



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD**



MARIA GABRIELA DA SILVA ALMEIDA

**Ação Civil Pública e o tempo de espera para atendimento na Agência da Caixa
Econômica Federal em Cajazeiras/PB**

**SOUSA – PB
2018**

MARIA GABRIELA DA SILVA ALMEIDA

Ação Civil Pública e o tempo de espera para atendimento na Agência da Caixa Econômica Federal em Cajazeiras/PB

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Msc. Geórgia Graziela Aragão de Abrantes.

**SOUSA – PB
2018**

MARIA GABRIELA DA SILVA ALMEIDA

Ação Civil Pública e o tempo de espera para atendimento na Agência da Caixa Econômica Federal em Cajazeiras/PB

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Msc. Geórgia Graziela Aragão de Abrantes.

Data de aprovação: _____/_____/_____

Banca Examinadora

Orientadora: Geórgia Graziela Aragão de Abrantes

Membro (a) da Banca Examinadora

Membro (a) da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me concedeu sabedoria para cumprir esta difícil, árdua e gratificante missão.

Aos meus pais, por serem grandes incentivadores das minhas conquistas. A eles dedico este trabalho.

Aos meus professores do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS), os quais me proporcionaram um crescimento não só acadêmico, mas, sobretudo pessoal. Meu muito obrigada a todos vocês. De forma muito especial, agradeço aos professores Gilliard, Francivaldo, Monnizia e Léo. Vocês são fontes de inspiração.

Às minhas amigas da Residência Universitária, por terem me impulsionado a crescer, pelo auxílio nos momentos de dificuldade e agonia, pelos sorrisos e conversas nos dias calmos. Eu voltarei para Pernambuco, mas o meu coração ficará com cada uma de vocês, minhas eternas amigas.

Aos funcionários da Universidade Federal de Campina Grande – Campus Sousa, especialmente àqueles do Restaurante Universitário, que ao longo destes cinco anos de graduação, serviram não só alimentos para todos nós, mas alegria, carinho, motivação e amizade. De forma muito especial, agradeço a Dedé, Mayara e João.

Agradeço às pessoas desta cidade, que me acolheram com tanto carinho, de forma especial agradeço à Ana, Julimar, Aline, Suely, Heitor, Chico, Tico. Vocês foram luz em dias escuros, alegria em dias tristes. Eu precisaria escrever um livro para expressar o carinho que tenho por vocês.

Por fim, agradeço à professora Graziela, minha orientadora nesta monografia, por suas orientações e contribuições, por partilhar os seus conhecimentos, por sua delicadeza ao falar e corrigir os erros, por ser fonte de inspiração.

RESUMO

Na presente pesquisa científica busca-se identificar os efeitos e rebatimentos jurídicos advindos da propositura pelo Ministério Público Federal - legitimado ativo – de uma ação civil pública em face da Agência da Caixa Econômica Federal do Município de Cajazeiras/PB, na 8ª Vara Federal Subseção Judiciária de Sousa/PB. Na referida ação judicial tutelou-se direitos individuais homogêneos, pertencentes aos consumidores, usuários desta instituição bancária em decorrência do tempo excessivo de espera para atendimento. Neste sentido, levando-se em consideração o grande número de processos judiciais que têm como objeto o tempo de espera para atendimento nas Agências Bancárias, superior ao tempo máximo previsto em lei, surgiu a necessidade de analisar o tema com o objetivo de identificar quais são os direitos dos consumidores que são desrespeitados em decorrência da demora excessiva para o atendimento. Como objetivos específicos pretendeu-se identificar se as Agências Bancárias estão condicionadas a obedecerem a legislação local, lei municipal, que regula o tempo de espera nas filas, ou seja, se estas leis são constitucionais; a possibilidade dos direitos consumeristas serem tutelados por uma ação coletiva, mais especificamente uma Ação Civil Pública; bem como, se a sentença proferida no processo estudado está em consonância com a jurisprudência dos Tribunais Superiores. Para tanto, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, a pesquisa bibliográfica e documental e o procedimento metodológico do estudo de caso. Para melhor compreensão do tema partiu-se da conceituação da ação civil pública, bem como da identificação da relação do direito coletivo com o Código de Defesa do Consumidor, para chegar na identificação dos princípios e direitos consumeristas que são mais afetados com esta conduta da referida instituição financeira. Podendo-se verificar que, com a demora excessiva para atendimento, configura o desrespeito, sobretudo à dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o consumidor tem sua saúde física e mental comprometida. Além disso, é descumprido o princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos, direito básico do consumidor, previsto no art. 6º, X, do CDC, art. 37, caput, da CF e art. 175, IV, da CF. Tendo sido constatado ainda, que a ação civil pública constitui instrumento idôneo para tutelar os direitos consumeristas e que a Lei Municipal de Cajazeiras/PB, Lei nº 1.233/99, é constitucional, sendo este o entendimento dos Tribunais Superiores, bem como, do juízo da 8ª Vara, conforme pôde-se verificar na sentença proferida.

Palavras-Chave: Ação Civil Pública. Consumidor. Filas. Tempo de espera. Agência Bancária.

ABSTRACT

It was proposed by Federal prosecutors-active – a legitimate public civil action in face of the Caixa Econômica Federal Agency of the Cajazeiras/PB, in the 8th Federal Court Judicial Subsection Sousa/PB, to defend individual homogeneous rights from users consumers of this bank, due to the excessive waiting time for service. Due to the filing of this action, and taking into account the large number of lawsuits that have as object the waiting time for customer service in banks, greater than the maximum fixed in law, arose the necessity of analyzing the theme with the goal of identifying what are consumer's rights that are disrespected due to the excessive delay for the service. The specific objectives were to identify if the Banks are conditioned to obey the local law, the municipal law, which regulates the waiting time in lines, that is, if these laws are constitutional; the possibility of being safeguarded the consumerist rights for a class action lawsuit, more specifically a public Civil action; and, if the judgment in case studied is in line with the case-law of the superior courts. To this end, we used the deductive approach method, bibliographic and documentary research and the methodological procedure of the study case. For better understanding of the subject, it got started with the public civil action conceptualization, as well as the identification of collective law relationship with the consumer defense code, to get to the identification of consumerist's principles and rights that are affected by the mentioned financial institution's conduct. It can be verified that with the excessive delay for service, there is a disrespect of human's dignity, since the consumer's physical and mental health are damaged. In addition, it's failed to fulfill the efficiency principle in providing public services, basic consumer rights, fixed in art. 6, X, of the CDC, art. 37, caput, the CF and art. 175, IV, the CF. It was found that the public civil action is the ideal instrument to safeguard the consumerist rights and that the Municipal Law of Cajazeiras/PB, Lei nº 1.233/99, is constitutional, concluding the explained idea as the understanding of the superior courts and adopted by the 8th Federal Court Judicial Subsection Sousa/PB Judge, as it could be checked on the judgment.

Keywords: Public Civil Action. Consumer. Rows. Waiting time. Bank Agency.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

LACP – Lei da Ação Civil Pública

MPF – Ministério Público Federal

CPC – Código de Processo Civil

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal da República Federativa do Brasil

PROCON – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

CEF – Caixa Econômica Federal

NCPC – Novo Código de Processo Civil

ACP – Ação Civil Pública

Art. – artigo

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

f. - folha

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA	11
2.1 Conceito	11
2.2 Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.....	12
2.3 Legitimidade ativa e passiva	15
2.4 Competência para julgamento.....	17
2.5 Prescrição	20
2.6 Coisa julgada.....	21
2.7 Inquérito Civil como procedimento administrativo que pode anteceder a Ação Civil Pública	22
3. O PROCESSO COLETIVO E O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR	24
3.1 Constituição Federal de 1988 e o CDC	26
3.2 Princípios constitucionais e infraconstitucionais relativos ao direito do consumidor.....	27
3.2.1 Princípios como meio de interpretação da norma jurídica positivada	27
3.2.2 Princípios Constitucionais aplicáveis à defesa do consumidor	28
3.2.3 Princípios específicos do Código de Defesa do Consumidor.....	31
3.3 Constitucionalidade da Lei Nº 1.233/99 (Lei Do Município de Cajazeiras) que regula o tempo de espera em filas de Agências Bancárias.....	34
3.4 Do tempo de espera excessivo em filas de Agências Bancárias: danos morais..	36
4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSUMERISTA	40
4.1 Do procedimento preparatório: Inquérito Civil Público	40
4.2 Do procedimento da ação civil pública	41
4.3 Da propositura da ação civil pública.....	42
4.3.1 Da tutela antecipada requerida na petição inicial	45
4.4 Da decisão provisória e da interposição do recurso de agravo de instrumento ..	46

4.5 Da contestação	48
4.6 Da sentença	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS	53
ANEXOS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, há um grande número de processos judiciais que têm como objeto, o tempo de espera nas Agências Bancárias. A partir deste cenário é que surgiu a necessidade de analisar quais são os direitos que o consumidor tem desrespeitados ao ser descumprido o tempo máximo para atendimento previsto em lei, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil e do Código de Defesa do Consumidor, enfocando na defesa coletiva dos direitos consumeristas.

O presente trabalho é um estudo de caso de uma Ação Civil Pública Consumerista que tem como objeto o descumprimento da Lei Municipal de Cajazeiras/PB (Lei nº 1.233/99) que regulamenta o tempo de espera em filas das Agências Bancárias da Caixa Econômica Federal.

Como objetivos específicos pretende-se identificar se as Agências Bancárias estão condicionadas a obedecerem a legislação local, lei municipal, que regula o tempo de espera nas filas, ou seja, se estas leis são constitucionais; investigar a possibilidade dos direitos consumeristas serem tutelados por uma ação coletiva, mais especificamente por uma Ação Civil Pública; bem como, verificar se a sentença proferida no processo a ser estudado está em consonância com o entendimento doutrinário e com a jurisprudência dos Tribunais Superiores.

No primeiro capítulo desenvolver-se-á o estudo da ação civil pública, seu conceito e características, tais como: legitimidade, competência, prescrição e efeitos da coisa julgada. Ainda, far-se-á a distinção entre direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, bem como serão analisados o conceito e as características do inquérito civil público, procedimento administrativo que pode anteceder a ação civil pública.

No segundo capítulo analisar-se-á a relação do processo coletivo com o Código de Defesa do Consumidor (CDC) bem como investigar-se-á se o CDC é aplicável às instituições financeiras. Ademais, buscar-se-á averiguar quais são os princípios constitucionais e infraconstitucionais relativos ao direito do consumidor, para que se possa constatar diante do caso concreto, se estes princípios estão sendo desrespeitados, tendo em vista que os princípios são verdadeiras supranormas, que regem todo o ordenamento jurídico.

Assim como, analisar-se-á quais são os direitos básicos dos consumidores que são diretamente afetados por estas condutas das instituições financeiras. Ainda, antes de adentrar na análise do caso prático, abordar-se-á os entendimentos jurisprudenciais a fim de verificar se as Leis Municipais que regulamentam o tempo de espera pelos usuários nas Agências Bancárias são constitucionais ou inconstitucionais.

Por conseguinte, realizar-se-á a análise de entendimentos jurisprudenciais para averiguar a configuração ou não de danos morais em decorrência da espera por tempo superior ao previsto em lei.

E no terceiro capítulo, far-se-á um estudo de caso de uma ação civil pública consumerista proposta na 8ª Vara da Justiça Federal, Subseção Judiciária de Sousa/PB, a fim de analisar se a sentença está em acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do tema.

