



**COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO  
MERCOSUL**

**PARECER Nº 073 /15 – CEFOR**

**Obriga empresas fornecedoras de bens e serviços executados de forma contínua a estenderem aos consumidores cujos contratos estejam em vigor as condições oferecidas para adesão de novos consumidores.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Mauro Pinheiro.

Instada a oferecer Parecer Prévio, a Procuradoria, fl. 4, manifesta-se que a CF/88 dispõe que o Estado é competente para promover a defesa do consumidor (art. 5º, inciso XXXII).

Diz que “a Lei Orgânica determina, por sua vez, a competência do Município para prover tudo que concerne ao interesse local, para licenciar para funcionamento os estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, para ordenar atividades urbanas, fixando condições e horário para atendimento ao público, e para promover ação sistemática de proteção ao consumidor (artigos 8º, incisos IV e XI e 9º, incisos II e XII)”.

Aduz que o CDC:

[...]

ao dispor sobre a proteção do consumidor, estatui que é objetivo da Política Nacional das Relações de Consumo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, à proteção dos seus interesses econômicos e à transparência das relações de consumo (art. 4º).

Estabelece, ainda, que a União, Estados e Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição e a publicidade de produtos e serviços no interesse da preservação da saúde, da informação e do bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias (art. 55, *caput* e § 1º).



**PARECER Nº 073 /15 – CEFOR**

Complementa dizendo que, embora exista previsão legal para atuação do legislador municipal no âmbito da Proposição, “o projeto de lei tem conteúdo normativo destinado a regular relações obrigacionais, de competência privativa da União (CF art. 22, inciso I) e que implica interferência no livre exercício da atividade econômica e, vênha concedida, extrapola o âmbito da competência municipal e incide em violação dos preceitos constitucionais que resguardam a livre iniciativa (CF, artigos 170, *caput* e § único, e 174)”.

Após, remessa à CCJ, que, de plano, verifica a inconstitucionalidade material, por interferir no Direito Civil, matéria privativa da União, concluindo pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

A seguir, remessa à Cefor que, acolhendo o Parecer da Procuradoria Legislativa, conclui pela rejeição do Projeto.

Remessa à Cuthab que, expondo suas razões, opina pelo vício de iniciativa e pela rejeição do Projeto.

Nessa Comissão, o vereador Delegado Cleiton apresenta Declaração de Voto contrário ao parecer da Comissão e pela aprovação do Projeto.

Após, remessa à Cedecondh, que se manifesta pela aprovação do Projeto.

É o relatório.

A iniciativa do proponente possui boa intenção, qual seja, criar melhores condições de informação e transparência na gestão de transporte coletivo de Porto Alegre.

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria sobre malferimento aos preceitos Constitucionais e da Lei Orgânica do Município.

Discorremos.

Temos que nos curvar ao Princípio da Legalidade, que vincula o direito legislativo ao texto legal. Embora meritória, do ponto de vista social, a iniciativa, quando interfere em questão de direito civil, imiscui-se nas competências exclusivas da União, afetando a independência entre os Poderes e suas competências,



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1711/13  
PLL Nº 173/13  
Fl. 3

## PARECER Nº 073 /15 – CEFOR

escapando da competência do Poder Legislativo Municipal impor condições e requisitos ao Poder Executivo Municipal.

O legislador municipal deve agir em estrita observância às limitações que lhe são impostas pelo ordenamento constitucional e orgânico. Nesse sentido, passa a conter vício de iniciativa por malferimento ao Princípio da Independência entre os Poderes.

A separação dos Poderes (em essência, divisão do exercício do poder, posto que o poder do Estado é uno e indivisível) é oriunda das lutas contra o estado absolutista, no qual o poder estatal concentrava-se em uma só pessoa e/ou órgão.

No absolutismo, as normas eram editadas de acordo com a vontade do soberano. Era ele quem dizia, aplicava e decidia o direito, sem qualquer limitação. O indivíduo era submetido ao seu poder ilimitado, sem condições de se opor.

Conforme explicita Maria Lúcia de Arruda Aranha e Maria Helena Pires Martins:

investido de poder, o soberano não pode ser destituído, punido ou morto. Tem o poder de prescrever as leis, de julgar, de fazer a guerra e a paz, de recompensar e punir, de escolher os conselheiros.

