



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 3.487, DE 2000
(Apensos PL nº 2.846/03, PL nº 3.772/04, PL nº 3.483/04 e PL nº 3.755/04)

Dispõe sobre medidas que amenizem o desconforto da espera, no atendimento ao público, nos estabelecimentos que especifica.

Autor: Deputado LINCOLN PORTELA

Relator: Deputado JOÃO MAGALHÃES

VOTO EM SEPARADO PARCIALMENTE DIVERGENTE

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob exame nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o Projeto de Lei nº 3.487, de 2000, acima ementado, com seus apensos, PL nº 2.846, de 2003; PL nº 3.772, de 2004; PL nº 3.483, de 2004; e, finalmente, o PL nº 3.755, de 2004.

Com efeito, o Projeto de Lei nº 3.487, de 2000, especifica que os **“estabelecimentos bancários”** e outras instituições, públicas ou privadas, correlatas, **“adotarão métodos, práticas ou procedimentos que amenizem o minimizem o desconforto das pessoas que estiverem aguardando o atendimento”**. Todas as proposições que a ela se encontram apensadas também têm o escopo limitado à esse objeto, conforme se verifica de suas ementas:

° Projeto de Lei nº 2.846, de 2003, do nobre Deputado Chico Alencar:

*“Determina obrigações às **agências bancárias** que atuam em território nacional, em relação a seus usuários e dá outras providências.”*

° Projeto de Lei nº 3.772, de 2004, proposto pelo nobre Deputado Daniel Almeida:

*“Dispõe sobre a defesa do consumidor de **serviços bancários** e dá outras providências.”*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

° Projeto de Lei nº 3.483, de 2004, do nobre Deputado Eduardo Cunha:

*“Dispõe sobre o atendimento ao consumidor nas **instituições bancárias** públicas e privadas, estabelecendo a obrigatoriedade de implantação de assentos e limitando o período de atendimento prestado e dá outras providências.”*

° Projeto de Lei nº 3.755, de 2004, de autoria do nobre Deputado Carlos Nader:

*“Determina aos **estabelecimentos bancários** a instalação de assentos nas filas especiais para aposentados, pensionistas, gestantes e deficientes físicos.”*

Destaque-se, por oportuno, que, durante a tramitação desses Projetos, não foi apresentada nenhuma emenda estendendo o alcance ou o objeto dessas proposições, até porque, como todos sabem, esse comportamento é antijurídico e antiregimental.

Os Projetos foram examinados pela Comissão de Defesa do Consumidor, onde se acolheu a aprovação do Projeto de Lei nº 3.487, de 2000, e dos apensados Projetos de Lei nº 2.846, de 2003, nº 3.483, de 2004, nº 3.755, de 2004, e nº 3.772, de 2004, na forma do Substitutivo seguinte:

“O Congresso Nacional decreta:

*Art. 1º As **instituições bancárias** ficam obrigadas a instalar, nas respectivas agências, número suficiente de caixas para que a espera de usuários e clientes por atendimento pelos caixas não ultrapasse vinte minutos.*

Art. 2º Para controle do tempo de espera serão instalados os seguintes equipamentos:

I - na entrada da agência, dispositivo distribuidor de senhas numeradas, nas quais constarão impressas:

a) – a identificação da instituição e da agência;

b) – a data;

c) - o horário da entrada do usuário ou cliente.

II – junto aos caixas, dispositivo para imprimir o horário de atendimento nas senhas distribuídas.

*Art. 3º As **instituições bancárias** instalarão, no interior das agências, o maior número possível de assentos, a ser ocupados pelos usuários e clientes que aguardam atendimento pelos caixas, observadas as normas vigentes de segurança.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 4º Esta lei entra em vigor no prazo de cento e oitenta dias da data de sua publicação.”

Submetido, todavia, à Comissão de Finanças e Tributação, essa aprovou parecer pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa públicas e o não cabimento de pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; porém, quanto ao mérito, desbordou completamente dos estritos limites de todas as proposições sob exame, inserindo matéria estranha ao objeto daquelas, e, declarando aprovar o *“Projeto de Lei nº 3.847, de 2000, dos seus apensos Projetos de Lei nºs 2.846, de 2003, nº 3.772, de 2004, nº 3.483, de 2004, e nº 3.775, de 2004, e da Emenda nº 01, na forma do Substitutivo”* e *“pela rejeição da Emenda nº 02”*. Grande parte desse acréscimo inusitado e indevido deu-se, diretamente, por meio de simples Complementação de Voto do Sr. Deputado Mussa Demes.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde deverá ser examinada sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não recebeu emendas.

