

**DEYSE FERREIRA LIRA
GRAZIANA OLINDA DA SILVA**

**LEI DA ESPERA NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS:
Particularidades da Lei 2.636/98 do Município de Aracaju.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Núcleo de Pós Graduação e Extensão da Faculdade
de Administração e Negócios de Sergipe como
exigência para obtenção do título de Especialista em
Auditoria Governamental e Contabilidade Pública.

Prof. Orientador: Ms. Pedro Durão

**ARACAJU – SE
2007**

L7681

Lira, Deyse Ferreira

Lei da espera nas instituições financeiras: particularidades da Lei 2.636/98 do Município de Aracaju / Deyse Ferreira Lira / Graziana Olinda da Silva – 2007.

85f.

Monografia (especialização) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, 2007.

Orientação: Ms. Pedro Durão

1. Auditoria I. Título

CDU 657.6

**DEYSE FERREIRA LIRA
GRAZIANA OLINDA DA SILVA**

**LEI DA ESPERA NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS:
Particularidades da Lei 2.636/98 do Município de Aracaju.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Núcleo de Pós Graduação e Extensão da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, como exigência para obtenção de título de Especialista em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública.

BANCA EXAMINADORA

1º Examinador

2º Examinador

3º Examinador

Aracaju, _____ de _____ de _____.

AGRADECIMENTOS

A Deus, precursor de todas as coisas, e por termos encontrado Nele toda a disposição e paciência para escrever o conteúdo deste trabalho mesmo em meio a tantas adversidades, e também por ter nos guiado a chegar a esta etapa tão importante de nossas vidas.

Ao Sr. Deusimar Olinda Alves, pela receptividade, por todas as informações prestadas e pelo material disponibilizado que serviram para o engrandecimento deste.

Ao Prof. Pedro Durão, que mesmo distante buscando seu engrandecimento profissional pôde nos orientar brilhantemente e nos incentivar para que chegássemos ao nosso objetivo.

Aos nossos amigos e familiares, pelo apoio e compreensão nos momentos em que precisamos estar ausentes e por acreditarem em nós.

A todos os professores do curso pela brilhante contribuição ao nosso crescimento profissional.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo primordial mostrar a repercussão que gerou a edição de leis de cunho municipal que determinaram tempo máximo de espera em filas em instituições financeiras. Mostrar-se-á os dois lados: o da Administração Pública como ente que preserva o bem estar do cidadão e satisfaz as necessidades públicas, e o das instituições financeiras que buscaram na medida do possível atender aos preceitos da lei sem, contudo desvirtuar o bem estar de seus funcionários e de seus clientes. Serão mostrados os princípios constitucionais desrespeitados com a exigência das leis, a opinião de renomados estudiosos e de pessoas diretamente envolvidas no assunto, a competência do Município para legislar sobre tal matéria, posição do Banco Central do Brasil e da FEBRABAN com relação à execução das leis, e todos os demais aspectos relevantes pertinentes a Lei da Fila. Com esse estudo tornou-se possível observar como tal matéria é complexa de ser recepcionada por ambas as partes envolvidas, pois as leis até então editadas sempre deixaram brechas para que tanto as instituições financeiras como os Municípios entrassem na justiça para garantir seus direitos. Levanta-se a questão de que apenas o setor bancário sofreu essa exigência para regular suas filas deixando os outros setores de serviços que também se utilizam de filas para atender sua demanda sem a abrangência da lei. A lei que se tomou como referência para ilustração foi a do Município de Aracaju, Lei 2.636/98. Concluiu-se então que o fenômeno das filas é algo muito difícil de ser controlado em qualquer setor em que ela esteja inserida. Pois muitos aspectos alheios a ela precisam ser observados o que a torna algo muito subjetivo, estando aí a explicação para tantos percalços ocorridos desde a edição da Lei da espera nas instituições financeiras de todo o país.

Palavras-chave: Fila. Lei. Instituições Bancárias. Município. Administração Pública. Tempo de espera.

ABSTRACT

The main objective of this work is to show the publicity generated by the passing of the municipal law legislating on how long one should wait in line in financial institutions. Both sides will be shown: the one of the Public Administration as an office which is there to preserve the welfare of the common citizen and satisfies public needs, and the one of the financial institutions which tried, as much as possible, to obey the law without endanger the welfare of their employees and customers. The main disrespected constitutional principals with the demands of the laws will be shown, the opinion of renowned scholars and people directly involved in the subject, the competence of the municipality to legislate on such subject, the point of view of the Central Bank of Brazil e of the FEBRABAN in relation to the upholding of the laws, and all the other relevant aspects concerning the so called Law of the Line. With this study it became possible to observe as such subject is complex to be welcomed by both of the involved parts, because previous laws had always left cracks so that both financial institutions and Municipality went to justice to have their rights guaranteed. There is an argument that only the Banks were the only ones asked to obey this law and have their waiting lines regulated by the clock, while the other sectors, that also make use of waiting lines to supply their demand, were out of the range of the law. The law which was take as an example and reference was the one of the Municipality of Aracaju, Act of Law 2.636/98. It came to the conclusion that the phenomenon of waiting lines is something very difficult to be controlled whatever the sector it may be used. For many alien aspects need to be observed and that is what makes it something very subjective, and that is the explanation why so many trouble has been happening since the passing of the Law of the waiting time in financial institutions all over the country.

Keywords: Line. Law. Bank institutions. Municipality. Public Administration. Waiting time.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	07
1.1 Justificativa	08
1.2 Problema	10
2 CONSIDERAÇÕES GERAIS	13
2.1 Antecedentes e Peculiaridades	15
2.2 Obrigatoriedade Exclusiva do Serviço bancário?	19
2.3 Administração Pública Controladora	21
3 ANÁLISE INTERPRETATIVA DA LEI DA ESPERA	26
3.1 Princípios Orientadores	27
3.2 Normas Gerais Pertinentes	29
3.3 (In)constitucionalidade das Normas Vigentes e Alcance Jurisprudencial	33
4 LEI Nº 2.636/98 DO MUNICÍPIO DE ARACAJU	35
4.1 Peculiaridades	36
4.2 Sua Aplicabilidade e Execução	38
4.3 Processo Fiscalizador	41
4.5 Críticas a Cerca da Lei.....	42
5 RESULTADOS	45
6 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	49
APÊNDICES	
APÊNDICE A – Processo: Tempo de espera na fila de atendimento	50
ANEXOS	
ANEXO A – Lei 2.636/98	80
ANEXO B – Decreto 663/05	81

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho demonstra essencialmente, através de fatos e opiniões de renomados estudiosos e de pessoas diretamente envolvidas no assunto, a polêmica das filas nas instituições financeiras. Mostrar-se-á de forma generalizada a repercussão que houve no Brasil com a edição de leis municipais que tentam controlar e diminuir os transtornos ocasionados pela demora no atendimento dentro dos bancos.

O objetivo principal é avaliar a necessidade que surgiu do Município legislar e disciplinar as filas das instituições financeiras bem como as dúvidas existentes com relação as Leis da fila de um modo geral e fazer ainda um apanhado sobre as inúmeras discussões que surgiram com a edição de tais leis tanto no âmbito jurisprudencial, legislativo como doutrinário. Avaliar ainda a aplicabilidade da Lei 2.636/98 do Município de Aracaju.

Os objetivos específicos pertinentes ao tema são os seguintes:

- Analisar a constitucionalidade das leis editadas para regular as filas sendo essa a maior discussão desde que surgiram;
- Observar se os princípios constitucionais estão sendo respeitados e quais os princípios que são utilizados na elaboração das leis;
- Analisar se o Município é mesmo competente para instituir leis que regulam o funcionamento dos bancos e como ela fiscaliza os estabelecimentos;
- Ilustrar uma dessas leis municipais, a Lei 2.636/98 do município de Aracaju com todas as suas particularidades.

Assim, será feita uma análise minuciosa sobre o assunto, tentando-se mostrar como a edição dos textos normativos trouxe grandes problemas jurídicos, doutrinários e morais, por se tratar de algo que leva em consideração apenas o direito do consumidor sem,

no entanto, respeitar o direito que o serviço bancário tem de ser livre para definir seus meios de atrair mais clientes e manter os que já possui.

Outro ponto importante a ser mostrado é como os municípios fiscalizam as instituições, se estão cumprindo ou não as leis editadas. Será demonstrado como se processam os procedimentos de denúncia por parte do cidadão que se sentir lesado por alguma instituição financeira no que concerne ao atendimento feito por ela.

Demonstrar-se-á a ineficácia de uma das inúmeras leis existentes no país atualmente: a Lei 2.636/98 do município de Aracaju. Tal lei será tomada como exemplo para explicar todo o processo em virtude desta particularidade existente.

Será posto em questão o fato de que apenas as filas das instituições financeiras tiveram que ser controladas através de leis, visto que as filas são uma realidade de inúmeros outros serviços públicos e privados. E também o porquê da Administração Pública dentro de suas competências passou a interferir no funcionamento dos bancos gerando tantos percalços para estas instituições e para a própria Administração Pública que teve que incluir mais um setor nos inúmeros que ela já fiscaliza.

Diante de todos os aspectos elencados até aqui, este trabalho tentará colocar em evidência as questões que norteiam tema tão controverso para que seja mostrado se há realmente necessidade ou não da existência das Leis da fila.

O trabalho divide-se em três partes essenciais: a introdução com suas ramificações; o conteúdo teórico e por fim a conclusão.

1.1 Justificativa

O setor de serviços atualmente no Brasil é um setor em constante modificação e crescimento principalmente pelo fato de ser bastante dinâmico. Por esse motivo, assim como

crece o setor, cresce a procura por ele. A demanda desse setor é grande e bastante diversificada, pois ele abrange diversos segmentos da economia como um todo.

Dentre eles destacam-se os serviços bancários, cujos avanços são notórios e o grande tamanho de sua demanda também. Dentro desse contexto surge um fenômeno bastante complexo e que gera bastante discussão entre os bancos, seus clientes e os agentes fiscalizadores: a fila.

Tal fenômeno não atinge somente o setor bancário. Isso é fato. Porém devido a grande insatisfação de seus usuários com relação a demora para ser atendido é que a Administração Pública, como agente que busca satisfazer as necessidades da coletividade, interveio em meio a este grande problema.

Através de leis municipais estipulou um tempo para atendimento de cada cliente. Sabe-se, contudo, que a demora em uma fila é bastante desconfortável. Porém necessário é que se estude tal fenômeno empiricamente de forma a trazer benefícios tanto para quem se utiliza da fila como para quem proporciona a fila.

Este trabalho justifica-se primeiro pelo fato de não existir, de acordo com o que se tem conhecimento, nenhum outro trabalho nessa área específica. E também por se achar que o tema é de extrema relevância e precisa ser mais detalhado e mostrado como ele é na realidade. Demonstrar a Administração Pública como agente mediador das leis e fiscalizador. Analisar as instituições financeiras, seus problemas, suas justificativas e tudo que as leva a cumprir ou não tais leis. Delimitar os princípios envolvidos e os desrespeitados assim como a constitucionalidade existente ou não dentro dos textos legais.

Esta pesquisa além de todos os aspectos supra citados tem a necessidade de mostrar que os bancos apesar de ter lucros consideráveis evidenciados em seus balanços, pertencem a um setor de uma concorrência fora do normal, e participando da economia

podem usufruir do Princípio da Livre Concorrência, investindo em sua estrutura da forma que achar mais conveniente para a instituição e para seus clientes.

A Administração Pública tem por obrigação intervir quando o processo não se materializa de forma a beneficiar a sociedade sem, contudo, prejudicar o setor o qual está intervindo, tem que ser benéfico para ambos.

1.2 Problema

Nos últimos anos observa-se que o problema das filas no setor de serviços vem aumentando gradativamente. Mesmo com o avanço da tecnologia e o treinamento das pessoas envolvidas no processo, bem como a contratação de mais pessoas para atender a demanda é muito difícil controlar o tamanho e conseqüentemente a demora no atendimento das pessoas que aguardam. Tal fenômeno não é diferente no caso de instituições financeiras em geral. E, em virtude disso, as mesmas têm sofrido cobranças por parte da Administração Pública, com relação ao tempo que levam para atender seus clientes, através de leis municipais as quais obrigam os bancos a contratar mais funcionários, bem como adquirir equipamentos emissores de senhas para imprimirem a hora a qual o cliente entra no recinto.

Tais leis ainda estipulam tempo máximo para que cada cliente seja atendido dentro de cada instituição a partir do momento que pegam tal senha. Elaborar um trabalho científico com um tema tão polêmico surgiu da necessidade de se ter algo concreto sobre o tema, já que o mesmo gerou e ainda gera muita discussão. E por não se ter nenhum estudo científico mais aprofundado é que se chegou a elaboração deste com o intuito de mostrar ambas as partes envolvidas no processo, principalmente o lado do setor bancário, bem como suas particularidades e objeções com relação à Lei da fila.

Rassalta-se que para a maioria dos que defendem a Lei da fila as instituições financeiras de um modo geral têm lucros exorbitantes e de fato isso não deixa de ser verídico, e assim deve por obrigação investir esse lucro na melhoria de seus serviços, no atendimento a seus clientes: contratando novos funcionários, investindo em seus sistemas de dados, etc.,

Este trabalho pretende mostrar que há muito mais do que um mero “descompromisso” por parte dos bancos com relação aos seus clientes. Existem muitas variáveis as quais atuam em cima do tempo de espera pra ser atendido e não apenas o número de funcionários disponibilizados para tal fim.

Faz-se necessário analisar esse fenômeno tão complicado que são as filas, ou seja, fazer estudos empíricos sobre o problema e levantar dados que ajudem a definir como deve ser o atendimento por parte dos bancos. É fácil de verificar que entre os bancos existe uma concorrência bastante acirrada e que, de acordo com um dos princípios gerais da atividade econômica ditados pela Constituição Federal em seu art. 170 inciso IV, essa concorrência tem que ser livre. Logo, tais instituições não deixariam de investir em seu atendimento para atrair clientes.

“A livre concorrência visa assegurar o regime de mercado no cenário econômico nacional, repelindo formas abusivas de dominação, seja mediante conduta estatal, seja privada, impondo-se a obediência a determinados padrões normativos” (BASTOS e MARTINS, 1990, p. 26).

A fixação de limites normativos parte da premissa de que a atuação do Estado não crie distorções no mercado, preservando-se a isonomia entre os concorrentes. A livre concorrência decorre da liberdade de iniciativa, enquanto um aspecto e uma das extensões das liberdades individuais. (NIRO, 1994, p.122)

Assim sendo, é importante deixar claro que o Estado ao intervir desta forma em aspecto de grau relevante no meio bancário dificulta a concorrência e a livre iniciativa dos bancos em alcançar tal mérito por esforços próprios.

É importante, acima de tudo, verificar que o que está no alvo de todas as controvérsias que surgem com relação às leis é o cidadão, o consumidor. E que o fim primordial dessa relação é atender as necessidades públicas de melhor forma possível, para as instituições financeiras, para a Administração Pública e para a sociedade em geral.

Sabe-se que o problema das filas é algo que atinge diversos segmentos do setor de serviços e que tal problema é tratado com indiferença pela maior parte deles. Em cima dessa premissa elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: **Por que apenas o setor bancário sofreu a intervenção de uma lei de cunho municipal para regular suas filas e quais as particularidades e controvérsias dessa lei de forma geral?**

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS

"Serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as atividades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público" (DI PIETRO, 1999).

"Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema normativo. (...) a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: um deles, que é seu substrato material, consiste na prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados; o outro, traço formal indispensável, que lhe dá justamente caráter de noção, consistente em um específico regime de Direito Público, isto é, numa "unidade normativa" (MELLO, 1999)

Diante dos dois conceitos elucidados a cima, é fácil de perceber que serviço público é sinônimo de satisfação das necessidades coletivas. E, por causa dessa premissa, tem-se que a Administração Pública procura intervir em alguns setores desses serviços para tentar satisfazer essas necessidades da forma mais confortável possível, e o faz também através de leis.

Um dos setores que sofreu tal intervenção estatal foi o bancário. Esse setor passou a ser submetido a leis municipais que regulam o tempo que um cidadão tem que esperar pra ser atendido dentro de cada estabelecimento. E isso porque com o passar do tempo notou-se que essa demora no atendimento dentro de instituições financeiras ficou mais constante e as reclamações eram inúmeras.

O Município então, tentando solucionar essa situação, editou leis as quais determinam certas medidas aos estabelecimentos bancários para fazer com que essa espera seja pelo menos razoável e confortável.

Desde que surgiram tais leis, muita discussão surgiu, muitas opiniões foram dadas, mas o fato é que as leis estão em vigor e têm que ser cumpridas.

Com relação a essas leis a FEBRABAN - Federação Brasileira das Associações de Bancos diz o seguinte:

“Com efeito, atender a mais essa exigência não depende apenas do exame de textos normativos sob o seu aspecto formal, mas supõe igualmente, exames de aspectos práticos ligados a realidade contemplada pelos dispositivos normativos.” (...).

