

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 16, DE 1999
(Apensado o PLP nº 71/99)

Dispõe sobre o funcionamento, para atendimento ao público, das agências dos Bancos Múltiplos e Comerciais e das Caixas Econômicas e dá outras providências.

Autor: Deputado PEDRO FERNANDES

Relator: Deputado ZENALDO COUTINHO

I - RELATÓRIO

1. O projeto de lei complementar, sob exame, visa a disciplinar o **horário** de funcionamento, para atendimento ao público, das agências dos Bancos Múltiplos e Comerciais e das Caixas Econômicas, que será de oito horas diárias, observada a obrigatoriedade de o expediente bancário iniciar, no máximo, às nove horas, horário de Brasília – Distrito Federal (**art. 1º**), com exceção dos serviços alternativos em aeroportos, shopping centers e similares, assim como nos municípios com menos de cem mil habitantes, cujo período de funcionamento das agências bancárias não poderá ser inferior a seis horas diárias (**parágrafo único**).

Segundo o **art. 2º**, as demais entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional poderão funcionar, para atendimento ao público, em horário diferente, desde que pelo período mínimo de seis horas diárias.

Quanto ao **art. 3º**, determina a sujeição dos infratores às penalidades do art. 44 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 e o **art. 4º** impõe ao Poder Executivo **regulamentar** a lei no prazo de sessenta dias da data de sua publicação.

O **art. 5º** estabelece **cláusula de vigência** e, o **art. 6º**, **cláusula revogatória geral**.

2. Da **justificação** se colhe:

“Sob o pretexto da automação bancária, as instituições financeiras, ao longo dos últimos anos, vêm reduzindo o período de funcionamento de suas agências para atendimento ao público. Em alguns casos, como Brasília-DF, esse período é de apenas cinco horas diárias, iniciando-se o expediente bancário às 12:00 horas (meio-dia), quando o comércio, por exemplo, abre suas portas a partir das 08:00 horas.

Não obstante os investimentos tecnológicos e a praticidade dos meios eletrônicos para a realização de operações bancárias, que, registre-se, são louváveis e necessários, observa-se que o horário de atendimento ao público, em especial nos municípios densamente povoados e com atividade econômica mais complexa, tem se mostrado insuficiente e restrito. Como consequência inevitável, formam-se longas filas, gerando desconforto aos usuários em geral e provocando, ainda, volumosa concentração de pessoas e serviços nas agências.

Ademais, diante do aumento da demanda por serviços bancários, como consequência do crescimento da população “bancarizada” e “bancarizável” em todo o País, não mais se justifica que os bancos funcionem apenas cinco ou seis horas por dia e nem tão-pouco que iniciem suas atividades para atendimento ao público a partir das 10 ou 12 horas, sobretudo porque o número de agências bancárias e postos de atendimento estão diminuindo e sendo fechados, mormente dos bancos oficiais estaduais e federais, no âmbito do programa de reestruturação a que estão sendo submetidos.

Além disso, a diversidade de horários nas diferentes regiões do País tem causado muita perturbação à clientela e à população, que fica desorientada para cumprir seus

compromissos. As agências, nas grandes capitais, funcionam das 10:00 às 16:00 horas e nas cidades e capitais de pequeno porte das 11:00 às 16:00 horas, sem contar o Distrito Federal onde a confusão é ainda maior, vez que algumas instituições financeiras começam a funcionar ao meio-dia e outras acompanham o horário de São Paulo, que é o mesmo das cidades de grande porte.

Assim, com vistas a minorar este problema e proporcionar um atendimento de melhor qualidade aos usuários do sistema bancário e à população em geral, estamos propondo o presente projeto de lei que obriga os bancos múltiplos e comerciais, assim como as caixas econômicas, a manter suas agências bancárias funcionando, pelo menos, oito horas diárias. Tal obrigatoriedade não se estenderia aos municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes, dadas as peculiaridades dos locais menos povoados, e às demais entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional, por não lidarem com o grande público.”