Será utilizado, portanto, o método de abordagem dedutivo, a pesquisa bibliográfica e documental e o procedimento metodológico do estudo de caso.

2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

2.1 Conceito

Uma vez que no presente trabalho far-se-á a análise de uma Ação Civil Pública consumerista proposta na 8ª Vara da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Sousa/PB, é oportuno iniciar o estudo trazendo a conceituação e as características desta espécie de ação coletiva, que apresenta como uma das suas finalidades, a tutela dos direitos dos consumidores.

A ação civil pública pode ser conceituada como uma espécie de ação coletiva que compõe o processo coletivo comum (NEVES, 2016). Para que se classifique uma ação como coletiva é necessário que se identifique três elementos essenciais: que seja proposta por um legitimado autônomo (legitimado ativo), que o objeto da ação seja um direito coletivamente considerado, e que a sentença atinja uma comunidade ou coletividade (GIDI, 1995 apud DIDIER JR., 2017).

A principal característica de uma ação coletiva é que nela o autor não atua em defesa de um direito próprio, mas em busca de uma tutela que seja favorável a toda a comunidade ou a grandes grupos. Assim, a titularidade do direito material invocado é de uma coletividade, sejam grandes grupos ou toda a comunidade (THEODORO JÚNIOR, 2017).

Segundo Zavascki (2005, p. 48) a Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85, “compõe-se de um conjunto de mecanismos destinados a instrumentar demandas preventivas, reparatorias e cautelares de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos [...]”. Assim, a ação civil pública é o meio judicial cabível para tutelar direitos transindividuais.

A lei acima referida visa responsabilizar o agente causador de danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social (art. 1º).

Este rol de direitos previstos no artigo 1º da LACP e citados acima, entretanto, não é taxativo, pois de acordo com o inciso IV do referido artigo, esta espécie de ação coletiva é também meio judicial cabível para responsabilizar o agente causador

de dano a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, mesmo que não haja previsão expressa em lei.

Assim, a ação civil pública constitui instrumento hábil a tutelar também, outros direitos não expressos em lei, como por exemplo, o direito à educação e à saúde, como bem afirma Neves:

"Dessa forma, a ação civil pública tem o mais amplo campo de cabimento dentre todas as ações coletivas que compõem o processo coletivo comum. Além de ser cabível nas três espécies de direitos tutelados pelo microsistema coletivo - difuso, coletivo e individual homogêneo -, é instrumento hábil a tutelar a mais variada gama de direitos materiais, desde aqueles previstos expressamente no art. 1º da LACP, como outros, por exemplo, o direito das crianças e adolescentes, dos idosos, à saúde pública, à educação, etc." (Neves, 2016, pág. 88)

Infere-se ainda do texto acima que, os direitos individuais homogêneos, embora não haja previsão legal, também podem ser tutelados pela ação civil pública.

Existem, no entanto, algumas exceções ao cabimento da Ação Civil Pública que estão previstas na LACP. O art. 1º, parágrafo único, dispõe que esta ação não será cabível para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários possam ser individualmente determinados.

A doutrina majoritária, entretanto, defende que, o objetivo desse dispositivo legal é "afastar o Poder Público do alcance de ações coletivas cujo resultado positivo poderia impor-lhe um dano de dimensões consideráveis". Desta forma, o entendimento é no sentido de serem inconstitucionais essas exceções, por afrontar o princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto no art. 5º, XXXV, da CF. (NEVES, 2016)

2.2 Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

Constitui objeto da ação civil pública, como visto acima, tutelar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos relativos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e

paisagístico, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, bem como tutelar qualquer outro interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, salvo algumas exceções previstas em lei, já aludidas previamente e constante do art. 1º da LACP.

Necessário faz-se a abordagem distintiva entre direito difuso, coletivo e individual homogêneo, previstos pelo Código de Defesa do Consumidor - que faz parte do núcleo do microsistema coletivo -, em seu art. 81, parágrafo único.

Direitos difusos, nos termos do art. 81, parágrafo único, I, do CDC, são os direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. São direitos transindividuais, metaindividuais ou supraindividuais, porque não tem como titular um indivíduo. O titular de um direito difuso é a coletividade, representada por sujeitos indeterminados e indetermináveis (DIDIER JR., 2017).

Sendo um direito indivisível, significa dizer que, da mesma forma que a coletividade suporta indistintamente a violação do direito, uma vez obtida a tutela jurisdicional, a tutela aproveitará a todos indistintamente, ou seja, “o direito difuso é um direito que não pode ser fracionado entre os membros que compõem a coletividade”, como exemplo destaca-se o direito ao meio ambiente sadio, previsto no art. 225 da CF (NEVES, 2016).

Já os direitos coletivos, nos termos do art. 81, parágrafo único, II, do CDC, são também direitos transindividuais e de natureza indivisível. No entanto, o que o diferencia do direito difuso é que a sua titularidade é de um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. A titularidade não é de uma coletividade indeterminada e indeterminável como a titularidade do direito difuso, mas de sujeitos indeterminados, porém determináveis (DIDIER JR., 2017).

A relação jurídica base entre os sujeitos é condição prévia essencial para a caracterização de um direito coletivo. Segundo Neves (2016, p. 156): “(...) o direito coletivo depende de uma relação jurídica que reúna os sujeitos em um grupo, classe ou categoria antes de qualquer violação ou ameaça de violação a um direito indivisível dessa comunidade”.

Esta relação pode se dar entre os sujeitos, como é o caso por exemplo, da classe de advogados; ou entre estes e a parte contrária, como por exemplo a

relação do contribuinte para com a autoridade fiscalizadora de tributos. Neste último caso, por existir a relação entre o contribuinte e a autoridade fiscalizadora, é que os contribuintes em conjunto serão considerados um grupo.

Os direitos individuais homogêneos, com previsão no art. 81, parágrafo único, III, do CDC são aqueles que decorrem de uma origem comum. A doutrina compreende que, para que um direito seja considerado individual homogêneo devem ser observados dois elementos: além dos direitos decorrerem de uma origem comum, como prevê a lei, deve ser observado se entre os direitos individuais existe uma homogeneidade. Sobre a existência de uma origem comum, Neves a define da seguinte maneira:

“Em termos processuais, a origem comum decorre dos dois elementos que compõem a causa de pedir: fato e fundamento jurídico. Havendo um dano a grupo de pessoas em razão de um mesmo fato, ou ainda de fatos assemelhados, pode-se afirmar que os direitos individuais de cada um deles ao ressarcimento por seus danos são de origem comum. Da mesma forma, sendo possível que, mesmo diante de fatos distintos, um grupo de sujeitos possa postular por um direito com base em um mesmo fundamento jurídico, também se poderá afirmar que seus direitos individuais decorrem de uma origem comum.” (Neves, 2016, p. 157)

Com relação ao segundo elemento, o da homogeneidade, entende-se que para que este se configure é necessário que a dimensão coletiva prevaleça sobre a individual. Para ser assim classificado como direito individual homogêneo e, portanto, ser tutelado por meio de uma ação coletiva, a lesão a um direito individual deve tomar uma proporção que atinja interesses da comunidade como um todo. (ZAVASCKI, 2005)

Há neste sentido, decisões do Superior Tribunal de Justiça, exigindo para a caracterização de um direito individual homogêneo, a ser tutelado por uma ação coletiva, um número considerável de indivíduos tutelados.

Convém pôr em relevo que, há uma peculiaridade da sentença que tutela direitos individuais homogêneos frente à sentença das ações que tenham como objeto direito difuso ou coletivo, que merece destaque.

Embora a sentença da ação que tenha como objeto direito individual homogêneo também aproveite a todos os titulares do direito de forma genérica, Neves (2016, p. 158) dispõe que “cabará a cada um deles ingressar com uma liquidação de sentença individual para se comprovarem o nexos e causalidade e o

dano individualmente suportado pelo liquidante”, isso ocorre porque o direito individual homogêneo não é indivisível, mas divisível. Por ser um direito divisível, os titulares poderão ser lesados e satisfeitos de forma individualizada e diferenciada.

E, por fim, o direito individual homogêneo não é um direito transindividual, porque a titularidade deste direito pertence aos indivíduos, não a uma coletividade ou comunidade. O direito individual homogêneo é, segundo Neves (2016, p. 160) “a soma de direitos individuais ligados entre si por uma relação de afinidade, de semelhança ou de homogeneidade”, sendo considerado pela doutrina como um direito acidentalmente coletivo.

2.3 Legitimidade ativa e passiva

Cumpra salientar quais são os legitimados ativos e passivos da ação civil pública. Porém, inicialmente, a fim de obter-se uma melhor compreensão acerca do assunto é importante ressaltar a legitimidade no processo coletivo como um todo.

A doutrina traz duas espécies de legitimidade: a ordinária e a extraordinária. Alguns doutrinadores entendem que também existe a legitimação autônoma para a condução do processo, porém, Didier Jr. (2017) entende que a legitimação autônoma é uma espécie do gênero legitimação extraordinária. Assim, considerar-se-á a classificação somente entre a legitimação ordinária e a extraordinária.

A legitimação ordinária se configura, “quando se atribui a um ente o poder de conduzir validamente um processo em que se discute uma situação jurídica de que se afirma titular”. Já a legitimação extraordinária se apresenta quando é atribuída a condução do processo a um ente que não é o titular do direito material. (DIDIER JR, 2017, p. 190),

Segundo Neves (2016, p. 188) “a regra do sistema processual, ao menos no âmbito da tutela individual, é a legitimação ordinária, com o sujeito em nome próprio defendendo interesse próprio”. Entretanto, no âmbito da tutela coletiva, a legitimação é extraordinária, pois o legitimado ativo atua em nome próprio, porém na defesa de interesse de terceiro.

Embora existam divergências doutrinárias, o entendimento do STJ é no sentido de que, a legitimação extraordinária e a substituição processual tratam-se de

um mesmo fenômeno. Neste sentido, o substituto processual é aquele que possui, por previsão legal, legitimidade extraordinária para defender interesse alheio em nome próprio. (NEVES, 2016)

De acordo com o art. 5º da Lei 7.347/1985 e com o art. 82, III, do CDC, possuem legitimidade ativa para propor a Ação Civil Pública: o Ministério Público; a Defensoria Pública; as pessoas jurídicas de direito público da Administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); autarquias; empresas públicas; fundações; sociedades de economia mista; associações; as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, especificamente destinadas à defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, bem como o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Neste sentido, nem mesmo o titular de um direito difuso, coletivo ou individual homogêneo é legitimado à defesa do seu direito em juízo por meio de uma ação coletiva.

Entretanto, é importante destacar que: na defesa de direitos individuais homogêneos, haverá a possibilidade de o próprio titular do direito material defender o seu direito em juízo, por meio de uma ação individual, e para que terceiro o represente em juízo é necessário a aquiescência do titular do direito. Já a defesa dos direitos difusos e coletivos em juízo se dará sempre em forma de substituição processual, o que implica dizer, que o legitimado ativo da ação coletiva que tutela direitos difusos e coletivos, nunca será o titular do direito material, mas sempre um legitimado extraordinário (substituto processual) previsto em lei (ZAVASCKI, 2005).

A respeito do Ministério Público, a Lei da Ação Civil Pública, art. 5º, §5º, autoriza que os Ministérios Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal estabeleçam um litisconsórcio facultativo para a propositura da ação civil pública em defesa dos direitos tutelados pela mesma.

