

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO.

PROJETO DE LEI Nº 396, DE 2015.

Regulamenta o exercício da profissão de despachante público.

Autor: Deputado LELO COIMBRA

Relator: Deputado BEBETO

I – RELATÓRIO

O ilustre Deputado Lelo Coimbra apresenta ao Congresso Nacional o Projeto em epígrafe que regulamenta a profissão de despachante público.

O Projeto conceitua o despachante público como a pessoa física ou jurídica legalmente habilitada para praticar um conjunto de atos em nome de seus comitentes, perante órgãos da Administração Pública ou prestadores de serviços públicos concedidos com o objetivo de executar e acompanhar a tramitação dos expedientes protocolados, excetuando-se os atos definidos como próprios de outras profissões regulamentadas.

O despachante pessoa física deverá ser brasileiro, maior de dezoito anos, ou emancipado, possuir ensino médio e ser aprovado em concurso público.

A proposta traz dispositivos sobre a constituição de pessoa jurídica para atuar como despachante público, a outorga de mandato, os princípios que norteiam a atividade, as diretrizes para o concurso público de habilitação, os deveres e as vedações de conduta ética, o dever de indenizar os prejuízos causados aos comitentes, a vedação de recolhimento de

honorários pela administração pública e a inexistência de hierarquia entre o despachante e o servidor público.

No texto, fica estabelecido que esse profissional atuará de forma exclusiva no despacho de documentos nas áreas de trânsito e transportes, exceto na habilitação de condutores de veículos, no imposto sobre a propriedade de veículos automotores, no seguro obrigatório de veículos automotores, na legislação de estrangeiros, na obtenção de passaportes, na legislação sobre o registro de produtos controlados, no registro e porte de armas, no registro e alvará de hotéis e de todos os tipos de estabelecimentos destinados a hospedagem, no registro de embarcações perante a Capitania dos Portos, no registro de aeronaves no Departamento de Aviação Civil, direitos autorais, no registro público e na previdência social. Além disso, considera-se crime a atuação de pessoa não habilitada nessa atividade, exceto se a pessoa atua em nome próprio.

Na justificação, o autor informa que as atribuições desses profissionais “exigem um rigoroso desempenho de suas funções, em face da vasta legislação que abrange a sua área de atuação. Além disso, os despachantes documentalistas lidam, frequentemente, com grande quantidade de dinheiro, que lhes é confiado, pelos comitentes, para pagamento de impostos, contribuições sociais, taxas e multas. Trata-se, portanto, de profissão que pode pôr em risco a sociedade, se exercida indevidamente, com desvio de conduta, por maus profissionais”.

Exaurido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A regulamentação de profissões, de modo geral, é matéria que se revela de elevada complexidade, de modo que é necessário deixar bem claros alguns pontos cardeais de nossa ordem jurídica constitucional e trabalhista que orientam nossa apreciação para esse tipo de Projeto.

O primeiro ponto é que regulamentar uma profissão significa impor limites, restringir o livre exercício da atividade profissional e subordinar o acesso ao mercado de trabalho diretamente à tutela estatal. Nesse ponto é preciso recordar que o artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da liberdade máxima no mercado de trabalho e que essa liberdade só pode ser restringida se puser em risco aferível a saúde ou a segurança de uma coletividade. E mais: mesmo a regulamentação imposta em nome da proteção à saúde e à segurança da população em geral deve obedecer aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em razão disso, somente em certos casos (geralmente, profissões que envolvem um aprendizado científico, de nível superior) a lei pode regulamentar a atividade, estabelecendo requisitos específicos para o seu exercício (diploma específico, registro em um órgão de fiscalização para o exercício da profissão, etc..), de forma a evitar que o atendimento feito por profissional incapaz possa causar danos à saúde ou à segurança da população.

Confrontando o conteúdo da atividade de despachante com os requisitos para regulamentação profissional, temos por certo que essa atividade não se presta a tal regulamentação. Não é possível acolher a afirmação feita na justificativa de que essa profissão põe em risco a sociedade, se exercida indevidamente, com desvio de conduta, por maus profissionais. Não é esse o espírito da lei. A má conduta de qualquer profissional pode causar prejuízos a quem o contrata. Não há a razoabilidade nem a proporcionalidade requeridas ao se utilizar esse risco genérico para fechar o mercado de trabalho na área.

De modo geral, o despachante é o profissional encarregado por conta de outrem de fazer requerimentos, encaminhamentos e dar início a trâmites burocráticos junto a órgãos da administração pública. A demanda pelos seus serviços decorre do dispêndio de tempo requerido pelas atividades burocráticas. Felizmente, registramos por parte do Poder Público um avanço contínuo na simplificação e facilitação no despacho burocrático, com destaque para o uso intensivo da *internet*, dos centros de serviço e da privatização. É preciso reconhecer que, apesar de longe da perfeição e ainda que lentamente, o atendimento ao cidadão pela burocracia estatal vem melhorando. Essa melhoria nos permite afirmar que, do ponto de vista do cidadão comum, o despachante é uma comodidade para quem quer e pode

pagar e não mais uma necessidade como outrora. Dessa forma, o grande mercado para a atividade são as pessoas jurídicas que demandam uma grande quantidade de serviços e necessitam de um profissional especializado e dedicado ao despacho burocrático.

Acrescentamos também que, embora ter sua profissão descrita em lei sensibilize muito os trabalhadores e lhes dê a impressão de que estão valorizados e reconhecidos, não é verdade que a lei possa melhorar os salários e as condições de serviço. Isso ocorre porque a valorização das profissões decorre do mercado de trabalho da atividade, que, por sua vez, está inserido na estrutura geral de produção de bens e serviços.

