

DÉCIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL nº 2004.001.30034

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO

APELADOS: BANCO BRADESCO S/A E OUTROS

INTERESSADO 1: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL

INTERESSADO 2: BANCO DA AMAZÔNIA S/A

RELATORA: DES. NANCÍ MAHFUZ

CLASSE REGIMENTAL: 3

Apelação cível. Ação civil pública. Normas para estabelecimentos bancários. Lei de Município do Rio de Janeiro nº 2.861/99. Tempo máximo de atendimento aos usuários, bebedouros, sanitários e assentos. Sentença que reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade da referida lei, julgando improcedente o pedido do Ministério Público de condenação dos bancos ao cumprimento das exigências. Rejeição correta das preliminares de ilegitimidade ativa, de inépcia da inicial e de falta de interesse de agir. Decisão que entendeu pela incompetência do Município e pela ofensa aos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia. Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber. Incisos I e II do art. 30 da CF/88. Competência concorrente para baixar normas relativas aos serviços e à fiscalização, pelo § 1º do art. 55 do CDC. Possibilidade do Município fixar normas de interesse e proteção do consumidor. Decisões do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo se inserir na competência do Município legislar sobre matéria de interesse local e de proteção ao consumidor, conforme RE 432.789/SC, RE. 312.050, RE 251.542-6 SP e RE 208.383. Competência do Município para legislar sobre o atendimento ao consumidor pelos bancos, naquilo que não se referir às questões financeiras, ao horário de abertura e fechamento das agências, e outras da competência da União. Tempo de espera para atendimento que não se confunde com o horário de funcionamento da agência.

Inconstitucionalidade apenas do inciso IV e do § 1º do art. 4º da Lei 2.861/99, porque o fechamento da agência bancária pela suspensão do alvará interfere no funcionamento do sistema financeiro. Possibilidade de aplicação de advertência e de multas, na forma do CDC. Normas não afrontam as leis estaduais sobre a mesma matéria. Reforma da sentença para julgar parcialmente procedente o pedido inicial, para determinar aos réus o cumprimento da Lei Municipal 2.861/99, no prazo de 90 dias, declarada, incidentalmente a inconstitucionalidade do inciso IV e do § 1º do seu art. 6º. Condenação dos réus em custas, sem honorários. Precedentes do STJ. **Recurso parcialmente provido.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível 2005.001.30450, em que é apelante **MINISTÉRIO PÚBLICO** e é apelado **BANCO BRADESCO S/A E OUTROS**,

ACORDAM

os Desembargadores que compõem a DÉCIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em **dar parcial provimento ao recurso**, nos termos do voto da Relatora, por unanimidade.

RELATÓRIO

Apelação cível em ação civil pública proposta pelo Ministério Público em face das instituições bancárias de fls. 02/03, objetivando que as rés sejam compelidas a cumprirem o disposto na Lei Municipal 2.861/99, no que diz respeito aos seguintes itens: a-) ao tempo máximo para atendimento aos usuários nas agências bancárias; b-) fixação em local visível da escala de horários dos funcionários; c-)

disponibilização de assentos para idosos, gestantes e afins; d-) atendimento sem discriminação entre clientes e não clientes.

Foi concedida a antecipação da tutela requerida, às fls. 352/354.

Contestações do Banco do Nordeste do Brasil S/A às fls. 480/514; do Banco da Amazônia S/A às fls. 768/795 e dos demais Bancos em conjunto às fls. 796/900.

A sentença de fls. 1138/1151 declarou incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.861/99, pelo fundamento de invasão da competência da União e de ofensa aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, julgando improcedentes os pedidos com base no art. 192, IV, e art. 5º, LIV, da Constituição Federal de 1988.

Inconformado, apela o Ministério Público às fls. 1164/1179, onde alega que: a) é necessário traçar distinção entre organização e funcionamento do Sistema Financeiro Nacional e forma de prestação do serviço bancário; b) a Lei. 2.861/99 tem natureza de norma ordinária de consumo e de norma regulamentar de fiscalização e controle das atividades de fornecimento de bens e serviços para a defesa de interesse do consumidor local, não caracterizando invasão de competência da União, porque não é regulamentação de atividade bancária típica; c) o interesse em disciplinar matéria atinente a direito do consumidor é concorrente às três esferas políticas, União, Estado e Município, e a referida lei foi editada no exercício da competência concorrente do município para regulamentar a forma de prestação de serviço bancário; d) é dever das instituições bancárias a prestação do bom serviço ao consumidor, e a Lei 2861/99, ao regulamentar tal serviço, não fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade; e) a sentença não enfrentou as demais condições fixadas na lei, limitando-se a considerá-las 'matéria de lei federal'. Requer a reforma da sentença, para julgar procedentes os pedidos iniciais.

Embargos de declaração interpostos pelos réus às fls. 1183/1187, acolhidos à fl. 1188, para revogar a tutela concedida de forma antecipada e receber a apelação apenas no efeito devolutivo.

Contra-razões da parte apelada às fls. 1190/1209.

Parecer do Ministério Público nesta instância às fls. 1224/1227, opinando pelo provimento do recurso.