Submetido ao ilustre Deputado João Magalhães, para relatoria, não obstante os vícios que inquinam o Substitutivo, com Complementação de Voto, aprovados pela Comissão de Finanças e Tributação, obteve parecer favorável do relator, restando declarados, de forma confusa e contraditória, a *“constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, nos termos com emendas, dos PL’s de nºs. 3.487/00, 2.846/03, 3.772/04 e 3.483/04; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, nos termos das emendas anexas, do PL nº 3.755/04; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, nos termos da subemenda anexa, do Substitutivo/CDC aos Projetos; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo/CFT aos Projetos; e finalmente pela inconstitucionalidade da emenda nº 1/CFT ao PL nº 3.487/00”*.

É este, em apertada síntese, o relatório.

II – VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE

As proposições originais, bem como as emendas apresentadas e o Substitutivo aprovado na Comissão de Direito do Consumidor não contém óbices quanto à



CÂMARA DOS DEPUTADOS

iniciativa, competindo à União legislar, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, sobre consumo e responsabilidade por danos ao consumidor (CF, art. 24, V e VIII), cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, §1º), no que concerne à prestação dos serviços bancários.

Entretanto, o Substitutivo, com Complementação de Voto, aprovado na Comissão de Finanças e Tributação e pelo voto proferido pelo ilustre Relator, no que concerne à juridicidade e técnica legislativa, padece de vícios insanáveis. A uma, porque em desrespeito ao devido processo legislativo (CF, art. 59, p. único) e de modo obscuro, fez inserir no corpo da proposição, objeto e destinatários não explicitados na ementa (art. 5º da Lei Complementar nº 95/1998); a duas, porque o seu art. 1º não abrange todo o objeto da lei e respectivo âmbito de aplicação (art. 7º, caput, LC 95/98); a três, porque, com as alterações impertinentes inseridas, a proposição deixou de tratar de um único objeto, passou a conter matéria estranha ao objeto e sem nenhuma afinidade com esse e a abranger assunto já disciplinado por outra lei (LC 95, art. 7º, I, II e IV). Tal proceder contraria, também, o art. 100, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Senão vejamos:

“Art. 100.....(omissis).....”

*§ 3º. Nenhuma proposição poderá conter **matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa**, ou dele decorrente.”*

Em linguagem clara, tal conduta caracteriza uma prática repudiada sociedade e pela Câmara dos Deputados e que era chamada vulgarmente de **contrabando**. Esse tipo de recurso ofende a sistematização do Direito Positivo e atenta contra a objetividade, clareza e eficiência do conjunto de normas jurídicas.

Ainda no que concerne à técnica legislativa, o parecer do nobre Relator nesta Comissão, ao aprovar os Projetos de Lei e os Substitutivos contraditórios, aprovados pelas Comissões, e ainda com emendas de relator aos projetos originais, traz grande confusão ao exame das proposições, não sendo de boa técnica e nem recomendável deixar seu exame e solução para o momento da redação final.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sucede que, apesar dos limites estreitos das proposições originais, voltadas aos **serviços bancários**, o Substitutivo, com Complementação de Voto, aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, extrapolou esse objetivo e âmbito de aplicação, inserindo, como “contrabando”, vários outros órgãos e entidades, como hospitais, serviços notariais e de registro, empresas de transporte aéreo e terrestre de passageiros, concessionários de serviços públicos e quaisquer outros estabelecimentos que prestem atendimento ao público. Mas não foi só. Imiscuiu-se, também, nos órgãos de fiscalização desses serviços.