Fato é que os órgãos reguladores do sistema financeiro nacional como o Banco Central do Brasil, por exemplo, não regulam filas nos estabelecimentos bancários. E por este motivo a Administração Pública, pensando no “bem estar” público, resolveu intervir de forma regulamentadora e fiscalizadora nesse aspecto do atendimento bancário. Além disso, tais leis estipulam penalidades para os bancos que não cumprirem tais normas, além de fiscalizarem através de seus agentes, se a lei realmente está sendo seguida.

Ao cliente, é dada a oportunidade e o direito de denunciar aquele estabelecimento que não cumpriu o tempo determinado para o atendimento através de uma série de procedimentos que serão explicados posteriormente.

Frente a todos os aspectos relatados até aqui, necessário se faz estabelecer a análise da necessidade da aplicabilidade de tais leis, bem como quem as aplica, os princípios constitucionais e administrativos seguidos ou não, e todos os prós e contras tanto do lado da Administração Pública bem como do lado das instituições financeiras. Com a ilustração da Lei 2.636/98 do município de Aracaju, com todas as suas particularidades, o funcionamento do processo ficará mais claro.

Por não regulamentar filas os órgãos regulamentadores oficiais do Sistema Financeiro Nacional não interferem na aplicabilidade ou não das leis municipais. Inclusive a própria FEBRABAN se posicionou com relação a tal assunto sem, contudo, impedir que

mesmo assim as leis fossem aplicadas aconselhando que se deixe cumprir a lei e que as instituições briguem na justiça dependendo do grau da denúncia, pelo fato de que várias decisões já foram dadas favoráveis aos bancos levando-se em consideração diversos fatores que serão discutidos no decorrer dos capítulos.

De fato, nota-se que os lucros dos bancos na atualidade são consideráveis. E investir tais lucros dentro de seus estabelecimentos deveria ser algo natural, visto que os bancos dependem de seus clientes para alcançar tal mérito. Contudo, muitas variáveis interferem nessa condição de tempo para atendimento. E por saber dessa realidade é que os bancos investem em outros meios de atendimento para seus clientes, como os caixas eletrônicos, a internet, e além de investir, promovem campanhas para que as pessoas comecem a utilizar mais esses meios, que são mais fáceis e trazem menos transtornos.

Dando continuidade ao estudo, far-se-á um apanhado da necessidade que surgiu de que os Estados e Municípios legislassem sobre tal assunto, ou seja, os antecedentes e as peculiaridades pertinentes a Lei da fila.

2.1 Antecedentes e Peculiaridades

O direcionamento das leis que regulam as filas em estipularem tempo determinado para atendimento apenas em instituições bancárias decorre de muitas particularidades. No entanto, tais particularidades também são verificadas em outros setores do serviço público e privado. E antes de se analisar esses aspectos ou particularidades, é importante salientar que a maioria das leis que foram editadas para regulamentar o tempo de espera enfatiza a importância de os bancos disponibilizarem um número suficiente de funcionários que atenda a demanda esperada para que essa espera seja razoável, independente de qualquer outro fator alheio a tal aspecto.

De fato, o fenômeno do tempo para ser atendido, onde o cliente aguarda para interagir com o funcionário do banco, seja através de senha ou esperando em filas, existe uma infinidade de situações similares no Brasil atualmente.

Esse fenômeno atinge diversas atividades econômicas, como os caixas de supermercados, de eventos etc. E não precisa ser atividade privada apenas, as repartições públicas também deixam que seus usuários experimentem de filas de espera para serem atendidos, igualmente aos bancos. E nos bancos esse elevado tempo de espera é verificado até nos caixas eletrônicos o que afirma a questão de que esse tempo de espera independe de se ter funcionários no atendimento (pessoas) ou não.

Assim sendo, entende-se naturalmente que o tempo de espera depende de um conjunto diversos fatores que podem ser elencados só a título de ilustração, pois alguns desses aspectos podem até ser imprevisíveis e inéditos:

- Número de pessoas a serem atendidas;
- Número de operações bancárias que cada pessoa realiza ao ser atendido (eis o mais típico caso o de um funcionário de uma pessoa jurídica que normalmente realiza inúmeras operações);
- Tempo para realizar as operações especialmente em razão da sua complexidade documental ou operacional;
- Não credenciamento de outras instituições bancárias como habilitadas a receber certos pagamentos (algumas contas só podem ser pagas em determinados bancos);
- Localização e características da agência tendo em vista o entorno urbano, ou seja, pode não existir mais agências bancárias próximas e a demanda naquela localidade ser muito grande.
- Horário de funcionamento da agência etc.;

Essa enumeração não é finalizada aqui, existem inúmeras de outras situações as quais podem interferir física ou materialmente no atendimento e ao ilustrar-se tais aspectos se coloca a exaustiva discussão sobre as leis que dispunham sobre tempo para ser atendido em agências bancárias que assim o fazendo estão veiculando norma sobre funcionamento de instituição financeira como também estabelecendo exigência de tempo máximo para ser atendido mediante exigência de disponibilidade de funcionários estão infringindo os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Além da quebra do princípio da Isonomia, ao obrigar apenas o serviço bancário a atender a lei sem obrigar os demais serviços de atendimento ao público.

Segundo Marco Aurélio Greco em consulta feita pela FEBRABAN, com efeito, caso não existam exigências semelhantes dirigidas a outras entidades e hipóteses em que também há fenômeno equivalente em termos de tempo para ser atendido, isto irá configurar quebra de isonomia, pois outros estabelecimentos privados, que também atendem ao público e que podem se encontrar na mesma situação, não terão sido contemplados nas referidas. (GRECO, 2002, p. 19)

Todos esses aspectos ressaltados serão melhor explicados e caracterizados nos capítulos posteriores dada a devida ênfase ao fato de que há uma leve discriminação com relação aos serviços bancários por serem estas instituições detentoras de grandes lucros evidenciados em seus balanços divulgados semestralmente, e saindo daí a explicação para que essas instituições invistam em seus meios para que os fins exigidos pelas leis sejam alcançados.

Outra peculiaridade a ser verificada é com relação a questão de constitucionalidade ou não das leis municipais editadas para regular filas. É algo muito discutido desde que foram editadas tais leis. Uma norma que tem por objeto dispor sobre o tempo máximo para que alguém seja atendido numa agência bancária é norma que regula o funcionamento da agência

e, como tal, está abrangida pelo âmbito material de competência previsto no inciso IV do artigo 192 da Constituição Federal de 1988, colocado a seguir:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

A lei 4.595/64 define a competência para legislar na área financeira, dispõe sobre o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil e todas as demais instituições financeiras públicas e privadas. Esse diploma legal, com valor de Lei Complementar, confere ao Conselho Monetário Nacional competência para "regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas".

Por causa desse conflito de competências que os Tribunais Regionais e Tribunais Superiores se dividem ao reconhecer a quem cabe a devida competência. E podemos verificar essa divisão de opiniões nas decisões proferidas por eles e divulgadas a quem de interesse for sobre tal matéria.

Certo é que lei complementar para regular o funcionamento de instituições financeiras já existe e é de conhecimento de todos. Apenas tal lei não regula filas. E por se achar que tal tema é de suma importância para o bom atendimento é que se tentou impor leis que dispusessem sobre tal assunto tão polêmico e de difícil solução.

Existe ainda a violação ao inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, a cláusula do "devido processo legal", que consagra não apenas uma garantia de caráter tipicamente processual, mas, principalmente, uma garantia de significado substancial, ligada à razoabilidade e a proporcionalidade das disposições legais. Tais Princípios, Razoabilidade e

Proporcionalidade, serão elucidados com a devida ênfase em capítulos a parte no desenvolver da discussão deste tema.

Diante de todas as particularidades colocadas neste capítulo, o que será exposto nos próximos capítulos é o exame do fato de que a exigência de tempo máximo para ser atendido e a obrigação de disponibilizar pessoal suficiente para tanto atende ou não aos princípios constitucionais cabíveis (razoabilidade, proporcionalidade, isonomia), como a Administração Pública fiscaliza o cumprimento ou não destas leis, e a interpretação genérica da lei das filas, levando-se em consideração que todas pretendem atingir um único fim.

2.2 Obrigatoriedade Exclusiva do Serviço Bancário?

Leis municipais têm sido editadas em todo o Brasil nos últimos anos com o intuito de diminuir o desconforto das pessoas que precisam utilizar os serviços bancários em virtude da demora no atendimento. O Município ao estipular, através de leis, que as agências bancárias atendam seus clientes em determinado espaço de tempo, está se preocupando com a qualidade deste serviço prestado à sociedade como um todo. Muito se tem questionado sobre a obrigatoriedade exclusiva dos bancos em atender a espera nas filas em um determinado tempo. Por que apenas os bancos devem sofrer essa exigência que até virou lei? Por que não todos os serviços públicos e até mesmo os privados, visto que o interesse geral é o interesse da coletividade, atendendo assim o Princípio da Isonomia? Afinal, o que se tem em jogo é atender o interesse público, e não obrigar apenas um segmento do serviço público a atender sua demanda.

Além disso, é notório que as instituições financeiras hoje são entidades muito dinâmicas e estão em constante processo de evolução, justamente para atender os anseios de

seu público, além da evidente concorrência que se enxerga. São muitos os normativos, os órgãos fiscalizadores (internos e externos), enfim uma variedade de cobranças, que justificam ainda mais que atender ao anseio de um simples tempo estipulado é um tanto quanto exagerado, por assim se dizer.

Com essa obrigação apenas para o serviço bancário deixa-se de cumprir um princípio constitucional de extrema importância, o Princípio da Isonomia.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes. (MELLO, 1993, p. 01)

Ainda segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, há ofensa ao preceito constitucional da Isonomia dentre outros fatores, quando a norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura e indeterminada. Que é o que acontece com as leis que regulam as filas, pois as mesmas regulam filas de instituições bancárias apenas, e não as filas de qualquer serviço de atendimento ao público.

Necessário se faz analisar de forma mais abrangente e generalizada a obrigatoriedade de atendimento rápido ser exigida a apenas este serviço que por si só já é tão exaustivo.

A FEBRABAN, ao se pronunciar sobre tal assunto, entende que as leis municipais, em geral, são ilegais e inconstitucionais. Ilegais porque ferem a Lei 4.595, que dispõe que é competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central o funcionamento das agências bancárias em todo o País. E inconstitucionais porque ferem dois Princípios. O primeiro é o da Isonomia, pelo qual somos todos regidos pelas mesmas leis. Isso significa que seria necessário aplicar a mesma lei para todos os estabelecimentos comerciais como, por

exemplo, supermercados, cinemas, casas noturnas e áreas de entretenimento. O segundo, complementar ao primeiro, é o da Razoabilidade. Afinal, os bancos, independentemente do número de pessoas nas filas, por exemplo, as atendem no mesmo dia.

Outro ponto muito importante a ser observado em relação ao serviço bancário, é que ele é um dos, se não for o único serviço, que disponibiliza diversas outras formas de se obter tal serviço, sem que seja necessário o cliente ir até a uma agência. Inovações tecnológicas são feitas na Internet, pontos de auto atendimento, correspondentes bancários, enfim, alternativas por vezes mais rápidas e eficientes que a espera em uma fila de banco com tempo estipulado para atendimento. Mais um motivo para não ser o único serviço a ser exigido expressamente que se atenda a um tempo determinado.

Por fim, sendo essa exigência feita apenas às agências bancárias, e pela simples razão de tratar-se de agência bancária, sem que norma semelhante esteja prevista para outras atividades econômicas em que o tempo para o público ser atendido também é significativo, tratar-se-á de previsão injustificadamente discriminatória e como tal, violadora da isonomia de tratamento que deve informar a legislação. (GRECO, 2002, p. 39)

Diante dos argumentos que norteiam essa questão, vamos ilustrar como a Administração Pública fiscaliza as instituições bancárias em atendimento as Leis Municipais da Espera.

2.3 Administração Pública Controladora

Antes de se mostrar como funciona o processo de fiscalização por parte da Administração Pública no caso das Leis da Espera, é necessário expor como a doutrina jurisprudencial a define, os princípios que a regem e o que eles querem dizer, para assim se fazer uma ligação coerente com o tema em questão.

A Administração Pública, segundo o autor Alexandre de Moraes, pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurarem os interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

“Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2001, p. 59).

Mello (apud KOHAMA, 2003, p. 29) diz que “administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil”.

Sob o aspecto operacional, Administração Pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade. A Administração Pública pode ser direta, quando composta pelas suas entidades estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que não possuem personalidade jurídica própria, ou indireta quando composta por entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais.

De acordo com o conceito elucidado acima, tem-se claramente a noção de que a Administração Pública além de ser um conjunto de órgãos que trabalham para que se tenha um harmônico aparelho governamental administrativo, acima de tudo ele funciona para atender as necessidades públicas. E, por esse supremo motivo ela é regida por dois princípios fundamentais que norteiam todo o seu funcionamento: *o Princípio da Supremacia dos Interesses Públicos* e *o da Indisponibilidade dos Interesses Públicos*.

Neste sentido, temos o ilustre posicionamento de José Eduardo Martins Cardozo:

Estes são princípios gerais necessariamente não positivados de forma expressa pelas normas constitucionais, mas que consistem nos alicerces jurídicos do exercício da função administrativa dos Estados. Todo o exercício da função administrativa, direta ou indiretamente, será sempre por eles influenciados e governado. (CARDOZO, 1999, p. 150)

O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente colidir.

Com isso, é notório que a Administração ao praticar seus atos e impor seus poderes diante da sociedade o faz de forma a colocar os interesses públicos acima de qualquer outro interesse ora salientado.

Existe então uma íntima sintonia entre a Administração Pública e o Serviço Público, fazendo pressupor, clara e nitidamente, que a execução deste seja feita privativamente por aquela, quer diretamente, quer por delegação. (KOAMA, 2001, p. 31).

Aplicando-se tal análise ao tema em questão, verifica-se que a Administração Pública, segundo ela mesma, resolveu controlar o tempo de espera para atendimento em instituições bancárias, através de leis, visando o bem estar da população em geral, visto que muitas eram as reclamações feitas nos órgãos de proteção ao consumidor contra instituições bancárias, e a maioria das reclamações justamente por causa do tempo que essas pessoas esperavam para obter o que desejavam.

Desta forma, as leis que foram editadas em diversos municípios do Brasil têm o fim de diminuir esse “problema”. E quem fica responsável por fiscalizar se as agências estão cumprindo as leis é a própria Administração, no caso, as prefeituras. Os bancos que não cumprem as leis podem ser multados e até ter o alvará de funcionamento do estabelecimento suspenso dependendo da reincidência.

A Administração Pública preza pela dignidade humana colocada na Carta Magna em seu art. 1º inciso III. Assim o legislador levou em consideração ao legislar tal matéria, o bem estar, que é um valor supremo de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

O Código de Defesa do Consumidor prevê em seu art. 4º que:

A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor;

Como as instituições financeiras são também submetidas ao Código de Defesa do Consumidor, apesar de essa ser uma questão que gera bastante discussão entre os estudiosos, a Administração Pública usa dessa premissa para defender seu ponto de vista de que ao aplicar e exigir que tais leis sejam cumpridas, está apenas exercendo sua competência e cumprindo com o seu dever de proteger efetivamente o consumidor. E como o Município tem competência para baixar normas de defesa do consumidor de interesse local, ficam as instituições financeiras sujeitas às normas que o Município venha aplicar.

E, desta forma, não está dispondo sobre o funcionamento de instituições bancárias que é de competência do Banco Central do Brasil e sim apenas defendendo o direito do consumidor de ser atendido em um tempo “razoável” numa fila de um banco. Frisa-se o termo razoável, pelo fato de que é praticamente impossível se estabelecer um tempo razoável para ser atendido, em virtude de aspectos diferenciados que envolvem todas as pessoas que possam estar esperando para ser atendidas, visto que cada uma delas tem uma necessidade específica.

Contudo vale ressaltar que não se deve abusar o poder por se ter uma competência, como afirma Marco Aurélio Greco:

A competência para legislar sobre determinada matéria não autoriza buscar quaisquer finalidades com seu exercício. A este propósito desenvolveu-se toda a teoria do desvio de finalidade e do abuso de poder, com o que se estruturaram critérios para impedir as normas arbitrárias. Do mesmo modo, uma competência que qualifica os fins não autoriza regular qualquer meio, posto que nem todos os meios compatíveis com o fim podem ser admissíveis pelo ordenamento positivo. Em suma os fins não justificam os meios e os meios não servem para quaisquer fins. (GRECO, 2000, p. 08)

Assim fica evidente que deve existir uma adequação entre os meios e os fins. Não é só porque o Município está defendendo o direito do consumidor que deve agir e editar normas sobre quaisquer meios para atingir esse fim determinado, até porque existem inúmeros agravantes no meio de todo esse processo, existe o outro lado, existe o meio também, ou seja, é necessário se verificar que no meio dessa relação existe o cidadão, e que as instituições financeiras também têm suas justificativas devidamente embasadas para explicar qualquer “desrespeito” ao consumidor de seus serviços.

