativa legislativa apresentada, sob o aspecto jurídico, encontra-se eivada de vício formal de inconstitucionalidade, visto que carece ao Município competência legiferante, ainda que em caráter suplementar, para dispor acerca da matéria ora em discussão.

No Supremo Tribunal Federal já se decidiu que ***"o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado."***

Deste modo e também em atenção ao Princípio da Separação dos Poderes, forçoso se evidencia o cumprimento das regras de competência para iniciativa de leis privativas, sob pena de restar prejudicada a harmonia dos Poderes.

Diante das razões ora explicitadas, que demonstram os óbices que impedem a sanção do texto aprovado, vejo-me na contingência de vetá-lo totalmente, com fundamento no artigo 41, IV, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá.

Diante do exposto, Senhores Vereadores, aponho **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei apresentado para autógrafo constitucional, submetendo-o à apreciação dos membros dessa Casa de Leis, aguardando sua acolhida nos termos dos fundamentos jurídicos esposados.

Palácio Alencastro, em Cuiabá, _____ de _____ de 2017.



EMANUEL PINHEIRO
Prefeito Municipal