

Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da Vara de Falências e Concordatas

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CGC 28305936/0001-40, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais, vem, com a presente, mover

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER
com pedido liminar**

em face de

1. BANCO ITAÚ S/A, Praça Pio X, n.º 99/5º andar, Centro, nesta cidade, CEP: 20.040-020; CNPJ: 60.701.190/0001-04;
2. BANCO BANERJ S/A, Praça Pio X, n.º 99/5º andar, Centro, nesta cidade, CEP: 20.040-020; CNPJ: 33.885.724/0001-19;
3. BANCO ABN AMRO REAL, Av. Rio Branco, n.º 70, Centro, nesta cidade, CEP: 20.040-000; CNPJ: 33.066.408/0001-17;
4. BANCO BASA, Rua da Assembléia, n.º 35, Centro, nesta cidade;
5. BANCO NORDESTE DO BRASIL, Rua do Rosário, n.º 103 70, Centro, nesta cidade;
6. BANCO SANTANDER MERIDIONAL, Av. Presidente Vargas, n.º 529, Centro, nesta cidade;
7. BANCO BANESTES, Rua do Rosário, n.º 160-A, Centro, nesta cidade;
8. BANCO BANESPA, Av. Presidente Vargas, n.º 100, Centro, nesta cidade;
9. BANCO BANRISUL, Av. Presidente Vargas, n.º 463, Centro, nesta cidade;
10. BANCO BEMGE, Av. Presidente Vargas, n.º 502/21º andar, Centro, nesta cidade;
11. BANCO CREDIBANCO, Av. Presidente Vargas, n.º 642-A, Centro, nesta cidade;
12. BANCO NOSSA CAIXA, Rua da Candelária, n.º 65-Loj. A, Centro, nesta cidade;
13. BANCO BRADESCO, Rua Primeiro de Março, n.º 45/3º andar, Centro, nesta cidade;
14. BANCO BCN, Rua Primeiro de Março, 33/6º andar, Centro, nesta cidade;

15. BANCO SUDAMERIS BRASIL,, Rua da Quitanda, n.º 70, Centro, nesta cidade;
16. BANCO SANTANDER, Rua da Assembléia, n.º 92 Centro, nesta cidade;
17. BANCO MERCANTIL DO BRASIL, Rua Buenos Aires, n.º 90/4º andar, Centro, nesta cidade;
18. BANCO HSBC BANK BRASIL, Rua da Assembléia, n.º 66-Subsolo, Centro, nesta cidade;
19. BANCO UNIBANCO, Rua Uruguaiana, n.º 94, Centro, nesta cidade;
20. BANCO SAFRABANK, Praça Pio X, n.º 17, Centro, nesta cidade;
21. BANCO BANKBOSTON, Av. Rio Branco, n.º 110, Centro, nesta cidade;
22. BANCO BBV BANCO, Av. Presidente Vargas, n.º 309/3º andar, Centro, nesta cidade;
23. BANCO CITIBANK, Rua da Assembléia, 100/9º andar, Centro, nesta cidade

na pessoa de seus representantes legais, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

I.- Da legitimidade do Ministério Público –

1.- O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, segundo preceitua o art. 127 da CR.

2.- Nos termos do art. 82, inciso I da Lei n.º 8078/90 e do art. 5.º da Lei n.º 7347/85, incumbe ao MP a defesa dos direitos transindividuais dos consumidores, através da propositura de ação civil pública.

3.- Por outro lado, nos termos do art. 81, Par. Único da Lei n.º 8078/90, estão compreendidos na definição de interesses transindividuais as seguintes espécies de direitos: (i) direitos difusos – de natureza indivisível, tendo titulares indetermináveis, que estão relacionados por circunstâncias de fato; (ii) direitos coletivos – de natureza indivisível, tendo titulares determináveis que estão unidos por uma relação jurídica de base e (iii) direitos individuais homogêneos – de natureza divisível, tendo titulares determináveis que estão relacionados por uma situação fática (origem comum).

4.- Consoante a doutrina pátria, muitas vezes, uma mesma situação pode importar em lesão concomitante a mais de uma categoria de direitos transindividuais. Admite-se, nestas hipóteses, que em uma mesma ação civil pública se discutam, por exemplo, direitos difusos e

individuais homogêneos, ou direitos coletivos e individuais homogêneos. Neste sentido, importa transcrever a lição do professor Hugo Nigro Mazzilli:

“Para a defesa na área cível dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos, e, em certos casos, até mesmo para a defesa do próprio interesse público, existem as chamadas ações civis públicas ou ações coletivas. *Nelas, não raro se discutem interesses transindividuais de mais de uma natureza*. Assim, numa ação coletiva, que vise a combater aumentos ilegais de mensalidades escolares, bem como pretenda a repetição do indébito, estaremos discutindo a um só tempo, interesses coletivos em sentido estrito (a ilegalidade em si do aumento, que é compartilhada de forma indivisível por todo o grupo lesado) e, também interesses individuais homogêneos (a repetição do indébito, proveito divisível entre os integrantes do grupo lesado)”. (Grifos nossos – Hugo Nigro Mazzilli. *A defesa dos interesses difusos em juízo – 12ª edição*. Editora Saraiva, 2000, páginas 49 e 50).