Analisada a competência da Administração Pública, serão interpretadas as Leis da fila de forma geral no capítulo que segue, os princípios que as orientam, as normas gerais, e a constitucionalidade ou não dessas leis.

3 ANÁLISE INTERPRETATIVA DA LEI DA FILA

Ao se interpretar a Lei da fila, em suas diversas edições, é necessário frisar que no Direito não existem legislações semelhantes que regulam tempo de espera em filas seja de que serviço for. E que ao se regular tal aspecto tem-se em mente que tal fato não é algo que possa ser regulado juridicamente, pois existem diversos fatores alheios a essa situação que não podem ser controlados por mais que se tente obrigar a isso.

Entende-se jurisprudencialmente, legislativamente e doutrinariamente que os debates inseridos nessa discussão sobre a espera em filas é mera má vontade por parte dos estabelecimentos bancários e que o administrador público pensando na coletividade resolveu intervir de forma a obrigar esses estabelecimentos a atenderem em tempo razoável.

Antes de tudo é de extrema importância ter conhecimento de um fato relevante: existe uma disciplina na área da Matemática denominada Queueing Theory (apud SILVA, 2005, p. 04) que é um estudo teórico, prático e simulado do comportamento de filas em sentido amplo. O início desse estudo é atribuído ao engenheiro dinamarquês Agner Krarup Erlang (1909), ou seja, existe há mais de um século. O que comprova que o fenômeno das filas é algo altamente difícil de controlar e que depende de muitas variáveis.

Quando se estuda essas leis é importante verificar quais os princípios que as orientam, se estão corretos, as normas gerais que elas seguem como a Constituição, por exemplo, e se essas leis são de fato constitucionais ou não.

3.1 Princípios Orientadores

A atuação estatal consiste basicamente no exercício das atividades legislativa, administrativa e jurisdicional, além de compreender também as ações do Ministério Público, que atua como fiscal da lei, e do Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Legislativo no desempenho do controle externo da Administração Pública.

A função legislativa relaciona-se com o processo de construção do Direito Positivo, ou seja, de elaboração das normas jurídicas que disciplinam a vida social, tendo natureza eminentemente abstrata, visto que a lei é a expressão da vontade geral e alcança todos os membros da coletividade.

Dessa forma, todas as vezes que o Estado age por meio de seus órgãos e agentes públicos, seja editando comandos genéricos e abstratos, seja prestando serviços públicos ou resolvendo os conflitos de interesse, deve sujeitar-se à observância de determinados princípios expressos ou implícitos no ordenamento constitucional, entre os quais se destaca o Princípio da Razoabilidade.

A razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato. No campo do Direito Administrativo, o princípio tem sido utilizado como forma de limitar o exercício da competência discricionária do administrador.

O bom emprego dos princípios jurídicos é essencial na justiça das decisões e, por isso, deve-se observar o significado, a importância, os objetivos e as decorrências de ordem prática de cada um dos princípios do processo administrativo.

Os princípios são interpretados como normas que determinam condutas obrigatórias e impedem a adoção de comportamentos com eles incompatíveis. Servem, também, para orientar a correta interpretação das normas isoladas, indicar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da norma, em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico.

O Princípio da Razoabilidade é uma diretriz de senso comum, de bom-senso, aplicada ao Direito. Esse bom-senso jurídico se faz necessário à medida que as exigências formais que decorrem do Princípio da Legalidade tendem a reforçar mais o texto das normas, as leis. Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o bom senso.

Embora não conste explicitamente no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 como um dos parâmetros norteadores da atividade administrativa, a razoabilidade está prevista nas Constituições de Minas Gerais (art. 13), São Paulo (art. 111), Sergipe (art. 25) e Tocantins (art. 9º), bem como na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (art. 15). Apesar de não constar expressamente no art. 37 da Lei Maior, a doutrina dominante e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consideram-na implícita no referido comando normativo, não só para dar legitimidade aos atos administrativos, mas também para pautar a elaboração das regras jurídicas a cargo do Poder Legislativo. Na verdade, os atos emanados do Parlamento, especialmente as leis, devem estabelecer critérios ou prever comportamentos em sintonia com o mundo dos fatos, isto é, com a realidade e as circunstâncias em que forem

editados. A ausência, no texto legal, de critérios racionais que dificulte ou inviabilize a execução de suas prescrições, ou que conduza a exageros e absurdos, não pode ter abrigo no princípio sob comento e, conseqüentemente, expõe-se a futuros questionamentos judiciais.

No que diz respeito ao Princípio da Razoabilidade no âmbito do Direito Administrativo, pondera que:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.” (MELO, 1998, p.66)

Conclui-se, portanto, que onde o ato praticado não se revestir dos meios adequados e necessários, para a consecução de fins legítimos, não haverá a razoabilidade, e o ato legislativo estará revestido de inconstitucionalidade.

Assim, a razoabilidade que se insere dentro das Leis da espera, seria com relação ao fato de que ao se impor um tempo determinado para atendimento está se fazendo uso de apenas uma variável existente dentro desse contexto, que é o tempo X número de funcionários. No entanto, não há um nexo de causalidade direta e exclusiva entre esses dois termos. Assim tais leis tornam-se então funcionalmente irrazoáveis.

3.2 Normas Gerais Pertinentes

As normas gerais pertinentes à Lei da espera são, por ordem hierárquica, a Constituição da República Federativa de 1988, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), e por fim, as Leis Municipais editadas em todo o país.

Com relação à Constituição Federal, necessário se faz levantar a importância desta norma em detrimento de todas as outras.

Constitucionalista é o sistema jurídico caracterizado pelo fato de que a norma ápice do ordenamento jurídico, a Constituição, é a fonte primeira do Poder Estatal, criando e legitimando a atuação do próprio Estado, e traçando a disciplina jurídica elementar do Estado e da sociedade.

A Constituição Federal, na atualidade, é a norma jurídica superior, possuindo força normativa, distante do caráter de mera declaração de direitos não vinculante. A Constituição, ademais, é o documento jurídico que consubstancia as opções políticas fundamentais de um determinado Estado e de dada sociedade, estabelecendo os limites quanto ao exercício do Poder, seja de qual natureza for.

Imperativo lógico do sistema constitucionalista é, por conseguinte, a efetividade e máxima eficácia da Constituição Federal. As diretrizes fundamentais por esta traçadas devem ser respeitadas, devendo ser fiscalizada a constitucionalidade e, na hipótese de violação da higidez constitucional, anulado o ato, pelos processos previstos na própria Carta Magna e regulados por lei.

A Constituição Federal tem que ser ponto de partida para a elaboração de qualquer lei, baseando-se no fato de que ela é quem rege todas as normas vigentes no Brasil. E, por tal motivo, ao editar-se uma lei, necessário é que se analise se tal lei é constitucional ou não, ou seja, se está de acordo com os princípios e preceitos da Constituição Federal. E, não estando, pode até ser revogada dependendo do grau de inconstitucionalidade.

A Lei da espera, em graus generalizados, atende em parte à Constituição Federal. As controvérsias existentes com relação a ela são também em detrimento de sua

constitucionalidade em virtude de princípios desrespeitados e de competência legislativa do Município.

José Afonso da Silva coloca da seguinte forma o princípio da Supremacia da Constituição:

"O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição. Essa conformidade com os ditames constitucionais, agora, não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a constituição. Exige mais, pois omitir a aplicação de normas constitucionais, quando a Constituição assim a determina, também constitui conduta inconstitucional." (SILVA, 2005, p. 48).

Sendo assim, percebe-se quão importante são as normas constitucionais dentro de uma Lei complementar ou em qualquer outra lei. Pois acima de tudo, a Constituição Federal por si só defende todos os direitos do cidadão, e as leis são editadas para regulamentar esses direitos e, dessa forma, tendo que atender aos preceitos constitucionais.

A outra norma concernente à Lei da espera é o Código de Defesa do Consumidor, mais especificamente a Lei 8.078/90.

O CDC tem sua preocupação em tutelar a parte mais fraca da relação consumerista e neste sentido discorre MARQUES (2003, p.53):

"O CDC brasileiro concentra-se justamente no sujeito de direitos, visa proteger este sujeito, sistematiza suas normas a partir desta idéia básica de proteção de apenas um sujeito "diferente" da sociedade de consumo: o consumidor. É um Código especial para "desiguais", para "diferentes" em relações mistas entre um consumidor e um fornecedor".

Sendo um dispositivo recheado de valores constitucionais, o Código de Defesa do Consumidor é considerado como uma das leis mais democráticas editadas até os dias atuais no ordenamento jurídico brasileiro, ultrapassando diversas outras legislações alienígenas, no que se refere a sua aplicabilidade, modernidade e tecnicidade. A imperatividade de suas normas têm por escopo proteger o consumidor, erradicando o desequilíbrio em que se encontra no mercado de consumo, na tentativa de alcançar uma realidade social mais justa e real, em conformidade com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, uma das vigas mestras do Código de Defesa do Consumidor.

Os princípios e normas do Código de Defesa do Consumidor são de ordem pública e de interesse social, criados, portanto, com o intuito de se preservarem pilares essenciais da sociedade, motivo pelo qual se aplicam obrigatoriamente às relações por eles reguladas, sendo, ainda, inderrogáveis pela vontade dos contratantes, dada a sua natureza cogente.

O caráter cogente de que se revestem as normas de ordem pública é uma forma de proteção do interesse social, já que protege instituições jurídicas fundamentais, bem como as que garantem a segurança das relações jurídicas e tutelam os direitos personalíssimos e situações jurídicas que não podem ser alteradas pelo juiz e pelas partes por deverem ter certa duração.

Ensina MARQUES (2003, p.56) que:

“São leis que nascem com a árdua tarefa de transformar uma realidade social, de conduzir a sociedade a um novo patamar de harmonia e respeito nas relações jurídicas”. E ainda, “as normas de ordem pública estabelecem valores básicos e fundamentais de nossa ordem jurídica, são normas de direito privado, mas de forte interesse público, daí serem indisponíveis e inafastáveis através de contrato”.

Assim sendo, nota-se como é importante o Código de Defesa do consumidor em uma relação de consumo, seja ela de serviço ou não, pois é ele que estabelece os direitos do consumidor, que é a parte mais fraca desta relação, e as formas que existem para este consumidor se defender de abusos.

Por fim têm-se as Leis da Espera em muitos municípios brasileiros. Ilustrar-se-á a Lei 2.636/98 do Município de Aracaju em capítulo posterior, para que sejam verificados todos os princípios respeitados bem como a relação desta lei e consequentemente de todas as outras leis da fila, com relação ao Código do Consumidor.

A seguir, será mostrada a competência dos Municípios para legislar sobre matéria relacionada às instituições financeiras. Se realmente eles são competentes ou não e toda a discussão gerada sobre essa competência.

3.3 (In)constitucionalidade das Normas Vigentes e Alcance Jurisprudencial

Inúmeros são os processos e infundáveis são também as decisões dos Tribunais em relação à competência dos Municípios em legislar sobre tempo de espera. Verifica-se que há uma divisão a favor e contra nessas decisões. Alguns Tribunais no país inteiro reconhecem a competência legislativa do Município em tal matéria, outros não.

Fato é que sem uma uniformidade nessas decisões, as instituições financeiras acabam por enfrentar disputas incansáveis na justiça, questionando a competência do Município para legislar sobre o tempo de espera nas filas.

A Constituição Federal permite aos Municípios, naquilo que é de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual em qualquer possibilidade de mácula de inconstitucionalidade.

Segundo José Afonso da Silva, não se pretende sustentar que o Município não possa legislar sobre nenhuma questão que afete as agências bancárias pelo simples fato de que as instituições financeiras fazem parte do sistema financeiro nacional. Isso seria um tanto quanto ingênuo. É evidente que é da competência dos Municípios, por exemplo, definir a partir de um plano diretor e de leis de zoneamento, onde é permitida e onde é proibida a instalação de agências bancárias. No entanto, essa exigência por parte do Município tem efeito na forma da organização do trabalho bancário. E isso é primordial. (SILVA, 2005, p.10)

Destarte, o principal aspecto de toda a polêmica gerada com relação a competência do Município é o fato de que ele não deve intervir no funcionamento dos bancos como vem ocorrendo. Deve intervir sim nas regras que dizem respeito ao bem estar dos Municípios sejam ou não clientes dos bancos, sem implicar necessária mudança organizacional das agências.

A questão da Constituição Federal permitir ao Município suplementar a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local, necessita de esclarecimentos sobre o que realmente vem a ser o interesse local.

“Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios” (MEIRELLES, 1981, p. 86).

A indagação que se faz é se a definição do tempo máximo de espera nas filas dos bancos ou não, é uma questão de interesse predominantemente local. O que se tem com essa regulação é a notória restrição ao princípio da Livre Iniciativa garantido pelos artigos 1º, IV e 170 da Constituição:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

Conclui-se então que o Município está sim disciplinando o funcionamento de agências bancárias, e em o fazendo, está infringindo o Princípio da Livre Iniciativa e consequentemente tornando matérias de regular tempo de espera em filas inconstitucional.

No próximo capítulo será ilustrada a Lei 2.636/98 do Município de Aracaju, suas peculiaridades, aplicabilidade, processo fiscalizador, jurisprudência e as críticas que foram e são feitas a cerca desta lei especificamente.

4 LEI 2.636/98 DO MUNICÍPIO DE ARACAJU

Em 24 de setembro de 1998 foi sancionada pelo então prefeito do Município de Aracaju, João Augusto Gama da Silva, a Lei 2.636 a qual dispunha sobre aplicabilidades de sanções administrativas quando dos abusos ou infrações cometidas pelos estabelecimentos bancários ao consumidor no que se refere ao tempo de espera para atendimento.

De imediato a Lei não surtiu efeitos, pois precisava ainda ser regulamentada por um decreto o qual dispusesse todos os procedimentos a ser tomados pelos bancos para o devido cumprimento da lei. Um primeiro decreto foi publicado em 15 de abril de 2002, era o Decreto nº 113. Porém trouxe algumas dificuldades, pois colocava no PROCON/SE, sobre o qual a municipalidade não tem poder de decisão, a competência para fiscalizar e aplicar as sanções ditas pela Lei 2.636/98 e, no entanto, o PROCON/SE não fiscalizou as agências. Posteriormente então o Prefeito do Município, agora Marcelo Deda, assinou o Decreto nº 663 de 08 de agosto de 2005, que revogava o decreto anterior e regulamentava definitivamente a lei 2.636/98.

A partir de então, um amplo esquema de fiscalização foi criado para que se pudesse fazer cumprir a lei dentro dos estabelecimentos bancários do Município de Aracaju. O decreto estabeleceu prazos para as mudanças necessárias para atender as exigências da lei. E quando tais prazos expiraram o órgão responsável pela fiscalização percorreu cada agência bancária do Município, através de seus representantes, para aplicar as sanções àquelas que não estavam cumprindo as determinações da lei.

Assim como em todos os outros Municípios, muita discussão surgiu a cerca da lei, devido a todos os fatores elencados nos capítulos anteriores. E são esses fatores que serão mostrados com relação à lei em questão nos capítulos que seguem.

4.1 Peculiaridades

Regulamentada pelo Decreto nº 663, a Lei 2.636 sofreu muito repúdio por parte das instituições financeiras por diversas peculiaridades existentes dentro do texto da lei e que gerou incansáveis brigas na justiça questionando tais peculiaridades que eram tanto de cunho constitucional, como de competência, como também doutrinário e jurisprudencial.

Todas as particularidades exploradas nos capítulos anteriores também foram questionadas com relação à lei de Aracaju, ou seja, aspectos como determinação do tempo de espera, Município fiscalizando instituições financeiras, princípio da isonomia, da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade, enfim, todos os quesitos relevantes e pertinentes à polêmica Lei da fila, se inseriram dentro da lei do Município de Aracaju.

Apesar disso tudo ainda existe uma outra peculiaridade dentro da lei de Aracaju que atrasa todo o processo de fiscalização e faz com que a mesma perca sua eficácia. Essa peculiaridade pode ser explicada da seguinte forma: existe uma hierarquia de sanções estipuladas pela lei em seu art. 3º:

Art. 3º - As sanções administrativas serão aplicadas quando da reincidência de abusos ou infrações, sendo:

- I - Advertência quando da primeira infração ou abuso;
- II - Multa;
- III - Suspensão do Alvará de Funcionamento por 06 (seis) meses;
- IV - Cassação do Alvará de Funcionamento.

No entanto, a lei apenas menciona que em caso de reincidência o banco sofrerá a penalidade da multa, porém sem estipular o valor. Esse valor só foi mensurado no Decreto que regulamentou a Lei. O que não é permitido. Ficando assim todas as agências que sofrerem denúncias restritas à penalidade da advertência somente.

