

DESPACHANTES. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 2, DE 1960. EXCLUSIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO: LIMITES

1 — *Despachantes estaduais — Legislação*

1.1. — A classe dos antigos Despachantes Municipais do Distrito Federal foi criada pela Resolução da Câmara Municipal de 21 de outubro de 1854, cabendo-lhes, de forma genérica, “agenciar todo e qualquer despacho de licença anual”, arrecadar impostos de veículos e receber foros.

Neste primeiro período, o exercício da função foi regulado pelos seguintes principais diplomas legais:

- Resolução da Câmara Municipal, de 21 de outubro de 1854
- Resolução da Câmara Municipal, de 3 de fevereiro de 1881
- Decreto Legislativo n.º 604, de 29 de outubro de 1898
- Decreto n.º 380, de 26 de agosto de 1902 (Regulamento)
- Decreto n.º 587, de 15 de fevereiro de 1906
- Decreto 1.922, de 15 de janeiro de 1918 (eleva o número de despachantes)
- Decreto 1.582, de 2 de julho de 1921 (art. 28 — Regulamento)
- Decreto 2.333, de 5 de novembro de 1920 (cria distintivo)
- Decreto 2.355, de 4 de dezembro de 1920 (eleva o número)
- Decreto 2.760, de 1 de novembro de 1922 (eleva número)
- Decreto 2.773, de 15 de novembro de 1922 (institui contribuição obrigatória para o Montepio dos Empregados Municipais)
- Decreto 3.166, de 11 de novembro de 1926 (eleva número)
- Decreto 4.822, de 30 de novembro de 1934 (regulamenta a atividade)
- Decreto 5.003, de 12 de julho de 1934 (carteira funcional)
- Decreto-lei 3.905, de 8 de dezembro de 1941 (Regulamenta a atividade)
- Decreto-lei 7.344, de 27 de fevereiro de 1945 (Regulamenta a atividade)
- Decreto 8.296, de 21 de novembro de 1945 (Regulamento)
- Decreto-Lei n.º 9.324, de 6 de junho de 1946 (aumenta número)
- Lei n.º 621, de 29 de setembro de 1951 (aumenta número — aposentadoria)
- Decreto 12.272-A, de 13 de outubro de 1953 (fiança).

A grande maioria desta legislação encontra-se transcrita no folheto *Um quarto de Século* — 1921-1946, do Centro dos Despachantes da Prefeitura e da Recebedoria do Distrito Federal — Edição da Imprensa Nacional — 1947.

1.2. — Logo após a criação do Estado da Guanabara, foi promulgada a Lei n.º 2, de 5-5-1960 (publicada no *Diário Oficial* de 6 daquele mês) na qual se dispôs sobre o exercício das funções de Despachante Municipal.

Pouco depois, o § 1.º do art. 3.º desta Lei foi alterado pela Lei n.º 13, de 30-11-1960, para incluir naquele texto “os contabilistas, inscritos no Conselho Regional de Contabilidade”.

Posteriormente o Decreto n.º 1.225, de 8-10-1962, estabeleceu o “Código de Ética dos Despachantes do Estado da Guanabara”.

Recentemente, a Lei n.º 990, de 7-7-1966 (publicada no *Diário da Assembléia Legislativa*, de 8-7-1966), dispôs, entre outras matérias, sobre a sua contribuição para o IPEG, aposentadoria com 30 anos, bem como concedeu-lhes outros benefícios para o mesmo fim e cuidou do aproveitamento de prepostos.

2 — *A profissão de despachante estadual*

2.1. — Conforme se verifica da simples leitura da legislação referente aos despachantes estaduais, a função é das mais antigas. O fato de ter sido regulamentada pela Resolução de 21-10-1854, da Imperial Câmara Municipal da Côrte, já faz pressupor que o exercício da função seja anterior àquela data.

De fato, a burocracia, a complexidade do Serviço Público, a multiplicidade das normas administrativas, que não são característicos exclusivos de nosso tempo, acarretaram, desde o século XIX, o aparecimento das funções e da profissão de despachante, como intermediário entre o público e a administração.

2.2. — Entretanto, somente a partir da Lei n.º 2, de 1960 — foi que surgiram reações contra o exercício daquelas funções e isto em decorrência da exclusividade quase absoluta que foi atribuída, aos despachantes, pelo art. 3.º daquela Lei.