5.- A presente ação civil pública fundamenta-se, em síntese, no fato de que não está sendo cumprida, pelas rés, embora vigente, a Lei Municipal n.º 2.861/99 (fls. 05/06), que prevê que as agências bancárias disponham de pessoal suficiente para o atendimento a seus usuários em tempo razoável, que arbitra em 20 (vinte) minutos.

6.- Ademais, para viabilizar a fiscalização, pelo consumidor, de que esteja a seus postos todo o pessoal designado para o setor de caixas, referido diploma obriga as rés, ainda, a afixar em local de fácil visualização (entrada das agências) a escala de horário dos empregados designados para tanto.

7.- Outrossim, a norma legal referida determina que o atendimento preferencial a idosos, gestantes e deficientes seja organizado de modo a franquear a referidos consumidores em desvantagem o número de quinze assentos com encosto de onde possam aguardar acomodados o atendimento, mediante a distribuição de uma senha numérica.

8.- Finalmente, o diploma referido prevê que a nenhuma das rés é dado discriminar clientes e não clientes para o efeito de receber o pagamento de contas até a data do respectivo vencimento.

9.- Ocorre que, não obstante esteja em pleno vigor desde os idos de 1999, as instituições réis simplesmente se recusam a adotar as medidas que a Lei n.º 2.861/99 determina.

10.- Desta forma, o Ministério Público é parte legítima para o ajuizamento desta ação visando à condenação das investigadas ao cumprimento das disposições da Lei municipal n.º 2861/99, pois é difusa a natureza dos interesses em jogo, haja vista ser indeterminado o número de seus titulares, membros da coletividade como um todo, potencial usuária dos serviços bancários que tem direito a exigir das réis o cumprimento das disposições legais referidas.

II.- Dos fatos –

11.- Ainda que repetidas pesquisas veiculadas pela mídia nacional revelem o fato notório de que as réis detém os mais expressivos marcos de crescimento econômico do País sem que a crise que o assola venha também a atingi-las – antes, parece açodar-lhes a expansão do lucro – não vêm as mesmas, de seu turno, demonstrando preocupação em respeitar o direito do consumidor.

12.- Afinal, basta adentrar qualquer agência bancária deste município para verificar que pequenas medidas já seriam suficientes para avançar significativamente na forma de prestação dos serviços bancários autorizados pelo Poder Público, poupando aos consumidores de um modo geral toda uma série de aborrecimentos e perda de tempo que o mau gerenciamento daquelas agências lhes impõe.

13.- Por um lado, causa espécie a formação de longas filas de usuários à espera de atendimento que, muito freqüentemente, deve-se à falta de pessoal suficiente designado para prestá-lo. É que é prática corriqueira das réis desviarem aqueles empregados para a execução de outras funções administrativas, desfalcando então a prestação do serviço de atendimento ao público do número suficiente de funcionários para torná-lo rápido e eficiente.

14.- O resultado desta prática foi, aliás, constatado no curso de inspeção oficial levada a cabo para fiscalizar o cumprimento daquelas disposições legais durante a investigação que serve de base à presente: enquanto em uma agência havia, por exemplo, nove guichês para acolhimento do público, tão-só dois empregados efetivamente prestavam aquele serviço, ao passo que vinte usuários formavam fila para esperar a vez de serem atendidos (fls. 263).

15.- Neste contexto, não é por menos que em 2000, a Central de atendimento do BC recebeu 24.099 (vinte e quatro mil e noventa e nove) reclamações com relação às filas nos bancos, o que já levou o próprio Banco Central a anunciar que, a partir de abril deste ano, fará publicar em seu portal na Internet relação dos dez piores bancos em relação ao atendimento de clientes.

16.- Outrossim, nem mesmo a boa idéia de instituir um guichê preferencial para o atendimento de consumidores cujo estado de saúde lhes dificulte longas esperas em pé, especificamente gestantes, deficientes e idosos, tem produzido os efeitos para que foi concebida.

17.- É que, com não mais de um empregado destacado pelas rés para atendê-los, o tempo de espera a que os mesmos são submetidos acaba por até eventualmente superar aquele que os demais usuários são obrigados a suportar.

18.- Seria simples solucionar esta questão caso estivessem as rés imbuídas do espírito de respeito ao direito do consumidor. A própria lei municipal referida acima já cria um mecanismo que, ainda que não implique a prestação do serviço bancário de forma mais célere, permite, pelo menos, que não se abuse da capacidade física daqueles usuários de permanecer em pé até que finalmente chegue a vez de serem atendidos.