Este litisconsórcio entre Ministério Público Federal e Estadual, entretanto, de acordo com entendimento do STJ, somente será possível se for demonstrado motivo específico que justifique a presença de ambos no processo, sob o fundamento de que, o litisconsórcio não justificado pode contrariar o princípio da celeridade processual, tendo em vista que haverá a necessidade da intimação pessoal de cada membro do MP, com prazo para a sua manifestação, o que ocasionaria a morosidade do processo. (THEODORO JÚNIOR, 2017)

Além disso, é importante ressaltar que, se o Ministério Público não for o autor do processo, ou seja, não intervier no processo como parte, obrigatoriamente deverá atuar como fiscal da lei (Art. 5º, §1º, da LACP).

Bem como, compete privativamente ao MP instaurar o inquérito civil para apurar dados necessários à propositura da ação, ou seja, é o único legitimado ativo que possui competência para instaurar um inquérito civil. O inquérito civil antecede a fase de conhecimento, possuindo natureza administrativa e não jurídica, como será abordado adiante (art. 8º, §1º, da LACP).

Com relação às associações, estas só possuirão legitimidade ativa para propor uma ação civil pública se atenderem aos requisitos previstos em lei, quais sejam: que estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que, incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, como prevê o art. 5º, V, alíneas a e b, da LACP.

Ademais, ressalte-se que a legitimidade passiva da ação civil pública é atribuída a qualquer pessoa que ofenda os bens tutelados por esse meio de tutela judicial. Assim, são legitimados passivos: pessoas físicas e pessoas jurídicas, sejam de direito público ou privado.

2.4 Competência para julgamento

Pode-se conceituar competência como o “fracionamento da jurisdição”, onde cada órgão jurisdicional tem o poder-dever de solucionar determinados conflitos de interesses. Ocorre que, em que pese todo órgão do Poder Judiciário possuir jurisdição, somente um deles pode julgar um conflito no caso concreto (FILHO, MONTENEGRO, 2017).

A distribuição da competência é, portanto, um meio de organização do Poder Judiciário brasileiro para que o julgamento das causas se deem por uma justiça especializada, buscando um melhor resultado, em busca do efetivo exercício da justiça e da celeridade processual.

Determina-se a competência de cada órgão de acordo com alguns critérios: o valor da causa, o território, a matéria e em razão da pessoa (ou da função). A competência atribuída em razão do valor da causa e do território poderão ser modificadas pelas partes são, portanto, critérios relativos de fixação da competência. Já a fixação da competência em razão da matéria ou da pessoa são inderrogáveis, por essa razão a doutrina compreende-os como critérios absolutos. (FILHO, MONTENEGRO, 2017)

O foro competente para processar e julgar a ação civil pública é o foro do local onde ocorreu o dano, como prevê o art. 2º da Lei 7.347/1985: “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

Este dispositivo legal define portanto, a competência territorial, e esta, neste caso específico, segundo Didier Jr. (2017) não será relativa, mas absoluta, não podendo ser modificada por vontade das partes, o que portanto implica dizer que, caso haja desrespeito à este critério de competência será causa de incompetência absoluta, a qual deve ser alegada de ofício pelo juiz incompetente.

A competência funcional para processar e julgar a referida ação, portanto, será em regra, do primeiro grau de jurisdição, inclusive quando o polo passivo é composto por agentes públicos que possuam prerrogativa de competência em razão da sua função, pois na espécie de ação discutida não será reconhecida esta prerrogativa por função, que é cabível em se tratando de matéria penal (NEVES, 2016).

Entretanto há algumas exceções, casos em que a competência originária para processar e julgar uma ação civil pública não será do juízo de primeiro grau, mas do Supremo Tribunal Federal, todas elas previstas no art. 102, I, da CF, a saber, quando:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

e - o litígio for entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

f - as causas e os conflitos ocorrerem entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

n - a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquelas em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados.

Já a competência material poderá ser da Justiça Estadual ou da Justiça Federal. A competência da Justiça Federal, é definida no artigo 109, *caput* e inciso I, da CF, *in verbis*:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho (art. 109, I, da CF)

Assim, as causas em que tiverem interesse União, autarquia ou empresa pública federal como interessadas, serão de competência da Justiça Federal, não podendo esta competência ser atribuída à Justiça Estadual mesmo que não exista Justiça Federal no local em que ocorrer o dano (DIDIER JR., 2017). Neste caso, a propositura da demanda ocorrerá no juízo federal mais próximo. Será, portanto, competência da Justiça Estadual processar e julgar todas as demais causas que não são abrangidas por este inciso, de forma residual.

Em se tratando de ação coletiva relativa a dano a consumidores, se o dano tiver ocorrido em mais de uma comarca, a competência territorial será do foro da capital do Estado ou do Distrito Federal. E se o dano abranger mais de um Estado, a competência será concorrente dos foros da capital estadual e do Distrito Federal (THEODORO JÚNIOR, 2017).

De acordo com a súmula 489 do STJ, existindo continência entre ações civis públicas propostas na Justiça Estadual e na justiça Federal, elas deverão ser reunidas para julgamento na Justiça Federal. A continência nos termos do art. 56, do CPC, ocorre quando há duas ou mais ações, com as mesmas partes no polo ativo e passivo, a mesma causa de pedir, e o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange o pedido das demais ações.

2.5 Prescrição

O instituto da prescrição encontra-se inserido no âmbito do Direito Civil, dado ser um instituto de direito material. A prescrição é a perda do direito de ajuizar uma ação. São assim requisitos para que ocorra a prescrição: a violação do direito com o nascimento da pretensão, a inércia do titular do direito e por fim, o decurso do tempo fixado em lei (GONÇALVES, 2012)

Segundo Didier Jr. (2017, p. 296) o instituto da prescrição tem duas funções: “assegurar a estabilidade das relações sociais e servir de sanção ao negligente titular de situação jurídica ativa”. E devido a importância deste instituto jurídico é que “só serão consideradas imprescritíveis pretensões de extrema relevância para a comunidade”.

Neste sentido, mesmo não havendo previsão legal acerca de prescrição da ação civil pública, o entendimento doutrinário é no sentido de que, em regra, esta ação não é imprescritível, salvo em duas exceções: na hipótese de reparação de dano ao erário com previsão no art. 37, § 5º, *in fine*, da CF e na hipótese de lesão ao meio ambiente (NEVES, 2016).

A respeito da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário é importante destacar que esta imprescritibilidade só se aplica à hipótese em que o ressarcimento ao erário seja decorrente de improbidade administrativa. Sendo, portanto, prescritível, segundo entendimento do STF, a pretensão de ressarcimento ao erário em decorrência de ilícito civil.

Salvo estas duas exceções haverá contagem de prazo prescricional para as demais ações civis públicas, havendo inclusive divergência com relação ao prazo aplicável. O Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência no sentido de ser aplicável subsidiariamente o prazo prescricional previsto para a ação popular, na Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), em seu artigo 21. Segundo este entendimento, as ações civis públicas devem ser propostas dentro do prazo de 5 (cinco) anos.

Entretanto, há também uma corrente doutrinária, amparada em julgamento - “aparentemente isolado” - do STJ, no sentido de que, só será aplicável o prazo prescricional previsto na Lei de Ação Popular quando os direitos que estiverem sendo tutelados pela ação civil pública também puderem ser tutelados pela ação popular, caso contrário, deve-se aplicar o prazo prescricional previsto em outros

dispositivos legais que prevejam tal prazo, como por exemplo o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor. (NEVES, 2016)

2.6 Coisa julgada

Este tema é regido pelos artigos 103 e 104 do CDC e pelo CPC. Com relação aos direitos difusos, a coisa julgada terá efeito *erga omnes*, nos termos do art. 103, I do CDC, ou seja, o resultado aproveitará a todos indistintamente.

Com relação aos direitos coletivos, a coisa julgada terá efeitos *ultra partes* (além das partes), nos termos do art. 103, II do CDC, entretanto, limitada ao grupo, classe ou categoria.

A respeito das ações, que tenham como objeto direitos difusos ou coletivos, se forem julgadas improcedentes, por insuficiência de provas, não pode-se dizer que houve coisa julgada. Assim, qualquer legitimado poderá intentar outra ação baseado em prova nova, inclusive o legitimado que ajuizou a ação julgada improcedente. Entretanto, se a ação for julgada improcedente por outro motivo que não seja a insuficiência de provas, haverá coisa julgada, não sendo possível neste caso, a propositura de outra ação coletiva com mesmo pedido ou causa de pedir. (THEODORO JÚNIOR, 2017)

A sentença da ação que tem como objeto direito individual homogêneo terá efeito *erga omnes* (art. 103, III do CDC), o que significa que os titulares dos direitos individuais serão abstrata e genericamente beneficiados. Segundo Didier:

“[...]o pedido nas ações coletivas será sempre uma “tese jurídica geral” que beneficie, sem distinção, os substituídos. As peculiaridades dos direitos individuais, se existirem, deverão ser atendidas em liquidação de sentença a ser procedida individualmente”. (Didier, 2017, p.77)

Embora a sentença da ação que tenha como objeto direito individual homogêneo aproveite a todos os titulares do direito de forma genérica, a doutrina dispõe que “caberá a cada um deles ingressar com uma liquidação de sentença individual para se comprovarem o nexos e causalidade e o dano individualmente suportado pelo liquidante”, isso ocorre porque o direito individual homogêneo não é indivisível, mas divisível. Por ser um direito divisível, os titulares poderão ser lesados e satisfeitos de forma individualizada e diferenciada (DIDIER, 2017).

O autor de uma ação individual, ao ser ajuizada uma ação coletiva posteriormente à propositura da ação individual, possui duas alternativas: suspender o processo individual no prazo de trinta dias, para que, caso o resultado do processo coletivo lhe seja benéfico, ele possa favorecer-se; ou optar por sair do âmbito da ação coletiva, possuindo assim o denominado *right to opt out* (direito de sair). Neste último caso ele não será favorecido com o resultado da ação coletiva, pois escolhe dar continuidade à ação individual, como dispõe o art. 104 do CDC.

Com relação à ação que tem como objeto direito individual homogêneo, se a ação for julgada favorável ao titular do direito material, este não precisará dar prosseguimento à ação individual, sendo necessário somente que ele liquide o montante do seu prejuízo em procedimento de liquidação de sentença, ou seja, a ação coletiva julgada procedente (favorável) aproveita a todos que estão no âmbito de sua incidência. No entanto, sendo julgada desfavorável, segundo Theodoro Júnior:

Se a ação coletiva é *rejeitada*, seja por insuficiência de prova ou não, os particulares não serão alcançados pela coisa julgada que se manifestará apenas entre os legitimados para a ação coletiva; poderão os particulares exercer suas ações individuais para buscar ressarcimento para os danos pessoalmente suportados (Lei nº 8.078, art. 103, §3º); apenas serão prejudicados os “interesses individuais” dos que efetivamente figuraram no processo coletivo (*idem*, art. 94 c/c art. 103, §2º). (Theodoro Júnior, 2017, p. 815)

Como pode-se verificar, sendo rejeitada a ação coletiva, seja por insuficiência de provas ou não, só serão prejudicados aqueles que atuaram como litisconsortes na ação, ou seja, poderão ajuizar ação individual todos os particulares que não figuraram no processo coletivo como litisconsortes.