2.3. — Entretanto, já a Resolução de 21-10-1854 — depois de declarar as atribuições de agenciar todo e qualquer despacho de licença anual, arrecadar os impostos sobre veículos e receber foros de terrenos — declarava expressamente que

“a contadoria da Câmara não admitirá a despacho indivíduo que não fôr despachante, exceto nos casos em que se apresentar a própria parte, seu caixeiro ou procurador” (art. 13).

O Decreto n.º 604, de 29-10-1898, reafirmou que

“a classe dos Despachantes Municipais não impede que as partes, diretamente ou por seus procuradores, continuem a tratar os seus negócios, sob a condição, porém, de não fazerem disso profissão” (art. 1.º, § único).

Dispositivos semelhantes constam da legislação posterior, especialmente naqueles diplomas que regulavam o exercício da profissão:

— Decreto n.º 4.822, de 1934:

“Perante a Prefeitura do Distrito Federal, suas Delegacias Fiscais ou quaisquer dependências a ela subordinadas, na falta dos próprios interessados ou seus representantes legais, só os despachantes municipais ou seus prepostos poderão tratar de papéis, processar guias, requerimentos, coletas, declarações, inscrições e efetuar pagamento de quaisquer impostos, taxas, emolumentos e contribuições” (art. 2.º).

— Decreto-lei n.º 3.905, de 1941:

“Art. 2.º — Perante a Prefeitura do Distrito Federal e repartições à mesma subordinadas, na falta dos próprios interessados ou seus representantes legais, só os Despachantes ou seus prepostos poderão tratar de papéis, procesar guias, requerimentos, coletas de declarações, inscrições e promover o expediente necessário para o pagamento de quaisquer impostos, taxas, emolumentos e contribuições.

Parágrafo único — Qualquer cidadão poderá, porém, efetuar o pagamento, uma vez que o expediente respectivo tenha sido regularmente promovido, nos termos dêste artigo e obter, nos protocolos, informações sobre a marcha de processos, mediante a exibição dos recibos correspondentes”.

— Decreto-lei n.º 7.344, de 1945:

“Art. 2.º — Fica assegurado aos despachantes, na falta dos próprios interessados, de seus representantes legais ou seus procuradores, a exclusividade da execução dos atos mencionados no artigo anterior”.

— Decreto n.º 8.296, de 1945:

“Art. 15 —

§ 1.º — Os atos mencionados neste artigo constituem, na forma da lei, prerrogativa dos Despachantes, ressalvado aos interessados o direito de agir de per si ou por seus representantes legais.

§ 2.º — Os representantes por ato convencional só serão admitidos quando munidos de instrumento de mandato, que deverá ser expresso para cada caso.

§ 3.º — Não se inclui naquela prerrogativa a simples efetivação do pagamento de quaisquer contribuições nos guichês da Prefeitura, bem como a obtenção, nos protocolos, de informações sobre a marcha de processos, mediante exibição da respectiva ficha de recibo”.

2.4. — Contudo, a Lei n.º 2, de 1960, restringiu o direito de representação das partes perante as repartições estaduais, determinando, em seu artigo 3.º:

“Art. 3.º — Na falta dos próprios interessados, somente os Despachantes Municipais poderão tratar de papéis, processar guias, requerimentos, coletas, declarações, fichas de inscrição, fórmulas necessárias ao lançamento (Vetado) transferências e alterações de impostos, taxas e contribuições, devidas à Prefeitura de Distrito Federal.

§ 1.º — Ressalvados os direitos dos Advogados (Vetado) — inscritos, na Ordem dos Advogados do Brasil, os contribuintes e interessados serão atendidos pessoalmente, e só poderão ser representados por procuradores que sejam Despachantes Municipais.

§ 2.º — Os sindicatos de classe, as autarquias, as organizações associativas e as empresas em geral só poderão tratar de papéis referentes às próprias entidades como pessoas jurídicas. Os associados e contribuintes dessas organizações agirão pessoalmente ou por intermédio de Despachantes Municipais ou Advogados.

§ 3.º — Qualquer pessoa poderá efetuar pagamentos ou recolhimentos de tributos fiscais nos guichês das repartições arrecadoras.