19.- Isto porque, pelo sistema que articula, ainda que sem aumentar o número de caixas destacados para o atendimento preferencial, as agências das instituições rés ficam obrigadas a disponibilizar 15 (quinze) assentos de onde os usuários referidos possam aguardar sem esforço a prestação do serviço de que necessitam.

20.- Outra disposição da lei em tela que tem sido reiteradamente descumprida pelas rés refere-se à vedação expressa quanto à discriminação entre clientes e não clientes para o efeito de receber o pagamento de contas até a data do respectivo vencimento.

21.- Segundo também divulgado pela mídia nacional, fato notório, algumas das instituições rés chegam ao cúmulo de cobrar encargos de em média R\$ 3,00 (três reais) para receber pagamentos de contas, no vencimento, de não clientes, em ostensiva atitude de discriminação relativa à prestação do serviço público autorizado.

22.- Por outro lado, nos autos do Inquérito Civil Público que fundamenta a presente, o MP estadual em parceria com o PROCON executou em 27 de dezembro de 2001, inspeção oficial em 18 (dezoito) agências

bancárias no Centro do Rio de Janeiro visando a promover a fiscalização extrajudicial do cumprimento destas disposições legais. Como nenhuma delas estivesse adequada às mesmas, a Administração Pública estadual lavrou o competente auto de constatação infracional daquela lei para aplicar-lhes a multa administrativa cabível.

23.- Aliás, convém destacar que a cultura de desrespeito às leis em vigor nutrida pelas rés, sobretudo àquelas que digam com a proteção ao consumidor, pode ser detectada não só pelo descumprimento disseminado da lei em questão pelas investigadas, mas também pela audaz iniciativa das mesmas de obter perante os Tribunais Superiores pronunciamentos que as situe fora do âmbito de incidência do próprio CODECON.

24.- A situação ganha contornos até patéticos com a declaração de um gerente de uma das agências bancárias fiscalizadas pelo PROCON que, ao impedir por mais de 50 (cinquenta) minutos o acesso dos fiscais designados pelo Exmo. Sr. Dr. Rodrigo Lopes, Secretário de Estado de Defesa do Consumidor, para executarem aquela operação, justificou: 'isto aqui é uma propriedade privada!' (fls. 265/266), como se a ordem jurídica pátria estivesse suspensa nas dependências daquela estrangeira instituição bancária.

III.- Do Direito –

a) Da constitucionalidade e injustificado descumprimento da Lei n.º 2861/99 –

25.- O inquérito civil público em que se alicerça a presente foi instaurado em 14 de novembro de 2001 em razão de reclamação protocolizada junto ao Centro de Apoio Operacional de Defesa do Consumidor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em 16 de março de 2000 requerendo 'que esta lei seja cumprida' (fls. 05).

26.- De pronto, o Promotor de Justiça então incumbido da investigação referida requisitou das instituições bancárias constantes dos ofícios às fls. 09/14 manifestação quanto ao injustificado descumprimento daquele diploma legal.

27.- As respostas oferecidas pelas mesmas, por sua vez, limitavam-se a alegar que, a seu juízo, a Lei n.º 2861/99 padecia de inconstitucionalidade e, por isso, reservavam-se o alegado direito a simplesmente 'fazer-de-conta' que a mesma não existia.

28.- Fundamentavam então seu entendimento em que a lei em questão dispunha sobre matéria que refoge à regulamentação municipal e 'é de competência exclusiva da União' (fls. 24), visto que o art. 192, inciso IV da Constituição da República reza que

'Art. 192 - O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

(...)

IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;'

29.- Em razão de referido entendimento, o sindicato dos bancos do estado do Rio de Janeiro chegou a ajuizar perante o E. TJERJ representação de inconstitucionalidade visando a Lei n.º 2861/99, mas o Órgão Especial do Pretório Superior estadual fluminense sequer conheceu de referida ação, decidindo que 'não tem o sindicato dos bancos do estado do Rio de Janeiro titularidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade' (fls. 182).

30.- Conseqüentemente, a lei em questão continuou em pleno vigor mas nem por isso as instituições rés decidiram passar a cumpri-la.

31.- Por outro lado, mesmo quanto ao mérito, aquela representação estaria fadada ao insucesso, pois encontram-se igualmente em vigor todas as demais leis municipais da Federação que tratam da normatização da burocracia das agências bancárias, assunto predominantemente local que se insere na competência legislativa municipal (art. 30, I, CR).

32.- Diversos casos vêm sendo decididos pelo Poder Judiciário com base nesta orientação. A Lei n.º 3018/99, do município de Nova Iguaçu, por exemplo, fixou 'o prazo máximo de 25 (vinte e cinco) minutos' para os estabelecimentos bancários atenderem seus clientes (fl. 279).