Assim nenhum banco pôde ser autuado até os dias atuais, porque para isso precisaria de uma autorização da Procuradoria Geral do Município, a qual nega, em virtude do fato ilustrado no parágrafo anterior.

Assim sendo, faz-se necessário que uma nova lei seja editada no município corrigindo este erro no texto e fazendo assim com que a lei produza efeitos até o fim de todas as penalidades.

Apesar de no início a população do município aceitar bem a vigência da lei, frustrou-se a perspectiva de se ter algum resultado com apenas a penalidade da advertência, e os trabalhos que no início corriam numa velocidade razoável, andam a passos lentos até que uma nova lei seja editada e que se resolva o problema das penalidades.

A lei, antes de estipular penalidades, exigiu certas mudanças estruturais no atendimento das agências bancárias como transcreve o art. 2º do texto legal:

Art. 2º - Para comprovação do tempo de espera, os usuários apresentarão o bilhete da “**SENHA**” de atendimento, onde constará impresso mecanicamente, o horário de recebimento da “Senha” e o horário do atendimento do cliente.

Parágrafo 1º – Os estabelecimentos bancários que ainda não fazem uso deste sistema de atendimento, com senhas, ficarão obrigados a fazê-lo no prazo definido na regulamentação desta Lei.

Parágrafo 2º - Os estabelecimentos bancários não cobrarão qualquer importância pelo fornecimento obrigatório de senhas de atendimento.

Assim, cada agência foi abrigada a se adequar ao novo modelo de atendimento proporcionando aos seus clientes maior agilidade e menos desconforto, dessa forma entendendo a Administração Pública.

Os trâmites exigidos pela legislação obedecem aos requisitos estabelecidos no art. 4º da lei:

Art. 4º - Os procedimentos administrativos que trata esta Lei serão aplicados de acordo com as normas vigentes, atendendo-se:

Parágrafo 1º - Os procedimentos administrativos que trata o caput deste artigo serão aplicados quando da denúncia à **Coordenadoria de Defesa do Consumidor** por um munícipe consumidor ou entidade da sociedade civil, legalmente constituída e devidamente acompanhada de provas práticas.

Parágrafo 2º - A **Coordenadoria de Defesa do Consumidor** determinará as providências devidas com apuração dos fatos, e após encaminhará a **Procuradoria Geral do Município** para indicação da aplicação imediata das sanções previstas nesta Lei.

Assim, quem é responsável por fiscalizar os estabelecimentos e receber as denúncias é a Coordenadoria de Defesa do Consumidor, que faz a averiguação dos fatos e encaminha todo o processo a Procuradoria Geral do Município o qual indica a aplicação imediata das sanções.

O decreto que regulamentou a lei, por sua vez, define alguns termos envolvidos no certame, estipula os prazos relacionados, os documentos oficiais exigidos e o valor da multa. A aplicabilidade e execução da lei será melhor explicada no tópico que segue.

4.2 Sua Aplicabilidade e Execução

Assim que o Decreto 663/05 foi publicado revogando o Decreto 113/02 revogado anteriormente, os trabalhos de fiscalização por parte da Prefeitura Municipal de Aracaju foram se estruturando na medida em que se esperava o prazo estipulado pelo Decreto para que cada agência bancária se adequasse ao novo modelo de atendimento. O uso dessas atribuições de fiscalização bem como a aplicação das sanções estabelecidas pela Lei 2.636/98 e pelo Decreto 663/05, ficou restrito à Coordenadoria de Defesa do Consumidor que é vinculada à Secretaria Municipal de Finanças do Município de Aracaju como é transcrito no art. 2º do Decreto:

Art. 2º - Compete à Coordenadoria de Defesa do Consumidor, vinculada à Secretaria Municipal de Finanças, zelar pelo cumprimento das disposições contidas

neste Decreto e na Lei Municipal nº 2.636, de 24 de setembro de 1998, e aplicar as sanções cabíveis.

Tanto a Lei como o Decreto determinam o tempo máximo o qual um cliente deve ficar esperando para ser atendido: 15 (quinze) minutos. E para que esse tempo seja computado é necessário que as agências passem a emitir senhas numeradas e tenham impresso o horário o qual o cliente adentra no recinto. Assim também, no momento em que o cliente é atendido, nesta mesma senha deverá ser registrado.

No art. 3º do Decreto é explicado como deve ser o processo supra citado:

Art. 3º - Para efeito deste Decreto considera-se:

§1º – Para cumprimento do disposto no inciso III deste artigo, as agências e postos de atendimento dos estabelecimentos bancários deverão entregar senha de atendimento aos clientes, na qual será computado, mediante impresso mecânico, o tempo de espera.

§2º - O horário de início do atendimento pelo caixa deverá, também, ser registrado no mesmo comprovante, o qual deverá ser devolvido ao cliente.

A partir do momento em que o cliente sentir-se lesado por ter sido obrigado a esperar pelo atendimento mais que 15 minutos, ou por verificar que a agência bancária a qual ele foi submetido a atendimento não possui o equipamento emissor de senha com horário definido, ele pode fazer uma denúncia contra o estabelecimento bancário.

Dois tipos de situações não infringem nem a Lei nem o Decreto, não podendo assim ser motivo de denúncia na demora do atendimento, são elas:

- Força maior, tais como falta de energia elétrica e problemas relativos à telefonia e transmissão de dados;
- Greve promovida pelos bancários.

Quando o cliente resolve denunciar o banco infrator, deve fazê-lo no prazo máximo de dois dias úteis contados da data da ocorrência do fato denunciado, à

Coordenadoria de Defesa do Consumidor. O cliente preenche um Termo de Denúncia e anexa a este termo o comprovante de seu tempo de espera. Este Termo deve conter obrigatoriamente, sob pena de invalidade, nome completo do denunciante, número da carteira de identidade, endereço residencial, telefone de contato e assinatura do cliente/denunciante e de duas testemunhas do fato denunciado, bem como o endereço da agência bancária ou posto de atendimento, objeto da denúncia.

Se a mesma agência bancária receber mais de uma denúncia em um mesmo dia, receberá apenas uma sanção. Após receber a denúncia devidamente documentada, a Coordenadoria tem o prazo de três dias, contados da data da denúncia, para notificar a agência denunciada através de correspondência com aviso de recebimento. Por sua vez, a agência bancária tem dez dias a partir da data de recebimento da notificação para a apresentação da defesa que será dirigida diretamente à Coordenadoria. Se esta defesa não for apresentada no prazo determinado, a Coordenadoria pode aplicar a sanção cabível prevista na Lei 2.636 e no Decreto 663. Da data do recebimento da correspondência relativa à aplicação da sanção, caberá recurso no prazo de dez dias dirigido ao Conselho Municipal de Contribuintes.

Para que o banco seja autuado com algumas das sanções previstas no Decreto, é necessário a Procuradoria Geral do Município autorizar, porém isso nunca aconteceu no Município de Aracaju pelo fato de que, como já foi explicado anteriormente, o valor da multa é estabelecido pelo Decreto e não pela Lei. E isso não é permitido, pois é ilegal a cobrança de multa quando o seu *quantum* esteja apenas previsto em Decreto sem que haja a previsão em texto de lei, pois só a lei é meio hábil para impor sanção.

O art. 8º do Decreto define quais seriam as sanções se elas fossem autorizadas pela Procuradoria Geral do Município. São elas:

- Advertência quando da primeira infração ou abuso;
- Multa no valor de R\$ 1.000,00 (Hum mil reais);
- Suspensão do Alvará de Funcionamento por seis meses;
- Cassação do Alvará de Funcionamento.

Ressalte-se que a primeira sanção, ou seja, a advertência, pode ao banco ser submetida sem autorização prévia por parte da Procuradoria, o que sempre foi feito, contudo não passou disso, e sempre que um processo foi encaminhado para a Procuradoria, voltou com a ordem de arquivamento pela particularidade do valor da multa.

4.3 Processo Fiscalizador

A Coordenadoria de Defesa do Consumidor, através de seus representantes, sempre esteve à frente da fiscalização das agências para assegurar que as mesmas estariam cumprindo as exigências da legislação municipal pertinente ao tempo de atendimento. Efetivamente em setembro do ano de 2005 a lei foi colocada em vigor a partir de sua regulamentação pelo Decreto 663. Segundo o Secretário de Finanças da época, Nilson Lima, as visitas às agências eram feitas diariamente através de seis fiscais. Segundo o Secretário ainda, os bancos demonstraram empenho em se adequar à nova legislação, o que foi constatado pela equipe de fiscalização.

Com o decorrer da vigência da lei, e mesmo com todos os percalços enfrentados pela equipe de fiscalização que só pôde advertir as agências, segundo dados do Diretor de fiscalização, foram recepcionados pela Coordenadoria um total de 101 processos, e foram 5 instituições financeiras as denunciadas, entre elas, instituições públicas e privadas.

Alguns bancos, após receberem a notificação da denúncia, se defenderam como previa o decreto, e alguns desses processos foram julgados favoráveis aos respectivos bancos.

Em seus pareceres, a Coordenadoria de Defesa do Consumidor, ressalta sempre o bem estar do cidadão. O Município de Aracaju ao aprovar e executar a Lei 2.636/98 e o decreto 663/05, nada mais faz do que exercer a sua competência e cumprir com o seu dever de proteger efetivamente o consumidor, alega a Coordenadoria.

Na maior parte dos processos sempre é questionada, por parte dos bancos, a competência do Município, bem como alguns princípios constitucionais desrespeitados, assim como foi discutido em capítulos anteriores. E isso é verificado na maior parte, senão em todos, os municípios onde a lei está em vigor.

Em Aracaju, a partir do momento que os processos começaram a voltar da Procuradoria com a ordem de arquivamento, a fiscalização foi paralisada temporariamente, até que uma nova lei seja editada e inclua nas sanções o *quantum* da multa, para que assim produza efeitos e garanta os trabalhos da equipe de fiscalização até o fim.

Assim, a eficácia da lei foi comprometida com essa particularidade, fazendo com que a Lei da Fila ficasse sem efeitos. Contudo, os bancos que se adaptaram as novas regras, continuaram a atender com os novos procedimentos, ou seja, utilizando as máquinas emissoras de senha, e colocando pessoal suficiente para atender a demanda principalmente em dias de grande movimento dentro das agências.

4.5 Críticas a Cerca da Lei

Diante de tudo que foi elucidado com relação à polêmica Lei do Município de Aracaju, cabe agora as críticas a cerca desta lei.

Durante o tempo em que a lei esteve efetivamente em vigor, ou seja, que existia a fiscalização propriamente dita por parte da Prefeitura de Aracaju dentro das agências para verificação de irregularidades no atendimento, muitos bancos entraram na justiça tentando impetrar mandados de segurança contra a Coordenadoria Geral do Município para que todos os efeitos da lei pudessem ser suspensos pelo menos temporariamente.

Tais mandados geralmente eram impetrados alegando inconstitucionalidade da lei, a incompetência do Município de Aracaju para legislar sobre matérias pertinentes às instituições financeiras, inclusive horário de funcionamento, além da violação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia, especialmente, na fixação do prazo máximo de 15 (quinze) minutos, estabelecido na lei, para atendimento de clientes em filas de bancos.

Alguns estabelecimentos conseguiram um mandado de segurança, a outros foi negado tal direito. Contudo, a cada nova decisão, ambas as partes recorriam, procurando sempre fazer uso de seus direitos.

A lei do Município de Aracaju, assim como todas as outras leis editadas nos outros municípios do Brasil, sofreu e ainda sofre muitas críticas por parte de doutrinadores, legisladores e estudiosos do assunto. Muitas consultas foram realizadas, inclusive pela FEBRABAN para que ficasse claro que realmente lei deste conteúdo infringe ou não, e quais os direitos dos bancos para se defenderem em caso de abuso por parte do poder municipal local.

Dentro dos estabelecimentos bancários de Aracaju, a lei foi recepcionada pela maioria, no entanto, alguns ainda são resistentes, e ainda não atendem como um todo as disposições da lei. Como exemplo, pode-se citar o caso de uma instituição financeira que ao invés de distribuir senhas, faz o atendimento através de horário marcado, o que acaba trazendo muitos transtornos para os clientes, pois esse horário normalmente não é cumprido.

Vale ressaltar que existem algumas instituições que possuem o recebimento de certos impostos, por exemplo, restrito a elas, ou seja, só pode pagar tal imposto naquele banco, e que por esse motivo, no dia de vencimento desse imposto o número de pessoas que procuram aquele banco específico aumenta significativamente, colocando o estabelecimento bancário em desvantagem com relação aos outros bancos, pois provavelmente esse estabelecimento terá mais probabilidade de sofrer denúncias pelo tempo de espera.

Assim, fica claro que existem inúmeras situações que podem ser previsíveis ou não e pertinentes ou não a cada estabelecimento bancário. E que por este motivo, entre outros, fica claro que se torna impraticável a aplicação da lei de forma uniforme em todos os estabelecimentos bancários do Município de Aracaju.

5 RESULTADOS

Com a aplicação da lei dos bancos, os resultados esperados pela Administração Pública foram obtidos de forma a princípio satisfatória, isso porque a maioria dos estabelecimentos pelo menos tentaram se adequar às exigências da lei, colocando as máquinas emissoras de senha com horário, aumentando o número de funcionários, etc.

No entanto, assim como a mudança foi rápida, rápida também foi a defesa dos bancos. Muitos deles entraram na justiça, impetrando mandados de segurança para que a lei não produzisse efeitos sobre aquela instituição. Algumas conseguiram outras não. Porém, mesmo aqueles bancos que foram denunciados, eles também se defenderam dessas denúncias na justiça.

Ou seja, toda a polêmica da lei, gerou brigas intermináveis na justiça. E insatisfação por parte dos bancos, como também por parte do cidadão que fez a denúncia naquele dia em que foi submetido a uma espera exagerada e, no entanto, a justiça entendeu que a defesa do banco foi cabível.

A Lei teve o intuito de defender o cidadão e diminuir seu desconforto enquanto espera em filas nos bancos, porém acabou trazendo percalços, e com eles muitas dúvidas sobre o que realmente o Município pretendeu ao tentar disciplinar as filas dentro das instituições financeiras.

No caso do Município de Aracaju, a lei não trouxe muitos resultados visíveis, mesmo com os estabelecimentos trabalhando de acordo com os preceitos da Lei 2.636/98. E isso porque os cidadãos que se sentiram lesados com o tempo que esperaram em filas, e tentaram denunciar o banco infrator, não obtiveram a superação de suas expectativas, pois no máximo o estabelecimento levou uma advertência.

6 CONCLUSÃO

Diante de todo o conteúdo discutido até aqui, percebe-se que a polêmica de espera em filas é algo extremamente complicado e de difícil solução. Muitos aspectos inerentes a esta polêmica não podem ser previstos e por tal motivo fica difícil tentar uniformizar o tempo de atendimento em todas as filas de todos os estabelecimentos bancários de cada Município.

Antes de se propor qualquer legislação para regular esse fenômeno tão complexo que são as filas de qualquer estabelecimento, necessário é a realização de um estudo em cima de todas as variáveis existentes e assim se estabelecer um parâmetro adequado, dentro da realidade, para qualquer tipo de atendimento feito por filas. Sabendo-se que mesmo que seja feito esse estudo, ainda assim não será algo totalmente aceitável, em virtude de todas as variáveis alheias ao tempo de atendimento. Não é só aumentando o número de funcionários nesse atendimento que tal problema será resolvido. E, além disso, a lei deve abranger todas as atividades econômicas onde as filas são presentes, respeitando-se assim o Princípio da Isonomia.

A discussão não se resume apenas a regulação de filas simplesmente, mas também a outros fatores relevantes que estão inseridos dentro desse mesmo contexto. Como é o caso da competência dos Municípios para legislar sobre tal matéria, os Princípios da Razoabilidade, da Livre Iniciativa, da Isonomia, da Proporcionalidade, entre outros fatores já discutidos no decorrer dos capítulos. E, por causa disso, as opiniões e decisões que são divulgadas pelos Tribunais e por estudiosos do assunto, são bastante divididas. Algumas decisões saem em favor dos bancos, outras em favor da Administração Pública. No entanto, não se chega a um consenso com relação a essa discussão.

Certo é que os bancos, pelo menos no Município de Aracaju, tentaram ao máximo se adequar às exigências da lei, até por causa da fiscalização existente logo que o Decreto

entrou em vigor. E como nesse mesmo Município, a Lei perdeu sua eficácia, devido a particularidade do valor da multa estipulado no Decreto, a fiscalização por parte do Município cessou, sem, contudo fazer com que os bancos recuassem nas mudanças que já tinham sido implantadas.

Entende-se que para dirimir tantos percalços, o Banco Central do Brasil, como órgão que regula o funcionamento de instituições financeiras em geral, deveria regular também, as filas. O que não é feito atualmente. E por se deixar que o Município interfira no funcionamento das agências é que fica tão difícil cumprir as leis satisfatoriamente.