3. Apensada à proposição encontra-se o **Projeto de Lei Complementar nº 71**, de **1999**, de autoria do Deputado POMPEO DE MATTOS, que altera a Lei Complementar nº 4.555, de 31 de dezembro 1964, incluindo § 1º ao art. 4º, renumerando-se os demais, estabelecendo competência legal para fixação de horário bancário:

“§ 1º. A competência do Conselho Monetário Nacional, estabelecida no inciso VIII, para regular a constituição, o funcionamento e fiscalização do sistema financeiro, não aplica-se ao horário de funcionamento bancário, cabendo sua fixação por lei municipal, respeitando-se o limite máximo de oito horas diárias de expediente externo.”

A **justificação** do projeto consigna:

“Uma grande polêmica tem sido suscitada, a partir da iniciativa de diversos municípios brasileiros, em fixar, via lei municipal, o horário de funcionamento bancário. A medida, mesmo que meritória, tem esbarrado nas decisões judiciais. Vários tribunais de justiça, inclusive o STF, já possuem jurisprudência contrária à competência dos municípios para legislar sobre matéria referente ao Sistema Financeiro Nacional.

Não desejo aqui, intervir no mérito do debate constitucional, pois, entendendo que a solução pode ser obtida pela simples alteração da legislação federal, limito-me à análise da conveniência de os municípios serem investidos de legitimidade jurídica para fixação do horário

bancário.

O principal argumento daqueles que defendem a ampliação do horário bancário, é o seu caráter de atendimento ao público, indispensável, hoje em dia, para qualquer cidadão que tenha vida econômica ativa. O atendimento bancário, excessivamente restrito, ao contrário do horário de funcionamento do comércio, dificulta para muitas pessoas o acesso aos serviços bancários. O horário de funcionamento é cruel com a maioria da população, impõe-lhes o desconforto pelo acúmulo de clientes em tempo tão reduzido. A medida em que atinge dessa maneira o cidadão de nosso município, em todos os tipos de atividades, do centro e do bairro, da cidade e do interior, considero que o horário de funcionamento bancário é tema de interesse municipal.

Hely Lopes Meireles, em seu livro *Direito Municipal Brasileiro*, afirma que “muitas, entretanto, são as atividades que, embora tuteladas ou combatidas pela União e pelos Estados membros, deixam aspectos de competência local e sobre os quais o município não só pode como deve intervir (grifado no original)”.

Entre os temas sobre os quais o município deve se pronunciar, Meireles cita “a organização dos serviços necessários a comunidade”.

O chamado desenvolvimento tecnológico, com o uso de maquinários sofisticados, tem sido usado como argumento para um horário único de funcionamento dessas instituições financeiras, eis que certas operações dependem de interligação. Curioso, é que neste particular, a tecnologia, ao invés de ser posta a serviço da comunidade, está, sim, a dificultar suas atividades mais elementares. É inconsistente o argumento de que a interligação do sistema exige horário bancário único em todo o país. Somente para operações que dependem de interligação há de exigir-se um horário único, comum a todas as praças.

Em outros países, como Argentina e Inglaterra o horário único em todo o território não existe, variando muito de uma cidade para outra, ou ainda, de uma região para outra.

Aqui manifesta-se claramente a tendência brasileira, de predomínio dos interesses do mercado financeiro, favorecido em todas as suas relações com o poder público e a sociedade. É indispensável, que as demandas e necessidades da nossa população, prevaleçam, em detrimento das enormes concessões dedicadas ao poder econômico.

É muito cômodo e lucrativo ao cartel financeiro instalado, estabelecer seu próprio horário de atendimento ao público, não deixando ao cidadão outra alternativa, senão, sujeitar-se resignadamente.