33.- Em recente decisão do Juizado Especial Cível daquela comarca, o banco Bradesco foi condenado a pagar indenização por danos materiais e morais a usuário de seus serviços, que permaneceu na fila por uma hora e cinquenta minutos. Para aquele r. Juízo, ao afastar a já surrada tese de inconstitucionalidade da lei referida, a obrigação dos bancos

conferirem tratamento digno ao consumidor está dentro 'da mais estrita e absoluta esfera legislativa municipal prevista no art. 30, inciso II da Constituição' (fls. 233).

34.- Aprofunda, por outra, a exploração da *quaestio* o esclarecedor teor do parecer da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte (fls. 151/158) no Mandado de Segurança n.º 02499066273-6 impetrado contra os efeitos da Lei municipal n.º 7617/99, que 'estabelece período máximo de permanência de clientes' em filas em agências bancárias.

35.- Advoga-se ali que é inaplicável o art. 192 da CR para fundamentar a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal que reprime filas intermináveis, pois a criação de regras para 'a prestação de serviço de utilidade pública' insere-se na esfera de atuação do município. Isto porque nada tem a ver com as regras do sistema financeiro nacional, que se referem, por sua vez, à captação de poupança, atuação no mercado financeiro etc.

36.- Logo,

'ao disciplinar o tema, impondo aos bancos o ônus de oferecer um serviço público digno, com o objetivo de coibir filas intermináveis, regrando o tempo máximo de permanência dos munícipes nas mesmas, o legislador municipal visou tão-somente a diminuir o desconforto, o prejuízo e o constrangimento físico e emocional provocado pelas longas filas. Não pode isso implicar interferência no sistema financeiro nem, tampouco, no propalado funcionamento unificado da rede bancária'.

37.- Referido parecerista equipara os dispositivos legais em exame a limitação administrativa que o Poder Público impõe às instituições bancárias para 'humanizar o serviço (de utilidade pública) bancário, como forma de promoção da paz social, dentro de uma realidade local'. Invoca, neste sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles acerca do tema. Para este autor,

'As limitações administrativas representam modalidades de expressão da supremacia geral que o Estado exerce sobre as pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e das

atividades individuais ao bem estar da comunidade'

38.- Acrescenta, aliás, que a competência exclusiva da União para legislar sobre o funcionamento e fiscalização da rede bancária

'não torna os bancos imunes à ação das outras esferas de governo (estados federados e municípios), no tocante às suas competências constitucionalmente asseguradas.'

39.- Neste ponto, releva repetir que o 'funcionamento' da rede bancária a que alude o art. 192, CR, refere-se à atividade que desenvolve no âmbito do próprio Sistema Financeiro Nacional, visto que aquele preceito constitucional está inserto no capítulo IV da Carta Política que trata daquele Sistema.

40.- Também a fiscalização a que se refere o art. 163 da CR diz com a atuação dos bancos junto ao mesmo, pois o Legislador Constitucional quis que a União fiscalizasse as operações financeiras que as instituições bancárias protagonizam.

41.- Saliente-se, por oportuno, que as leis municipais em questão e sobretudo a Lei municipal n.º 2861/99 nada abordam quanto a questões financeiras, monetárias, creditais etc. Visam, isto sim, a fixar prazo máximo a que se pode submeter o consumidor carioca para ser atendido em uma agência bancária, assunto, como visto, de interesse predominantemente local.

42.- Nesta esteira orienta-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Senão, vejamos:

'Mandado de Segurança. Lei 8192/98, do Município de Porto Alegre. 'Lei da Fila'. Constitucionalidade e legalidade. Inteligência dos arts. 30, II; 48, XIII; 163, IV e 192, IV da Constituição Federal; dos arts. 4, VIII e 10, IX da Lei 4595/64 e dos arts. 45, 56 e 57 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre'.

'Lei municipal que regulamenta o tempo para atendimento dos usuários das agências bancárias se insere dentro da esfera de competência legislativa do município, porquanto não visa a interferir no funcionamento e exercício das

atividades subordinadas à lei 4595/64, antes, tem por escopo disciplinar situação peculiar própria no que tange ao atendimento regular dos municípios em seu âmbito. Doutrina de Hely Lopes Meirelles acerca da polícia das atividades urbanas em geral . Ação improcedente, liminar cassada. (MS 01198.624593, 05-02-99).'

43.- Em nível superior (nacional), o STJ tem decidido que não há que falar de inconstitucionalidade da normatização municipal do funcionamento das agências e estabelecimentos financeiros.