§ 4.º — No exercício do mandato tácito que lhes é reconhecido, os Despachantes Municipais poderão praticar todos os atos de representação, observadas as restrições contidas no § 1.º do artigo 1.295 do Código Civil”.

2.5. — A Lei n.º 2, de 1960, originou-se do Projeto de Lei n.º 378, de 1959 (publicado no *Diário da Câmara do Distrito Federal*, de 11-12-1959 — pág. 3.456) e cuja Redação Final foi publicada no *Diário Oficial* — Seção II — de 18 de abril de 1960 — pág. 584. O Projeto, por sua vez, fôra objeto da Mensagem n.º 60, de 1957, do então Prefeito, Embaixador Francisco Negrão de Lima (publicada no *Diário da CDF*, de 28-9-1957 — pág. 2.165).

Na Mensagem salientam-se, justamente, como característicos principais do projeto:

“a) a exigência de mandado expresso, nos casos do § 1.º do art. 1.295 do Código Civil;

b) na falta da própria parte e ressalvado o direito dos advogados, somente os despachantes municipais poderão agir nos processos fiscais” (grifo nosso).

2.6. — Os vetos apostos no art. 3.º da Lei (conforme se lê das Razões publicadas no *Diário Oficial* — Seção II — de 7-5-1960 — pág. 131), atingiram no art. 3.º — a palavra “arrecadação”, e no art. 3.º, § 1.º, a palavra “regularmente”.

O veto à palavra “arrecadação” baseou-se em que

“a arrecadação é função da Administração e que, via de regra, abrange várias fases, terminando pelo recebimento do tributo, a que corresponde o pagamento por parte do contribuinte.

Se se admitir que, no texto, a palavra está empregada com o sentido restrito de “recebimento do tributo”, ela irá de encontro ao que dispõe o § 3.º desse mesmo artigo.”

A palavra “regularmente” foi vetada por supérflua, já que a inscrição na Ordem teria de ser necessariamente pressuposta como regular. Os vetos foram mantidos pela Câmara.

2.7 — Entretanto, a restrição do direito de representação levantou grande celeuma e protestos, principalmente por parte de contadores e engenheiros, tendo havido, como veremos mais adiante, impetração de diversos mandados de segurança.

Os protestos levaram o vereador Nilo Romero a apresentar o Projeto de Lei n.º 41, de 1960, alterando o § 1.º do art. 3.º da Lei n.º 2, de 1960, para incluir ressalva também a favor dos “Contabilistas, inscritos no Conselho Regional de Contabilidade”.

O projeto foi aprovado em 3.ª discussão em sessão de 15-9-1960 (*D.O.* — II — 16-9-1960 — pág. 1.289), tendo sua Redação Final aprovada em 19-9-1960 (*D.O.* — II — 20-9-1960 — pág. 1.301) — e convertendo-se na Lei n.º 13, de 30-9-1960.

De acôrdo com a mesma lei, o § 1.º do art. 3.º da Lei n.º 2, de 1960, passou a ter a seguinte redação:

“Ressalvados os direitos dos Advogados, inscritos na sua Ordem, e dos Contabilistas, inscritos no Conselho Regional de Contabilidade, os contribuintes e interessados serão atendidos pessoalmente e só poderão ser representados por procuradores que sejam despachantes municipais”.

3 — As impugnações à Lei n.º 2, de 1960

3.1. — Devemos mencionar, inicialmente, que a Lei Estadual n.º 2, de 5 de maio de 1960, foi elaborada pela Câmara de Vereadores do antigo Distrito Federal, a qual, após a chamada Lei SAN TIAGO DANTAS (Lei 3.752, de 14 de abril de 1960 — art. 7.º) passou a denominar-se Assembléia Le-

gislativa. O texto legal foi publicado no *Diário Oficial* (Parte II), de 6-5-1960, que publicava o expediente do Poder Legislativo.

Esta Procuradoria Geral, em diversos pronunciamentos anteriores, sempre se manifestou no sentido da plena validade dos diplomas legais elaborados pela antiga Câmara dos Vereadores (denominando-se Assembléia Legislativa), no período compreendido entre a data de transferência do Distrito Federal, 21-4-1960 (Lei n.º 3.752, de 14 de abril de 1960 — publicada no *D.O.* de 19-4-1960), e a data de promulgação do Ato Constitucional n.º 1, de 29 de dezembro de 1960 (publicado em 30 de dezembro de 1960). Por êste Ato Constitucional, a Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara passou a exercer, em tôda sua plenitude e com exclusividade, as funções do Poder Legislativo do Estado.