Impressionante a postura faraônica, superior, dos banqueiros, que dizem estar dispostos a discutir possíveis mudanças no horário de funcionamento de suas agências, mas rechaçam qualquer tentativa de tutela sobre a matéria. Com certeza, qualquer iniciativa do órgão federal responsável pelo funcionamento do sistema financeiro, público ou privado, seria recebida com a mesma insatisfação e repúdio. Afinal, nem poderia ser de outra forma, pois, os bancos estão já bastante habituados a liberalidade que o Conselho Monetário Nacional dispensa ao sistema financeiro. Exemplo disso, é a Resolução nº 2.303/96, publicada pelo Banco Central, com a autorização do CMN, que fixou regras muito flexíveis, o que na prática, significou a transferência, de forma aleatória, da prerrogativa de instituir regras e tarifas, desprotegendo o cidadão, daquelas situações outrora regulamentadas e que, ainda, são imprescindíveis para o equilíbrio nesta relação de consumo.

Fica evidente, portanto, a legitimidade social do município em legislar sobre o tema, antagonizando com a posição da União, alheia às dificuldades cotidianas do cidadão e, em geral, submissa aos interesses dos grandes grupos econômicos.

Para dirimir discussões jurídicas e controvérsias, acerca da competência legal para fixação de horário dos bancos, apresento o presente projeto de lei. Embasado na tendência verificada nas decisões de tribunais, que já caracterizam-se como jurisprudência, propondo a adição de parágrafo primeiro, ao disposto na Lei Complementar nº 4.595/64, art. 4º, inciso VIII, que estabelece o Conselho Monetário Nacional, como órgão competente para regular a constituição, o funcionamento e fiscalização do sistema financeiro. Como a norma apenas dá margem a suposta interpretação de que regular o funcionamento dos bancos incluir a fixação do horário de atendimento das agências, o projeto prevê a inclusão, de um parágrafo primeiro, para tratar especificamente sobre a questão, remetendo para a legislação municipal o disciplinamento da matéria.

Assim, estaremos delegando, para quem melhor está preparado para avaliar as necessidades locais de cada comunidade, ou seja, os municípios. Com certeza, a matéria será tratada em cada cidade, levando-se em conta os interesses do cidadão, sem desprezar os aspectos

operacionais do sistema financeiro. O inaceitável, é continuar o cidadão sendo desrespeitado, tratado como se cliente não fosse. Diferente de todo o restante dos gêneros de comércio, os bancos oferecem serviços, como se fossem favores. Até parece, que precisamos deles mais do que eles de nós.

Na certeza que a mudança proposta vai criar uma outra realidade, fazendo dos bancos instituições mais próximas da população e, conseqüentemente, mais atentas às necessidades de seus clientes, solicito a aprovação urgente da mesma.”

4. Submetida a proposição à COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, o Relator da matéria, Deputado RICARDO BERZOINI, assim se pronunciou, a 15 de dezembro de 1999:

“Preliminarmente, gostaríamos de tecer algumas considerações de ordem jurídica, que nos parecem fundamentais para o desenvolvimento de nosso voto. É sabido que renomados juristas e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que a legislação de regência do Sistema Financeiro Nacional repousa, hoje, na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 vez que esta foi recepcionada com status de lei complementar desde a promulgação de nossa Constituição Federal, em 1988. Ainda compreendemos que esta corrente doutrinaria sustenta a tese de que o Conselho Monetário Nacional mantém suas atribuições normativas, com respaldo legal na Lei nº 8.392, de 30.12.91 (que prorrogou os prazos antes definidos nas Leis nºs 8.056 de 28.06.90, 8.127- de 20.12.90, e 8.201 de 29.06.91), que obedece ao disposto no caput do art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sendo assim, para analisarmos a questão do horário bancário de atendimento ao público, devemos nos voltar ao art. 4º, da Lei nº 4.595/64, que elenca a competência originária do Conselho Monetário Nacional para tratar da constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras.⁽¹⁾

(1) “Art. 4º Compete no Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

(...) VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades prevista.”

