

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.481, DE 2012

Dispõe sobre o exercício domiciliar de profissão liberal (home office)

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Hildo Rocha

### I- RELATÓRIO

O projeto sob exame, originário do Senado Federal, declara ser livre o exercício domiciliar de profissão liberal, admitindo-se restrições regulamentares apenas no que disser respeito a eventuais riscos de saúde e de segurança pública.

Define profissão liberal como a exercida por trabalhador, legalmente habilitado, pertencente a categoria regida por estatuto legal próprio e que desempenhe suas funções com independência técnica e por conta própria.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) e a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) opinaram pela aprovação da matéria.

Cabe, agora, a esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição, nos termos regimentais.

## II- VOTO DO RELATOR

Vejamos o que prevê o projeto sob comento:

- declara ser livre o exercício domiciliar de profissão liberal, admitindo-se restrições regulamentares apenas no que disser respeito a eventuais riscos de saúde e de segurança pública;

- define profissão liberal a exercida por trabalhador legalmente habilitado pertencente a categoria regida por estatuto legal próprio e que desempenhe suas funções com independência técnica e por conta própria.

Preliminarmente, o que é “profissional liberal”?

Não existe definição legal, apenas conceitos razoavelmente concordantes. Deles, creio ser possível chegar à seguinte ideia: profissional liberal é o que trabalha por conta própria (mesmo se possui vínculo empregatício), possuidor de formação técnica ou superior, exerce a profissão sob regulamentação legal e fiscalização por organismo próprio, paga contribuição para exercer sua profissão, exerce atividade técnica ou intelectual, executa o serviço em estabelecimento seu ou no designado pelo contratante e responde civilmente por culpa.

Já se vê que a “definição” constante do parágrafo único do art. 1º do projeto é parca. Não se mostra suficiente para apontar com clareza quais seriam os profissionais abrangidos pelo previsto no texto.

Podemos todos imaginar que profissionais podem ser qualificados como “liberais”. Uma lista razoável inclui advogados, médicos, odontologistas, veterinários, farmacêuticos, engenheiros, químicos, economistas, atuários, contabilistas, professores, escritores, autores teatrais, compositores, assistentes sociais, jornalistas, protéticos dentários, bibliotecários, estatísticos, enfermeiros, administradores, arquitetos, nutricionistas, psicólogos, geólogos e fisioterapeutas.

Obviamente, reconhecer alguém como “profissional liberal” não

decorre apenas de alguns dos critérios apontados na parte final do parágrafo único do art. 1º, mas de um conjunto de circunstâncias. À vista deste raciocínio, uma vez mais mostra-se falha a “definição” constante do projeto sob exame.

Agora, vejamos a declaração essencial da proposição: o profissional liberal pode exercer sua atividade em casa, admitidas restrições regulamentares apenas em nome da saúde e da segurança públicas.

Quais seriam essas “restrições regulamentares”?

A palavra “regulamentar” direciona a atenção para normas editadas pelo Poder Executivo a fim de detalhar casos, indicar medidas administrativas e fixar outras regras com o objetivo de conferir efetividade ao disposto em lei. Logo, o autor do projeto sob análise não quis nem poderia falar em “normas regulamentadoras” no contexto do que propôs, já que restrições ao exercício de atividade profissional somente podem ser veiculadas em lei – como decorre do previsto no artigo 5º, inciso XIII, da Constituição da República. Diga-se, ainda, que essas “restrições”, pelo que reza o dispositivo, têm a ver apenas com a qualificação profissional.

Assim, o uso da palavra “regulamentares” mostra-se ser outra falha da proposição.

Se não são previsões presentes em “regulamentos”, em que a lei definidora de restrições ao exercício profissional (que seriam válidas apenas quanto à qualificação profissional, repita-se) cuidaria de “saúde” e “segurança” públicas?

Não me ocorre nenhum exemplo.

Parece-me, portanto, que o autor do projeto sob análise teve em mente a influência das leis municipais definidoras de regras sobre uso e ocupação do solo.

Sabemos que muitos desses profissionais liberais não conseguem “alvará de funcionamento” para trabalharem em casa, na maioria

das vezes por – obviamente – estarem em área exclusiva ou predominantemente residencial.

Mas sabemos, também, que muitos trabalham em casa. Assim ocorre por não terem solicitado o “alvará” (sem que isto constitua uma ilegalidade), ou talvez porque a legislação do Município não impede o exercício domiciliar.

Isto nos põe diante do problema que considero mais sério na proposição.

O autor entende possível e legítimo que lei editada pela União, embasada quiçá na competência federal para legislar sobre direito do trabalho, tenha o efeito de afastar a incidência de lei municipal sobre uso e ocupação do solo.

Isto não é possível, sequer admissível, frente ao ordenamento constitucional em vigor.

O artigo 18 da Constituição da República declara a autonomia dos entes político-administrativos. O artigo 30, por sua vez, afirma a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e para a promoção do adequado ordenamento territorial pelo planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (incisos I e VIII).

Vê-se, portanto, que o exercício da competência legislativa pela União, seja em que ramo for, não tem o efeito de negar a incidência de normas baixadas pelo Município (ou pelo Estado) no exercício de suas próprias competências.

Se a legislação local está desenhada de tal forma que em área residencial não se admite (em absoluto) o exercício de atividade profissional, assim está definido. A lei federal não “pularia” essa impossibilidade.

Se a legislação local admite a realização de algumas atividades profissionais em área residencial, igualmente em nada a lei federal interferiria.

Diga-se, ainda que a lei local não diz nem dirá que “é vedado o exercício profissional liberal em casa” ou coisa parecida. Nos termos desenhados para definir atividades em trechos da área urbana, é que tal exercício será ou não admitido.

Inútil, portanto, editar-se lei como a sugerida no projeto sob exame.

Há um outro ponto importante a trazer ao raciocínio.

Está disseminada em todo o território a existência de condomínios, sejam verticais ou horizontais. Todo condomínio tem sua regra estatutária, em que são estabelecidas algumas restrições ao tipo de atividade que se pode praticar nas unidades privadas.

É de se considerar legítimo, por exemplo, que o estatuto condominial seja redigido de maneira tal que vise a impedir o acesso de estranhos ao espaço coletivo.

Pretende-se, pelo projeto sob exame, espancar essa que é uma legítima manifestação de vontade do grupo – e que não é desautorizada pela legislação civil específica em vigor, tampouco pode ser considerada a *priori* como indevida restrição aos condôminos ou a terceiros.

Ante o exposto, opino pela inconstitucionalidade do PL nº 4.481/2012, por ofender a repartição de competências dos entes político-administrativos definida na Constituição de 1988, restando prejudicada a análise dos demais aspectos pertinentes a esta Comissão.

Sala da Comissão, em 25 de agosto de 2016.

Deputado HILDO ROCHA  
Relator