Já tivemos oportunidade de nos manifestar de acôrdo com esta interpretação e não vemos motivo para alterar êste entendimento.

Portanto, a referida Lei n.º 2, de 5 de maio de 1960, tem de ser considerada como formalmente perfeita.

3.2. — Entretanto, a Lei n.º 2, de 1960, não tem sido impugnada por êste aspecto. Os argumentos contrários à sua constitucionalidade baseiam-se principalmente em que ao Estado faltaria competência para legislar sobre a matéria.

Afirmam os impugnantes que o art. 5.º, n.º XV, da Constituição Federal atribui à União Federal a competência exclusiva para legislar sobre — direito civil (art. 5.º, n.º XV, letra *a*)

— condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais (art. 5.º, n.º XV, letra *b*).

3.3. — Exemplo típico da argumentação contrária à validade da lei, com base na letra *a* do dispositivo constitucional acima citado, é o constante do Parecer do Dr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA NETO, proferido em mandado de segurança impetrado contra sanção da Lei Estadual n.º 2, de 1960:

“Compete à União Federal legislar sobre Direito Civil e, conseqüentemente, sobre o direito de representação mediante mandado *ad negotia*, direito êste que assim não pode ser restringido por lei estadual que imponha a outorga de mandato, tácito ou expresse, somente a determinadas pessoas” (*in Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores* — 76. — 1960 — págs. 79/80).

Êste parecer foi proferido no Mandado de Segurança n.º 1.719, impetrado perante o Tribunal de Justiça dêste Estado — Impetrante: Jorge de Souza Mendes (idênticos pareceres nos Mandados de Segurança n.ºs 1.707, 1.711 e 1.718).

3.4. — O outro argumento contra a constitucionalidade da Lei n.º 2, de 1960, baseia-se em que, regulando a profissão de despachantes estaduais, aquela lei interferiria, indiretamente, na regulamentação de profis-

sões técnico-científicas ou liberais, impedindo o livre exercício destas profissões. Assim, teria invadido área de competência exclusiva da União Federal, de acôrdo com o art. 5.º, n.º XV, letra *p*, da Constituição Federal, 3.5. — Além disso, alegou-se, também, que a Lei n.º 2, de 1960, estaria em conflito com o § 14 do artigo 141 da Constituição Federal, o qual declara que

“É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”.

E isso porque, restringindo o acesso às repartições públicas por parte de certos profissionais (engenheiros, médicos, etc.), mesmo munidos de mandato da parte interessada, estaria o Estado impedindo o livre exercício daquelas profissões.

4 — Constitucionalidade da lei

4. 1. — Reservar a lei estadual, em certos casos, a postulação perante as repartições públicas estaduais a uma determinada categoria de pessoas habilitadas não acarreta ofensa contra a Constituição ou qualquer lei federal.

Esta Procuradoria tem sempre se manifestado no sentido da plena constitucionalidade da Lei n.º 2, de 1960, tendo em vista serem incabíveis as impugnações a ela opostas.

4. 2. — Restringindo a outorga de mandato, tácito ou expresso, somente a determinadas pessoas, o § 1.º, do art. 3.º, da Lei n.º 2, de 1960, não ofendeu ao disposto no art. 5.º, n.º XV, letra *a*, da Constituição Federal.

Não se trata de restrição ao exercício do direito de representação, de competência exclusiva da União e regulado pela lei federal, notadamente pelo Código Civil (arts. 1.288 e seguintes).

4. 3. — A atividade do despachante implica no exercício de função pública pelo particular, que o direito administrativo reconhece. Nos termos da própria Lei Estadual n.º 2, de 1960, eles constituem elementos de ligação entre o Estado e aqueles que tenham interesses fiscais a tratar com a administração pública estadual (art. 1.º).

Regulando esta atividade e restringindo o exercício destas funções somente a determinadas pessoas, exerce o Estado atribuições exclusivamente suas, dentro dos limites de sua soberania.