E se realmente existir a necessidade de controlar filas em geral, a lei deveria ser aplicada em todos os serviços existentes, não só os bancários, ou seja, deveria abranger inclusive os serviços públicos, que é um setor que também gera muitos transtornos devido a demora no atendimento.

Desta forma, entende-se que disciplinar tempo de espera em fila, é algo extremamente impraticável, a partir do momento que se estipula um tempo determinado para isso. A solução seria tentar diminuir o desconforto com adequações dentro dos estabelecimentos, como também, o incentivo a utilização de outras formas de atendimento, como os caixas eletrônicos, a internet, etc. E notório é que os bancos cada dia mais investem em formas alternativas de atendimento, até porque o desconforto não é sentido apenas pelo cliente, mas pelas pessoas que promovem o atendimento também.

Assim uma campanha educacional para as pessoas que precisam utilizar de serviços bancários seria muito bem aceita para incentivar que elas procurassem as outras formas existentes para utilização dos serviços. E, se mesmo assim, ainda for necessário procurar uma agência bancária, que seja incentivado os horários com menos movimento, visto que normalmente as pessoas só procuram a agência no horário em que abre ou próximo ao

horário de fechar, o que acaba dificultando o atendimento e fazendo com alguns horários durante o dia fiquem sem movimento algum.

Desta forma, verifica-se que existem outras formas de minimizar o problema das filas que não seja apenas através de leis arbitrárias e sem conhecimento de causa. Se a Administração Pública se unisse com os setores de serviços para solucionar esses problemas, provavelmente uma solução já teria sido encontrada, e muitos problemas teriam sido evitados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARACAJU, Lei nº 2.636, de 24 de setembro de 1998.

ARACAJU, Decreto nº 663, de 08 de agosto de 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. ***Comentários à Constituição do Brasil***. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). 18ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor. 1990. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/DPDC/servicos/legislacao/cdc.htm>> . Acesso em 18 mar. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 645. É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial. Disponível em <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0631a0660.htm> . Acesso em 22 de mar. 2007, 20:30.

CARDOZO, José Eduardo Martins. ***Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98)***. IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. ***Direito administrativo***. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRECO, Marco Aurélio. ***Consulta FEBRABAN***. São Paulo, 2002.

KOAMA, Heilio. ***Contabilidade Pública: Teoria e Prática***. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. ***Direito Administrativo Brasileiro***. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. ***Curso de Direito Administrativo***. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. ***Princípios Gerais de direito administrativo***. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MORAES, Alexandre de. ***Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional***. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NIRO, Raffaella. ***Profili Costituzionali della Disciplina Antitrust***. Pádua, 1994. Disponível em <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/48531,1>> . Acesso em 20 de mar. 2007. 19:35.

SILVA, José Afonso. ***Curso de Direito Constitucional Positivo***. 15ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso. ***Consulta FEBRABAN***. São Paulo, 2005

APÊNDICES

APÊNDICE A – Processo: Tempo de espera na fila de atendimento. Termo de denúncia, Notificação, Defesa, Autorização Procuradoria do Município.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
COORDENADORIA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

115 Hrs 7/9/05
Denúncia
Fl. ANEXO

CEP - Sergipe

TERMO DE DENÚNCIA

Denunciante: José Arnaldo Santiago

Endereço: Rua Const. Cunha

Bairro: Suíça

CPF: 516.525.365-15

Telefone: 3232-2964

Nº: 69

RG: 269.445

ramal:

Denunciado: Caixa Econômica Federal

Endereço: Rua João Pessoa

Bairro: Centro

Agência / Posto:

Nº: 1357

Ocorrência (histórico): O tempo de espera na fila de atendimento, do estabelecimento bancário acima citado, foi superior a 15 (quinze) minutos, conforme Art. 1º da Lei 2636.

Comprovante (obrigatório): ☒ Bilhete da senha de atendimento, conforme Art. 2º da Lei 2636.

Aracaju, 32 de Setembro 2005.
Local e Data

José Arnaldo Santiago
Assinatura do Denunciante

Testemunhas (02): Nazare Cristina Boncupe
Rômulo Daniel dos Santos

A denúncia deverá ser apresentada no prazo máximo de dois dias úteis, contados da data da ocorrência do fato denunciado.

is: Agendamento no dia 05/09/05 para o dia 32/09/05 às 11:45. Horário da denúncia 11:28



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
COORDENADORIA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

NOTIFICAÇÃO DE DENÚNCIA

Denunciado

Razão Social: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
Endereço: R JOAO PESSOA, 357
Bairro : CENTRO
CNPJ: 00360305005920 Inscrição Municipal: 55348

Denúncia

Data: 12/09/05

O tempo de espera na fila de atendimento, do estabelecimento bancário acima citado, foi superior a 15 (quinze) minutos, conforme art. 1º da Lei 2636/98.

Termo

Em cumprimento ao disposto no art. 7º do Decreto 663/05, fica a instituição bancária, acima identificada, notificada para apresentar defesa, pela denúncia recebida, no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento desta notificação, à Coordenadoria de Defesa do Consumidor, situada na Praça General Valadão, 341 Centro, no horário das 8 às 16 h.

O não atendimento do prazo acima estabelecido sujeitará o notificado às penalidades previstas no art. 3º da Lei 2636/98.

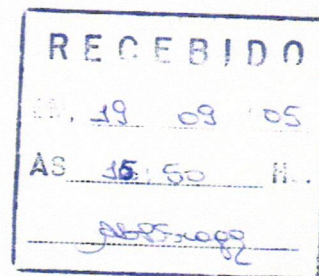
Aracaju, 13/09/05

Dausimar Olinda Almeida
Autoridade Competente

CAIXA
ECONÔMICA
FEDERAL

AO SR. COORDENADOR MUNICIPAL DA DEFESA DO CONSUMIDOR DO
MUNICÍPIO DE ARACAJU/SE

Notificação nº: 7757/05
Noticiante (s): José Arnaldo Santiago
Agência Serigy



CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, instituição financeira de direito privado sob a forma de empresa pública, criada pelo Decreto-Lei nº 759, de 12/08/1969, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.259, de 19/02/73 e regendo-se por seu atual Estatuto aprovado pelo Decreto nº 5.056/2004, inscrita no CGC/MF sob nº 00.360.305/0001-04, com sede em Brasília/DF e representação jurídica neste Estado à **Rua João Pessoa, 357, centro, Aracaju/SE, local em que receberá as intimações e publicações**, por meio do advogado(a) infra-assinado(a), instrumentos de mandato em anexo, vem, nos autos em epígrafe, apresentar sua

RESPOSTA

à notificação em epígrafe, com base nos fundamentos de fato e de direito que passa a expor.

Trata-se de notificação expedida pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor deste município, a qual noticia suposta prática pela agência CAIXA Fausto Cardoso da infração prevista no art. 1º, parágrafo único da Lei Municipal 2.636 de 24.09.1998, regulamentada pelo Decreto Municipal 663/2005.

A priori, é essencial ressaltar a que a Caixa Econômica Federal é o principal agente das políticas sociais do governo federal e, de várias formas, está presente na vida de mais de 170 milhões de brasileiros. Ao priorizar os setores de habitação, saneamento básico, infra-estrutura e prestação de serviços, a CAIXA exerce um papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano e da justiça

CAIXA
ECONÔMICA
FEDERAL

2

social no País, contribuindo para a melhoria na qualidade de vida da população, especialmente a de baixa renda.

A vocação social da Empresa não a impede de ser uma instituição financeira competitiva e rentável. Clientes do crédito imobiliário, do penhor, trabalhadores beneficiários do FGTS, PIS ou Seguro-Desemprego, aposentados, estudantes assistidos pelo Financiamento Estudantil, apostadores das loterias, beneficiários de programas sociais e usuários de serviços bancários têm lugar na CAIXA – é na verdade o banco de todos os brasileiros. Razão pela qual um grande fluxo de pessoas se dirige rotineiramente às agências da CAIXA.

Visando à excelência no atendimento e à satisfação dos clientes, a CAIXA tem a maior rede de atendimento do Brasil, e continua crescendo. É o único banco presente em todos os 5.562 municípios brasileiros, com mais de 17,4 mil pontos de atendimento entre agências, casas lotéricas e correspondentes bancários. Até o final de 2006, serão mais 500 agências e 8.000 correspondentes bancários para os brasileiros movimentarem suas contas, pagarem tributos e receberem os benefícios dos programas de transferência de renda do governo federal.

A clientela da CAIXA é a razão maior desta empresa pública, a qual objetiva, diuturnamente, manter um elevado e satisfatório padrão de qualidade na prestação de todos os seus serviços.

Para proporcionar o mencionado conforto ao cliente, os mais modernos recursos de informática estão à disposição da clientela, desde o atendimento nas agências, passando pelos caixas eletrônicos (Banco 24h) e chegando até a própria casa do cliente por meio do "Internet CAIXA", onde, num simples clicar de botões do computador, podem ser realizadas diversas operações bancárias.

Promovendo tais recursos, a CAIXA investiu vultosamente em tecnologia, reforma de suas agências (colocando cadeiras para seus clientes, treinamento de pessoal, entre outros) , tudo visando à celeridade e a conseqüente diminuição do tempo de atendimento ao cliente.

Notadamente, o prazo máximo de **15 MINUTOS** estabelecido pela Lei Municipal nº 2.636/98 para atendimento de clientes em filas de bancos, regulamentada pelo Decreto Municipal 663/2005, não é razoável, bem como desproporcional a forma genérica com que essa norma vem sendo imposta a todas as instituições bancárias no município de Aracaju, como se todos os bancos públicos e privados possuíssem as mesmas características atinentes ao seu papel na economia, quantidade de clientes, serviços institucionalmente prestados à população etc.

É preciso ter em consideração que, no caso da Caixa Econômica Federal e seu caráter eminentemente social, indispensável se faz a aplicação do Princípio da Razoabilidade, bem como do Princípio da Isonomia no que concerne a estrita observação das determinações legais em apreço.

CAIXA
ECONÔMICA
FEDERAL

3

No direito Administrativo Brasileiro o Princípio da Razoabilidade é aplicável à Administração Pública como limite à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Isso ocorre porque o Princípio da Razoabilidade, entre outras coisas, exige a proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela objetiva alcançar. **Ocorre que a proporcionalidade exige equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração mediante uma ação racional do administrador, segundo padrões atuais da sociedade em que vivemos, e sob a análise de caso em concreto.**

Exige ainda uma relação manifestamente equilibrada entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e a vantagem geral obtida, de modo não tornar excessivamente onerosa e incoerente a literal e fria aplicação da lei.

Nesse contexto, as decisões administrativas que violarem a razoabilidade e seus corolários não serão simplesmente inconvenientes e, sim, ilegais e ilegítimas, porque ofenderão a finalidade da lei, admitindo a correção pelo Poder Judiciário, o qual estará realizando tão-somente o controle da legalidade, segundo as normas que regem a Administração Pública Brasileira.

Sem a intenção de, neste momento, adentrar na análise de ter ou não o Município de Aracaju competência constitucionalmente prevista para legislar acerca do funcionamento desta empresa pública federal, ressalte-se que querer estabelecer estrita paridade entre a Caixa Econômica Federal e outros bancos fere ainda o Princípio da Isonomia, o qual consiste em tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades. Para aplicar com licitude este princípio é necessário observar dois requisitos: identificar o fator da discriminação e verificar se a letra da lei está de acordo com o objetivo da norma.

No caso em tela, deve a Administração Pública atentar para natureza da CAIXA, não como um banco comum mas como empresa pública federal com eminente papel social na economia e no atendimento de serviços de natureza de essencialmente pública. Enaltecendo ainda que, a Lei em comento visa ao bem estar do cliente, para que o mesmo não permaneça por muito tempo em filas eternas. Assim, destaque-se que a CAIXA já oferece aos seus clientes/usuários diversos recursos visando a promover a celeridade e eficiência no atendimento ao público, tais como distribuições de senhas, agendamento de serviços bancários e de cunho social (PIS/FGTS etc.), cadeiras de espera, sistemas de auto-atendimentos, "cash eletrônico 24h", "caixa-rápido", "internet banking", entre tantos outros.

Ademais, em diversas decisões judiciais já proferidas acerca da matéria já chamada de "Lei dos 15 minutos", essa limitação temporal prevista para o atendimento bancário vem sendo derrotada, até mesmo em alguns municípios sendo declaradas na modalidade difusa como inconstitucionais. Corroborando nosso

CAIXA
ECONÔMICA
FEDERAL

4

posicionamento, registre-se a decisão prolatada no **Mandado de Segurança**, proc. nº 2002.4261-7, impetrado pela Caixa Econômica Federal contra o Coordenador Municipal de Defesa do Consumidor - SSA e Município de Salvador:

“O texto constitucional é exaustivamente claro quando, nos termos do art. 192, IV c/c art. 48, XIII, explicita que é matéria de lei complementar ‘a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas’

O periculum in mora, por outro lado, encontra-se a olhos vistos, já que, não sendo concedida a tutela liminar, a instituição financeira poderá sofrer prejuízos financeiros, quiçá até o fechamento da agência autuada pelo poder público. Ressalte-se que, sendo a impetrante empresa pública prestadora de serviços essenciais à população, o prejuízo poderia atingir, também a comunidade atendida por aquela unidade.

(...)

Por outro lado, não me parece crível ou verossímil que a espera de atendimento dos usuários decorra de uma atitude predisposta da ré, capaz de causar danos aos consumidores de serviços bancários. A tecnologia moderna, os computadores e os serviços de auto-atendimento, o sistema de bateria coletiva de caixas, senhas ordenadas em filas únicas, entre outras inovações representam avanços e melhoria no atendimento do público consumidor, reduzindo, e muito, a necessidade ou tempo de permanência dos usuários nas filas.

(...)

Tais fundamentos não foram modificados após exaradas as decisões, o que patenteia o direito líquido e certo da impetrante de não se submeter às exigências da lei municipal, interferente com o funcionamento interno de suas agências no atendimento ao público que busca serviços bancários prestados pela referida empresa pública.

*Com tais razões, e considerando o mais que dos autos consta, **CONCEDO A SEGURANÇA**, postulada na presente ação mandamental para (...), garantir à impetrante o funcionamento de suas agências instaladas no Município de Salvador, sem se submeter às exigências da Lei Municipal nº 5.978/2001, cujo texto colide com os arts. 48, XIII, 163 e 192, I e IV da Constituição Federal (...)*

Condene o impetrado nas custas do processo...”

Dessa forma, constata-se totalmente improcedente, desrazoável e não isonômica a possibilidade de aplicação à CAIXA de quaisquer das sanções previstas no art. 2º da Lei 2.636 de 24.09.1998, regulamentada pelo Decreto Municipal



CAIXA
ECONÔMICA
FEDERAL

5

663/2005, em virtude de que as referidas sanções devem ser consideradas instrumento de ajustamento e coerência da norma editada com o caso concreto.

Ante tais razões, a CAIXA requer que seja considerada totalmente improcedente a presente notificação, sem aplicação de quaisquer sanções previstas no art. no art. 2º da Lei 2.636/98, tendo em vista a particularidade do caráter eminentemente social desta empresa pública federal, bem com o seu adequado cumprimento das normas atinentes aos estabelecimentos bancários ora vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

Termos em que pede
e espera Deferimento.

Aracaju, 19 de setembro de 2005.


Cláudia Teles da Paixão Araujo
Advogada da Caixa Econômica Federal
OAB/SE nº 177-B

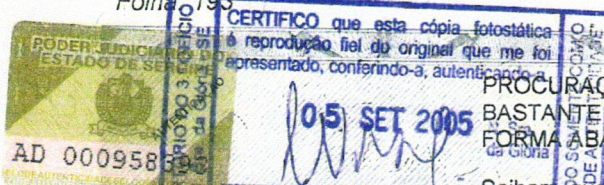
2º TABELIAO DE NOTAS E PROTESTO BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

TABELIONATO BORGES TEIXEIRA

Prot.: 262455

Livro: 2355

Folha: 193

DR. GOIÂNIO BORGES TEIXEIRA
TABELIAODR. RAMILO SIMÕES CORRÊA
SUBSTITUTOSRTV / SUL - Q. 701 - CONJ. L - BL. 01 - LOJA 24 - ANDAR TÉRREO - CENTRO EMPRESARIAL ASSIS CHATEAUBRIAND
FONE: (61) 225-2760 - FAX: (61) 225-7222 / 223-4715 - E-mail: oficio2dfe@uol.com.br - CEP 70340-906 - BRASÍLIA - DF

CERTIFICO que esta cópia fotostática
é reprodução fiel do original que me foi
apresentado, conferindo-a, autenticando-a.

