

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 198, DE 1997

Estabelece competência aos Municípios para decidirem sobre o horário de funcionamento das instituições financeiras.

Autor: Deputado HERMES PARCIANELLO

Relator: Deputado EDMAR MOREIRA

I - RELATÓRIO

1. Cuida o projeto de lei complementar em pauta de conceder aos Municípios fixarem, por lei, o horário de funcionamento, para atendimento do público, nas instituições financeiras neles instaladas, sendo, porém, obrigatório o expediente entre o meio-dia e às quinze horas, horário de Brasília, deixando de fora, o parágrafo único do art. 1º, os Municípios que compõem as regiões metropolitanas e aqueles cujas populações sejam superiores a quinhentos mil habitantes.

2. O autor da proposição assim a justifica:

“O Conselho Monetário Nacional – CMN é o ente governamental que tem estabelecido os horários de funcionamento das instituições financeiras, por força do que dispõe o art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595/64. Entretanto, a fixação de horário por decisão da Autoridade Monetária não atende às necessidades de muitos municípios do interior, notadamente daqueles onde a economia é pouco desenvolvida ou que dependem preponderantemente de apenas uma atividade econômica.

Ocorre que é nos municípios que as necessidades e particularidades dos usuários de instituições financeiras são conhecidas em detalhe. Não há como negar que as autoridades de um município ribeirinho da Região Norte têm mais condições de estabelecer o horário das instituições financeiras lá instaladas, que os técnicos nos gabinetes, em Brasília. A visão tecnocrática focaliza, normalmente, os aspectos de eficiência do sistema, e, no caso em tela, dá ênfase especial aos aspectos de comunicação das agências com suas chefias regionais e com as sedes nacionais, e destas com o Banco Central, em Brasília, para efeito de fechamento de suas posições diárias e do controle geral do sistema.

A União deve estabelecer as normas gerais que obrigam todos, como a política de crédito, certas alocações de recursos, os níveis de recolhimento compulsório, as normas de contabilidade, etc. Já os horários de funcionamento, assunto que envolve os interesses e particularidades locais, não podem ficar à mercê da tecnocracia do BACEN, que assegura e, na prática, sugere as principais Resoluções ao CMN.

Por este motivo, propomos o presente projeto de lei complementar que dá competências aos legislativos municipais para estabelecerem o horário, mas que também estabelece um período de funcionamento, determinado pela hora em vigor em Brasília, de forma a haver, em todo o território nacional, coincidência de expediente para o público. Retiramos a prerrogativa dos municípios que compõem regiões metropolitanas, e dos que têm mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, por considerar que diferenças de horários em locais densamente povoados e com atividade econômica mais complexa não seria conveniente.”

3. Submetido o PL à COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, assim se pronunciou:

“A intermediação financeira possui características próprias, distinguindo-se das atividades comerciais, pois o setor financeiro é fundamental para o desenvolvimento econômico, ao canalizar a poupança disponível para o investimento. Por esta razão, propomos que a regulação do horário de funcionamento das instituições financeiras deva continuar sob a responsabilidade do Conselho Monetário

Nacional, como determina a Lei nº 4.595, art. 4º, inciso VIII.

Ademais, esta matéria está regulamentada atualmente pela Resolução do C.M.N. nº 2.301, de 25/07/96, que faculta às instituições financeiras o estabelecimento, a seu critério, do horário de atendimento ao público, desde que o expediente seja de, no mínimo, 5 horas ininterruptas, com atendimento obrigatório no período de 12 às 15 horas, horário de Brasília.

Consideramos que, ao estabelecer o período fixo obrigatório de atendimento de 3 horas, de um expediente mínimo de 5 horas, a regulamentação vigente está em sintonia com a preocupação central do nobre Deputado Hermes Parcianello, que é a adequação do horário de funcionamento às características peculiares de cada região do País. Desta forma, não sentimos necessidade de editar nova norma legal sobre a matéria.

Por outro lado, compete também a esta Comissão o exame das proposições a ela distribuídas quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 22/05/96.

Entretanto, a matéria em exame, por revestir-se de caráter essencialmente normativo, não tem repercussão direta ou indireta no Orçamento da União. Desta forma, não nos cabe pronunciar sobre a sua adequação financeira e orçamentária.”

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO compete a análise 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. Cuida o presente projeto de lei complementar da atribuição aos Municípios, com exceção daqueles que compõem as regiões metropolitanas e dos que tenham população superior a quinhentos mil habitantes, fixar o horário de funcionamento, para atendimento ao público, das instituições financeiras neles instaladas, observando obrigatoriamente o expediente entre meio-dia e quinze horas, horário de Brasília.

A matéria é hoje disciplinada pelo art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que “dispõe sobre a política e a 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 de competência da União, especialmente as elencadas do inciso I ao XIV, estabelecendo o inciso XIII:

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

4. Já o art. 163 prevê que **lei complementar** disporá sobre “fiscalização das instituições financeiras” (V), e o art. 192:

*“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. Assim sendo, não havendo, quanto ao tema, reserva de iniciativa, como previsto no art. 61 da Lei Maior, parece haver respaldo ao Projeto de Lei Complementar em apreço, pelo que é de ser aprovado.

6. Há, todavia, que fazer reparos, em nome da boa técnica legislativa, à ementa e suprimir do texto o art. 3º, que revoga as disposições em contrário, em face do que determina a Lei Complementar nº 95/98.

Com esse objetivo é que se oferecem as emendas anexas.

7. Nessas condições, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 198, de 1997, com as emendas ofertadas.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado EDMAR MOREIRA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 198, DE 1997

Estabelece competência aos
Municípios para decidirem sobre o horário de
funcionamento das instituições financeiras.

Autor: Deputado HERMES PARCIANELLO

Relator: Deputado EDMAR MOREIRA

EMENDA Nº 1

Dê-se à ementa do projeto a seguinte redação:

*“Confere aos Municípios que menciona competência
para fixar horário de funcionamento das instituições
financeiras neles instaladas.”*

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado EDMAR MOREIRA

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 198, DE 1997

Estabelece competência aos Municípios para decidirem sobre o horário de funcionamento das instituições financeiras.

Autor: Deputado HERMES PARCIANELLO

Relator: Deputado EDMAR MOREIRA

EMENDA Nº 2

Fica suprimido o art. 3º do projeto.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado EDMAR MOREIRA
Relator

NOTA TÉCNICA

1. Solicita o Deputado EDMAR MOREIRA seja elaborada minuta de **parecer favorável** a ser por ele proferido, na qualidade de Relator do Projeto de Lei Complementar nº 198, de 1997, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

2. Referido PLP, segundo ementa, “estabelece competência aos Municípios para decidirem sobre o horário de funcionamento de instituições financeiras”.

3. A Constituição Federal, com efeito, no 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;
.....

4. 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 substancioso 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”.

5. 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**...;”*

6. 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.

7. Como existe comissão especial incumbida do PLP nº 47/91, de autoria do Deputado Francisco Dornelles, versando sobre o sistema financeiro nacional, a que estão apensados vários outros, recomendar-se-ia fosse a ela encaminhado o PLP nº 198/97.

Esta questão, todavia, escapa a esta Consultoria Legislativa, cabendo-lhe, tão só, opinar do ponto de vista técnico.

Consultoria Legislativa, 27 de janeiro de 2000.

KLEY OZON MONFORT COURI RAAD
Consultora Legislativa