Tratando-se de função pública, o Estado ao legislar sobre a mesma, não legislou sobre direito civil, mas, sim, sobre direito administrativo estadual, dentro da competência expressa que lhe é prevista pelo art. 18 da Constituição Federal:

“Art. 18 — Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1.º — Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Somente ao Estado interessa a regulamentação de seus serviços públicos e a disciplina daqueles que procurem as repartições públicas estaduais. Assim, a faculdade de legislar sobre a matéria decorre também do princípio de autonomia inerente ao sistema federativo.

4. 4. — O dispositivo não restringe o exercício do direito de representação, que caracteriza o mandato.

A lei estadual não impede que as partes outorguem mandato a qualquer um que lhes aprouver. O Estado, simplesmente, não permite que em certos casos o mandatário se apresente diretamente às repartições públicas estaduais; deverá substabelecer o mandato numa daquelas pessoas a quem o direito administrativo estadual reconhece capacidade para representar as partes perante o Estado: despachantes estaduais, advogados ou contabilistas.

É o que ocorre, aliás, na esfera da legislação federal com o direito de representação perante o Poder Judiciário: as procurações *ad judicium* somente podem ser outorgadas a advogados ou solicitadores inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

Além disso, as restrições do exercício do mandato perante as repartições públicas não constituem, também, inovação da Lei Estadual n.º 2, de 1960.

Já o decreto federal n.º 24.112, de 1934, proibia a determinadas pessoas o exercício do mandato perante as repartições públicas. Igual preceito foi consagrado pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União — art. 195, n.º XI (Lei n.º 1.711, de 1952).

Preceito semelhante consta do Estatuto dos Funcionários do Estado Lei n.º 880, de 1956, art. 189, inciso n.º VIII).

4. 5. — Este privilégio concedido pela lei estadual aos despachantes estaduais não constitui novidade no direito administrativo brasileiro.

A própria União Federal tem concedido privilégios idênticos: basta citar os direitos outorgados aos Despachantes Aduaneiros (Dec.-lei n.º 4.014, de 13 de janeiro de 1942 — art. 1.º), aos quais foi concedida exclusividade de representação das partes interessadas perante as Alfândegas e Mesas de Renda do País.

4.6. — Por outro lado, a atividade de procurador de partes perante as repartições públicas, mesmo quando exercida, em caráter profissional não se pode confundir com o exercício das profissões técnico-científicas e liberais, a que se refere o art. 5.º, n.º XV, letra *p* da Constituição Federal.

As profissões mencionadas naquele dispositivo constitucional são aquelas para cujo exercício a lei exige diplomação em escola oficial ou reconhecida, o que não acontece com a atividade dos chamados despachantes de papéis, entre os quais se incluem os despachantes estaduais.

O legislador estadual não considerou a atividade de despachante como profissão liberal, pois nessa hipótese ser-lhe-ia defeso legislar sobre a mesma, de acordo com o disposto no art. 5.º, inciso XV, letra *p*, e art. 6.º da Constituição Federal. O legislador estadual erigiu-a em função pública, com o provimento dos cargos mediante nomeação do Governo, após preenchimento de inúmeros requisitos legais, inclusive concurso público.

Sendo função pública, ao legislar sobre a mesma o Estado simplesmente estava a legislar sobre o direito administrativo estadual, dentro da competência expressa prevista pelo art. 18 da Constituição Federal.

Pode assim o Estado estabelecer as condições de capacidade que julgar cabíveis para o exercício desta função perante as repartições públicas estaduais, sem com isso invadir a área de competência exclusiva da União delimitada pelo art. 5.º, n.º XV, letra *p* da Constituição Federal.

4.7. — Além disso, ao promulgar a Lei n.º 2, de 1960, o Estado não ofendeu ao disposto no § 14, do art. 141, da Constituição Federal, que declara ser

“Livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”.

Em primeiro lugar, repetimos, não se trata de profissão liberal ou técnico-científica; dentro de sua soberania, o legislador estadual considerou como função pública a que exercem os despachantes, dada a responsabilidade que envolve o exercício desta atividade, não só em relação ao particular, mas, sobretudo, com referência à própria administração.

O exercício da profissão ou atividade de despachante perante as repartições públicas tem de ser regulado pela Administração: assim o exigem a segurança dos processos administrativos e os interesses, às vezes de vulto, das partes interessadas e da própria administração.