PROCURAÇÃO COM SUBSTABELECIMENTO DE OUTRA
BASTANTE QUE FAZ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF, NA
FORMA ABAIXO:

Saibam quantos este público instrumento de procuração virem que aos cinco dias do mês de novembro do ano de dois mil e quatro (05/11/2004), nesta Cidade de Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, neste Serviço Notarial, perante mim, Escrevente Notarial, compareceu como OUTORGANTE: **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF**, instituição financeira sob a forma de empresa pública, criada nos termos do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.259, de 19 de fevereiro de 1973, vinculada ao Ministério da Fazenda, regendo-se pelo Estatuto aprovado pelo Decreto nº 5.056, de 29 de abril de 2004, publicado no D.O.U., páginas 2 à 8, nº 82, em 30 de abril 2004, registrado na JCDF sob o nº 20040305171 em 11/05/2004, com sede no Setor Bancário Sul, Quadra 4, Lotes 3/4, em Brasília/DF, inscrita no CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica nº 00.360.305/0001-04, neste ato representada, por seu Diretor Jurídico **ANTONIO CARLOS FERREIRA**, brasileiro, casado, advogado, portador da cédula de identidade OAB/SP nº 69.878 e inscrito no CPF/MF sob nº 945.096.708-34, com endereço profissional no SBS Quadra 04, Lotes 3/4, 18º andar, Brasília/DF, o qual se declara nesta condição conforme Certidão do Termo de Posse e Exercício, registrado sob o nº 00482543, em 12.03.2003, no 2º Ofício de Registro de Títulos e Documentos desta Capital, identificado e reconhecido como o próprio do que dou fé. E por ela me foi dito que por este instrumento público nomeia e constitui seus bastantes procuradores no âmbito do JURÍDICO REGIONAL ARACAJI/SE, Sônia Rodrigues Soares Caldas, OAB/SE 2.978, Cícero Corbal Guerra Neto, OAB/SE 1.082, Bianco Souza Morelli, OAB/SE 3.679, João Batista Barbosa Arruda, OAB/SE 148-B, Jorge Souza Alves Filho, OAB/SE 1.549, Laert Nascimento Araujo, OAB/SE 1.780, Paula Giron Margalho, OAB/SE 1.819, Ricardo Siqueira, OAB/PE 205-A, Roseane Maria de Hollanda Cavalcanti, OAB/PE 13.025, Adriano Farias Fernandes, OAB/PE 756-A, Ângelo Gustavo Barbosa Peter, OAB/PE 16.124, Antônio Henrique Freire Guerra, OAB/PE 12.922, Bianca Siqueira Campos de Almeida OAB/PE 19.170, Carlo Cristhian Teixeira Nery, OAB/PE 760-B, Carlos Alberto Regueira de Castro Silva, OAB/PE 10.489, Carlos André Canuto de Araújo, OAB/AL 5061, Conceição Keane Gomes Chaves OAB/PE 19.267, Diogo Fornelos Pereira de Lyra, OAB/PE 18.141, Elmo Cabral dos Santos, OAB/PE 19.878, Gustavo Anderson Ferreira de Barros, OAB/PE 15.756, Izabel Urquiza Godoi Almeida, OAB/PE 12.825, Jair Oliveira Figueiredo Mendes, OAB/PE 0759-A, João Alberto Rosner Nascimento, OAB/AL 5891, Josias Alves Bezerra, OAB/PE 12.936, Justiniano Dias da Silva Junior, OAB/PE 16.477, Luiz Correia Sales, OAB/PE 12.622, Luiz dos Santos Filho, OAB/PE 19.657, Marcelo Neves de Almeida, OAB/RN 4038, Maria das Graças de Oliveira Carvalho, OAB/PE 11.022, Maria dos Prazeres de Oliveira, OAB/PE 10.447, Maria Laura Domingues O. Alcoforado, OAB/PE 8895, Natanael Lobão Cruz, OAB/PE 19.050, Raimundo Reis de Macedo, OAB/PE 8.626, Sérgio Cosmo Ferreira Neto, OAB/PE 19.448, Virginia Barbosa Leal, OAB/PE 11.104, dados fornecidos por declaração, ficando a Outorgante responsável por sua veracidade, bem como qualquer incorreção, aos quais confere poderes, observados os normativos internos da CAIXA, para o foro em geral (art. 38, CPC), a fim de que em conjunto ou isoladamente, independentemente da ordem de nomeação, representar a Outorgante em Juízo ou fora dele, nas ações em que ela for autora, ré, assistente ou oponente ou de qualquer forma interessada, perante quaisquer juízos, ou tribunais, em qualquer grau ou órgãos da Administração Pública ou Privada, podendo, transigir, desistir, firmar compromisso, receber e dar quitação, arrematar e adjudicar bens em Execuções Judiciais ou Extrajudiciais, receber alvará judicial, praticando, enfim, tudo o mais que se tornar necessário ao fiel desempenho deste mandato, independentemente da menção de outros poderes, por mais especiais que sejam. OUTROSSIM, a Outorgante substabelece na pessoa dos mesmos outorgados, dos poderes que lhe foram conferidos por EMGEA - EMPRESA GESTORA DE ATIVOS, nos termos da Procuração Pública lavrada no 1º OFÍCIO DE NOTAS E PROTESTO DE BRASÍLIA/DF, livro 2872-P, fls. 167, 168, 169, em data de 23 de outubro de 2001 (23/10/2001), os tão somente da cláusula ad judicia, nas questões relativas aos seus bens, direitos e obrigações, com a observação de que ficam ratificados e convalidados, para todos os efeitos, os atos praticados pelos outorgados desde 29.06.2001, em nome dessa empresa, nos termos do artigo 1.296 e parágrafo único do Código Civil Brasileiro. Os poderes conferidos, neste instrumento, podem ser, com reservas, substabelecidos a outros advogados que integram o quadro da Outorgante, advogados pertencentes a sociedades de advogados credenciadas e a estagiários da CAIXA com inscrição na OAB. No caso dos estagiários, exclusivamente, para peticionar em conjunto com advogado

2º TABELIÃO DE NOTAS E PROTESTO BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

TABELIONATO BORGES TEIXEIRA

Prot.: 262455

Livro: 2355

Folha: 194

DR. GOIÂNIO BORGES TEIXEIRA
TABELIÃODR. RAMILO SIMÕES CORRÊA
SUBSTITUTOSRTV / SUL - Q. 701 - CONJ. L - BL. 01 - LOJA 24 - ANDAR TÉRREO - CENTRO EMPRESARIAL ASSIS CHATEAUBRIAND
FONE: (61) 225-2760 - FAX: (61) 225-7222 / 223-4715 - E-mail: oficio2ultr@uol.com.br - CEP 70340-906 - BRASÍLIA - DF

da CAIXA e dar carga em autos. Com exclusividade, a OUTORGANTE, além dos poderes acima referidos, confere aos advogados **Sônia Rodrigues Soares Caldas, Cícero Corbal Guerra**, aqueles especiais para, em conjunto entre si, ou mesmo individualmente, e independentemente da ordem de nomeação receberem CITAÇÃO em nome da CAIXA. (Lavrada sob minuta apresentada). DISPENSADAS AS TESTEMUNHAS POR VONTADE DAS PARTES. (R\$ 16,52). Eu, (JOACY MUNIZ ALMEIDA), Escrevente Notarial, lavrei, conferi, li e encerro o presente ato colhendo as assinaturas. Eu, RAMILO SIMÕES CORRÊA, Tabelião Substituto, subscrevo, dou fé e assino. (aa) - ANTONIO CARLOS FERREIRA; RAMILO SIMÕES CORRÊA. Traslada na mesma data. Eu, a conferi, subscrevi, dou fé e assino em público e raso.

EM TESTEMUNHO DA VERDADE.

Joacy Muniz Almeida
Escrevente Notarial
2º Ofício de Notas e Protesto
Brasília - DF





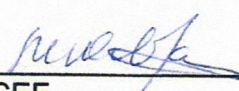
CAIXA
ECONÔMICA
FEDERAL

SUBSTABELECIMENTO PARTICULAR DE PROCURAÇÃO

Outorgante: SÔNIA RODRIGUES SOARES CALDAS, brasileira, separada judicialmente, advogada, residente e domiciliada nesta Capital, inscrita na OAB/SE sob n.º 2978, portadora do CPF/MF nº 068.742.235-34, na qualidade de advogada da Caixa Econômica Federal em Sergipe, por força do substabelecimento público de procuração a si outorgado por ANTONIO CARLOS FERREIRA, em 05 de novembro de 2004, Livro 2355, fl. 193, do 2º Tabelião de Notas e Protesto de Brasília – DF, conforme Certidão de Termo de Posse e Exercício a ele conferido pela Caixa Econômica Federal em 12.03.2003, registrado no 2º Ofício de Registro de Títulos e Documentos, sob o nº 00482543, ora substabelecente com reserva de iguais poderes.

Outorgados: CLÁUDIA TELES DA PAIXÃO ARAÚJO, brasileira, solteira, advogada, inscrita na OAB/SE n.º 177-B, CPF 777.530.975-04 residente na Rua Amintas Diniz, n.º 80, Bairro Jardins, Aracaju/SE, para utilização no Estado de Sergipe.

Poderes: Para o foro em geral, (art. 38, CPC), a fim de representar a Caixa Econômica Federal em juízo ou fora dele, nas ações em que ela for autora, ré, assistente ou oponente ou de qualquer forma interessada, perante quaisquer juízos ou tribunais, em qualquer grau, podendo para tanto, transigir, desistir, firmar compromissos, receber e dar quitação, arrematar e adjudicar bens, em Execuções Judiciais ou Extrajudiciais, praticando, enfim, tudo o mais que se tornar necessário ao fiel desempenho deste mandato, independentemente da menção de outros poderes, por mais especiais que sejam, vedado o substabelecimento.



Advogada da CEF
Gerente de Jurídico Regional

JULGAMENTO Nº 17/05

PROCESSO : 7757/05

NOTIFICADO(A) : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (AG.SERIGY)

NOTIFICANTE : PMA/SEMFI/CDC

DENUNCIANTE : JOSÉ ARNALDO SANTIAGO

ASSUNTO: DEFESA DA NOTIFICAÇÃO

“O ranço ainda presente no ultrapassado ultraliberalismo é que faz com que alguns ainda resistam aos novos preceitos constitucionais. Preceitos tais que, indubitavelmente, não apenas fazem da defesa do consumidor um direito individual e social, porquanto elencado dentre os preceitos do art.5º da Constituição da República, e, por conseguinte, oponível ao próprio Estado, da mesma forma que os tradicionais direitos individuais, como também do consumidor, o destinatário final de tudo quanto é produzido”(José Geraldo Brito Filomeno)

Vistos,etc

A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (AG.SERIGY), devidamente conhecida e qualificada nos autos do processo através de seus procuradores habilitados, veio perante esta Coordenadoria de Defesa do Consumidor propor DEFESA DE NOTIFICAÇÃO DE DENÚNCIA, correspondente ao TERMO DE DENÚNCIA apresentado pela consumidora José Arnaldo Santiago, perante esta Coordenadoria de Defesa do Consumidor.

Conforme termo de denúncia o consumidor José Arnaldo Santiago, em 12/ 09/ 2005, compareceu a Caixa Econômica Federal, Ag. Serigy para se utilizar dos serviços dessa agência, para o qual usou a fila de caixas, permanecendo nesta por mais de 15 minutos, porém não teve como registrar o excesso de tempo de permanência na fila por falta de disponibilização da senha, em razão de ausência do equipamento emissor de tal senha.

A Fiscal de tributos do Município de Aracaju, a serviço desta Coordenadoria de Defesa do Consumidor, Ivonete de Jesus Fagundes, após a denúncia feita, dirigiu-se à Caixa Econômica Federal, agência em tela, e constatou *in loco* que a agência de atendimento do estabelecimento bancário acima citado, não disponibilizou os meios necessários para o cômputo de tempo de espera na fila de atendimento, nos termos dos parágrafos do art. 3º do Decreto 663/05.

Sendo assim, lavramos a notificação correspondente ao termo de denúncia supracitado.

A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL apresentou defesa da notificação em epígrafe, alegando em suma que:

* A Caixa Econômica Federal é uma Empresa Pública com vocação social, que contribui para melhoria na qualidade de vida da população, especialmente a de baixa renda, sendo o principal agente das políticas sociais do governo federal, presente nos setores de habitação, saneamento básico, infra-estrutura, crédito imobiliário, penhor, FGTS, PIS, seguro desemprego, aposentados, lotéricas, estudantes assistidos pelo financiamento Estudantil, prestação de serviços, e usuários bancários, razão pela qual um grande fluxo de pessoas se dirige rotineiramente às agências da CAIXA.

- A clientela da CAIXA é a razão maior desta empresa pública, a qual objetiva, diuturnamente, manter um elevado e satisfatório padrão de qualidade na prestação de todos os seus serviços; Para proporcionar o mencionado conforto ao cliente, os mais modernos recursos de informática estão à disposição da clientela, desde o atendimento nas agências, passando pelos caixas eletrônicos (Banco 24h) e chegando até a própria casa do cliente por meio do “Internet CAIXA”, onde, num simples clicar de botões do computador, podem ser realizadas diversas operações bancárias; promovendo tais recursos, a CAIXA investiu vultosamente em tecnologia, reforma de suas agências (colocando cadeiras para seus clientes, treinamento de pessoal, entre outros) , tudo visando à celeridade e a conseqüente diminuição do tempo de atendimento ao cliente.

- Notadamente o prazo de 15 minutos, não é razoável, bem como desproporcional a forma genérica com que vem sendo imposta a todas as instituições bancárias no município de Aracaju, como se todos os bancos públicos e privados possuísem as mesmas características atinentes ao seu papel na economia, quantidade de clientes, serviços institucionalmente prestados à população, etc.
- É preciso ter em consideração que, no caso da CAIXA e seu caráter eminentemente social, indispensável se faz a aplicação do Princípio da Razoabilidade, bem como do princípio da Isonomia no que concerne a estrita observação das determinações legais em apreço.
- No direito administrativo Brasileiro o Princípio da Razoabilidade é aplicável à Administração Pública como limite à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito do ato administrativo pelo Poder Judiciário; Isso ocorre porque o Princípio da Razoabilidade, entre outras coisas, exige a proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela objetiva alcançar. Ocorre que a proporcionalidade exige equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração mediante uma ação racional do administrador, segundo padrões atuais da sociedade em que vivemos, e sob a análise de caso concreto.
- Exige ainda uma relação manifestamente equilibrada entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e a vantagem geral obtida, de modo não tornar excessivamente onerosa e incoerente a literal e fria aplicação da lei.
- Que querer estabelecer estrita paridade entre a CAIXA e outros bancos fere o Princípio da Isonomia, o qual consiste em tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades. Para aplicar com licitude este princípio é necessário observar dois requisitos: identificar o fator da discriminação e verificar se a letra da lei está de acordo com o

objetivo da norma.

- No caso em tela, deve a Administração Pública atentar para natureza da CAIXA, não como um banco comum mas como empresa pública federal com eminente papel social na economia e no atendimento de serviços de natureza de essencialmente pública. Enaltecendo ainda que, a Lei em comento visa ao bem estar do cliente, para que o mesmo não permaneça por muito tempo em filas eternas. Assim, destaque-se que a CAIXA já oferece aos seus clientes/usuários diversos recursos visando a promover a celeridade e eficiência no atendimento ao público, tais como distribuições de senhas, agendamento de serviços bancários e de cunho social (PIS/FGTS etc), cadeiras de espera, sistemas de auto-atendimentos, “*cash* eletrônico 24h”, “caixa-rápido”, “*internet banking*”, entre outros.
- Ademais, em diversas decisões judiciais já proferidas acerca da matéria já chamada de “Lei dos 15 minutos”, essa limitação temporal prevista para o atendimento bancário vem sendo derrotada, até mesmo em alguns municípios sendo declaradas na modalidade difusa como inconstitucionais. Corroborando nosso posicionamento, registre-se a decisão prolatada no Mandado de Segurança, proc. nº.2002.4261-7, impetrado pela Caixa Econômica Federal contra o Coordenador Municipal de Defesa do Consumidor-SSA e município de Salvador.
- Dessa forma, constata-se totalmente improcedente, desrazoável e não isonômica a possibilidade de aplicação à CAIXA de quaisquer das sanções prevista no art.2º da Lei 2.636 de 24.09.1998, regulamentada pelo Decreto Municipal 663/05, em virtude de que as referidas sanções devem ser consideradas instrumento de ajustamento e coerência da norma editada com o caso concreto.
- Requer que seja considerada totalmente improcedente a presente notificação, sem aplicação de quaisquer sanções previstas no art. 2º da Lei 2.636/98, tendo em vista a

particularidade do caráter eminentemente social desta empresa pública federal, bem como o seu adequado cumprimento das normas atinentes aos estabelecimentos bancários ora vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

É o relatório,

Decido.

Em relação à matéria fática e a infração ao art. 2º, §1º, da lei 2.636/98 c/c art.1º e 2º do Decreto nº.663/05, o argumento da defesa não tem sustentação, posto que, a fiscalização deste município, após o termo de denúncia, compareceu à agência supracitada e verificou, tanto a ausência do equipamento emissor da senha, quanto ao excesso de tempo dos usuários na fila de espera.