2.7 Inquérito Civil como procedimento administrativo que pode anteceder a Ação Civil Pública

A lei da ação civil pública (art. 8º, §1º) e a Constituição Federal (art. 129, III) preveem que compete ao Ministério Público a propositura do inquérito civil. O inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório que possui como

finalidade certificar se é cabível a propositura de uma ação civil pública e sendo esta cabível, apurar fatos para justificar a sua propositura. (THEODORO JÚNIOR, 2017)

A legitimidade para instaurar o inquérito civil é privativa do Ministério Público, com isso nenhum outro legitimado à propositura da ação civil pública poderá instaurá-lo. Entretanto, com base no inquérito civil instaurado pelo MP, qualquer legitimado ativo poderá propor a ação civil pública.

Vale salientar ainda que, não é um procedimento previamente obrigatório à propositura da ação civil pública. Assim, o MP no caso concreto, se entender que possui elementos suficientes para ajuizar a ação civil pública, poderá ajuizá-la sem haver instaurado previamente um inquérito civil.

A doutrina destaca que, o inquérito civil é causa obstativa da decadência, desde o seu termo inicial até o seu encerramento, como preleciona o art. 26, § 2º, inciso III, do CDC. Neste sentido, enquanto o inquérito civil estiver em curso, não poderá ser declarada a decadência da ação civil pública que se pretende ajuizar, mesmo que passado o prazo temporal previsto em lei. (DIDIER JR., 2017)

Segundo Theodoro Júnior (2017) o inquérito civil possui três fases procedimentais: instauração, instrução e conclusão. A instauração dá-se por meio de portaria, a qual deve descrever o(s) fato(s) que serão objeto da investigação.

A fase de instrução é aquela em que há a apuração dos fatos com a finalidade, como dito acima, de se verificar o cabimento da ação coletiva, onde, a critério do MP, poderá inclusive ser realizada a oitiva do investigado e de testemunhas; o contraditório não é obrigatório, pois o inquérito civil é um procedimento administrativo inquisitivo, mas nada impede que ele possa existir. E, por fim, a conclusão, é o momento em que se apresenta o relatório conclusivo do que foi apurado durante a fase de instrução.

No terceiro capítulo far-se-á uma análise de um Inquérito Civil Público (ICP) realizado pelo Ministério Público Federal, juntamente à análise da Ação Civil Pública (ACP) proposta por este órgão, pois apesar deste procedimento não ser obrigatório, foi utilizado para embasar a Ação Civil Pública objeto do presente estudo, por isso fez-se necessário que fossem feitas estas considerações acerca do assunto.

3. O PROCESSO COLETIVO E O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

É relevante que seja feita também uma análise sobre o Código de Defesa do Consumidor, traçando a sua relação com o processo coletivo, bem como é necessário constatar se o CDC é aplicável às instituições financeiras, para que se possa dar início à análise dos direitos dos consumidores que são infringidos com a espera para atendimento nas Agências Bancárias por tempo superior ao previsto em lei.

Precipuamente, deve ser levado em consideração que não há no Brasil um Código de Processo Civil Coletivo. Assim, o que existe é um microssistema coletivo composto por inúmeras leis, dentre elas: a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965) e a Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/2009). Apesar da pluralidade de leis, o entendimento majoritário é que o núcleo do microssistema coletivo é constituído pela Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor. (NEVES, 2016)

Para a aplicação destas normas no caso concreto, torna-se necessário adotar o seguinte procedimento: em primeiro lugar, definir qual das normas dentre as que compõem o núcleo deverá ser aplicada; em segundo lugar, como as outras leis que compõem o microssistema processual coletivo, fora do núcleo, serão aplicadas; e em terceiro lugar, como devem ser aplicadas as regras do Código de Processo Civil.

Com relação à aplicação das normas que compõem o núcleo há duas correntes: uma defende que, em primeiro plano deverão ser adotadas as normas da lei da Ação Civil Pública, sendo aplicado o Código de Defesa do Consumidor apenas subsidiariamente. Enquanto outra corrente defende que, sendo a relação de direito material de consumo, deve ser aplicado em primeiro plano o Código de Defesa do Consumidor, sendo aplicada a Lei de Ação Civil Pública apenas subsidiariamente.

Sobre estes posicionamentos, entende-se que não há uma ordem a ser adotada para a aplicação destas duas leis, principalmente porque são raros os conflitos entre elas. Neste sentido, pode-se dizer que estes dois diplomas legais interagem em quase perfeita harmonia.

Tratando-se de ação coletiva que tenha uma lei específica que a regule – como é o caso da ação civil pública -, qual lei deve ser seguida, a lei específica ou

as leis que compõem o núcleo? Para parcela da doutrina, devem ser aplicadas primeiramente as leis que compõem o núcleo e somente se não houver norma prevista nestas leis que tutelem o caso concreto, é que deverão ser aplicados os demais diplomas legislativos. Enquanto que, para outra parcela da doutrina, devem ser aplicadas primeiramente as leis específicas e de forma subsidiária as leis que compõem o núcleo.

Levando em consideração os argumentos trazidos à baila, Daniel Amorim Assunção Neves (2016) entende que, em regra, deverá ser aplicada primeiramente a lei específica e somente se houver omissão nesta, é que deverão ser aplicadas as leis que compõem o núcleo. Entretanto, se as leis que compõem o núcleo forem mais benéficas, o autor defende que elas deverão ser aplicadas. Assim, no caso concreto, será aplicada a lei mais benéfica para a tutela do direito material discutido no processo.

Com relação à aplicação do Código de Processo Civil no processo coletivo, esta se dará de forma eventual, somente se não existir norma que possa ser aplicada ao caso concreto dentro do próprio microsistema e desde que, a norma processual prevista no CPC não afronte aos princípios do processo coletivo. (NEVES, 2016)

Como se pode observar, o Código de Defesa do Consumidor constitui o núcleo do microsistema coletivo, juntamente com a lei da ação civil pública. Neste sentido, tendo em vista que a ação civil pública estudada no presente trabalho, tem como objeto o tempo de espera excessivo pelo consumidor em agências bancárias, é importante destacar que a relação entre o prestador de serviço bancário (fornecedor) e o consumidor é regida pelo CDC, conforme disposto no art. 3º, §2º, *in verbis*:

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.

Além da previsão legal, este é o entendimento já pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça através da Súmula nº 297, a qual prevê que: “o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”. Com isso, está pacificado o entendimento de que os serviços bancários se inserem no âmbito das relações consumeristas, submetendo-se, portanto, ao regramento do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078/90.

De acordo com o art. 81 do CDC, a defesa dos direitos dos consumidores poderá ser exercida em juízo tanto individualmente quanto a título coletivo. É deste artigo em consonância com a lei nº 7.347/1985, que se entende cabível a propositura da ação civil pública – espécie de ação coletiva - em tutela dos direitos do consumidor. E, ainda neste sentido, está o art. 83 do CDC, o qual prevê que: “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”, sendo, portanto, cabível a ação civil pública.

3.1 Constituição Federal de 1988 e o CDC

O direito do consumidor no ordenamento jurídico brasileiro tem amparo na Constituição Federal de 1988 e é tutelado pelo Código de Defesa do Consumidor. A Constituição dispôs em seu art. 5º, XXXII e no art. 170, que “o Estado promoverá na forma da lei, a defesa do consumidor”, bem como elencou a defesa do consumidor como princípio a ser seguido pela ordem econômica, como disposto abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

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;

Com tais finalidades, a Constituição de 1988 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 48, previu um prazo de até 120 (cento e vinte dias) a partir da promulgação da CF, para que o Congresso Nacional

elaborasse o Código de Defesa do Consumidor. Embora o CDC tenha vindo a ser editado apenas em 11 de setembro de 1990 e passado a vigor somente em 10 de março de 1991.

É oportuno salientar que, antes da vigência do atual Código de Defesa do Consumidor, que inclusive, entrou em vigor tardiamente, devido a necessidade de norma específica para solucionar as inúmeras questões que surgiram desde o período Pós Revolução Industrial, aplicava-se o Código Civil de 1917 para solucionar os conflitos relativos às relações consumeristas.

3.2 Princípios constitucionais e infraconstitucionais relativos ao direito do consumidor

Para delimitar quais são estes direitos infringidos com a espera em filas de bancos, por tempo superior ao tempo máximo previsto em lei, convém partir do estudo dos princípios constitucionais que são mais voltados à defesa do consumidor e depois examinar os princípios específicos de defesa do consumidor previstos no CDC, tendo em vista que os princípios são verdadeiras supranormas, que regem todo o ordenamento jurídico. Bem como é necessário elencar os direitos básicos dos consumidores que são diretamente afetados por estas condutas das instituições financeiras.

3.2.1 Princípios como meio de interpretação da norma jurídica positivada

Para uma correta compreensão da legislação, é necessário que o intérprete observe quais são os princípios legais e sobretudo, os princípios constitucionais, que regem aquele ramo do direito que é o seu objeto de estudo. A partir da identificação e análise dos princípios é que, diante de qualquer problema jurídico, o jurista conseguirá compreender a real finalidade da norma positivada.

A partir disso, pode-se observar que, uma das finalidades dos princípios é funcionar como meio de interpretação da lei. Os princípios são assim, verdadeiras

supranormas, ou seja, são normas hierarquicamente superiores às normas positivadas. (TRAJANO, 2010)

É importante salientar que, regras e princípios são igualmente norma para o direito. A diferença está em que, as regras são normas que só podem ser cumpridas ou descumpridas se existir determinações no âmbito fático. Sendo válidas, o que nelas se determina há de ser realizado de maneira absoluta. Os princípios, por sua vez, são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. (THEODORO JÚNIOR, 2017)

Os princípios constitucionais, sobretudo, são aqueles que traduzem os valores fundamentais da ordem jurídica, “são verdadeiras vigas mestras, alicerces sobre os quais se constrói o sistema jurídico”. Com isso, devem ser obedecidos, para que todo o ordenamento jurídico não venha a corromper-se. (NUNES, 2015)

3.2.2 Princípios Constitucionais aplicáveis à defesa do consumidor

Em razão da importância atribuída aos princípios constitucionais, por ser a Constituição Federal a lei máxima num Estado Democrático de Direito, antes de serem elencados os princípios específicos da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), mencionar-se-á os princípios constitucionais que visam à proteção ao consumidor, aos quais o CDC está ligado e que, devem dirigi-lo.

Precipuamente, é importante destacar que todos os princípios constitucionais decorrem do princípio republicano (art. 1º, caput, da CF), sendo este princípio, portanto, fundamental para a interpretação e aplicação das normas protetivas ao direito do consumidor, tendo em vista que um Estado republicano busca a igualdade, a justiça, e a equidade. Diferente do que ocorre, por exemplo, em um Estado liberal, que busca assegurar os direitos individuais em superposição aos direitos coletivos ou pertencentes a grupos, como os direitos dos consumidores. (TRAJANO, 2010)

Segundo Nashiyama apud Trajano (2010, p. 92), no modelo político liberal (liberalismo), entre os contratantes, existia uma relação de igualdade, por isso não se falava em proteção ao ente mais fraco da relação, prevalecia o princípio da autonomia da vontade.

O modelo republicano, entretanto, é um contraponto ao modelo liberal, tendo em vista que a finalidade da República é o bem comum, em detrimento, quando necessário, dos interesses individuais. Não há espaço na República para o individualismo presente no liberalismo.