O exercício daquela atividade pode ser regulado e restringido pelo Estado, pois implica no trato de papéis e processos administrativos, de responsabilidade, e no acesso às repartições públicas estaduais, depositárias de documentos de valor. Além disso, as franquias que o exercício da função faculta e a amplitude de ação conferida aos despachantes exigem que a administração se precavenha contra o indiscriminado acesso àquelas funções.

Assim, a Administração, dentro das próprias normas do § 14 do art. 141 da Constituição Federal, estabeleceu as condições de capacidade para o exercício da profissão de despachante estadual.

Ao estabelecer estas condições, o Estado teve de atender à responsabilidade que acompanha o exercício da profissão e exigiu requisitos mínimos de capacidade intelectual, idoneidade moral e saúde aos candidatos à função. Além disso, condicionou a nomeação à prévia aprovação em concurso público.

Nada disto ofende ao livre exercício de profissão: pelo contrário, constituem condições mínimas de capacidade para o exercício de profissão, conforme preceitua o § 14 do art. 141 da Constituição Federal.

Nesse sentido, PONTES DE MIRANDA, em seus *Comentários à Constituição de 1946* (vol. III, pág. 255), declara não constituir violação do preceito constitucional a legislação que estabeleça o mínimo de conhecimentos necessários ao exercício de qualquer profissão, fixando os limites gerais da liberdade de profissão.

5 — Os pronunciamentos anteriores desta Procuradoria Geral

5.1. — Esta Procuradoria Geral, em diversos pareceres administrativos anteriores, defendeu implícita ou explicitamente a plena constitucionalidade dos dispositivos da Lei n.º 2, de 1960.

Neste sentido, podem ser citados os seguintes pareceres: Ofício 23/62 — FAB — de 22-5-1962; Ofício 3/62 — FAB — de 8-6-1962; Ofício 41/62 — FAB — de 10-8-1962; Ofício 14/63 — FAB — de 22-1-1963; Ofício 11/63 — NC — de 19-3-1963; Ofício 7/63 — GeA — de 12-6-1963; Ofício 35/65 — RPR — de 16-6-1965; Ofício 5/66 — NC — de 28-1-1966.

Pode-se, portanto, afirmar que a orientação jurídico-administrativa é, irrefutavelmente, no sentido da plena constitucionalidade daquela lei.

6 — As decisões judiciais

6.1. — Conforme já mencionamos anteriormente, as dúvidas relativas à constitucionalidade da Lei estadual n.º 2, de 1960, foram levantadas diversas vezes perante o Poder Judiciário.

Na maioria dos casos, a matéria não chegou a ser especificamente apreciada, de vez que os juízes não conheceram dos mandados de segurança, por entenderem que os mesmos haviam sido impetrados contra lei em tese (M. S. n.º 1.711 — Tribunal Pleno — TJGB — julgamento em 7-12-1960; M.S. 1.731 — idem — julgamento em 11-9-1961; M.S. 1.742 — 5.ª: Câmara Cível — TJGB — julgamento em 16-12-1960; M. S. 1.728 — 1.ª Câmara Cível — TJGB — julgamento em 9-11-1960).

Contudo, pelo menos em dois casos, a matéria de direito chegou a ser examinada, concluindo os julgadores pela constitucionalidade da referida lei estadual.

6.2. — O Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, em sessão plena de 26-11-63, julgou Agravo de Petição n.º 15.120 (Agravantes: Juízo da 2.ª Vara da Fazenda Pública e Estado da Guanabara — Agravado: Peter Frans Haberfeld) rejeitando a arguição de inconstitucionalidade da Lei estadual n.º 2, de 5-5-1960. Reza a ementa:

“Lei local n.º 2, de 1960, regulando a atividade de procuradores de partes, perante as repartições públicas do Esta-

do: não se deve confundir tal atividade com o exercício de profissão liberal ou técnico-científica, cujas condições de capacidade são de exclusiva competência legislativa da União”.

O impetrando havia argüido, em seu favor, que a Lei n.º 2, de 1960, ofendia, também, o disposto no art. 5.º, n.º XV, letra *a*, da Constituição Federal (competência federal para legislar sobre mandato — matéria de direito civil).

O Tribunal não aceitou a validade destes argumentos contra a constitucionalidade da Lei.