É importante apreciarmos, também, uma exposição das últimas Resoluções do Conselho Monetário Nacional

que tiveram por objeto a regulamentação do horário de atendimento ao público por parte dos bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas e das cooperativas de crédito popular. Assim, é certo que, ao longo dos últimos vinte e dois anos, apenas três alterações legais foram efetivadas para a definição dos horários de atendimento ao público. Tivemos basicamente as Resoluções do Conselho Monetário Nacional n°s 428/77, 1.457/88 e, a mais recente, 2.301, editada em 25 de julho de 1996. Afora estas modificações, tivemos apenas algumas situações excepcionais, que se restringiram a períodos pós-planos econômicos. Na verdade, o Banco Central se encarrega, nas atribuições que lhes são delegadas pelo CMN, de ajustar os problemas ou incoerências que os novos horários possam trazer à sociedade em geral. É sabido que a realidade sócio-econômica brasileira mostra fortes e diferentes características de cada região do País. Daí porque, desde 1977, apenas duas alterações normativas foram efetivadas para a definição dos horários de atendimento ao público no âmbito Conselho Monetário Nacional.

De outro modo, diante de um breve estudo que fizemos, observamos que em alguns Municípios brasileiros, por reivindicação da comunidade local, as Câmaras de Vereadores tomaram a iniciativa de alterar as regras de horário definidas em função de justificadas conveniências locais. Tal movimento dos legislativos municipais causou uma confusão no funcionamento dos bancos nestas localidades. Esta questão chegou ao STJ que se pronunciou por intermédio da Súmula n° 19, que diz expressamente: **"A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União"**

Por esta razão, apesar de enaltecermos o mérito do PLC n° 71/99, de autoria do Dep. Pompeo de Mattos, não podemos acolhê-lo na forma proposta, vez que a matéria não pode ser delegada ao Poder Legislativo dos Municípios, conforme a decisão do STJ supramencionada.

Algumas peculiaridades das regiões geo-econômicas brasileiras foram sendo racionalizadas, com o advento da Resolução CMN n° 1457, em 27 de janeiro de 1988, de forma a permitir um melhor funcionamento das Câmaras de Compensação nos Estados e dar seqüência aos prazos de compensação de cheques já em vigor no País por muitos anos. E certo, também, que, nos meses em que o Governo adota o horário de verão, há uma diferenciação forçada dos horários entre as diversas cidades, uma vez que muitas regiões não são incluídas no citado horário.

Atualmente, a Resolução nº 9.301/96, em vigor, trouxe uma injustificada flexibilização do horário de atendimento ao público praticado pelas agências bancárias, que têm a obrigatoriedade de atender no intervalo de 12 às 15 horas (horário de Brasília), devendo respeitar apenas o período de 5 horas de atendimento ao público. Entendemos que esta expressiva liberalidade concedida pelo Banco Central causou uma série de problemas para o público em geral, pois deixou somente ao critério dos bancos a definição do horário que melhor lhes conviesse, sabido que aquelas instituições não se preocupam em atender às necessidades e os interesses da população de cada município.

Ao nosso ver, a despeito da tentativa do Conselho Monetário Nacional de equacionar o problema, a fórmula atual permite uma indesejável multiplicidade de horários para o atendimento ao público, causando enorme confusão nas diferentes regiões do Brasil. Desta forma, com o intuito de uniformizar a questão, julgamos ser necessário propor algumas alterações ao meritório Projeto de Lei Complementar em análise, na oportunidade em que inserimos algumas modificações por intermédio de um Substitutivo que ora propomos ao texto original.

Em nosso Substitutivo, definimos que o horário de expediente para o público será de oito horas diárias, de segunda a sexta-feira, além de compreender preferencialmente o período das 9 às 17 horas. Gostaríamos de grifar a expressão **preferencialmente**, porque sabemos das dificuldades causadas pelo fuso horário em algumas regiões do País, o que poderá motivar alguns ajustes nos horários desses Estados em relação ao horário de Brasília.

Além das questões meramente práticas, decorrentes da definição do horário de expediente ao público, aproveitamos para inserir na Substitutivo uma antiga reivindicação dos bancários que se refere a fixação de dois turnos de trabalho nas agências bancárias. Tal medida irá proporcionar melhores condições de trabalho para toda a categoria dos bancários e economiários - além de permitir uma maior oferta do mercado de trabalho no segmento bancário. A participação dos sindicatos nas negociações para mudança dos turnos de trabalho é condizente com a realidade sindical brasileira acolhida pela Constituição Federal.