Advém deste princípio, portanto, a necessidade de intervenção do Estado para assegurar a proteção ao consumidor, como prevê o art. 5º, XXXII, da CF. Sendo o consumidor a parte mais fraca da relação consumerista, o que se busca, além de igualdade, justiça e equidade, é a isonomia, ou seja, um tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais na medida das suas desigualdades.

Além do princípio republicano explicitado acima, merece realce o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). A doutrina elenca este último, como um princípio basilar, a partir do qual devem ser interpretados todos os demais direitos e garantias fundamentais, por ser este um dos valores mais importantes a ser perseguido pela Constituição Federal. Este princípio é, portanto, o fundamento desses direitos.

Segundo Petter apud Trajano (2010) a dignidade da pessoa humana é um valor supremo da ordem jurídica, o qual impede que o ser humano seja objeto de “coisificação”. A dignidade, como princípio fundamental da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito deixa claro, portanto, que é o Estado que existe em função da pessoa humana e não o contrário.

A dignidade da pessoa humana aparece também em outros dispositivos constitucionais. Para o Direito do Consumidor é importante destacar que o art. 170, caput, da CF, elenca-a como princípio da ordem econômica, segundo o qual “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”.

Para que se possa dizer que está sendo assegurado o referido princípio, deve-se observar inicialmente se estão sendo respeitados os direitos sociais previstos no art. 6º da CF e os direitos difusos previstos no art. 225 da CF, os quais são considerados “mínimo vital”, a saber: saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e um meio ambiente ecologicamente equilibrado (NUNES, 2015).

Analisando o Código de Defesa do Consumidor, observa-se em diversos dispositivos a preocupação do legislador em assegurar a dignidade do consumidor.

No art. 4º, o legislador estabelece que são objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo, o respeito à dignidade, à saúde, à segurança, a proteção dos interesses econômicos e a melhoria da qualidade de vida dos consumidores, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.

Em seguida, o art. 6º, I, dispõe que são direitos básicos do consumidor a vida, a saúde e a segurança; o art. 8º, trata da proibição da fabricação de produtos ou da prestação de serviços que acarretem riscos à saúde ou segurança do consumidor, exceto se estes riscos forem normais e previsíveis, hipótese em que o fornecedor tem a obrigação de prestar informações adequadas a seu respeito.

E os arts. 9º e 63, tratam da exigência de que o fornecedor de produto e serviço nocivo ou perigoso preste informação adequada e ostensiva sobre a respectiva nocividade e periculosidade, tipificando como crime o não cumprimento desta exigência.

Como estes dispositivos legais, poderíamos citar muitos outros dispositivos presentes no CDC com a finalidade de assegurar a dignidade do consumidor.

Além destes, os princípios previstos no art. 1º, da CF, como fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como os princípios previstos no art. 3º, da CF, como objetivos fundamentais da República, os quais são necessários à uma correta interpretação de todas as normas constitucionais, também são necessários a uma correta interpretação das normas constitucionais aplicadas ao CDC.

Assim, é importante destacar que os fundamentos da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito são: soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e pluralismo político (art. 1º da CF), e os objetivos fundamentais da República são: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; bem como, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Vale dizer que estes princípios são os aplicados mais diretamente ao direito do consumidor, no entanto, qualquer princípio ou norma constitucional poderá ser utilizada como fundamentação à defesa do consumidor. Assim, é importante ressaltar que, conforme lição de Trajano (2010, p. 108): “qualquer prática que viole os princípios constitucionais [...] deve ser considerada abusiva”.

Neste sentido, conclui-se que o legislador, o jurista e o juiz devem criar, interpretar e julgar as normas infraconstitucionais em consonância com os princípios constitucionais, sob pena da norma criada ou da decisão proferida ser considerada inconstitucional.

3.2.3 Princípios específicos do Código de Defesa do Consumidor

Com relação aos princípios específicos do Código de Defesa do Consumidor, além do princípio da dignidade da pessoa humana, já detalhado acima, destacam-se os princípios da liberdade, da vulnerabilidade do consumidor, da boa-fé objetiva e da eficiência.

Estes princípios são norteadores da compreensão da legislação consumerista, tendo em vista que o CDC “é considerado uma legislação com cláusulas abertas, que se adequam a realidade”, “é uma lei principiológica”. Ou seja, diante do caso concreto, não são raras as vezes que a solução advém da interpretação dos princípios. (MARTINS, 2017, p. 20)

A dignidade da pessoa humana como dito acima, é considerada fundamento da República e do Estado Democrático de Direito, e conseqüentemente, fundamento dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal. Neste sentido, como a defesa do consumidor é prevista como um direito fundamental (art. 5º, XXXII, da CF), o Código de Defesa do Consumidor não pode se desvincular deste princípio, devendo buscar concretizá-lo.

Acerca do princípio da liberdade, este encontra-se inserido na Constituição Federal em diversos dispositivos, dentre eles, pode-se realçar que é fundamento da República, a livre iniciativa (art. 1º, IV), e é objetivo fundamental da República, a construção de uma sociedade livre (art. 3º, I), ou seja, a liberdade é um princípio fundamental. A livre iniciativa significa que, todas as pessoas são livres para empreender, para exercer qualquer atividade comercial, desde que, a atividade não seja proibida pelas leis constitucionais ou infraconstitucionais.

E com relação ao objetivo fundamental da construção de uma sociedade livre, trazendo para o Direito do Consumidor, ressalte-se que o consumidor deve ser livre para escolher os produtos e serviços dentre as ofertas do mercado. Entretanto, a doutrina demonstra que esta liberdade do consumidor só é alcançada quando consegue-se reunir a possibilidade de escolha com a sua possibilidade econômica.

Quando isto não ocorre, pode-se dizer que não há uma plena liberdade. Para garantir esta plena liberdade o Estado deve intervir para regular os preços dos produtos considerados essenciais. (NUNES, 2015)

Em busca da plena liberdade do consumidor, destaca-se também, como princípios gerais da ordem econômica, a livre iniciativa e a livre concorrência (art. 170, caput e inciso IV, da CF), a partir destes princípios busca-se prevenir que ocorra o monopólio de produtos ou serviços, o que sempre é prejudicial ao consumidor.

Para assegurar este princípio constitucional, o CDC, em seu art. 6º, II, dispõe que são direitos básicos do consumidor, dentre outros: “a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações”.

Este é um dos fundamentos que justifica a proibição da ‘venda casada’, situação em que o consumidor é condicionado a comprar dois produtos ou contratar dois serviços quando na verdade só deseja um deles, conforme definição do STJ:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. ART. 39, I, DO CDC. VENDA CASADA. VENDA DE ALIMENTOS. ESTABELECIMENTOS CINEMATOGRAFICOS. LIBERDADE DE ESCOLHA. ART. 6º, II, DO CDC. VIOLAÇÃO. AQUISIÇÃO DE PRODUTOS EM OUTRO LOCAL. VEDAÇÃO. TUTELA COLETIVA. ART. 16 DA LEI Nº 7.347/1985. SENTENÇA CIVIL. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. EFICÁCIA ERGA OMNES. LIMITE TERRITORIAL. APLICABILIDADE. 1. A venda casada ocorre em virtude do condicionamento a uma única escolha, a apenas uma alternativa, já que não é conferido ao consumidor usufruir de outro produto senão aquele alienado pelo fornecedor. 2. Ao compelir o consumidor a comprar dentro do próprio cinema todo e qualquer produto alimentício, o estabelecimento dissimula uma venda casada (art. 39, I, do CDC), limitando a liberdade de escolha do consumidor (art. 6º, II, do CDC), o que revela prática abusiva. 3. A restrição do alcance subjetivo da eficácia erga omnes da sentença proferida em ação civil pública envolvendo direitos individuais homogêneos aos limites da competência territorial do órgão prolator, constante do art. 16 da Lei nº 7.347/1985, está plenamente em vigor. 4. É possível conceber, pelo caráter divisível dos direitos individuais homogêneos, decisões distintas, tendo em vista a autonomia de seus titulares. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

(STJ - REsp: 1331948 SP 2012/0132555-6, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 14/06/2016, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/09/2016)

Conforme entendimento do STJ, este tipo de atitude do fornecedor infringe a liberdade de escolha do consumidor, configurando-se como uma prática abusiva.

O princípio da boa-fé objetiva (art. 4º, III, do CDC), um dos princípios basilares da relação consumerista, diz respeito ao dever das partes numa relação negocial (como é o caso da relação consumerista), mesmo que não haja norma positivada obrigando-as, agirem com lealdade e cooperação, de forma que a outra parte não venha a ser prejudicada. (BRAGA NETTO, 2014, apud MARTINS, 2017)

De acordo com este princípio, se o julgador observar que há cláusulas contratuais que possam prejudicar uma das partes, verdadeiras cláusulas maliciosas, seja para prejudicar o fornecedor ou o consumidor, estas cláusulas poderão ser afastadas e consideradas abusivas. (FÁBIO SCHWARTS, 2013 apud MARTINS, 2017)

Neste sentido destaca-se a tamanha relevância do princípio republicano para a compreensão do ordenamento jurídico como um todo, tendo em vista que, as cláusulas contratuais (a vontade das partes) não se sobrepõem ao bem comum e à finalidade de assegurar a justiça, a igualdade, a equidade e a isonomia.

O princípio da vulnerabilidade do consumidor está previsto no art. 4º, I, do CDC. Para entendê-lo é premente que se deixe claro o significado de vulnerabilidade. Segundo Benjamin (2013) apud Martins (2017, p 24) “[...] Vulnerabilidade é uma característica, um estado do sujeito mais fraco, um sinal de necessidade de proteção”. De acordo com este princípio, considera-se o consumidor a parte mais fraca da relação consumerista, fazendo-se necessário que sejam criados mecanismos para reequilibrar a relação entre o consumidor e o fornecedor.

E, a respeito do princípio da eficiência, a sua previsão está tanto no CDC como na CF. No CDC, o art. 6º, X, prevê como direito básico do consumidor, “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”; já na CF, pode-se identifica-lo em dois dispositivos, o art. 37, caput, que o inseriu como princípio da administração pública e o art. 175, IV, que o colocou como princípio da atividade econômica, dispondo que incumbe ao poder público “a obrigação de manter serviço adequado”.

A partir destes dispositivos infere-se que o legislador se preocupou em determinar que, tanto os serviços particulares quanto os serviços públicos, devem ser realizados, de forma a atender da maneira mais adequada e eficiente, os interesses do consumidor. Nos serviços particulares entende-se que estes interesses são atingidos, mesmo não havendo previsão expressa, até mesmo

porque para que o fornecedor privado usufrua do lucro, é necessário que ele preste um serviço de forma eficiente. (MARTINS, 2017)

3.3 Constitucionalidade da Lei Nº 1.233/99 (Lei Do Município de Cajazeiras) que regula o tempo de espera em filas de Agências Bancárias

Ainda, antes de adentrar na análise do caso prático, faz-se necessário abordar os entendimentos jurisprudenciais acerca da constitucionalidade das leis municipais que regulamentam o tempo de espera pelos usuários nas Agências Bancárias, pois caso constate-se que é inconstitucional que Lei Municipal regulamente esta matéria, não há que se exigir que o limite de tempo previsto na Lei Municipal de Cajazeiras/PB seja respeitado pelas instituições financeiras do referido município.

