



# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO

Processo nº 4766/2019

Projeto de Lei nº 100/2019

Procedência: Vereador Mazinho dos Anjos

Do vereador Roberto Martins, membro da Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação, elaborado na forma do art. 117 da Resolução nº 1.919/2014, acerca do Projeto de Lei nº 21/2019 de autoria do vereador Mazinho dos Anjos, que dispõe sobre a regulamentação e funcionamento dos escritórios virtuais, business centers, coworkings e assemelhados no Município de Vitória, e dá outras providências.

#### 1 RELATÓRIO

Trata de Projeto de Lei apresentado pelo vereador Mazinho dos Anjos que estabelece regras de funcionamento de escritórios virtuais, *business centers*, *coworkings* e assemelhados. A proposição pode ser dividida em sua parte inicial em que há a definição do serviço e das partes, os deveres dos escritórios e dos usuários e disposições gerais.

O PL percorreu os trâmites legislativos legais, figurando em pauta nas sessões ordinárias de discussão. Após, seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça, para análise e parecer. É o relatório.





### 2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme o Art. 61, I, do Regimento Interno, este parecer terá como objetivo analisar somente o aspecto formal da proposição, pois sua matéria não faz subsunção às hipóteses de discussão do mérito, presentes no inciso II:

Art. 61 Compete à Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação:

l.opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições;

II. opinar sobre o mérito das proposições, nos casos de:

a) consulta plebiscitária e referendo popular;

b) servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis;

c) criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos respectivos vencimentos, bem como a criação ou extinção de órgãos da administração direta, indireta ou fundacional;

d) licença ao Prefeito Municipal para interromper o exercício das suas funções ou ausentar-se do Município ou do País;

e) licença para processar Vereador;

f) divisão territorial e administrativa do Município;

g) matérias cujo mérito não caiba a outra comissão se pronunciar.

Para isso, haverá a análise da constitucionalidade formal (sobre a iniciativa da matéria) e material (quanto à compatibilidade do conteúdo com a Constituição da República).

#### 2.1 QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Quanto à competência do Município legislar sobre a matéria, essa pode ser vista pelos artigos 24, I, e o Art. 30, II, da Constituição da República:

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;





Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Quanto a este último dispositivo, comenta Gilmar Mendes que a competência de suplementação deve ser feita quando for "[...] necessário ao interesse local [...] A normação municipal, proveniente do exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes [...]". No caso em questão, não há normatividade federal ou estadual *específica* sobre a temática e o fenômeno dos escritórios virtuais e coworking tem cada vez sendo mais popular em Vitória, o que torna a matéria de claro interesse local.

Quanto ao direito econômico, este possui diversas definições e facetas, por ser formado da junção de dois elementos que variam de forma constante pela história, a saber, economia e direito. Em uma definição clássica, pós Segunda Guerra Mundial, conforme o alemão Gerd Rink, esse ramo juríd co é "O sistema de leis e medidas estatais destinado a dirigir, incentivar ou limitar a atividade profissional empresarial"<sup>2</sup>. A partir disso, percebe-se de forma clarividente que a matéria está dentro do Direito Econômico e, portanto, é de competência do Município de legislar sobre essa matéria.

Entretanto, deve haver um destaque quanto ao An. 7° do Projeto de Lei em questão, o qual exime de responsabilidade os escritórios virtuais, coworkings e business centers de qualquer infração cometida pelos usuários do serviço. Para melhor análise, segue a redação do *caput*:

**Art. 7º** – Não será responsabilida e dos escritórios virtuais, business centers e coworkings, infração de qualque natureza cometida pelos usuários.

Apesar da proposição buscar estabelecer o disposto, deve-se relembrar que há previsão legislativa federal do instituto da solid riedade civil, quando, em caso de inadimplemento ou infração, pode-se propor dem anda em face de todos os presentes

1 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 927.

2 ASHTON, Peter Walter. O Direito Econômico e o Direito Empresarial. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. 2006. n. 26. Disponível em: <a href="https://seer.ufrgs.br/revfacdar/article/download/74207/41903">https://seer.ufrgs.br/revfacdar/article/download/74207/41903</a>. Acesso em: 24 mai. 2019.





no polo do infrator (seja ativo ou passivo), por força legislativa ou contratual, conforme se depreende dos Arts. 264 e 265 do Código Civil:

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

Diante desse fatos, surge a relevância do princípio da preponderância do interesse, o qual consiste, no caso concreto, de uma norma municipal, editada dentro do seu âmbito de competência, não poder contrariar normas estaduais e federais<sup>3</sup>. Portanto, se o Código Civil estabelece que as partes podem compactuar a solidariedade ou esta pode surgir de lei federal, estadual ou municipal, não há de se admitir norma local que exclua essa possibilidade. Desse modo, deve haver uma ressalva, no artigo supracitado, para os casos em que haja solidariedade contratual ou legal.