Também acolhemos, no Substitutivo que ora apresentamos, uma determinação que já vem sendo adotada em várias cidades brasileiras decorrente de leis estaduais, qual seja a obrigação das agências bancárias

disponibilizarem caixas específicos para atendimento prioritário aos deficientes físicos, idosos e gestantes. Tal medida, de amplo caráter social, somente vem garantir em lei federal a adoção de um comportamento humano e ético, que já é adotado na maioria dos Estados brasileiros.

Cabe a esta Comissão, além da apreciação do mérito, examinar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna desta Comissão de Finanças e Tributação, que, em seu art. 9º, "Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira" aprovada em 29 de maio de 1996.

Por outro lado, de acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Analizando a matéria tratada no projeto em apreço, vemos que a mesma não tem repercussão direta nos Orçamentos da União, eis que reveste-se de caráter essencialmente normativo envolvendo somente recursos privados: sem impacto financeiro ou orçamentário públicos.

*Diante do exposto, somos pela **não implicação do Projeto de Lei Complementar nº 16, de 1999, bem como do PLC nº 71/99, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo, portanto, pronunciamento desta Comissão quanto à adequação financeira e orçamentária dos mesmos**, e votamos no mérito pela **rejeição do PLC nº 71/99** e pela **aprovação do PLC nº 16/99**, na forma do Substitutivo em anexo."*

5. Em **complementação de voto**, já no ano corrente, esse

Relator aduziu:

"... durante a profícua discussão que ocorreu no Plenário desta Comissão em tomo das referidas proposições, o ilustre Deputado Germano Rigotto apresentou uma sugestão no sentido de reduzirmos o horário de atendimento contido no inciso I do art. 1º do Substitutivo que apresentamos, modificando-o para seis horas e meia diárias, no mínimo, de atendimento ao público. Tal sugestão teve boa repercussão no Plenário da Comissão e, por conseqüência, resolvemos acolhê-la na íntegra, alterando o referido inciso I do art. 1º que passa a determinar:

*“I - o horário de expediente para o público **será de, no mínimo, 6:30 horas (seis horas e trinta minutos) diárias, compreendendo preferencialmente o período de 10:00 às 16:30 horas**, ressalvadas as diferenças de fuso horário entre as regiões;”*

Dessa forma, aprimoramos nosso entendimento a respeito da matéria, sendo que, além de reduzirmos o horário de expediente para o público na forma acima grifada, também buscamos oferecer coerência ao texto, suprimindo os parágrafos 1º e 2º do art. 1º, com a finalidade de ajustá-lo ao entendimento decorrente das discussões realizadas pelos ilustres Pares na citada reunião da Comissão de Finanças e Tributação.

Em face do exposto, decidimos então acatar integralmente a sugestão apresentada pelo nobre Deputado Germano Rigotto, entendendo ainda que a melhor forma de fazê-lo é propondo a esta egrégia Comissão a rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 71/99 e a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 16/99, na forma do Substitutivo adotado por esta egrégia Comissão.”

6. A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada a 26 de abril, opinou pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos PLPs nºs 16 e 71, ambos de 1999, e, no **mérito**, pela **aprovação** do PLP nº 16/99, com Substitutivo, e pela **rejeição** do de nº 71/99, apensado, **contra** os votos dos Deputados Antônio Kandir, Rodrigo Maia, Sílvio Torres, Yeda Crusius, Edinho Bez, Manoel Castro, Mussa Demes e Roberto Brant, nos termos do parecer do relator, Deputado Ricardo Berzoini, com complementação de voto, tendo o Deputado Manoel Castro apresentado a seguinte declaração de voto:

“O Projeto de Lei Complementar nº 16/99, de autoria do nobre Deputado Pedro Fernandes, pretende estabelecer uma padronização de horário bancário de atendimento ao público em todo o Brasil, fixando o período de atendimento para, no mínimo, 8 horas diárias, observando-se obrigatoriamente o seu início às 9 horas, de acordo com o horário de Brasília, atendidas as exceções previstas no texto original.