Passando a análise do direito temos que a Constituição Federal logo no Preâmbulo informa que :

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o **bem-estar (grifo nosso)**, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

Como vemos o bem-estar é um valor supremo de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Já a dignidade humana foi elevada a princípio fundamental na CF/88, conforme art.1º, inciso III.

Pois bem, toda legislação infra-constitucional terá que levar em consideração esses valores e princípios, e foi assim que o legislador ordinário legislou a respeito da defesa do consumidor.

O código de defesa do consumidor prever no seu art. 4º que:

“A Política Nacional das Relações de Consumo **tem por objetivo** o atendimento das necessidades dos consumidores, o **respeito à sua dignidade**, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, **a melhoria da sua qualidade de vida**, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995) **(grifos nosso)**

...

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor (grifo nosso);”

O município de Aracaju, ao aprovar e executar a lei nº.2336/98 e o decreto nº.663/05, nada mas faz do que exercer a sua competência e cumprir com o seu dever de proteger efetivamente o consumidor, com fulcro nos arts. 5º,XXXII; 24º, VIII; 30º,I ,II da CF/88; arts. 4º, II,d , III, VI; 7º ; 55º,§1º; 56º ; 106º,IX da lei 8078/90 (CDC) c/c. art.2º, 3º,II, X; 4º,I, III, IV; 5º; 7º; 9º; 12º, XI do Decreto-Federal nº.2.181/97.

Dúvida também não há quanto a submissão das instituições financeiras ao Código de Defesa do Consumidor (lei 8078/90), conforme podemos verificar no artigo abaixo:

“Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

...

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

Segundo, Jose Geraldo Brito Filomeno, (Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto/Ada Pellegrini Grinoner...[et al.]. -7.ed –Rio de Janeiro:Forense Universitária,2001;p.49,50):

“salienta que a jurisprudência nacional, por diversos tribunais estaduais, já se tem manifestado neste sentido, ou seja, de que as atividades bancárias são, sem sombra de dúvidas relações de consumo e abrangidas pelo Código de defesa do Consumidor, conforme apelação cível nº.737.410-7 do Tribunal

de Alçada Civil de São Paulo, apelação Cível nº.196.218.911 do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, apelação Cível nº.177/94 do Tribunal de Justiça da Bahia, Recurso Especial nº.57.974-0; Recurso especial nº.163.616-RS e Agravo Regimental interposto contra o Agravo nº.49124-2-RS.”

Tendo assim o Município, competência para baixar normas de defesa do consumidor de interesse local, ficam as instituições financeiras sujeitas às normas que o município venha aplicar.

Não se pode confundir a competência do Banco Central de autorizar e fiscalizar o funcionamento dos estabelecimentos bancários, conforme lei 4595/64, com a competência do município para baixar normas de defesa do direito do consumidor de interesse local.

Exemplificando, é da competência do Banco Central baixar normas sobre o horário de funcionamento das agências bancárias, ou seja, o horário em que as agências bancárias terão que ficar abertas para atendimento ao público; em contrapartida é da competência do Município baixar normas relativamente ao tempo que o consumidor deve passar na fila de espera para ser atendido, protegendo assim o consumidor.

Esse é o entendimento da 1ª turma da nossa Suprema Corte que entendeu que o município catarinense pode legislar sobre atendimento em agências bancárias.

A primeira Turma do Supremo Tribunal Federal(STF) reconheceu a legitimidade do município de Criciúma (SC) para criar a Lei Municipal 4188/01, que dispõe sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias da cidade. A decisão da turma foi unânime ao dar provimento a recurso Extraordinário (RE432789) interposto pelo Procon de Criciúma contra o Banco do Brasil.

O Banco do Brasil sustentou que o município extrapolou suas atribuições ao editar a norma relativa ao funcionamento dos bancos. Alegou que isso é matéria de competência privativa da União.

No entanto, **a Turma considerou que a lei municipal não diz respeito ao horário de funcionamento das agências bancárias, como estabelece a Lei Federal 4595/64, mas sim ao tempo que os usuários passam na fila, à espera de atendimento, e à colocação de banheiros para os clientes.**

Ao apresentar o seu relatório, o ministro Eros Grau citou sentença de primeiro grau que considerou válida a norma municipal, **em respeito à pessoa e à preservação da dignidade**, conforme prevê o artigo 1º, inciso III da Constituição Federal.

Outras decisões recentes do STF corroboram com o entendimento de que o município pode legislar sobre matéria de interesse local conforme podemos analisar nos votos abaixo:

“Voto do Sr. Ministro Carlos Veloso (relator) do AI 506.487- AgR/PR (30/11/2004): - ... Além disso, ainda que superado o referido óbice, verifica-se que o município, **ao legislar sobre a instalação de cadeiras de espera em agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, o fez dentro da competência que lhe é atribuída pelo art.30, I, da Constituição federal.**

No presente caso, a legislação municipal não está dispondo sobre organização, funcionamento ou atribuições das instituições financeiras, ao contrário, limita-se a dispor sobre a adequação dos estabelecimentos bancários para melhor atendimento à coletividade. Esse foi o entendimento adotado por esta Corte em casos semelhantes: RE 208.383/SP, Ministro Néri da Silveira, e RE 240.406/, por mim relatado.”

“Voto do Sr. Ministro Gilmar Mendes (relator) do AI 429.070-3/RS (21/06/2005):

A agravante não conseguiu demonstrar o desacerto da decisão agravada, a qual está fundada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Esta Corte firmou entendimento segundo o qual não é de competência exclusiva da União legislar sobre temas ligados à atividade bancária, entre eles, a instalação de portas eletrônicas. Nesse sentido, os RREE 240.406 e 355.853, 2ª T., Rel Carlos Velloso, DJ 27.02.04. Nos precedentes supracitados, consignei em meu voto:

“Sr. Presidente, li com atenção os memoriais, inclusive o texto que foi citado do eminente Professor Marco Aurélio Greco. Não estou, de fato, vislumbrando matéria que afete a competência da União para legislar sobre temas ligados ou conexos com a atividade bancária. Como ressaltado pelo eminente Relator, outra é a questão quando se trata de temas como horário de funcionamento das agências bancárias, tendo em vista a repercussão que o tema tem para a atuação da rede bancária como um todo. Daí a necessidade de uma regulação uniforme que inclusive justifica a disciplina no direito federal.

Aqui, o tema da segurança, em sentido geral, das agências bancárias parece envolver, fundamentalmente, a questão das políticas urbanas e, aí, as atividades, talvez, de outros ramos de índole de serviço ou de ramos comerciais. Não consigo, portanto, vislumbrar a lesão à competência legislativa da União, na espécie.

Acompanho, portanto, o voto do eminente Ministro-Relator.”

Ademais, verifica-se que algumas das questões constitucionais invocadas pela agravante (arts. 23, I e 144 da CF), efetivamente, não foram apreciadas nas instâncias ordinárias.

Tampouco foram opostos embargos de declaração com o objetivo de provocar a manifestação da Corte sobre as questões constitucionais.

Desse modo, resta clara a falta de prequestionamento, não havendo como afastar, na espécie, a incidência das Súmulas 282 e 356 do STF. Assim, nego provimento ao agravo regimental.”

Fica evidente que o município de Aracaju ao baixar legislação sobre o tempo máximo que o consumidor deve permanecer na fila dos estabelecimentos bancários, assim o fez para proteger o consumidor, em respeito à pessoa, à preservação da dignidade humana, o seu bem-estar, e para cumprir seu dever legal combatendo práticas abusivas, conforme artigo abaixo do CDC:

“Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

....

XII - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou **deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério (grifo nosso)**

....

A alegação da CAIXA de que é uma empresa pública eminentemente social e que presta vários serviços à sociedade, e por esse motivo existe um grande fluxo de pessoas para suas agências e conseqüentemente não poderia atender no prazo de 15 minutos não procede, conforme veremos a seguir:

- a) A CAIXA quer escusasse de suas obrigações, alegando que por ser uma empresa de

cunho social estaria prestando um “múnus público”, quando na verdade ocorre o inverso, pois o grande fluxo de pessoas que a CAIXA alega na verdade são clientes/usuários ou clientes indiretos, isso decorre devido a um contrato de reciprocidade entre a CAIXA e os órgãos públicos, a contrapartida por parte dos órgãos públicos é que eles são obrigados a depositarem suas receitas em bancos oficiais (BB,CAIXA,BNB,etc).

Qual o banco privado que não quer administrar as contas bancárias dos órgãos públicos? E em contrapartida prestar serviços aos seus clientes (aposentados, estudantes, contribuintes,etc).

Isso sem falar dos repasses de dinheiro que a CAIXA recebe da União, a exclusividade sobre a lotérica, o quase monopólio do crédito imobiliário, o monopólio do penhor, entre outras vantagens (art.5º,dec.fed. nº.5056/04) que a CAIXA tem em relação a outros bancos.

Como então pode a CAIXA falar em princípio da igualdade como se ela fosse a parte mais fraca? Pelo contrário, devido aos privilégios que ela tem, devemos sim aplicar o princípio da igualdade para colocar a mesma, como a parte forte em relação aos outros bancos.

Segundo, Jose Geraldo Brito Filomeno, (Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto/Ada Pellegrini Grinoner...[et al.]. -7.ed –Rio de Janeiro:Forense Universitária,2001;p.45,46):

“ Resta evidenciado, por outro lado, que as *atividades* desempenhadas pelas instituições financeiras, quer na prestação de serviços aos seus clientes(por exemplo, cobrança de conta de luz, água e outros serviços, ou então expedição de extratos etc), quer na concessão de mútuos ou financiamentos para aquisição de bens, inserem-se igualmente no conceito amplo de *serviços*.

...

No desenvolvimento das *operações atípicas*, isto é, não relacionadas especificamente com o conceito de atividade bancária, como *cobrança de títulos e recebimentos de tarifas e impostos*, o banco age como *prestador de serviços não somente para o cliente credor, mas direcionado a todos que procuram a agência* simplesmente para realizar pagamento. Em relação às *operações típicas*, como a aceitação de dinheiro em depósito, concessão de empréstimo bancário, aplicação financeira e outras, o banco presta serviço a clientes seus, podendo

classificá-los (de acordo com conceitos próprios da atividade bancária, como o da reciprocidade) *para fins de liberar tratamento preferencial ou atendimento especial a certas categorias de consumidores.*”

- b) A CAIXA por ser uma empresa pública fica submetida ainda ao princípio da eficiência conforme podemos verificar no art.22(CDC) e no art.4º,II do dec.fed.5056/04 :

“Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Art. 4º A administração da CEF respeitará os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como os seguintes preceitos:
II - desconcentração da autoridade executiva como forma de assegurar maior eficiência e agilidade às atividades-fim, com descentralização e desburocratização dos serviços e operações.”

- c) A CAIXA também esta sujeita aos princípios gerais da atividade econômica e especialmente o art.170 , conforme abaixo:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

V - defesa do consumidor;

VIII - busca do pleno emprego;”

Como podemos analisar a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna e observar ainda a defesa do consumidor e a busca do pleno emprego , observações essas não cumpridas pela CAIXA:

- No tocante a existência digna, descumpre deixando seus clientes a espera interminável para ser atendido.

- No tocante a defesa do consumidor, não cumpre o que determina a lei 2636/98 c/c art. 22, 39, XII da lei 8078/90.

- Quanto à busca do pleno emprego, ocorre o inverso, na ânsia de obter lucros cada vez maiores, investe em tecnologia, automatizando o atendimento (contrariando o art. 7º, XXVII da CF/88) e demitindo funcionários, prejudicando os clientes/usuários que preferem ir diretamente ao caixa.

- É público e notório o aumento das tarifas bancárias, os altíssimos lucros obtidos pelos bancos, e o grande esvaziamento de funcionários bancários, sendo assim, a CAIXA tem que se adequar aos princípios da ordem econômica, conseqüentemente aumentará o número de funcionários e conseguirá atender o consumidor com dignidade.

- Interessante notar que a CAIXA ao dizer que assume um papel social importante, demite funcionários e presta péssimo atendimento aos usuários.

- Outro contra-senso da CAIXA é quando ela informa que seu público é o de baixa renda, como então atender esse público através de atendimentos avançados (auto-atendimento, internet caixa) se esse público não tem acesso à informática?

Quanto à alegação de que tem que ser observado o princípio da Isonomia (igualdade), não resta dúvida que deve ser analisado, conforme acima se verificou, no entanto quanto a esse aspecto a CAIXA tem privilégios que outros bancos não tem, consistindo aqui o fator discriminador; e em relação à verificação se a letra da lei está de acordo com o objetivo da norma não resta nenhuma dúvida que esta de acordo, pois a letra da lei defende o consumidor assegurando dignidade e bem estar ao mesmo.

Quanto à alegação de que deve ser observado o princípio da Razoabilidade, o mesmo também foi observado, tendo em vista que as sanções aplicadas vão desde advertência até a cassação do alvará de funcionamento, ou seja, as sanções deverão ser aplicadas gradativamente.

É bom ressaltar que as sanções previstas na lei 3626/98, estão previstas no art. 56 da lei 8078/90 (CDC), ou seja, as sanções previstas na lei municipal são razoáveis, inclusive a multa ficou aquém do que determina o CDC.

Razoável não é, quando a CAIXA que teve milhões de lucro, ao invés de contratar novos funcionários para atender ao consumidor, prefere impugnar administrativamente/judicialmente as leis que protegem o consumidor, porque sai mais em

conta financeiramente. Será que a instituição do porte da CAIXA não consegue atender o consumidor em 15 minutos? É razoável a clientela da caixa (de baixa renda), que não pode perder trabalho, ou esta a procura de emprego, fique esperando mais do que 15 minutos na fila do banco?

Confrontando os (princípios da dignidade da pessoa humana) x (princípio da isonomia) x (princípio da razoabilidade), e admitindo que não existe conflito entre princípios constitucionais, e sim harmonia entre eles, teremos que sobrepesar os mesmos, para extraírmolos o de maior valor, assim prevalece o da dignidade da pessoa humana. E assim terá que ser aplicada qualquer legislação sempre prevalecendo à dignidade da pessoa humana, e foi o que fez a lei 2636/98.

Salientamos ainda que o direito do consumidor é amplo conforme podemos verificar no art.7º do CDC:

“Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.”

Extraímos então que pelo costume nenhum consumidor gosta de ficar a espera de ser atendido, e pela analogia as empresas em geral, exceto bancária, atendem prontamente o consumidor, sendo assim a exigência de 15 minutos para início de atendimento nas agências bancárias é um tratamento com equidade.

Assim, podemos concluir que ,o município tendo competência para legislar sobre Direito do Consumidor, urbanização e posturas urbanas, de interesse local, legítima a Lei municipal nº.2636/98 regulamentada pelo Decreto nº.663/05 para exigir que os estabelecimentos bancários iniciem o atendimento ao consumidor no prazo razoável de 15 minutos.

ANTE O EXPOSTO, por todas as razões aduzidas, **recebo a denúncia** e julgo **IMPROCEDENTE** a defesa, determinando o encaminhamento dos autos a Procuradoria

Geral do Município para indicação da aplicação imediata das sanções previstas na lei 2636/98, conforme determina o art.3º, parágrafo 2º da lei 2636/98.

Cientifique-se e Cumpra-se na forma da Lei.

Aracaju, 13 de outubro 2005.

Deusimar Olinda Alves
Auditor de tributos e
Coordenador de Defesa do Consumidor
Matrícula 400601



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
COORDENADORIA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROCESSO: 7757/05
FOLHAS: 22

Ao Gabinete do Secretário, para que seja enviado à Procuradoria Geral do Município, solicitando que esta, nos termos do art. 4º, § 2º, cc o art. 3º, I, II, III, IV da lei nº 2.636/98, indique a sanção a ser aplicada pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor, às infrações dos dispositivos desta lei.

Aracaju, 18 de outubro de 2005.

DEUSSIMAR OLINDA ALVES
 Coordenador de Defesa do Consumidor
 Matrícula 400.601

RECEBIDO

EM 07/11/05

AS 10:00 HORAS

Joséildo Pereira da Cunha

Assessor

SERVI

A
 Procuradoria Geral, conforme
 solicitação acima.
 Em 07/11/05

Nilton Nascimento Lima
 Secretário Mun. de Finanças

Do. Dr. Luiz Carlos.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
Procuradoria Geral do Município

Processos nº 7757.

Denunciado : Caixa Econômica Federal

Denunciante: Jose Arnaldo Santiago.

Em face de Denúncia efetuada por **Jose Arnaldo Santiago**(doc. de fl. 01)), contra a **Caixa Econômica Federal**, Denunciante e Denunciado devidamente qualificados no bojo do presente processo administrativo, foi expedida notificação de denúncia de fl. 02, e conseqüente Impugnação oposta pela Empresa denunciada de fls. 03/07.