Enfim, todas as funções do Estado eram desempenhadas pela mesma pessoa sem que fosse possível imputar responsabilidade ao soberano, que se confundia com o próprio Estado, sendo sua vontade o centro irradiador de todas as atividades estatais.

Da necessidade de superar e prevenir o arbítrio, de suprimir a opressão, de limitar o poder em si, surge a limitação do poder, operada por meio de um processo técnico, qual seja, o da divisão do poder.

Vários foram os estudiosos sobre o assunto, dentre os quais destacamos Montesquieu, considerado o responsável pela divisão orgânica e funcional clássica dos poderes – consoante sua célebre obra “O Espírito das Leis” – fórmula presente até hoje nos estados democráticos.

Sua teoria busca dividir as funções estatais, criando órgãos de competência executiva, legislativa e judiciária, independentes entre si e especializados em suas funções.



**PARECER Nº 073 /15 – CEFOR**

Com a desconcentração das funções estatais formava-se o tripé, cujo objetivo era o de garantir os direitos individuais e limitar o poder do Estado. Segundo Montesquieu:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou o Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

O apogeu da doutrina de Montesquieu foi marcado com a Revolução Francesa, em 1789, ao se consignar o artigo 16 da Declaração dos Direitos, cf. Rossah Russomano. “Dos poderes Legislativo e Executivo”, pg. 15.

Origem da teoria da separação dos poderes: “Podem ser catalogados Platão e Aristóteles, na antiguidade; Santo Tomás de Aquino e Marsílio de Pádua, no medievo; Bodin e Locke, na modernidade (Anderson Menezes. Teoria geral do estado, pg. 246).

A crença, em termos simplificados, era de que a concepção fundamental da partição do poder, em forma tríade, permitiria que as três funções básicas do poder (executiva, legislativa e judiciária), em sua particular interação, operassem como autênticos sistemas de freios e contrapesos, impedindo, pelo menos em tese, que o soberano, ainda que legitimamente eleito, se corrompesse, posteriormente – pela ausência de mecanismos de restrição ao exercício do poder –, desviando-se dos rumos preestabelecidos em sua inicial empreitada política” – destaques do autor – (Reis Friede. Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado, p. 207-208).

A separação dos poderes figura no sistema brasileiro desde a primeira constituição, datada de 25 de março de 1824 (que contemplava um 4º poder, o Moderador), sendo atributo de suma importância para o Estado, já que a Lei Maior está totalmente estruturada nesse princípio.



**PARECER Nº 073 /15 – CEFOR**

Na Constituição Federal em vigor, a tripartição do poder está prevista no artigo 2º, que enuncia: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Goza de tratamento especial, por fazer parte do elenco do artigo 60, § 4º, inciso III, inserindo-se, portanto, entre os seletos institutos protegidos como cláusulas pétreas. Logo, não é passível de emenda constitucional.

Constitui o que se pode chamar de “controle-limite” à atuação do Estado, e “(...) foi acolhido por todos os ordenamentos democráticos e representa ainda hoje, não obstante as múltiplas tentativas de eliminá-lo e os claros temperamentos aos quais foi submetido, uma garantia insubstituível para a liberdade dos cidadãos e para o bom funcionamento do aparato estatal.

Enfim, a separação das funções estatais se fez necessária, pois teve por escopo conter o arbítrio do governante, personificado, em regra, numa única pessoa, o rei ou monarca absoluto. O egoísmo e a pessoalidade presentes no estado absolutista não podiam prevalecer, pois não se coadunam com a liberdade política de que todos devem desfrutar, definida por Montesquieu como

aquela tranquilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer o outro.

Entretanto, as causas que fundamentam as rejeições anteriores remanescem, conforme os Pareceres da Procuradoria e das Comissões Permanentes, em que se assinala malferimento à Carta da República, reforçados pelos pareceres posteriores, fortes no vício de iniciativa da Proposição.

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria e pelas Comissões Permanentes, adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão, este relator tem, no mérito, entendimento pela **rejeição** do Projeto.

Sala de Reuniões, 11 de junho de 2015.

  
**Vereador Aírto Ferronato,**  
**Relator.**



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 1711/13  
PLL N° 173/13  
Fl. 6

PARECER N° 073 /15 – CEFOR

Aprovado pela Comissão em 23.06.15

Ver. João Carlos Nedel – Presidente

Ver. Guilherme Socias Villela

Ver. Bernardino Vendruscolo – Vice-Presidente

Ver. Idenir Cecchim