44.- Assim é que, provocado para se pronunciar acerca da constitucionalidade da Lei municipal n.º 2983/94, do município de Pindamonhangaba, que previa a obrigatoriedade de sanitários nas agências bancárias daquela entidade da federação, o Pretório Superior, pelo voto vencedor da relatora, Ministra Eliana Calmon, estabeleceu, cf. fls. 267/269, que

'(T)emos entendimento de que, em matéria de normatização das agências e estabelecimentos financeiros, as três ordens políticas, União, Estado e Município, participam, dentro de suas esferas de competência, no que se identifica competência concorrente para tal atividade legislativa (art. 23 e 24 da CF/88) (...)' (REsp. 259.964-SP)

45.- Por outro lado, foi o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE n.º 208383-6, DJU n.º 106-E, p. 18, de 07-06-99, que pôs uma pá de cal na alegação das rés quanto ao mérito da questão em exame, i.e., a suposta inconstitucionalidade do comando municipal que obrigou as agências bancárias, naquele caso, a instalar em suas dependências bebedouros e sanitários.

46.- Conforme decidido então, a matéria sobre a qual versa a presente lei municipal, i.e., 'a adequação do sistema bancário ao melhor atendimento da coletividade não invade a competência da União que disciplina o funcionamento dos bancos' (fls. 168).

47.- No aresto referido, tratava-se de alegação de inconstitucionalidade de lei do município de Caraguatatuba – SP.

48.- Referida alegação foi, desde logo, rechaçada pelo voto vencedor do relator, Ministro Néri da Silveira, para quem

'em relação à alegação de afronta ao art. 30, I, da Constituição Federal, tem-se que, ao contrário do que afirmado pela recorrente, o aresto recorrido deu correta interpretação ao referido dispositivo. O município, ao legislar sobre a instalação de sanitários e bebedouros em agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, o fez dentro de sua competência estatuída no art. 30, I, da CF.'

49.- Adotou, em seu voto, o eminente relator, ademais, esclarecedor trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República perfilhando o mesmo posicionamento. Vejamos:

'Quanto à matéria de fundo vale ressaltar que não há que se falar em ofensa aos preceitos insertos nos artigos 30, inciso I e II, 48, inciso XIII e 192, inciso IV, todos da Carta Federal.

Compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, a teor do que dispõe o art. 30, inciso I do texto constitucional. Ora, dispor sobre a necessidade de instalação nas dependências bancárias de banheiros (...) longe está de invadir competência constitucionalmente prevista com relação ao disciplinamento de matéria financeira, e do funcionamento das instituições financeiras (...); nem tampouco diz respeito à estruturação do Sistema Financeiro Nacional, este sim, que deverá estar regulado em lei complementar (art. 192, inciso IV, também da Carta Federal).

Não há que se dizer que a legislação municipal estaria dispondo sobre a organização, o funcionamento e as atribuições de instituição financeira. Esta está tão-somente dispondo sobre a adequação dos estabelecimentos bancários para melhor atendimento da coletividade. Nestes termos o voto condutor do aresto recorrido, que ora transcrevemos:

Compete aos municípios, nos termos do art. 30, I, CR, legislar sobre assuntos de interesse local.

É assunto de interesse local a disciplina do comércio, de qualquer natureza, e da prestação de serviços.

Portanto, desde que não haja colidência entre a legislação municipal com norma superior em assuntos tais, não há campo para o reconhecimento do apontado vício.

Por outro lado, não se aplicam à espécie os preceitos constitucionais invocados pela apelante e nem eles a beneficiam.

O art. 48, inciso XIII confere competência para o Congresso Nacional dispor sobre as instituições financeiras e suas operações. O art. 192, inciso VI, por seu turno, aduz que o sistema financeiro será regulado por lei complementar, que disporá inclusive, sobre a organização, o funcionamento e as atribuições das instituições financeiras públicas ou privadas.

Esses dois preceitos, evidentemente, não obstam a competência municipal para dispor sobre assunto de interesse local, como o tratado nos autos. Estabelecem competência para a estrutura do sistema financeiro, destinado a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade. O caput do art. 192 da CR dá o exato limite da norma.

Por outro lado, a Lei Federal n.º 7102/83 veda o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro que não possua sistema de segurança aprovado pelo Banco Central, hipótese diversa da tratada nos autos. E a competência fiscalizadora do Banco Central em nada colide com a competência fiscalizadora municipal, quando esta limita-se a disciplinar assunto de interesse local relativo à adequação de estabelecimentos bancários para melhor prestação de serviços à coletividade.

Não há inconstitucionalidade alguma e o objetivo da apelante somente poderá ser atingido pela via legislativa'

50.- Nem outra poderia ser a orientação da jurisprudência do Pretório Excelso. Afinal, o preceito constitucional invocado pelas investigadas para, ilegalmente, se abster de cumprir as disposições em exame refere-se, como visto, ao sistema financeiro e à atividade econômica, temas que, por óbvio, só a União tem o poder de disciplinar e que, com efeito, os ditames da Lei municipal n.º 2861/99 não têm a pretensão de regular. Até-m-se, esta, isto sim, à referida 'adequação do sistema bancário ao melhor atendimento da coletividade', matéria de interesse predominantemente local, daí porque está em pleno vigor.

b) Da violação concomitante a preceitos específicos do CODECON:

51.- Em primeiro lugar, o Código de Defesa do Consumidor, por determinação expressa, é aplicável ao serviço bancário que as entidades rés fornecem, *ex vi* do art. 3º, § 2º de referido Diploma legal, que dispõe:

'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.*' (gn)

52.- José Reinaldo da Lima Lopes, neste aspecto, esclarecendo a razão de ser de referido dispositivo, acentua que

'é fora de dúvida que os serviços financeiros, bancários e securitários encontram-se sob as regras do Código de Defesa do Consumidor. Não

só existe disposição expressa na Lei n.º 8078/90 sobre o assunto (art. 3º, § 2º), como a história da defesa do consumidor o confirma, quando verificamos que a proteção aos tomadores de crédito ao consumo foi das primeiras a ser criada. De outro lado, nas relações das instituições financeiras com seus '*clientes*' podem-se ver duas categorias de agentes: os tomadores de empréstimos (*mutuários*) e os investidores (*depositantes*).' (In Consumidor e Sistema Financeiro, artigo para a revista Direito do Consumidor, n.º 19)

53.- Para Nelson Nery Júnior, por outro lado,

'caracterizam-se os serviços bancários como relações de consumo em decorrência de quatro circunstâncias, a saber: a) por serem remunerados; b) por serem oferecidos de modo amplo e geral, despersonalizado; c) por serem vulneráveis os tomadores de tais serviços, na nomenclatura própria do CDC; d) pela habitualidade e profissionalismo na sua prestação.' (In Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, p. 470).

54.- O STJ, por outro lado, já se manifestou sobre a matéria e, pelo voto condutor da Ministra Nancy Andrighi, decidiu que

'Da aplicabilidade do CDC às instituições financeiras – no que respeita à violação aos arts. 2º e 3º do CDC, deve-se mencionar que a aplicabilidade do CDC às instituições financeiras, nos termos do v. acórdão recorrido, encontra-se em consonância com a jurisprudência dominante deste C. STJ, verbis:

**CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.
BANCOS. CLÁUSULA PENAL; LIMITAÇÃO EM 10 %.**

1.- Os bancos, como prestadores de serviços especialmente contemplados no artigo 3º, parágrafo segundo, estão submetidos às disposições do Código de Defesa do Consumidor.

A circunstância de o usuário dispor do bem recebido através de operação bancária, transferindo-o a terceiros, em pagamento de outros bens ou serviços, não o descaracteriza como consumidor final dos serviços prestados pelo banco.
(...)
(REsp. n. 57974/RS, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, unânime, DJ 29/05/95).

55.- Logo, considerando que o direito que as disposições da Lei municipal em vigor (Lei n.º 2861/99) visam a proteger também foi objeto da preocupação do próprio CODECON, mesmo que a cerebrina alegação de inconstitucionalidade daquela espécie normativa pudesse de qualquer modo prosperar, as rés não escapariam do dever de prestar atendimento adequado ao consumidor. Senão vejamos:

56.- A prestação de serviços bancários com a designação de pessoal insuficiente para permitir o atendimento ao consumidor de forma rápida e eficiente provoca riscos à saúde contra os quais as rés, na qualidade de fornecedoras daqueles serviços, têm o dever de protegê-lo. Não é outra a dicção do art. 6º, inciso I do CODECON:

Art. 6º – São direitos básicos do consumidor:

I – a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

57.- Essa preocupação do legislador com a saúde do consumidor é tão relevante que aparece ainda no art. 8º do mesmo Diploma legal que dispõe que

'Art. 8º – Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou à segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.'

58.- É evidente que, ao submeter o consumidor a filas intermináveis, que implicam espera que, como no caso de Nova Iguaçu, referido acima,

chega a 1h50m, impõem as investigadas aos usuários dos serviços bancários, desconforto, prejuízo e constrangimento físico e emocional, que deveriam, a teor do dispositivo referido acima, evitar.

59.- Isto se repete, com maior gravidade, quanto ao consumidor em desvantagem (idosos, gestantes e deficientes) que, apesar de não gozarem de estado de saúde que recomende que permaneçam em pé por longos períodos, por vezes são obrigados a fazê-lo à falta de assentos de onde pudessem aguardar sentados pela prestação do serviço bancário, como idealizado pela Lei n.º 2861/99.

60.- O desrespeito aos direitos básicos do consumidor é tão flagrante que, em uma das agências fiscalizadas pelo PROCON e por esse órgão de execução do MP, o setor de caixas estava localizado em seu andar superior, o que obrigou deficiente que, por acaso, adentrava ali na mesma ocasião a despender esforço descomunal para obter o atendimento bancário que necessitava, à falta de outro acesso ao caixa que não por escadas (fls. 263).