A infração descrita no Termo de Denúncia consistiu no fato da rua João Pessoa 357, da **Caixa Econômica Federal**, não disponibilizar os meios necessários para o cômputo do tempo de espera na fila de atendimento, nos termos previstos na legislação abaixo indicada.

É que a Lei 2.636, de 24.09.1998 que dispôs sobre sanções administrativas a estabelecimentos bancários infratores do direito do consumidor e deu outras providências, descreveu no § 1º do seu art. 1º como abuso ou infração do estabelecimento, o fato do usuário ser constrangido a um tempo de espera para atendimento superior a quinze minutos. E no art. 2º do mesmo diploma legal, ficou determinado que para comprovação do tempo de espera, os usuários apresentarão o bilhete da "SENHA" de atendimento, onde constará impresso mecanicamente, o horário de recebimento da senha e o horário de atendimento ao cliente. Já o parágrafo 1º, do aludido art. 2º, exigiu que os estabelecimentos bancários que ainda não fizessem uso do sistema de atendimento de senhas, deveriam fazê-lo no prazo de 15 dias, fixado no art.11, do Decreto 663/2005.

Instaurado o contraditório e observado o devido processo legal, a **Coordenadoria de Defesa do Consumidor**, proferiu Decisão de fls. 11/21, que **julgou improcedente a impugnação apresentada pela Caixa Economica**, por ter sido comprovado que o Denunciado, "não disponibilizou os meios necessários para o compute do tempo de espera na fila de atendimento, nos termos do art. 2º § 1º, cc art 4º, I e II da lei 2.636/98 e art. 3º, §§ 1º e 2º do Decreto 663/2005.

Após a Decisão supra referida os Autos vieram a esta **Procuradoria**, por solicitação da **Coordenadoria de Defesa do Consumidor**, para indicação da penalidade a ser aplicada, como prevê a legislação pertinente.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
Procuradoria Geral do Município

As penalidades previstas em lei segundo a dicção do art. 3º, da Lei nº 2.636/1998, são: advertência, quando da primeira infração ou abuso, multa, suspensão do alvará de funcionamento por 06 (seis) meses e cassação do alvará de funcionamento, respectivamente.

Ocorre que a empresa **já foi advertida através do processo nº 7752(doc. anexo)** por não disponibilizar *os meios necessários para o compute do tempo de espera na fila de atendimento, nos termos do art. 2º § 1º, cc art 4º, I e II da lei 2.636/98 e art. 3º, §§ 1º e 2º do Decreto 663/2005*.

A multa como dispõe o inciso II, do art. 3º da Lei nº 2.636, de 24.09.1998, é a sanção seguinte a ser aplicada pois já não se trata da primeira infração ocorrida no estabelecimento. Todavia a Lei nº 2.636/98, não previu o *quantum* a ser aplicado, sendo o valor da multa estabelecido em R\$ 1.000,00 (hum mil reais) e através do Decreto nº 663, de 08.08.2005, na forma do inciso II do art. 8º.

Ora. É ilegal a cobrança de multa quando o seu *quantum* esteja apenas previsto em Decreto sem que haja a previsão em texto de lei, pois só a lei é meio hábil para impor sanção

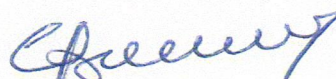
Desta forma, e ante da falta de previsão legal para o valor da multa deixo de indicar a pena a ser aplicada, sugerindo a elaboração de projeto de lei para alterar o inciso II do art. 3º da lei nº 2.636/98, com o fito de que seja estabelecido nesse dispositivo, o valor da multa a ser aplicada.

Aracaju 12 de dezembro de 2005


Clóvis Barbosa de Melo
 Procurador Geral do Município

A SEFIN.

Em 13.12.2005





ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
Procuradoria Geral do Município

Processo nº 7752

Denunciado : Caixa Econômica Federal

Denunciante: Marcos Antonio Alves dos Santos

Em face de Denúncia efetuada por **Marcos Antonio Alves dos Santos** (doc. de fl. 01), contra a **Caixa Econômica Federal**, ambos devidamente qualificados no bojo do presente processo administrativo, foi expedida notificação de denúncia de fl. 02, e conseqüente Impugnação oposta pela Empresa denunciada de fls. 03/07.

A infração descrita no Termo de Denúncia consistiu no fato da Agência da Rua João Pessoa, nº 357, não disponibilizar os meios necessários para o cômputo do tempo de espera na fila de atendimento, nos termos previstos na legislação abaixo indicada.

É que a Lei 2.636, de 24.09.1998 que dispôs sobre sanções administrativas a estabelecimentos bancários infratores do direito do consumidor e deu outras providências, descreveu no § 1º do seu art. 1º como abuso ou infração do estabelecimento, o fato do usuário ser constrangido a um tempo de espera para atendimento superior a quinze minutos. E no art. 2º do mesmo diploma legal, ficou determinado que para comprovação do tempo de espera, os usuários apresentarão o bilhete da "SENHA" de atendimento, onde constará impresso mecanicamente, o horário de recebimento da senha e o horário de atendimento ao cliente. Já o parágrafo 1º, do aludido art. 2º, exigiu que os estabelecimentos bancários que ainda não fizessem uso do sistema de atendimento de senhas, deveriam fazê-lo no prazo de 15 dias, fixado no art. 11, do Decreto 663/2005.

Instaurado o contraditório e observado o devido processo legal, a **Coordenadoria de Defesa do Consumidor**, proferiu Decisão de fls. 11/21, que **julgou improcedente a impugnação apresentada pela Caixa Econômica Federal, por ter sido comprovado que o Denunciado, "não disponibilizou os meios necessários para o cômputo do tempo de espera na fila de atendimento, nos termos do art. 2º § 1º, cc art 4º, I e II da lei 2.636/98 e art. 3º, §§ 1º e 2º do Decreto 563/2005.**

Após a Decisão supra referida os Autos vieram a esta Procuradoria, por solicitação da Coordenadoria de Defesa do Consumidor, para indicação da penalidade a ser aplicada, como prevê a legislação pertinente.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
Procuradoria Geral do Município

As penalidades previstas em lei segundo a dicção do art. 3º, da Lei nº 2.636/1998, são: advertência, quando da primeira infração ou abuso, multa, suspensão do alvará de funcionamento por 06 (seis) meses e cassação do alvará de funcionamento, respectivamente.

Desta forma, e sendo a primeira infração ocorrida no estabelecimento, pois datada de 05 de setembro de 2005, indico com espeque no art. 3º, inciso I, da Lei nº 2.636/98, a pena de advertência ser aplicada a empresa denunciada.

Aracaju 22 de novembro de 2005

Clóvis Barbosa de Melo
Procurador Geral do Município

RECEBIDO.

Em 14/12/05

AS 16:00 HORAS

Deftado L. Passos
Assessor de Gabinete (13-711)

A Coordenadoria de defesa do consumidor.

Em, 14/12/05.

Nilson Nascimento Lima
Secretário Mun. de Finanças



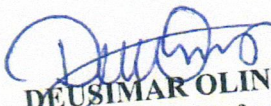
**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO**

**PRCOESSO: 7757/05
FOLHA: 27**

AO ARQUIVO.

Tomadas as devidas providências, encaminhe-se esse processo para arquivo.

Aracaju, 07 de março de 2006


DEUSIMAR OLINDA ALVES
Coordenadora de Defesa do Consumidor
Matrícula 400.601

ANEXOS**ANEXO A – Lei 2.636/98 Município de Aracaju**

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
Secretaria Municipal de Governo**

LEI Nº 2.636, DE 24.09.1998

Dispõe sobre sanções administrativas a estabelecimentos bancário infrator do direito do consumidor e dá outras providências. (Inserido o Dec. nº 663/2005 e Leis 2.015/1993 e 3.128/2003).

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU:

Faço saber que a Câmara de Vereadores de Aracaju aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal de Aracaju, no âmbito de suas competências, obrigado a aplicar sanções administrativas quando dos abusos ou infrações cometidas pelos estabelecimentos de prestação de serviços bancários ao consumidor no que se refere no tempo de espera para atendimento ao usuário.

Parágrafo Único – Caracterizar-se-á abuso ou infração dos estabelecimentos bancários, para os efeitos desta Lei, aqueles casos em que, comprovadamente, o usuário seja constrangido a um tempo de espera para atendimento superior a quinze minutos.

Art. 2º - Para comprovação do tempo de espera, os usuários apresentarão o bilhete da “**SENHA**” de atendimento, onde constará impresso mecanicamente, o horário de recebimento da “Senha” e o horário do atendimento do cliente.

Parágrafo 1º – Os estabelecimentos bancários que ainda não fazem uso deste sistema de atendimento, com senhas, ficarão obrigados a fazê-lo no prazo definido na regulamentação desta Lei.

Parágrafo 2º- Os estabelecimentos bancários não cobrarão qualquer importância pelo fornecimento obrigatório de senhas de atendimento.

Art. 3º - As sanções administrativas serão aplicadas quando da reincidência de abusos ou infrações, sendo:

- I - Advertência quando da primeira infração ou abuso;
- II - Multa;
- III - Suspensão do Alvará de Funcionamento por 06 (seis) meses;
- IV - Cassação do Alvará de Funcionamento.

Art. 4º - Os procedimentos administrativos que trata esta Lei serão aplicados de acordo com as normas vigentes, atendendo-se:

Parágrafo 1º - Os procedimentos administrativos que trata o caput deste artigo serão aplicados quando da denúncia à **Coordenadoria de Defesa do Consumidor** por um munícipe consumidor ou entidade da sociedade civil, legalmente constituída e devidamente acompanhada de provas práticas.

Parágrafo 2º - A **Coordenadoria de Defesa do Consumidor** determinará as providências devidas com apuração dos fatos, e após encaminhará a **Procuradoria Geral do Município** para indicação da aplicação imediata das sanções previstas nesta Lei.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio “**Ignácio Barbosa**”, em Aracaju, 24 de setembro de 1998.

JOÃO AUGUSTO GAMA DA SILVA

Sérgio Barreto de Melo

José Augusto Gama da Silva

Maria Lúcia de Oliveira Falcon

Waldemar Bastos Cunha

Eduardo Porto Filho

ANEXO B – Decreto nº 663/05**DECRETO N.º 663, DE 08.08.2005**

Regulamenta a lei nº 2.636, de 24 de setembro de 1998, que dispõe sobre sanções administrativas a estabelecimentos bancários que infringirem direitos do consumidor e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU, no uso das atribuições que lhe confere o art. 54, inciso I, alínea “a”, combinado com o art. 120, inciso IV, ambos da Lei Orgânica do Município de Aracaju, e

CONSIDERANDO a dificuldade verificada na implementação da Lei nº 2.636, de 24 de setembro de 1998, inicialmente regulamentada pelo Decreto nº 113, de 15 de abril de 2002, em que se atribuiu ao PROCON/SE a competência para fiscalizar e aplicar as sanções previstas no mencionado diploma normativo;

CONSIDERANDO que o Município de Aracaju possui órgãos próprios de controle das atividades desenvolvidas pela iniciativa privada, podendo utilizar-se do seu poder de polícia para fiscalizar e punir condutas que desbordem dos limites da lei;

CONSIDERANDO que é do interesse público a regulamentação e exeqüibilidade da lei nº 2.636, de 24 de setembro de 1998, porquanto ser dever dos estabelecimentos bancários proporcionar aos seus clientes melhores condições de atendimento;

CONSIDERANDO, finalmente, o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado no Recurso Extraordinário nº 432789, em que se reconheceu a legitimidade dos Municípios para exercer a fiscalização e aplicar penalidades a estabelecimentos bancários que não prestem aos seus clientes um serviço de atendimento digno e profissional,

DECRETA

Art. 1º - A lei nº 2.636, de 24 de setembro de 1998, que dispõe sobre sanções administrativas a estabelecimentos bancários que infringirem direitos do consumidor, fica regulamentada nos termos deste Decreto, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Art. 2º - Compete à Coordenadoria de Defesa do Consumidor, vinculada à Secretaria Municipal de Finanças, zelar pelo cumprimento das disposições contidas neste Decreto e na Lei Municipal nº 2.636, de 24 de setembro de 1998, e aplicar as sanções cabíveis.

Art. 3º - Para efeito deste Decreto considera-se:

I – Cliente: todo consumidor que, no âmbito da agência bancária e posto de atendimento, utilizar-se de caixas e dos equipamentos de auto-atendimento;

II – Fila de Atendimento: aquela que conduz o cliente aos caixas e equipamentos de auto-atendimento;

III – Tempo de espera: aquele computado desde a entrada do cliente na fila de atendimento até o início deste.

§1º – Para cumprimento do disposto no inciso III deste artigo, as agências e postos de atendimento dos estabelecimentos bancários deverão entregar senha de atendimento aos clientes, na qual será computado, mediante impresso mecânico, o tempo de espera.

§2º - O horário de início do atendimento pelo caixa deverá, também, ser registrado no mesmo comprovante, o qual deverá ser devolvido ao cliente.

Art. 4º - A denúncia, para fins de aplicação das sanções previstas neste Decreto, poderá ser feita por qualquer cliente quando:

I – o tempo de espera tenha sido superior a 15 (quinze) minutos;

II – as agências e/ou postos de atendimento dos estabelecimentos bancários não disponibilizarem os meios necessários para o cômputo do tempo de espera nos termos dos parágrafos anteriores do artigo 3º.

Art. 5º Não será considerada infração à lei nem a este decreto, desde que devidamente comprovada, quando a ocorrência do inciso I, do art. 4º, decorrer de:

I – força maior, tais como falta de energia elétrica e problemas relativos à telefonia e transmissão de dados;

II – greve promovida pelos bancários.

Art. 6º - A denúncia deverá ser apresentada à Coordenadoria de Defesa do Consumidor, vinculada à Secretaria Municipal de Finanças, no prazo máximo de dois dias úteis, contados da data da ocorrência do fato denunciado, mediante Termo de Denúncia acompanhado do comprovante de seu tempo de espera, na hipótese prevista no inciso I do artigo 5º.

§1º - O Termo de Denúncia conterá, sob pena de invalidade, nome completo do denunciante, número da carteira de identidade, endereço residencial, telefone de contato e assinatura do cliente/denunciante e de duas testemunhas do fato denunciado, bem como o endereço da agência bancária ou posto de atendimento, objeto da denúncia.

§2º - Fica dispensada a utilização de formulário oficial para elaboração do Termo de Denúncia.

§3º - As denúncias apresentadas contra uma mesma agência bancária ou posto de atendimento, no mesmo dia, acarretarão a aplicação de uma só sanção.

Art. 7º - A aplicação de qualquer sanção está condicionada à prévia notificação da agência bancária ou posto de atendimento, por meio de correspondência com aviso de recebimento a

ser expedida pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor no prazo de três dias, contados do recebimento da denúncia.

§ 1º - Da data do recebimento da notificação, a agência bancária ou o posto de atendimento terão o prazo de 10 (dez) dias para a apresentação de defesa dirigida à Coordenadoria de Defesa do Consumidor.

§ 2º - Não apresentada defesa ou na hipótese de seu desacolhimento, a Coordenadoria de Defesa do Consumidor aplicará a sanção cabível, nos termos da lei 2.636, de 24 de setembro de 1998, e deste Decreto.

§ 3º - Da data do recebimento da correspondência relativa à aplicação da sanção, caberá recurso no prazo de 10 (dez dias) dirigido ao Conselho Municipal de Contribuintes.

§ 4º - Os recursos interpostos em decorrência da aplicação de sanção têm efeito suspensivo e serão julgados no prazo de dez dias, prorrogáveis por igual período, desde que devidamente motivado.

Art. 8º - De acordo com a lei nº 2.636, de 24 de setembro de 1998, o descumprimento às suas disposições, bem como às deste Decreto, acarretará ao infrator a imposição das seguintes sanções:

I – Advertência quando da primeira infração ou abuso;

II – Multa no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais);

III – Suspensão do Alvará de Funcionamento por 06 (seis) meses;

IV – Cassação do Alvará de Funcionamento.

Art. 9º - A denúncia relativa a fato novo, apresentada após a aplicação de qualquer sanção, acarretará nova sanção, salvo se existir recurso pendente de julgamento.

Art. 10 – Os recursos advindos das multas serão recolhidos à conta única da Prefeitura Municipal de Aracaju.

Art. 11 - As agências bancárias e os postos de atendimento deverão cumprir as disposições previstas na mencionada lei e neste decreto no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data de publicação deste decreto.

Art. 12 – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 – Ficam revogadas as disposições em contrário, especialmente o Decreto nº 113, de 15 de abril de 2002.

Palácio “**Ignácio Barbosa**”, em Aracaju, 08 de agosto de 2005; 184º da Independência; 117º da República e 150º da Emancipação Política do Município.

MARCELO DÉDA

Edvaldo Nogueira

Nilson Nascimento Lima

Clóvis Barbosa de Melo