De acordo com o art. 30, incisos I e II da CF, o Município possui competência para editar legislação própria sobre o tempo de espera nas filas de agências bancárias, pois é assunto de interesse local. Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme acórdão citado abaixo, em sede de recurso especial, julgado no ano de 2013:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL QUE FIXA O TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILA DE AGÊNCIA BANCÁRIA. RECURSO ESPECIAL QUE DISCUTE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI LOCAL E PRESENÇA DOS REQUISITOS DISCIPLINADOS PELOS ARTS. 273 E 461 DO CPC. AMPLIAÇÃO DA CONTROVÉRSIA DISCUTIDA NA ORIGEM, QUE SE LIMITOU À MAJORAÇÃO DAS ASTREINTES POR RECALCITRÂNCIA NO CUMPRIMENTO DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DEFERIDA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 CPC. INESPECIFICIDADE DOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS COLACIONADOS. DISSÍDIO PRETORIANO INOCORRENTE. MATÉRIA PACIFICADA NO STJ E NO STF. 1. O Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública para compelir a instituição bancária recorrente ao cumprimento de duas leis municipais que estabeleciam o tempo máximo de espera em fila de agência bancária. Deferida a antecipação de tutela e constatada a recalcitrância ao seu cumprimento, as astreintes foram majoradas, dando origem ao presente recurso. 2. [...] 3. Ademais, a tese recursal já foi superada, sendo pacífica a orientação jurisprudencial que reconhece aos Municípios competência legislativa para disciplinar o tempo máximo de espera nas filas em agências bancárias. Precedentes do STJ e do STF. 4. [...]

(STJ - REsp: 1322983 MT 2011/0171607-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 15/08/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/09/2013)

Neste sentido, é pacífico tanto no Superior Tribunal de Justiça como no Supremo Tribunal Federal, o entendimento a respeito da competência legislativa dos Municípios para disciplinar o tempo máximo de espera para atendimento nas Agências Bancárias.

Assim, importa demonstrar que este já vinha sendo o entendimento do Supremo Tribunal Federal desde o ano de 2005, conforme decisão de recurso extraordinário nº 432789, interposto pelo Coordenador do Procon do Município de Criciúma em face do Banco do Brasil S/A, descrita abaixo:

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.

(STF - RE: 432789 SC, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 14/06/2005, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 07-10-2005 PP-00027 EMENT VOL-02208-04 PP-00852 RTJ VOL-00196-01 PP-00345 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 288-293 RB v. 18, n. 509, 2006, p. 35-36 JC v. 31, n. 107, 2005, p. 254-257)

É, portanto, incontestável a constitucionalidade das leis municipais que regulamentam o tempo de espera em filas de agências bancárias. Neste sentido, em consonância com o entendimento dos Tribunais Superiores, há inúmeras decisões de juízos de primeiro grau e de tribunais, considerando constitucionais as leis municipais e também as estaduais que regulam o tempo de espera das instituições bancárias locais.

Pode ser citada como exemplo, a decisão do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo ao recurso de apelação interposto pelo Banco Itaú em face da Prefeitura Municipal de Itapetininga, em 2008. O recurso foi interposto com a finalidade de que fosse modificada decisão que considerou constitucional lei municipal que regula tempo de espera em agências bancárias, mas a decisão foi mantida pelo Tribunal, conforme acórdão abaixo:

APELAÇÃO - Embargos à Execução Fiscal - Lei Municipal que regulamenta tempo máximo de espera em fila de instituição bancária - Norma de interesse local - Proteção ao consumidor - Inteligência do art. 30, inciso I, da Constituição Federal - Legalidade - Inexistência de afronta à Carta Magna ou à legislação federal - Usurpação de competência não configurada -

Excesso de execução - Reconhecimento - Norma municipal que estabelece multa diária para a inobservância de seus preceitos - Impossibilidade de lançamento de dois autos de infração no mesmo dia - Recursos improvidos.

(TJ-SP - SR: 7027935400 SP, Relator: Renato Zanela Pandin e Cruz Gandini, Data de Julgamento: 28/11/2008, 14ª Câmara de Direito Público A, Data de Publicação: 22/12/2008)

Destarte, observa-se que a jurisprudência continua neste sentido, pois no ano de 2016, em decisão ao recurso de apelação 02122315020148090134 interposto no Tribunal de Justiça de Goiás, foi reconhecida implicitamente a constitucionalidade de lei municipal para tratar desse tema. Acontece que, o TJ-GO manteve a decisão de condenação do Banco Bradesco S/A à indenização da parte autora pelo tempo de espera excessivo na fila da agência bancária, com fundamento na lei municipal nº 2.260/99.

3.4 Do tempo de espera excessivo em filas de Agências Bancárias: danos morais

Assim como, é relevante que sejam abordados os entendimentos jurisprudenciais acerca da configuração ou não de danos morais decorrente do descumprimento por parte das instituições financeiras do tempo máximo de espera para atendimento dos usuários previsto em lei.

A saúde do consumidor é considerada um bem relevante para o legislador, tendo em vista que há previsão desse direito no art. 6º, I, e se repete no art. 8º, como já exposto no presente trabalho. Quando o usuário de serviço bancário por exemplo, é posto a uma espera excessiva, o mesmo tem um prejuízo físico e mental, que pelo teor destes dispositivos legais deveria ser evitado.

Além disso, como visto no tópico dos princípios específicos do CDC, o tempo de espera excessivo em filas infringe o princípio da eficiência. Segundo Nunes (2015), a Constituição Federal e o Código de Defesa do Consumidor ao preverem o princípio da eficiência do serviço público, têm a finalidade de que o serviço não só esteja à disposição das pessoas, mas que seja de fato eficiente, devendo cumprir sua finalidade na realidade concreta.

Neste sentido, o art. 6º, VI, do CDC, prevê que são direitos básicos do consumidor, “a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”, o que inclui os danos causados pelo tempo de espera excessivo em filas.

No entanto, é importante ressaltar que, para que se configure dano moral indenizável, não basta que se alegue a existência de lei que regulamenta o tempo máximo de espera e a espera do consumidor superior a este tempo previsto em lei, mas o dano concreto que a pessoa veio a sofrer. É neste sentido o posicionamento do STJ, conforme decisão da Terceira Turma em sede de recurso especial:

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - ESPERA EM FILA DE BANCO POR TEMPO SUPERIOR AO DE MEIA HORA FIXADO POR LEGISLAÇÃO LOCAL - INSUFICIÊNCIA DA SÓ INVOCAÇÃO LEGISLATIVA ALUDIDA - OCORRÊNCIA DE DANO MORAL AFASTADO PELA SENTENÇA E PELO COLEGIADO ESTADUAL APÓS ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS DO CASO CONCRETO - PREVALÊNCIA DO JULGAMENTO DA ORIGEM. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ - RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. 1.- A só invocação de legislação municipal ou estadual que estabelece tempo máximo de espera em fila de banco não é suficiente para ensejar o direito à indenização, pois dirige a sanções administrativas, que podem ser provocadas pelo usuário. 2.- Afastado pela sentença e pelo Acórdão, as circunstâncias fáticas para configuração do dano moral, prevalece o julgamento da origem (Súmula 7/STJ). 3.- Recurso Especial improvido.

(STJ - REsp: 1340394 SP 2012/0148970-1, Relator: Ministro SIDNEI BENETI, Data de Julgamento: 07/05/2013, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/05/2013)

Para a caracterização de danos morais devem ser levados em consideração os critérios da razoabilidade, proporcionalidade e equidade, além do grau de culpa dos envolvidos, da extensão do dano, e da necessidade da efetiva punição do ofensor, a fim de evitar reincidência na conduta lesiva.

Este é o entendimento dos Tribunais, conforme observa-se a partir da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Goiás ao recurso de apelação interposto pelo Banco Bradesco, que manteve a decisão de condenação por danos morais, tendo em vista que ficou comprovado o dano específico, pois o Banco excedeu muito o tempo de espera previsto em lei:

INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. LONGA ESPERA EM FILA DE BANCO. FALHA DO SERVIÇO BANCÁRIO. DESCUMPRIMENTO DE LEI MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO BANCO. QUANTUM INDENIZATÓRIO MANTIDO. CRITÉRIOS DA RAZOABILIDADE,

PROPORCIONALIDADE E EQUIDADE. HONORÁRIOS MAJORADOS DE OFÍCIO. DESPROVIMENTO. I - Demonstrada a permanência do autor em fila de agência do banco por aproximadamente 5 (cinco) horas, configurado o abalo emocional passível de indenização, máxime tendo em conta em muito excedido o tempo máximo de espera previsto na Lei municipal n.º 2.260/99. II - Inequívoca a relação de consumo, o defeito na prestação do serviço - falha no atendimento - faz emergir a responsabilidade da instituição bancária na modalidade objetiva. III - Os danos morais são fixados levando-se em conta os critérios da razoabilidade, proporcionalidade e equidade, sem olvidar o grau de culpa dos envolvidos, a extensão do dano, e a necessidade da efetiva punição do ofensor, a fim de evitar reincidência na conduta lesiva. IV - Mostrando-se irrisório o valor dos honorários advocatícios, fixo-os, de ofício, em R\$ 1.000,00, atendidas as balizas do art. 20, §§ 3º e 4º, CPC/73. V - Apelo desprovido.

(TJ-GO - AC: 02122315020148090134, Relator: DES. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO, Data de Julgamento: 16/08/2016, 3A CAMARA CIVEL, Data de Publicação: DJ 2100 de 30/08/2016)

Utilizando os mesmos critérios de razoabilidade, proporcionalidade e equidade, o Tribunal neste caso, decidiu que o autor faz *jus* à indenização. Levando-nos a concluir que, os usuários dos serviços bancários, só serão indenizados, se comprovarem o dano sofrido, sendo levado em consideração ainda, o grau de culpa dos envolvidos e a extensão do dano para que seja calculado o *quantum* indenizatório.

É oportuno consignar nesta ocasião, a decisão de outro Tribunal, do Tribunal de Justiça do Maranhão, que está também em consonância com o entendimento do STJ, o entendimento também é no sentido de que a vítima precisa demonstrar que houve uma ofensa extrapatrimonial capaz de gerar um dano indenizável:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. FILA DE BANCO. DEMORA NO ATENDIMENTO. LEI MUNICIPAL REGULAMENTANDO A ESPÉCIE. ABUSO DE DIREITO DEVE SER AFERIDO EM CADA CASO CONCRETO. PRECEDENTES. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. APELO IMPROVIDO. UNANIMIDADE. I - A existência de filas intermináveis nas agências bancárias podem até causar aos consumidores alguns imprevistos, contudo, para ser aferida a ocorrência de abuso de direito e a existência de dano indenizável, devem ser analisadas as circunstâncias do caso concreto, não bastando a simples alegação de que existe lei municipal estabelecendo tempo máximo de espera em fila de banco. Precedentes do STJ e desta Corte. II - Constatando-se, diante dos argumentos e documentação trazidos na inicial, que a parte autora sequer comprovou o fato alegado, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente a demanda ao fundamento de que o cliente experimentou mero aborrecimento. III - Apelo improvido, à unanimidade.

(TJ-MA - AC: 00085618320138100040 MA 0355882017, Relator: CLEONICE SILVA FREIRE, Data de Julgamento: 18/10/2018, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL)

É possível verificar a partir da leitura desta decisão na íntegra que o mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada não estão na órbita do dano moral, pois além de fazerem parte da normalidade do nosso dia a dia, tais situações não são intensas e duradouras, a ponto de romper o equilíbrio psicológico do indivíduo.