61.- Outro aspecto de referida lei que também encontra guarida em disposição do CODECON é o que se refere à afixação da escala de horário dos caixas em local de fácil visualização de modo a permitir que o consumidor fiscalize se todos os empregados designados para atender ao público se encontram de fato disponíveis para fazê-lo.

62.- Assim é que, como preconiza o mesmo art. 6º , inciso III da Lei Consumerista, é direito básico do consumidor

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentam;

63.- Trata-se do dever de informar bem o público consumidor sobre característica importante do serviço de modo a que lhe seja possível saber exatamente o que esperar dele ou, aliás, se está prestado com a devida consideração a seu direito.

64.- Como se vê, a implementação das medidas determinadas pela lei municipal carioca decorre, por outro lado, de comando do próprio Código de Defesa do Consumidor, o que, a uma só vez, demonstra que o respeito ao consumidor recebeu especial tratamento da ordem jurídica pátria (arts. 5º , XXXII, 150, § 5º e 170, V, Constituição da República), mas nem por isso mereceu a necessária consideração das entidades rés.

c) Da violação concomitante à resolução do Banco Central n.º 1878 – 'CODECON Bancário'

65.- Embora, como já destacado, o Pretório Superior haja recentemente decidido que as instituições bancárias não estão acima da Lei Consumerista, o Banco Central, entidade responsável pela execução e administração da política financeira e econômica do País, formulada pelo Conselho Monetário Nacional, baixou em 26 de julho de 2001, a resolução n.º 2878 (fls. 237/242), também conhecida como o CODECON bancário.

66.- Logo, se houvesse qualquer dúvida quanto a aplicabilidade das disposições da Lei n.º 8078/90 quanto aos serviços prestados pelas entidades rés, apesar de o art. 3º de referido Diploma havê-los contemplado expressamente e a jurisprudência de Brasília declarado sua total aplicabilidade, ainda não surgiu quem advogasse que aquela resolução deixasse de obrigar as investigadas.

67.- Entretanto, ainda que a adequação dos estabelecimentos bancários para melhor atendimento da coletividade também esteja regulamentada por referida resolução do Banco Central, nem mesmo esta as instituições rés dispõem-se a cumprir. Senão, vejamos:

68.- O art. 1º, inciso V da resolução n.º 2878 estabelece que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil 'devem adotar medidas que objetivem assegurar':

'V – efetiva prevenção e reparação de danos materiais e morais causados a seus clientes e usuários;'

69.- Ora, é clara violação ao dever referido permitir que o consumidor permaneça à espera de atendimento bancário por período superior a 20 (vinte) minutos, visto que, a uma, o mesmo terá de ter se afastado de suas tarefas laborativas e, pois, deixado de auferir a remuneração respectiva.

70.- A duas, desola o consumidor constatar o desprezo impune que lhe dedicam as instituições rés quanto a seus mais básicos direitos, ainda que disponham de meios materiais suficientes para respeitá-los, mantendo, pelo menos, todos os caixas em funcionamento e afixando em local de fácil visualização dentro de suas agências a escala de horário de trabalho dos mesmos.

71.- Por outro lado, o espírito do art. 9º , inciso I, letras *a, b, c e d* da resolução referida tampouco é preservado pelo atendimento preferencial que as instituições réis praticam hoje. Com apenas um guichê exclusivo para atender pessoas em desvantagem, por vezes o tempo de espera não é adequadamente reduzido de modo a poupar àqueles o sacrifício de se manterem em pé até que o atendimento se realize.

72.- A implantação do sistema concebido pela Lei municipal n.º 2861/99 teria o condão de resolver a questão sem aumentar o número de caixas exclusivos, pois, desde que permaneçam sentados em assentos previamente designados para recebê-los, referidos consumidores não teriam de despender esforço na espera pela prestação do serviço bancário e estaria concretizada a vontade do Presidente do Banco Central, assim como a dos Legisladores municipal e federal.

73.- Outrossim, o dever que a Lei municipal em questão impõe às réis no sentido de conferir a clientes e não clientes paridade de tratamento na execução de serviços decorrentes de convênios também encontra guarida na resolução daquela autoridade financeira. Segundo dispõe o art. 13 da mesma,

'Art. 13 – Na execução de serviços decorrentes de convênios, celebrados com outras entidades pelas instituições financeiras, é vedada a discriminação entre clientes e não clientes, com relação ao horário e local de atendimento.'

74.- Como se vê, sem que as investigadas manifestem qualquer preocupação em adequar a prestação do serviço bancário ao respeito ao direito do consumidor, violam elas todas as disciplinas legais acerca do assunto, como se ao poder econômico que detém, nada nem ninguém pudesse se opor. Referido comportamento, verdadeira política institucional, não só não se compadece com o Estado Democrático de Direito, mas sobretudo promove o desequilíbrio econômico e social cujo aprofundamento por certo compromete a estrutura do Pacto Social.