A nosso ver, a proposição é meritória porque objetiva oferecer solução legislativa a antigo problema que vem afligindo o grande público que procura as instituições financeiras em busca de serviços bancários, cujo

atendimento é manifestamente demorado e insuficiente, facilmente identificado pela formação de longas filas, gerando desconforto aos usuários em geral.

Todavia, afigura-se-nos inadequada a solução alvitada no projeto de lei e incorporada ao substitutivo do relator, na medida em que entendemos não ser o aumento da carga horária de atendimento ao público razão suficiente para melhorar a qualidade dos serviços bancários; ademais; entendemos que essa matéria é de competência de regulamentação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central.

*Em face dos motivos expostos, votamos pela **rejeição da matéria**, esclarecendo que estaríamos de acordo com a sua aprovação se melhor examinada, quando poderíamos chegar a solução mais racional para proporcionar um atendimento de melhor qualidade aos usuários do sistema bancário e à população em geral.”*

7. O Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação adotou nova ementa

“Dispõe sobre o horário de atendimento ao público por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e dá outras providências”.

dispondo o art. 1º

“Art. 1º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com relação ao horário de atendimento ao público nas suas respectivas sedes e demais dependências, deverão observar o seguinte:

I - o horário de expediente para o público será de, no mínimo, 6 (seis) horas e 30 (trinta) minutos, compreendendo preferencialmente o período de 10:00 às 16:30 horas, ressalvadas as diferenças de fuso horário entre as regiões;

II - o atendimento dar-se-á de segunda a sexta-feira de cada semana, exceto nos feriados;

III - cada dependência ou agência é obrigada a afixar, em local visível ao público, quadro contendo o respectivo horário de atendimento.”

e o art. 2º

“Art. 2º Não estão sujeitos ao horário de expediente e

ao atendimento obrigatório de que trata o art. 1º, inciso I, desta Lei Complementar:

I - as cooperativas de crédito, exceto as cooperativas de crédito popular (tipo Luzatti);

II - as agências pioneiras, compreendidas como aquelas que estão instaladas em praça desassistida de qualquer outra agência de banco múltiplo com carteira comercial, banco comercial ou caixa econômica;

III - os postos de atendimento bancário (PAB);

IV - os postos de atendimento cooperativo (PAC)."

e, por fim, o art. 3º:

"Art. 3º Todas as agências bancárias deverão dispor de caixa específicos para atendimento prioritário de deficientes físicos, idosos e gestantes."

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO compete a apreciação dos "aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental** e de **técnica legislativa** de **projetos, emendas ou substitutivos** sujeitos à apreciação da **Câmara** ou de **suas comissões**" (art. 32, III, alínea a, do Regimento Interno).

2. Cuidam os projetos de lei complementar, reunidos, de horário de funcionamento de instituições bancárias.

A matéria é hoje disciplinada, ainda, pelo **art. 4º**, inciso **VIII**, da **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**, que "dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências".

3. Reza o **art. 48** da Constituição Federal que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (não exigida para o especificado nos arts. 49, 51 e 52), dispor sobre todas as matérias da competência da União, especialmente as elencadas do inciso **I** ao **XIV**, estabelecendo o inciso **XII**:

“matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;”

4. Já o **art. 163**, inciso **V**, prevê que a fiscalização das **instituições financeiras** será estabelecida por **lei complementar**, detalhando, ainda, o **art. 192**:

“O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá inclusive sobre:

IV – a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

5. Conforme tem entendido o Supremo Tribunal Federal, a partir da ADIN nº 04-DF, a estruturação do **Sistema Financeiro Nacional** deve estar concentrada num só ato, embora possa ele ser alterado posteriormente, em questões pontuais, por outros diplomas legislativos, evidentemente qualificados da mesma espécie – **lei complementar**.