Fez mais: inseriu no seu art. 8º dispositivo inconstitucional (determinando, genericamente, a aplicação do Código do Consumidor aos serviços notariais e de registro), inobservando que esses serviços são prestados de forma vinculada, destoando, por completo, do que já fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 178.236, no qual se verifica que não é possível haver este tipo de “relação consumerista” entre os usuários e os serviços de registros públicos, uma vez que se trata de uma atividade revestida do *caráter de autoridade*, como podemos verificar do voto do Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, assim escrito:

“Não é de clientela, como propõe a Recorrente em suas doutes razões, a relação entre o serventuário e o particular (como sucede com a profissão de advogado), mas informada pelo caráter da autoridade, revestida pelo Estado de fé pública. Nem é de livre escolha a suposta freguesia, mas sempre cativa nos cartórios de registro e, freqüentemente, nos de notas, sobretudo nas hipóteses (apenas para exemplificar) de extração de certidões ou reconhecimento de firmas, requeridos por terceiros (que não os pretensos clientes)” (destaque nosso).

E foi além, fazendo tábola rasa do princípio federativo da república brasileira (CF, arts. 1º, 3º e 4º), ao descer a minúcias e particularizar, o acréscimo, em seu art. 9º, de uma anódina anulação de convênios celebrados pelos Estados membros, criando obrigações retroativas.

É de se observar, também que a própria Comissão de Finanças e Tributação extrapolou de sua competência regimental, ao inserir outros serviços, além dos bancários, no corpo do seu Substitutivo, contrariando o previsto no RICD:

“Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e **respectivos campos temáticos** ou áreas de atividade:

.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

X - Comissão de Finanças e Tributação:

- a) **sistema financeiro nacional e entidades a ele vinculadas; mercado financeiro e de capitais; autorização para funcionamento das instituições financeiras; operações financeiras; crédito; bolsas de valores e de mercadorias; sistema de poupança; captação e garantia da poupança popular;**
- b) **sistema financeiro da habitação;**
- c) **sistema nacional de seguros privados e capitalização;**
- d) **títulos e valores mobiliários;**
- e) regime jurídico do capital estrangeiro; remessa de lucros;
- f) dívida pública interna e externa;
- g) matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal; normas gerais de direito financeiro; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;
- i) fixação da remuneração dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos membros da magistratura federal;
- j) sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário; legislação referente a cada tributo;
- l) tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal.”

Não lhe cabia, portanto, inserir, *sponte sua*, serviços hospitalares, extrajudiciais, de transportes, serviços públicos e outros, visando interesses não republicanos.

Por todas as razões apresentadas, **voto em consonância com o Relator nos limites das proposições originais, na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor, da lavra do nobre Deputado Julio Lopes, rejeitando o Substitutivo, com Complementação de Voto, aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação**, em respeito ao escopo da iniciativa legislativa, por sua injuridicidade e má técnica legislativa.

Concedido prazo ao Relator para redação de novo texto, na forma do art. 57, inc. XI, do RICD, sua excelência, reconhecendo a procedência da fundamentação expendida, inclusive com apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entendeu por reformular seu parecer, complementando seu voto e extirpando do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação matéria estranha à sua competência, ali inserida como “contrabando”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Todavia, apesar de reconhecer o equívoco e, por essa razão, excluir dois dispositivos inteiros do Substitutivo CTF (arts. 8º e 9º), procurou manter, em parte, o desbordamento dos limites de apreciação, conferidos regimentalmente, àquela Comissão especializada.

Argumenta que a proposta original, ao tratar genericamente das instituições públicas e privadas alcançadas pelo espectro da proposição, permitiria a indicação, aí já particularizada, dessas entidades, sob pena de afronta ao princípio constitucional da isonomia.

Equivoca-se, *data venia*, novamente.

Já vimos, no Voto em Separado apresentado, que as proposições originais, bem como as emendas apresentadas e o Substitutivo aprovado na Comissão de Direito do Consumidor não contém óbices quanto à iniciativa, competindo à União legislar, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, sobre consumo e responsabilidade por danos ao consumidor (CF, art. 24, V e VIII), cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, §1º), no que concerne à prestação dos serviços bancários. Além disso, o estabelecimento do âmbito de aplicação das proposições é determinação do artigo 7º, caput, LC 95/98.

Com efeito, não há nenhuma vedação a que se trate de matéria relacionada ao sistema financeiro nacional de forma autônoma, porque assim o trata a própria Constituição Federal, em seu especial, específico e isolado¹ artigo 192, onde se estabelece que “o sistema financeiro nacional, **estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir os interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem**”.