IV.- Do pedido –

a) Da antecipação da tutela -

75.- Inicialmente, impende frisar que a concessão de antecipação dos efeitos da tutela antes da resposta da parte processual ré não ofende qualquer norma ou princípio constitucional, valendo transcrever a doutrina de Nelson Nery Júnior, no sentido de inexistência de violação ao princípio do contraditório nestes casos, *in verbis*:

“Há, contudo, limitação imanente à bilateralidade da audiência no processo civil, quando a natureza e a finalidade do provimento jurisdicional almejado ensejarem a **necessidade de concessão de medida liminar, inaudita altera pars**, como é o caso da antecipação de tutela de mérito (CPC, art. 273), do provimento cautelar ou das liminares em ação possessória, mandado de segurança, ação popular, ação coletiva (art. 81, parágrafo único do CDC) e ação civil pública. **Isto não quer significar, entretanto, violação do princípio constitucional, porquanto a parte terá oportunidade de ser ouvida, intervindo posteriormente no processo, inclusive com direito a recurso contra a medida liminar concedida sem sua participação.** Aliás, a própria provisoriedade dessas medidas indica a possibilidade de sua modificação posterior, por interferência da manifestação da parte contrária, por exemplo.” (Grifos nossos. In Princípios do Processo Civil na Constituição Federal. Coleção de Estudos de Processo ENRICO TULLIO LIEBMAN – volume 21. Editora Revista dos Tribunais, 5.^a edição, 1999, página 141).

76.- No que concerne ao *fumus boni iuris*, emerge inquestionável, conforme exhaustivamente exposto acima, que as rés estão obrigadas a adotar as medidas determinadas tanto pela Lei municipal n.º 2861/99, como pelo Código de Defesa do Consumidor e pela resolução n.º 2878, todas normas em pleno vigor mas flagrantemente descumpridas pelas rés.

77.- Por outro lado, referido descumprimento é fato notório que independe de prova (art. 334, I CPC), pois seu conhecimento `íntegra o comumente sabido, ao menos em determinado estrato social, por parcela da população a que interesse’ (STJ-3^a Turma, REsp 7.555 – SP, DJU 3.6.91, P. 7425). Logo, está preenchido o requisito da verossimilhança da alegação (art. 273, CPC).

78.- Outrossim, todos os dias milhões de usuários acorrem às agências das rés que, por não contarem com instalações que satisfaçam aos ditames legais, impõem aos mesmos sacrifícios físicos e morais. Por

outra, usuários não clientes das mesmas são a todo momento possíveis vítimas de discriminação em relação a clientes quanto ao pagamento de contas até a data do respectivo vencimento. Salta aos olhos, por isso, que a tutela deve ser antecipada porque há fundado receio de dano irreparável.

79.- Não há, finalmente, perigo de irreversibilidade do provimento antecipado, pois, se, por hipótese improvável, viesse o mesmo a ser revogado, as instituições rés teriam como facilmente restabelecer o modo de prestação dos serviços bancários vigente hoje.

80.- Desta forma, requer o Ministério Público seja deferida a antecipação da tutela, fixando-se, desde logo, o prazo de 10 (dez) dias, a partir da notificação das investigadas, para, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais),

- a) colocarem à disposição de seus usuários pessoal suficiente e necessário no setor de caixas para prestarem-lhes atendimento no prazo máximo de 20 (vinte) minutos em dias normais e 30 (trinta) minutos em véspera ou após feriados prolongados;
- b) informarem a seus usuários em cartaz fixado na entrada das agências a escala de trabalho do setor de caixas colocados à disposição;
- c) reservarem o mínimo de 15 (quinze) assentos com encosto para atendimento de idosos, gestantes, deficientes e pessoas com criança de colo, mediante a distribuição de senha numérica;
- d) prestarem serviços oriundos de convênios sem discriminação entre clientes e não clientes, nem fixação de horário e local de atendimento diversos daqueles previstos para as demais atividades.

b) Da tutela definitiva -

81.- Pelo exposto, requer finalmente o MP

a) a citação das rés para, querendo, contestarem a presente, sob pena de revelia, sendo presumidos como verdadeiros os fatos ora deduzidos;

b) que, após os demais trâmites processuais, seja finalmente julgada procedente a pretensão deduzida na presente ação, condenando-se as rés a cumprirem as disposições da Lei municipal n.º 2861/99, sob pena de pagamento de multa diária, tornando-se definitiva a tutela antecipada;

c) que sejam as rés condenadas a pagar honorários ao CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, à

base de 20% sobre o valor da causa, dado o valor inestimável da condenação, mediante depósito em conta corrente n.º 06621-4, ag. 3403, Banco BANERJ S/A., na forma da Lei n.º 2.819/97.

82.- Protesta-se por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial pela prova testemunhal, por depoimentos pessoais dos representantes legais das rés, bem como pela prova documental superveniente, atribuindo-se à causa, de valor inestimável, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2002

RODRIGO TERRA
Promotor de Justiça