As partes juntaram, a partir das fls. 1235, acórdãos proferidos por diversos Órgãos, atinentes ao teor da matéria em questão.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso interposto contra a sentença de fls. 1.138/1151, que julgou improcedente o pedido formulado em ação civil pública, proposta pelo Ministério Público, para obrigar os bancos a cumprirem Lei Municipal 2.861/99, que estabelece regras para atendimento ao público.

Em seu apelo, pretende o *Parquet* a reforma da decisão, trazendo os argumentos acima.

A Lei Municipal 2.861, de 21/09/99, oriunda do Projeto da Lei nº 851-A, de autoria do Vereador Gilberto Palmares, estabelece que o usuário de agência bancária deve ser atendido, no máximo, em 20 minutos, em dias normais, e em 30 minutos, em véspera ou após feriados prolongados, além de estabelecer atendimento preferencial a maiores de 65 anos e outras exigências, estabelecendo sanções para o não cumprimento.

A questão da obrigatoriedade dos bancos cumprirem normas municipais se mostrou tormentosa, tendo a jurisprudência entendido, de início, pela impossibilidade, em decorrência das normas do inciso VIII do art. 21, do inciso VII do art. 22, do inciso XIII do art. 48 e do art. 192 da CF/88.

Decorre de tais dispositivos que apenas a União tem competência para legislar e estabelecer normas para o Sistema Financeiro Nacional, determinando a Lei 4.595/64 que cabe ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central fixar as respectivas diretrizes e normas e fiscalizar as instituições financeiras, disciplinando a Lei 4.728/65 o mercado de capitais.

Não há dúvida que, no que se refere aos serviços inerentes ao sistema financeiro e de mercado de capitais dos bancos, não tem o Município competência para legislar.

Na prestação desses serviços, entretanto, há a questão de como é feito o atendimento aos clientes.

Os estabelecimentos bancários contestaram a submissão dos seus serviços às normas do CDC, tendo o STF posto fim a qualquer dúvida, reconhecendo ser aplicável o § 2º do art. 3º da Lei 8.078/1990 aos bancos e instituições financeiras, no julgamento da ADI 2591 / DF - DISTRITO FEDERAL, Relator para acórdão o Min. EROS GRAU, julgamento em 07/06/2006, sendo Órgão Julgador o Tribunal Pleno, naquilo que não diz respeito ao sistema financeiro.

A Lei 2.861/99 do Município do Rio de Janeiro trata exatamente do atendimento e da proteção aos usuários do banco, como consumidores, como munícipes.

Os incisos I e II do art. 30 da CF/88 conferem ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

Por sua vez, o § 1º do art. 55 do CDC confere à União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência para fiscalizar os serviços, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

Assim, sendo de interesse local o bem estar do consumidor que utiliza os serviços do banco, tem o Município competência para fixar as normas e fiscalizar o seu cumprimento.

Resta analisar se os dispositivos da Lei 2.861/99 se referem às atividades financeiras ou apenas ao conforto e bem estar do munícipe, ou se estão em desacordo com normas do BACEN.

A Resolução BACEN nº 2.878/2001, trazida pelo próprio autor, no inquérito civil, por sua vez, dispõe sobre os procedimentos das instituições financeiras na contratação de operações e na prestação de serviços aos clientes e ao público em geral, e se baseia na competência estabelecida no art. 9º da Lei 4.595/64 e na deliberação do Conselho Monetário Nacional.

Em relação ao atendimento aos clientes, a Resolução determina atendimento prioritário a deficientes, idosos, e pessoas com crianças de colo, mediante lugar privilegiado em filas, distribuição de

senhas, guichê exclusivo, facilidades de acesso e de circulação, além de proibição de discriminação de não clientes na execução de convênios.

A lei municipal começa por determinar tempo razoável para atendimento, no § 1º do art. 1º.

Sustentam os apelados que a competência para fixar o horário de funcionamento das agências bancárias é da União, e realmente é, porque diz respeito ao sistema financeiro, mas a norma municipal trata do tempo que o cliente pode ficar aguardando para ser atendido, dentro do horário em que a agência estiver aberta.

As duas condições não se confundem.

Em seguida, é exigida informação sobre a escala de trabalho, que não se refere ao Direito do Trabalho, mas a uma informação ao consumidor da disponibilidade de guichês de caixa para operações.

As demais exigências de senha e de atendimento preferencial estão de acordo com a Resolução BACEN 2.878/2001, e a oferta de assentos é consequência.

O art. 3º reproduz norma da referida Resolução.

Os incisos I a III do art. 4º são normas coerentes com o inciso I do art. 56 e com o art. 57, ambos do CDC.

A suspensão do alvará de funcionamento, no entanto, ofende a competência federal, porque a agência não pode deixar de funcionar por ordem do Município, porque aos órgãos do sistema financeiro cabe a atribuição sobre abertura e fechamento de agência bancária.

Aí sim, se encontra a inconstitucionalidade, no inciso IV e no § 1º do art. 4º da Lei 2.816/99.