6.3. — A 2.ª Câmara Cível do mesmo Tribunal também examinou a questão, em julgamento de 14-8-1964 (*Diário da Justiça* de 4-9-1964 — pág. 13.046), concluindo pela constitucionalidade da lei estadual (Agravo de Petição n.º 17.087 — Agravante: Juízo da 6.ª Vara da Fazenda Pública e Estado da Guanabara — Agravado: Antônio Rebello da Silva).

No acórdão, cujo texto encontra-se registrado na Seção de Jurisprudência do TJGB (em 29-9-1964), declara-se a possibilidade da Lei Estadual estabelecer as restrições já mencionadas, sem ofensa ao art. 5.º, n.º XV, letra *p*, da Constituição Federal, pois

“não se deve confundir a atividade de procuradores de partes perante as repartições públicas do Estado com o exercício de profissão liberal ou técnico-científica, cujas condições de capacidade são de exclusiva competência legislativa da União”.

6.2.4. — Contra a decisão da 2.ª Câmara Cível, acima mencionada, foi interposto o Recurso em Mandado de Segurança n.º 14.687-GB, para o Supremo Tribunal Federal. Este, em acórdão unânime de sua 2.ª Turma, em 19-4-1966 (ementa publicada no *DJ* — 27-5-1966 — pág. 1.783) negou provimento ao recurso. A ementa declara:

“Recurso ordinário desprovido — Não é inconstitucional a Lei 2, de 1960, do Estado da Guanabara, que regula a atividade dos procuradores de partes nas repartições públicas estaduais. Não pode exercitá-la cidadão não credenciado, nos termos da mesma lei”.

O Relator, Ministro VILAS BOAS, em seu voto, declara simplesmente:

“nada há que acrescentar ao acórdão recorrido, que, por meu voto, é confirmado” (Certidão em meu poder, expedida pela Secretaria do STF).

6.5. — Também o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena de 4-11-1965, negou provimento ao Recurso em Mandado de Segurança n.º 14.161-GB (Recorrente: Antônio Novello — Recorrido: Estado da Guanabara), por julgar incabível o mandado de segurança, impetrado contra lei em tese. O impetrante insurgia-se, no recurso, contra a referida Lei n.º 2, de 1960 (certidão em meu poder, expedida pela Secretaria do STF).

6.6. — Verifica-se, portanto, que o Poder Judiciário — inclusive pelo seu órgão supremo — já se pronunciou sobre as impugnações levantadas contra a Lei n.º 2, de 1960, declarando que os seus dispositivos não são inconstitucionais.

7 — A interpretação do texto legal: limites dos privilégios e restrições

7.1. — Afastada a hipótese de inconstitucionalidade de seus dispositivos, resta-nos analisar qual o alcance dos privilégios e restrições constantes daquela lei.

7.2. — Conforme consta do art. 1.º da Lei n.º 2, de 1960, os Despachantes Municipais

“constituem elementos de ligação entre a Prefeitura do Distrito Federal e aqueles que tenham *interesses fiscais* a tratar na mesma...” (grifo nosso).

O art. 12 da lei declara também que aos despachantes

“competem promover e acompanhar todos os processos que se relacionem com os *interesses fiscais* da Prefeitura do Distrito Federal...” (grifo nosso):

Referências expressas ou indiretas a estes interesses fiscais encontram-se em diversos outros dispositivos da Lei, notadamente nos arts. 3.º (*caput*), 12 (letras *a, b, c, d*), 14 (§ 2.º) e 20 (letra *a*).

Aliás, conforme mencionado no item 2.5. do presente ofício, a própria Mensagem n.º 60, de 1957, da qual resultou a lei, fazia menção, como um dos característicos do projeto, a que

“na falta da própria parte e ressalvado o direito dos advogados, somente os Despachantes Municipais poderão agir nos *processos fiscais*” (grifo nosso).

7.3. — O texto da Lei n.º 2, de 1960, não divergiu da orientação constante da legislação anterior.

Já a Resolução de 21 de outubro de 1854 referia-se aos despachantes como sendo elementos de ligação do público com a Câmara, para cuidar de assuntos fiscais, como arrecadar impostos e receber foros (art. 1.º, § 1.º).

A mesma tônica é encontrada em toda a legislação posterior, notadamente:

— Decreto 4.822, de 30 de maio de 1934 — art. 8.º:

“Aos despachantes compete, privativamente, na forma do art. 2.º, como mandatários tácitos dos *contribuintes*, agenciar todos os processos que se relacionem com os *interesses fiscais* da Prefeitura do Distrito Federal...” (grifos nossos).