4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSUMERISTA

Far-se-á neste capítulo um estudo de caso de uma Ação Civil Pública consumerista proposta na 8ª Vara da Justiça Federal, Subseção Judiciária de Sousa/PB, processo nº 0000721-51.2013.4.05.8202, a fim de analisar se a sentença está em acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do tema. Será feita a análise do inquérito civil público que ensejou a propositura da ação (ICP nº 1.24.002.00003912008-85), da ação específica, do pedido de tutela antecipada, da decisão interlocutória e da decisão do recurso, da contestação e da sentença definitiva.

4.1 Do procedimento preparatório: Inquérito Civil Público

Foi proposto pelo Ministério Público Federal (MPF), Procuradoria da República no Município de Sousa/PB, a partir de representação do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Cajazeiras/PB, em 07/02/2011, o inquérito civil nº 1.24.002.00003912008-85, com o objetivo de apurar suposto descumprimento à Lei nº 1.233/99, por parte da Agência da Caixa Econômica Federal de Cajazeiras/PB. Esta lei, estipula o tempo máximo, em que os usuários dos serviços bancários devem ser atendidos, pelas Agências Bancárias do Município de Cajazeiras/PB.

Também houve representação do Sindicato perante o Ministério Público Federal, com relação a suposto descumprimento da referida lei municipal, pelo Banco do Nordeste, também localizado em Cajazeiras/PB. No entanto, o MPF alegou não ser da sua competência intervir nos casos que envolvam o Banco do Nordeste (sociedade de economia mista), mas somente nos casos que envolvam a Caixa Econômica Federal (empresa pública), pois o mesmo só deve intervir em causas que sejam de interesse da União.

Neste diapasão, infere-se da Súmula nº 42 do Superior Tribunal de Justiça, a qual dispõe que “compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar as causas

cíveis em que é parte sociedade de economia mista e os crimes praticados em seu detrimento”, que o inquérito civil para apurar questões que envolvam sociedade de economia mista será promovido pelo Ministério Público Estadual.

No inquérito civil público em questão, o MPF notificou a Caixa Econômica para que enviasse documentação que comprovasse o cumprimento da lei municipal. Em resposta, o gerente geral da Agência afirmou estar adotando medidas para solucionar o problema, dentre elas, o aumento do número de caixas para atendimento ao público, conforme f. nº 71 constante nos autos do inquérito.

No entanto, o MPF constatou a persistência de longas filas, por consideráveis períodos de tempo, tendo em vista que foram lavrados, posteriormente, autos de infrações pelo Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) de Cajazeiras/PB, além de terem sido realizadas denúncias pelos usuários no referido órgão e de terem sido veiculadas notícias em jornais, demonstrando que o desrespeito com os clientes persistia. De acordo com parecer deste órgão foi verificado que as medidas adotadas pela Caixa não estavam sendo eficazes para solucionar o problema.

Com isso, foram enviadas recomendações à Superintendência da Caixa Econômica Federal e mesmo após as melhorias apontadas por esta, o desrespeito aos direitos dos consumidores não cessava. Diante disso, o MPF, legitimado ativo, nos termos do art. 5º, I, da Lei 7.347/85 e do art. 129, III, da CF, entendeu ser cabível a propositura da ação civil pública em defesa dos direitos dos consumidores usuários (direitos individuais homogêneos).

4.2 Do procedimento da ação civil pública

A ação civil pública, objeto do presente estudo, processo nº 0000721-51.2013.4.05.8202, seguiu o rito comum previsto no Código de Processo Civil, tendo em vista que o art. 19 da LACP, dispõe que aplicar-se-á à ação civil pública, o CPC de forma supletiva, naquilo que não contrarie a LACP. O rito comum perpassa pela fase postulatória, saneadora, instrutória e decisória. (SOUSA, 2017)

A fase postulatória vai desde a propositura e distribuição da ação até a resposta do réu. Na fase saneadora ocorre o juízo de admissibilidade, é nesta fase que o juiz analisa os requisitos da ação previstos nos arts. 319 e 320 do Código de Processo Civil. Caso a petição inicial não preencha os requisitos previstos por estes dispositivos legais, o juiz concederá prazo de 15 (quinze) dias para que o autor a emende ou a complete, conforme preceitua o art. 321, do CPC:

Art. 321. O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado.

Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial.

Ainda nesta fase, é publicado edital no órgão oficial, após a propositura da ação, para que os interessados tomem conhecimento e possam intervir no processo como litisconsortes, conforme dispõe o art. 94 do CDC. E, havendo pedido de decisão liminar, o Juiz, conforme dispõe o art. 12, da Lei 7.347/85 (LACP), poderá conceder liminar, com ou sem justificação prévia e sobre esta decisão é cabível o recurso de agravo de instrumento.

A fase instrutória é onde ocorre a produção de todas as provas, como a produção de prova pericial, a oitiva de testemunhas em audiência, esclarecimentos de peritos e todas as provas que forem necessárias à comprovação e esclarecimento dos fatos narrados na inicial.

E na fase decisória, tem-se o encerramento da fase de conhecimento, onde o juiz profere sentença, reconhecendo a ação como procedente ou improcedente. Caso seja declarada improcedente, só poderá haver a propositura de uma nova ação com o mesmo pedido ou causa de pedir, se a improcedência se der por falta de prova, como já analisamos no presente trabalho. (SOUSA, 2017)

4.3 Da propositura da ação civil pública

A demanda foi destinada a impor obrigação de fazer à Agência da Caixa Econômica Federal (CEF) localizada em Cajazeiras-PB, com a finalidade de que o

serviço de atendimento ao público passasse a ser realizado dentro do tempo máximo de espera previsto na Lei 1.233/99, sob pena de multa. E ainda, que a ré fosse condenada em danos morais coletivos.

A referida ação foi endereçada à 8ª Vara da Justiça Federal da Paraíba, Subseção Judiciária do Município de Sousa-PB, o que está correto, pois uma empresa pública federal – a Caixa Econômica Federal – figura no polo passivo e o dano ocorreu no município de Cajazeiras.

O que encontra fundamento no art. 109, I, da CF, o qual dispõe que, compete aos juízes federais processar e julgar as causas em que empresa pública federal for interessada seja na condição de autora, ré, assistente ou oponente (competência funcional); e no art. 2º da Lei 7.347/85, o qual determina ser competente para processar as ações civis públicas, o foro do local onde ocorreu o dano (competência territorial). Como o dano ocorreu no município de Cajazeiras, que está abrangido na competência territorial da Subseção de Sousa, é deste foro a competência para julgar a ação em questão.

O autor alegou que a Agência da Caixa Econômica em Cajazeiras/PB, de acordo com os dados levantados no inquérito civil, estava violando a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a Lei Municipal nº 1.233/99, com as alterações feitas através da Emenda de 2005. Demonstrando que embora exista lei municipal regulamentando o tempo máximo de espera para atendimento nas Agências Bancárias do Município de Cajazeiras, a CEF não estava respeitando tal disposição legal.

A lei nº 1.233/99 foi editada com a finalidade de que os usuários fossem atendidos em tempo razoável. De acordo com esta lei (anexo 1), art. 2º, o tempo razoável de espera era no máximo 25 (vinte e cinco) minutos, em véspera ou após feriados prolongados, sendo 15 (quinze) minutos o tempo máximo de espera em dias normais, como disposto abaixo:

Art. 2º - Para efeitos desta Lei, entende-se como tempo razoável para atendimento:

I - Até 15(quinze) minutos em dias normais;

II - Até 25(*vinte* e cinco) minutos em véspera ou após feriados prolongados;

III - Até 20(*vinte*) minutos nos dias de pagamento de Funcionários Públicos Municipais, Estaduais e Federais, de vencimento de contas de concessionárias de serviços públicos e de recebimento de Tributos Municipais, Estaduais e Federais.

(...)

Em 2005, foi editada pela Câmara de Vereadores, uma Emenda à esta lei (anexo 2), aumentando o tempo máximo de espera dos usuários para atendimento nas Agências do referido município. O art. 2º, citado acima, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se como tempo razoável para atendimento:

1— até 20 (vinte) minutos em dias normais;

II - até 30 (trinta) minutos em véspera ou após feriados prolongados;

III - até 30 (trinta) minutos nos dias de pagamento de Funcionários Públicos Municipais, Estaduais e Federais, de vencimento de contas de concessionárias estaduais e federais.

(...)

Mesmo com esse aumento do tempo máximo de espera, os direitos consumeristas continuaram a ser violados. Ao desrespeitar esta lei, conseqüentemente, na visão do Ministério Público Federal, estavam sendo violados princípios constitucionais específicos da defesa do consumidor, princípios gerais de defesa do consumidor, bem como direitos básicos do consumidor, previstos no CDC, os quais visam protegê-lo, diante da sua condição de inferioridade na relação consumerista.

Segundo o autor, estipulando um tempo máximo de espera nas filas das Agências Bancárias, o legislador visou diminuir o desconforto e o constrangimento físico e emocional provocado pelas longas filas, humanizando um serviço que é de utilidade pública, conforme disposto nos argumentos apresentados na petição inicial, f. nº 08 do processo.

Fundamentando que a defesa do consumidor é princípio da ordem econômica (art. 170, V, da CRFB/88); que é direito básico do consumidor “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”, como disposto no art. 6º, X, da CF; e que, sobretudo houve violação ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A parte autora expôs ainda, que é constitucional lei local regulamentar o tempo de espera nas filas dos bancos, conforme prevê o art. 30, I, da CF/88, afirmando que este é o entendimento já sedimentado no Supremo Tribunal Federal, exposto na petição inicial (Recurso Extraordinário 432.789).

É oportuno consignar que, com relação ao pedido de condenação da parte ré em danos morais coletivos, o MP arguiu que o dano moral coletivo neste caso,

advém da violação aos direitos básicos dos consumidores, bem como da descrença coletiva nas instituições públicas, tendo em vista que a lei foi editada, trazendo alívio para a população, porém não foi cumprida.

Nesta esteira estão os arts. 5º, X, CF/88 e 6º, VI, do CDC, segundo os quais é possível pleitear a reparação/indenização por danos morais coletivos e difusos e não somente por danos morais individuais. Alegou neste sentido, não ser necessário para a condenação em danos morais a comprovação do dano específico sofrido pelos usuários.

4.3.1 Da tutela antecipada requerida na petição inicial

Em antecipação de tutela, o autor requereu o cumprimento da Lei Municipal, requisitando que fosse decidido provisoriamente, que a Caixa Econômica, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, providenciasse o atendimento dos usuários dentro do tempo máximo estipulado, bem como que, fosse informado nas senhas fornecidas aos usuários o tempo máximo de espera, de acordo com a legislação local, sob pena de multa.