Analisada e comprovada a competência do Município, deve-se questionar se é de competência da Câmara Municipal dos Vereadores de Vitória a iniciativa da proposição. O órgão legislativo, por sua vez, possui sua competência de caráter remanescente. Portanto, as matérias que não são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, o Legislativo pode iniciar o processo de elaboração da norma.

A Lei Orgânica do Município de Vitória estabelece quais são as matérias de iniciativa privativa do Prefeito nos Arts. 113 e 80, parágrafo único. Ao analisar os citados dispositivos legais, chega-se à conclusão de que o vereador Mazinho dos Anjos tem a competência de iniciar o processo legislativo. Assim, conclui-se que a proposição é constitucional em seu aspecto formal.

3 MENDES; BRANCO, op. cit, nota 1, p. 927.





## 2.2 QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O Constituinte de 1988 estabeleceu como princ pio fundamental estruturante a livre iniciativa nos Arts. 1º, IV, e 170, caput, da Cara Política. Com isso, foi adotado o sistema capitalista de produção, o qual pressupõe um mercado ativo e a liberdade econômica. Nesse âmbito, foi instituída a liberdade profissional no Art. 5°, XIII, da Constituição da República:

XIII - é livre o exercício de qualque r trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Sobre este dispositivo legal, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que possui uma norma de eficácia contida<sup>4</sup>, ou seja, um grupo de normas que pode produzir todos os seus efeitos com a publicação destas, porém os direitos estabelecidos podem ser restringidos posteriormente pelo legislador ordinário<sup>5</sup>.

Nessa esfera de liberdade exposta, os escritórios virtuais, coworkings, business centers e assemelhados atuam, de forma livre, diante da lacuna de legislativa sobre a temática. Diante disso, o projeto de Lei do verea lor Mazinho dos Anjos se utiliza da prerrogativa constitucional de legislador ordinário ao delimitar o exercício do ofício da prestação de serviço abordada, o que não fere a livre iniciativa, como demonstrado. Portanto, percebe-se que a proposição é constituc onal materialmente.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Injunção. **6.113**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 22 mai. 2014. Disponível em: <a href="http://redir.stf.jus.br/paginador.pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6157106">http://redir.stf.jus.br/paginador.pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6157106</a>. Acesso em: 27 mai. 2019.

5 SILVA, José Afonso da Silva. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 82.





#### 3 CONCLUSÃO

O Projeto de Lei em análise busca regulamentar o funcionamento de escritórios virtuais, coworkings, business centers e similares que atuem no Município de Vitória. O presente parecer possuiu como objeto de estudo a constitucionalidade formal, entendida como a competência para iniciar o processo legislativo, e a material, cuja análise principal é a adequação do conteúdo do projeto à Carta de 1988.

Quanto à constitucionalidade formal, nos moldes do Art. 24 c/c 30, I e II, da Constituição da República, o Município é competente para legislar sobre a matéria, por ser de interesse local e se tratar de direito econômico. Sobre a iniciativa remanescente dos vereadores em iniciar o processo legislativo, chegou-se à conclusão que o autor é competente, por não interferir nas prerrogativas privadas do Prefeito.

Quanto à constitucionalidade material, foi-se analisada a natureza jurídica da norma que estabelece a liberdade de profissão, ofício e trabalho: norma de eficácia contida. Devido a isso, chegou-se à conclusão de que a regulamentação proposta pelo vereador Mazinho dos Anjos não fere o princípio da livre iniciativa, pois o próprio Constituinte, de forma expressa, permitiu sua limitação.

Portanto, vota-se pela **constitucionalidade e legalidade com emenda modificativa** do Projeto de Lei n° 100/2019.

Edificio Paulo Pereira Gomes, 27 de maio de 2019.

**ROBERTO MARTINS** 

vereador (PTB)





## **EMENDA MODIFICATIVA**

Modifica a redação do Projeto de Lei nº 100/2019, contido no processo nº 4766/2019, de autoria do vereador Mazinho dos Anjos.

**Art. 1°** O *caput* do Art. 7° do Projeto de Lei n° 100/2019, contido no Processo n° 4766/2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º – Não será de responsa pilidade dos escritórios virtuais, business centers e coworkings, infração de pualquer natureza cometida pelos usuários, salvo nas hipóteses de solidariedade legal ou contratual.

Palácio Attílio Vivacqua, 27 de maio de 2019.

Roberto Martins

Vereador – PTB