— Decreto-Lei 3.905, de 8 de dezembro de 1941 — art. 8.º (texto idêntico ao acima transcrito)

— Decreto n.º 8.296, de 21 de novembro de 1945 — art. 15:

“aos despachantes compete praticar e promover todos os atos e processos que se relacionem com os *interesses fiscais*, podendo, como mandatários tácitos...” (grifo nosso).

7.4. — Assim, verifica-se que os privilégios e vantagens constantes da legislação vigente (Lei n.º 2, de 1960), são conferidos aos despachantes estaduais, com referência aos interesses fiscais, ou seja, naqueles processos de natureza essencialmente tributária.

Nos demais processos que correrem perante a administração estadual, os despachantes estarão em condições de igualdade com todos os demais interessados, ou seja, especialmente: 1) não têm qualquer privilégio exclusivo de representação, e 2) estão obrigados à apresentação de documento de mandato.

7.5. — Nos processos essencialmente tributários, a lei somente admitiu duas exceções à regra do privilégio, outorgado aos despachantes, de representação das partes: advogados e contabilistas também poderão ser mandatários.

A exceção concedida a advogados decorre de suas prerrogativas legais, inerentes ao exercício desta profissão liberal, em cuja essência encontra-se o direito de representação das partes, em juízo ou fora dele (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil — Lei n.º 4.215, de 27 de abril de 1965, — arts. 70 e 71). Se a lei não abrisse esta exceção aos advogados, então, sim, seria evidentemente inconstitucional, por dispor de forma contrária à legislação federal reguladora do exercício da profissão liberal de advogado (Constituição Federal — art. 5.º n.º XV, letra p).

Quanto aos contabilistas, a exceção justifica-se plenamente pelo fato de se tratar de processos fiscais. Os contabilistas possuem, por lei, cunho de auxiliares de caráter administrativo nos negócios públicos (Dec.-lei

6.141, de 1943 — art. 1.º) e a Resolução n.º 96, de 1958, do Conselho Federal de Contabilidade, enumera entre os atos de sua competência a representação de “seus clientes em tôdas as repartições, sejam federais, estaduais ou municipais”.

Contudo, advogados e contabilistas estão sujeitos à apresentação de instrumento regular de mandato.

7.6. — Devemos, ainda, ressaltar que aquêles privilégios e vantagens são outorgados, pela Lei n.º 2, de 1960, aos despachantes municipais nos *processos fiscais*, de natureza essencialmente tributária, não podendo estender-se àqueles em que o interesse fiscal do Estado seja conseqüência do fim pretendido pelo interessado (como nos processos de licenciamento de construções, de loteamentos, desmembramentos, certidões, etc.). Nestes últimos processos, não têm os despachantes estaduais privilégio de representação, sendo também obrigados à apresentação de instrumento regular de mandato.

8 — Conclusões finais

Pelo exposto, concluímos em resumo:

8.1. — A Lei n.º 2, de 1960, relativa ao exercício das funções de Despachantes Estaduais, é plenamente constitucional, conforme já defendido reiteradamente pela administração pública e confirmado pela jurisprudência de nossos tribunais, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal;

8.2. — de acôrdo com a referida lei, nos *processos fiscais*, de natureza essencialmente tributária, somente podem funcionar os próprios interessados, pessoalmente ou representados por: 1) despachantes estaduais, titulares de mandato tácito (Lei n.º 2, de 1960 — arts. 1.º e 4.º); 2), advogados ou contadores, mediante instrumento regular de procuração;

8.3. — nos demais processos administrativos não essencialmente fiscais — inclusive naqueles em que possa existir, em determinada fase, um interesse tributário derivado (tais como processos de licenciamento de construções, de loteamentos, desmembramentos, certidões, etc.), as partes poderão fazer-se representar por quaisquer mandatários, através de instrumento regular de mandato;

8.4. — nos processos mencionados no item anterior, também os despachantes estaduais deverão apresentar instrumento regular de mandato, pois que a Lei n.º 2, de 1960, somente lhes outorga mandato tácito nos processos fiscais, de natureza essencialmente tributária (arts. 1.º e 4.º).

Rio de Janeiro, 21 de setembro de 1966.

ROBERTO PARAISO ROCHA
Procurador do Estado