Os demais artigos regulamentam a execução das normas.

Ressalte-se que nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, a quem compete a função de guardião da Magna Carta e a adequação da legislação às suas normas, como se vê nas seguintes decisões:

RE 432789 / SC - SANTA CATARINA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 14/06/2005

Órgão Julgador: Primeira Turma

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE.

Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Julgamento: 14/06/2005 Órgão Julgador: Primeira Turma

Acórdãos citados: RE 240406 (RTJ-189/1150), RE 312050 AgR.

Decisão monocrática citada: RE 208383.

AI-AgR 614510 / SC - SANTA CATARINA

AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 13/03/2007

Órgão Julgador: Segunda Turma

E M E N T A: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, SANITÁRIOS PÚBLICOS E BEBEDOUROS - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - RECURSO IMPROVIDO. - O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, de sanitários ou a colocação de bebedouros, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes.

Observa-se que a lei municipal em questão não afronta as leis estaduais existentes sobre a mesma matéria.

Desta forma, a sentença merece reforma, para julgar procedente, em parte, o pedido para determinar que os réus cumpram a Lei 2.861/99, à exceção do inciso IV e do § 1º do art. 4º, declarados incidentalmente inconstitucionais, no prazo de noventa dias, sendo indevida a fixação de multa, porque a lei já prevê as penalidades.

Ficam os réus condenados a pagar as custas processuais.

Décima Segunda Câmara Cível - Apelação nº 2004.001.30034

Relatora Des. Nanci Mahfuz

Os honorários de advogado requeridos pelo Ministério Público não são devidos, por interpretação do art. 18 da Lei 7.347/85, conforme as decisões abaixo do STJ:

REsp 785489 / DF RECURSO ESPECIAL 2005/0162964-5

Relator(a) Ministro CASTRO MEIRA (1125)

Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA

Data do Julgamento 06/06/2006 DJ 29.06.2006 p. 186

Ementa

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS E CUSTAS.

- 1. As verbas sucumbenciais somente são cabíveis, em ação civil pública, quando comprovada má-fé.*
- 2. Descabe a condenação em honorários advocatícios, mesmo quando a ação civil pública proposta pelo Ministério Pública for julgada procedente.*
- 3. Recurso especial improvido.*

REsp 859737 / DF RECURSO ESPECIAL 2006/0117380-9

Relator(a) Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116)

Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA

Data do Julgamento 10/10/2006 DJ 26.10.2006 p. 265

Ementa

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO PATRIMÔNIO. EDIFICAÇÃO IRREGULAR. DEMOLIÇÃO NÃO EFETIVADA. RESPONSABILIDADE DO DISTRITO FEDERAL. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE CONDUTA DOLOSA. ARTIGO 927, DO CÓDIGO CIVIL. INAPLICABILIDADE REGÊNCIA PELA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: LEI Nº 7.347/85. AÇÃO AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. HONORÁRIOS. CONDENAÇÃO QUE SE AFASTA. PRECEDENTES.

I - Tratando-se de ação civil pública ajuizada com o intento de condenar o Distrito Federal à demolição de obra erigida irregularmente em área pública, não há que se falar na aplicação do disposto no artigo 927, do Código Civil, uma vez que a respectiva ação é regida por legislação específica - Lei nº 7.347/86, que nada dispõe sobre a necessidade de qualquer tipo de comprovação acerca da conduta do agente, se culposa ou dolosa, sendo suficiente o fundamento do acórdão recorrido de que o réu teria sido omissor, não adotando as necessárias e alardeadas providências para a demolição da obra.

II - Nos termos da Lei nº 7.347/85, a condenação em honorários advocatícios se restringe à litigância de má-fé, devendo ser então afastada tal condenação imposta ao recorrente na instância ordinária, ainda que o Ministério Público tenha se sagrado vencedor nos autos da respectiva ação civil. Precedentes: REsp nº 785.489/DF, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 29/06/2006;

REsp nº 34.386/SP, Rel. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, DJ de 24/03/1997; REsp nº493.823/DF, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 15/03/2004.

III - Recurso parcialmente provido.

REsp 493823 / DF RECURSO ESPECIAL 2002/0166958-0

Relator(a) Ministra ELIANA CALMON (1114)

Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA

Data do Julgamento 09/12/2003 DJ 15.03.2004 p. 237

Ementa

PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – MINISTÉRIO PÚBLICO AUTOR E VENCEDOR.

1. Na ação civil pública, a questão da verba honorária foge inteiramente das regras do CPC, sendo disciplinada pelas normas próprias da Lei 7.347/85, com a redação dada ao art. 17 pela Lei 8.078/90.

2. Somente há condenação em honorários, na ação civil pública, quando o autor for considerado litigante de má-fé, posicionando-se o STJ no sentido de não impor ao Ministério Público condenação em honorários.

3. Dentro de absoluta simetria de tratamento, não pode o parquet beneficiar-se de honorários, quando for vencedor na ação civil pública.

4. Recurso especial improvido.

Pelo exposto, voto no sentido de dar parcial provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 06 de maio de 2008

Des. NANCÍ MAHFUZ
Relatora