Do substancial acórdão então proferido, colhe-se extraordinária passagem, que incorporou, do Professor CAIO TÁCITO, festejado jurista do Rio de Janeiro, de renome internacional:

“Um sistema é, por definição, desde Aristóteles, um complexo organicamente constituído.

José Luiz Bulhões Pedreira, em material didático, discriminou, excelentemente, os conceitos de sistema e de agregado.

Sistema é o conjunto de elementos entre os quais se pode especificar um complexo de inter-relações ou interdependências entre as partes.

Inversamente, o **agregado** é um conjunto em que as partes se acham justapostas, ou próximas umas das outras, mas sua unidade é exterior, contingente e subjetiva, porque não existe, entre as partes, nada que a fundamente. É noção construída subjetivamente pelo observador já que as partes, tal como existem, não estão ligadas, umas às outras, por qualquer tipo de relação.

Ao contrário, a unidade do sistema é interna, necessária e objetiva, porque suas partes são inter-relacionadas, reciprocamente articuladas e

interdependentes (*Introdução ao Direito da Economia*, texto de classe, 1978, 2º caderno, págs. 10 e 11).

O **sistema** tem propriedades gerais próprias que não são apenas o somatório de suas partes componentes. Estas, a seu turno, porque inter-relacionadas na estrutura do sistema, não gozam de autonomia, reagindo umas sobre as outras.

A teoria do sistema nascida nas ciências físicas e biológicas, generalizou-se conceitualmente, difundido-se pelas ciências sociais.

Quando, portanto, aludimos a um sistema jurídico, prevalece a idéia de um conjunto de normas integradas e interdependentes, visando a uma finalidade comum e disciplinando interesses conjugados ou afins.

O ordenamento jurídico, em seu conjunto, ainda que regulado por princípios gerais de direito, é um agregado de sistemas jurídicos, constituídos ordenadamente como unidades normativas, de que as codificações são o exemplo mais explícito.

A Constituição, a par de ser um sistema jurídico de organização do Estado, dentro da qual se dispõem sistemas ou subsistemas de normas, o **sistema tributário nacional** (arts. 145 a 162), o **sistema de finanças públicas** (arts. 163 a 169), o sistema de administração pública (arts. 37 e 38), o **processo legislativo** (arts. 59 a 69), o **sistema de seguridade social** (arts. 194 e 195), o **sistema nacional de saúde** (arts. 196 e 200) e os **sistemas de educação** (arts. 205 a 214).

E, no que importa à questão em exame, o **sistema financeiro nacional**, regido pelo art. 192 da CF é – **até terminologicamente – um conjunto integrado de normas inter-relacionadas, cuja eficácia ficou condicionada à lei complementar.**

Não há sentido lógico, nem dedução exegética que leva a destacar o § 3º, contrariamente ao espírito do sistema, para conferir-lhe aplicação imediata como se fosse parte autônoma, divorciada do conjunto em que está inserido”.

6. Ora, a redação do caput do art. 192 é, ao meu sentir, de clareza solar, quando exige

“O sistema financeiro nacional, **estruturado** de forma a será regulado **em lei complementar...**”

7. À primeira leitura pode parecer que qualquer dos assuntos elencados no art. 192, pode ter sua abordagem em lei isolada, mas foi o próprio legislador constituinte que as quis encerrar num **sistema**, que, como o próprio Supremo Tribunal Federal sublinhou na ementa do acórdão líder, terá “**tratamento global**”. Quer dizer, tratamento do **todo**, e não de cada uma de suas partes em diploma autônomo.”

8. Nestas condições, não há como prosperarem o Projeto de Lei Complementar nº 16, de 1999, e o que lhe está apensado, Projeto de Lei Complementar nº 71, de 1999, por **vício de inconstitucionalidade**, prejudicadas as demais abordagens previstas na alínea **a**, do inciso III, do art. 32, do Regimento Interno.

Sala da Comissão, em de de
2000.

Deputado ZENALDO COUTINHO
Relator

00918508-122