Não fosse assim, todas as leis específicas, que trouxeram benefícios ao setor financeiro teriam de ser declaradas inconstitucionais, por tratarem de objeto específico.

Mas é de se observar, também, que a Constituição Federal impõe, naquelas atividades regidas pela livre iniciativa, como são as atividades econômicas inerentes ao sistema financeiro, aos princípios da defesa do consumidor (art. 170, V).

¹ Inserido no Capítulo IV do Título VII da CF, capítulo de um artigo único.



E, como é sabido, *isonomia* não pode ser arguída entre *desiguais*, sendo certo que, além das instituições que compõem o setor financeiro estarem submetidas a regramento diferenciado, várias das **atividades pretendidas acrescentar, por “contrabando”, no parecer aprovado na CFT, não estão sujeitas à legislação consumerista, porque não há relação de consumo, mas de autoridade**, conforme, já visto, decidido pelo Excelso Pretório.

Assim, ao tratar genericamente do alcance da lei, submetendo à sua observância todas as instituições públicas e privadas, *sujeitas ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor*, real e efetivamente, não há nenhuma ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Porém, ao contrário, particularizando um rol restrito de entidades, não sujeitas a regramento especial (como é o caso do sistema financeiro nacional) e excluindo outras, não em razão do escopo da proposição – reger o sistema bancário –, mas transformando-a em norma genérica, restritiva a alguns, aí sim, haveria afronta à isonomia.

Portanto, apesar de reconhecer o vício incorrido, a respeitável complementação de voto mantém vícios, insanáveis, ao **não se limitar às atividades sujeitas às relações de consumo**, como, por exemplo, incluindo “os órgãos e entidades do serviço público federal” (art. 3º, I), “hospitais públicos” (art. 3º, II); “serviços notariais e de registro” (art. 3º, III) e outros.

Sucede que **vários desses serviços não configuram relações de consumo, não se lhes aplicando a legislação consumerista, sendo injurídico inserir, de forma transversa, oblíqua, dispositivos tendentes a desconsiderar sua natureza jurídica.**

Assim, por exemplo, apesar de reconhecido o vício insuperável e extirpados os artigos 8º e 9º do Substitutivo CFT, permaneceu no texto **o já citado artigo 3º - que mantém a aplicação da lei consumerista a atividades às quais não se aplica -**, bem como **o artigo 6º, o qual, além de repetir o que comandava o extirpado artigo 8º, altera regras de competência administrativa, submetendo toda a administração pública aos órgãos de defesa do consumidor.** A ser assim, esta casa, em breve, também ficará submetida, na prestação da função legislativa, aos órgãos de proteção ao consumidor!



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por todas as razões apresentadas, **voto em consonância com o Relator nos limites das proposições originais, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão,

Deputado Vicente Cândido.

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 3.487, DE 2000
(Apenso PL nº 2.846/03, PL nº 3.772/04, PL nº 3.483/04 e PL
nº 3.755/04)**

SUBSTITUTIVO

Dispõe sobre medidas que amenizem o desconforto da espera, no atendimento ao público, nos estabelecimentos que especifica.

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As instituições bancárias ficam obrigadas a instalar, nas respectivas agências, número suficiente de caixas para que a espera de usuários e clientes por atendimento pelos caixas não ultrapasse vinte minutos.

Art. 2º Para controle do tempo de espera serão instalados os seguintes equipamentos:

I - na entrada da agência, dispositivo distribuidor de senhas numeradas, nas quais constarão impressas:

a) – a identificação da instituição e da agência;

b) – a data;

c) - o horário da entrada do usuário ou cliente.

II – junto aos caixas, dispositivo para imprimir o horário de atendimento nas senhas distribuídas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 3º As instituições bancárias instalarão, no interior das agências, o maior número possível de assentos, a ser ocupados pelos usuários e clientes que aguardam atendimento pelos caixas, observadas as normas vigentes de segurança.

Art. 4º Esta lei entra em vigor no prazo de 30 dias da data de sua publicação.”

Sala das Comissões,

Deputado Vicente Cândido.