Exemplo do que falamos é a própria Lei nº 10.602, de 2002, que regulamenta a profissão de despachante documentalista. Note-se que essa Lei foi publicada com inúmeros vetos do Poder Executivo. Posteriormente, os conselhos profissionais e a exigência de registro para o exercício da atividade nela previstos foram abrangidos pelo objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.717-6/DF e declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, o que remanesceu do conteúdo da regulamentação profissional surgida com essa Lei é uma descrição genérica da existência da profissão e de suas atividades.

Infelizmente, o Projeto de Lei em análise não nos parece capaz de ir além do que já está foi estabelecido na Lei nº 10.602, de 2002. Ao ler com atenção os dispositivos da proposição, observa-se não só a ausência dos requisitos da regulamentação profissional, como também outras disposições questionáveis do ponto de vista jurídico e de mérito. Na sequência, enumeramos os que mais se destacam em termos de irregularidades no conteúdo do Projeto, sem prejuízo da conclusão acima de que, em si mesma, a proposta não atende os requisitos constitucionais para a regulamentação profissional:

1) A substituição de “despachante documental” por “despachante público”. Trata-se de designação imprópria, ilegal e inconveniente. O agente público é a pessoa natural mediante a qual o Estado se faz presente e manifesta uma vontade que é imputada ao próprio Estado. Os despachantes são agentes privados atuando no interesse próprio e no de seus clientes privados perante a Administração, mas não prestam serviços a ela, nem manifestam a sua vontade. Não há sequer, como demonstramos

acima, interesse público na regulamentação da atividade, quanto mais a existência de algum cargo, emprego ou função pública associados ao despachante documental para transformá-lo em despachante público.

Ademais, a denominação terá o condão de induzir em erro os usuários dos serviços do despachante, que acreditarão estar tratando diretamente com servidores públicos, representantes do ente estatal. Isso certamente dará margem a enganos, abusos, desvios e graves prejuízos para a economia popular.

2) A exclusividade na prestação de serviços de despachante. Um dos efeitos próprios da regulamentação das profissões é o fechamento do mercado de trabalho, em função dos riscos à saúde e à segurança dos consumidores dos serviços. O fechamento do mercado se relaciona, pois, com os interesses do consumidor de serviços, não com os da categoria profissional. Essa é também uma razão para que a regulamentação profissional seja conduzida com o máximo de rigor e parcimônia, pois, se assim não for, torna-se, frequentemente, um mero instrumento de reserva de mercado. Pensamos que o Projeto incorre no vício de buscar uma injustificada e inconstitucional reserva de mercado para o despachante, tendo em vista a redação dada ao art. 4º que garante a exclusividade do serviço de despacho burocrático em todas as esferas da Administração Pública. A exclusividade alcança uma gama enorme de assuntos atinentes aos interesses do cidadão e das empresas, listados nos doze incisos do artigo.

Aprovado como está, advogados e contadores, por exemplo, ficam impedidos de resolver pendências burocráticas para os seus clientes. Também agências de turismo não poderão intermediar diretamente vistos para seus consumidores, e filhos e netos não poderão promover o despacho burocrático perante a previdência social em favor dos seus pais e avós. Esses, entre outros, são efeitos que decorrem da redação do artigo e que, além de indesejáveis no mérito, levarão à declaração de inconstitucionalidade da proposta pelo Poder Judiciário, quando provocado.

3) Exigência de concurso público para exercício da profissão. De acordo com o art. 37, II, da Constituição Federal, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. Como já dissemos acima, o despachante não é um agente público. Não há, pois, que se falar em

investidura em cargo, emprego ou função pública que justifique a exigência de concurso. Além da incompatibilidade do dispositivo com o texto constitucional, a exigência carece de viabilidade material. Não vislumbramos como seria feito um concurso público para habilitar os despachantes em áreas tão distintas como seguro de veículos e passaportes. Além disso, tendo em vista o princípio constitucional da autonomia administrativa de cada ente federativo (União, Estados, Distrito federal e todos os municípios) o concurso público teria de ser feito em cada um desses entes, até porque os trâmites burocráticos e as peculiaridades decorrentes da competência legislativa privativa de cada ente, naturalmente, imporiam um conteúdo diferente para cada edital de concurso. Além disso, dificilmente os respectivos Poderes Executivos de cada um destes entes (incluindo a União) aceitariam de bom grado os ônus financeiros e logísticos da realização desses concursos.

Aqui, também, registramos mais um problema. Tendo em vista que possivelmente tais concursos nunca se realizem e que os direitos de exercício da profissão estão assegurados aos profissionais já em atividade, a aprovação da matéria terá, potencialmente, o efeito de impedir a entrada de novos despachantes no mercado de trabalho, reservando o mercado para os que já estão em serviço.

Em resumo, verificamos, no texto do Projeto de Lei nº 396, de 2015, os seguintes vícios que afetam sua juridicidade e seu mérito:

- 1) inconstitucionalidade em relação à liberdade de trabalho;
- 2) impossibilidade jurídica e inconveniência da atribuição ao despachante da denominação própria de agente público;
- 3) inconstitucionalidade e inconveniência de atribuição ao despachante da exclusividade da prestação dos serviços mencionados;
- 4) grave prejuízo à sociedade em razão de os cidadãos ficariam impedidos de resolver pendências burocráticas em favor de seus familiares, até mesmo junto à Previdência Social;
- 5) impossibilidade jurídica e material da exigência de concurso público de provas e títulos para o exercício da profissão.

Desse modo, para sanear a matéria dos vícios que carrega produziríamos um conteúdo remanescente muito semelhante ao da legislação já em vigor sobre a profissão de despachante documentalista. Essa dificuldade nos leva a opinar contrariamente ao mérito do Projeto.

Em razão do exposto somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 396, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado BEBETO
Relator