O pedido de concessão de tutela antecipada do pedido final foi fundamentado no art. 461, §§ 3º e 4º do CPC/73 e no art. 84, §§ 3º e 4º do CDC (Lei 8.078/90), baseado nos seguintes critérios: relevante fundamento da demanda (probabilidade do fato ilícito ter ocorrido) e justificado receio de ineficácia do provimento final, ou seja, justificado receio de que o ato praticado possa prosseguir ou se repetir. Nesse sentido, importante é a transcrição do pedido constante na folha de nº 28 dos autos da mencionada ação judicial:

a) seja deferida liminarmente a antecipação dos efeitos da tutela, impondo à Caixa Econômica Federal que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, providencie o necessário e efetue o atendimento aos usuários no tempo máximo estipulado na Lei Municipal 1.233/1999, bem como informe nas senhas que são fornecidas aos usuários o tempo máximo de atendimento considerando o horário em que as mesmas foram retiradas, sob pena de multa diária no importe de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia de descumprimento, bem como por cada usuário cujo atendimento superar o tempo máximo de espera previsto na Lei Municipal nº 1.233/1999. (Autos da Ação Civil Pública nº 0000721-51.2013.4.05.8202 – 8ª Vara da Justiça Federal Subseção Judiciária de Sousa/PB)

A fundamentação no CPC/73 justifica-se pelo fato da demanda ter sido ajuizada no ano de 2013, durante a vigência do Código de Processo Civil de 1973, revogado pelo NCPC de 2015. Entretanto, segundo Abrantes (2017) este instituto processual encontra-se previsto no art. 294 e s. do Código de Processo Civil de 2015, sendo uma espécie de tutela provisória.

Em resposta ao pleito de urgência, a CEF arguiu que não foi apresentada prova inequívoca que comprovasse a verossimilhança da alegação (art. 273, caput, do CPC/73) e que não há receio de dano irreparável ou de difícil reparação, requisito necessário para que fosse concedida a tutela antecipada de acordo com o art. 273, I, do CPC/73.

E, além disso, frisou que inexistia urgência que ensejasse a antecipação da tutela final, tendo em vista que o inquérito civil que ocasionou a propositura da demanda foi instaurado no ano de 2005 e a ação somente foi proposta no ano de 2013. A antecipação da tutela foi concedida parcialmente, pelos motivos expostos a seguir.

4.4 Da decisão provisória e da interposição do recurso de agravo de instrumento

Como previa o art. 273 do CPC/73 (revogado), o juiz poderia antecipar total ou parcialmente os efeitos da tutela pretendida. No caso em questão, a tutela antecipada requerida foi concedida parcialmente, como verifica-se a partir da análise da decisão de folha nº 60 do processo em estudo, *in verbis*:

Ante o exposto concedo em parte o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para determinar, com os esclarecimentos que constam da fundamentação supra, que a Caixa Econômica Federal, Agência de Cajazeiras/PB, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais):

- a) providencie o necessário atendimento aos usuários no tempo máximo (médio diário) estipulado pela Lei Municipal nº 1.233/ 1999, instituindo os controles adequados à verificação;
- b) nas senhas que são fornecidas àqueles, informe o tempo máximo de espera para atendimento, considerando o horário em que as mesmas foram

retiradas. (Autos da Ação Civil Pública nº 0000721-51.2013.4.05.8202 – 8ª Vara da Justiça Federal Subseção Judiciária de Sousa/PB)

A tutela antecipada foi concedida parcialmente pois, como visto, o autor havia requerido que fosse concedido à Caixa um prazo de 48 (quarenta e oito horas) para regularizar seu atendimento, porém na decisão foi concedido um prazo de 30 (trinta) dias.

Além disso, foi pleiteado pelo autor que, em caso de descumprimento, a parte ré fosse multada no montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia de descumprimento da decisão e por cada usuário cujo atendimento superasse o tempo máximo de espera previsto em lei. E a decisão foi no sentido de que a multa será por dia de descumprimento da decisão e no valor de R\$ 5.000 (cinco mil reais).

Neste diapasão, o juiz da 8ª Vara Federal decidiu que, foi demonstrado pelo MPF a verossimilhança das alegações, o que pôde ser concluído pelos autos de infração lavrados pelo Procon. E, com relação ao perigo da demora, decidiu que embora esses danos já viessem ocorrendo há alguns anos, tendo sido tardia a propositura da ação civil pública, como alegou a CEF, este argumento não pode ser superior à necessidade da comunidade de ter à sua disposição um serviço de qualidade.

Desta forma, foi deferido o pedido de que a Agência passasse a atender os usuários dentro do tempo médio previsto em lei, bem como que nas senhas fornecidas àqueles tivesse expressamente a informação relativa ao tempo máximo para atendimento.

Desta decisão foi interposto o recurso de agravo de instrumento pela Caixa Econômica Federal, afirmando a ré que, para evitar os atrasos no atendimento ao público, precisaria aumentar seu quadro de servidores, mas há impeditivos legais, como a necessidade de autorização do Ministério da Fazenda e previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, afirmou que esta providência seria irreversível, uma vez que se a limitação de tempo deixasse de vigorar com a decisão definitiva, os empregados concursados não poderiam vir a ser demitidos.

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região decidiu dar provimento ao recurso, sendo reformada assim a decisão interlocutória proferida pelo juiz da 8ª Vara Federal da Subseção de Sousa/PB. O TRF – 5ª Região entendeu, portanto, que não seria viável a implementação de tais medidas em sede

de tutela de urgência, justificando que para se alcançar a diminuição do tempo de espera, há elementos que independem de ação da própria Agência, como uma maior adesão dos clientes à canais alternativos de atendimento.

4.5 Da contestação

Em sede de contestação, a CEF alegou a ilegitimidade do MPF e a inadequação da via eleita, esta última por afirmar não se tratar de direitos indisponíveis. Ainda, alegou que a limitação do tempo de espera em filas bancárias viola os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia, sendo materialmente inconstitucional a Lei Municipal que regulamenta um tempo máximo de espera para atendimento nas Agências Bancárias.

Segundo a demandada, fere o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF), pois esta exigência prevista na lei municipal, está sendo feita exclusivamente aos serviços bancários, em detrimento de outras situações similares, em que também se formam filas e o atendimento é igual ou mais demorado do que o prestado pelos bancos, como é o caso dos hospitais públicos, em que a prestação do serviço em tempo razoável, é inclusive mais importante e urgente, do que a prestação de serviços bancários.

A CEF defendeu que a criação, interpretação e aplicação de uma lei devem respeitar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, desta forma defende que para o atendimento dos usuários dentro do limite máximo, há elementos que devem ser levados em consideração que independem da instituição financeira, como por exemplo, a quantidade de pessoas que procuram a agência no mesmo horário, o número de operações que cada cliente realiza e a sua complexidade, dentre outros fatores.

Por tais motivos aduz ser irrazoável entender que somente o aumento do número de funcionários solucionará o problema, quando este é apenas um dos pontos observados, dentre inúmeras variáveis que ocasionam a longa espera nas filas, como as citadas acima.

Bem como, arguiu não ser razoável avaliar o tempo de espera nas filas das Agências da Caixa Econômica Federal - CEF utilizando os mesmos parâmetros

utilizados, em relação às demais instituições financeiras, tendo em vista que as demandas que competem à promovida diz respeito mais ao atendimento de políticas públicas sociais definidas pelo Governo Federal do que a atuação desta como instituição financeira.

Além disso, argumentou que o pouco tempo de espera em filas de banco por tempo superior ao previsto em lei, por si só, não ocasiona danos morais, pois conforme entendimento pacificado na jurisprudência, trata-se de mero aborrecimento. E que, neste sentido, o dano moral será estabelecido de acordo com o caso concreto, não podendo ser determinado de acordo com dados empíricos como no caso em questão.

E justificou os fatos informando que tem investido em meios alternativos de atendimento ao público - tais como internet, autoatendimento, correspondentes bancários e rede lotérica -, no entanto, para que estes meios sejam mais utilizados pela população depende de um acultramento das pessoas que os operam.

4.6 Da sentença

Sobre a alegação feita pela parte ré, da ilegitimidade do Ministério Público para a propositura da ação, o juiz decidiu que o referido órgão é legitimado ativo, com fundamento no art. 127 e 129, III, da CF; na Lei da Ação Civil Pública, art. 5º, I e na Lei Complementar nº 75/1993 – Lei Orgânica do Ministério Público da União, arts. 5º, I e III e 6º, inciso VII, c e inciso XIV, tendo em vista que se almeja a tutela de direitos individuais homogêneos de relevante interesse social. Portanto, foi rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa do autor, como também foi rejeitada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a defesa do consumidor como princípio fundamental e, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, a defesa do consumidor pode se dar por meio de qualquer tipo de ação, seja individual ou coletiva, sendo cabível, portanto, a ação objeto do presente estudo, ação civil pública, em proteção aos direitos consumeristas. Neste sentido, o argumento da demandada de inadequação da via eleita não prospera. Assim é o entendimento do

juízo que decidiu o caso em apreço, com fundamento nos art. 21 da Lei nº 7.347/85 e nos arts. 81 e 82 da Lei nº 8.078/90.

Sobre o argumento de inconstitucionalidade da lei municipal que regulamentou essa matéria, o entendimento foi no sentido de que, em consonância com o entendimento dos Tribunais Superiores, lei municipal pode regulamentar o tempo máximo de espera nas agências bancárias, pois não se trata de norma de organização interna da instituição financeira.

No mérito da questão, o entendimento foi no sentido de que a submissão dos usuários à demora excessiva para serem atendidos, caracteriza, além de má prestação do serviço, tratamento desumano e degradante, o que é vedado pela Constituição Federal, art. 5º, inciso III. Todavia, que somente considerar-se-á descumprida a lei quando, o tempo médio de atendimento do dia extrapolar o limite previsto na lei.

Sobre o pedido de condenação da parte ré em danos morais coletivos, a decisão foi dada no sentido de que não é cabível a condenação em danos morais, pois não há provas de efetivos danos aos usuários advindos da demora no atendimento.

Por fim, o juiz julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na petição inicial, determinando que a Agência da Caixa Econômica Federal em Cajazeiras/PB, no prazo de 45 (quarenta e cinco dias), providenciasse o atendimento dos usuários no limite de tempo previsto na Lei 1.233 (tempo médio diário de até 20 minutos em dias normais e de até 30 minutos na véspera e após feriados, dias de pagamento de servidores públicos federais, estaduais e municipais e nos dias de vencimento de contas de concessionárias estaduais e federais) instituindo os controles adequados à verificação. E que, fosse incluído nas senhas que são fornecidas aos usuários, a informação sobre o tempo máximo de espera para atendimento.

Desta forma, foi mantida a decisão proferida com relação ao pedido de tutela antecipada, tendo sido resolvido o processo com resolução de mérito. Desta decisão final foi interposto o recurso de apelação pela Caixa, o qual, entretanto, não foi recebido, por ter sido intempestivo, sendo arquivado o processo. Contudo, pôde ser observado que a decisão do Juiz de 1ª grau está em consonância com o entendimento dos Tribunais Superiores, portanto, não seria cabível alteração pelo Tribunal Regional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do desenvolvimento do presente trabalho, pôde-se constatar que a submissão dos usuários à demora excessiva nas filas das Agências Bancárias da Caixa Econômica do Município de Cajazeiras/PB, além de desrespeitar a Lei Municipal nº 1.233/99, configura descumprimento ao princípio republicano, ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos, bem como, desrespeita direitos básicos do consumidor, como o direito à saúde.

Dado que numa República o bem comum se sobrepõe aos interesses individuais e que o consumidor além de ser a parte mais vulnerável da relação, é muitas vezes, a parte hipossuficiente, advém do princípio republicano a necessidade do Estado intervir na defesa do consumidor.

A defesa dos direitos do consumidor pelo Estado é, portanto, princípio fundamental da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 5º, XXXII da CF e princípio da ordem econômica, previsto no art. 170 da CF. Sendo a defesa do consumidor prevista como um direito fundamental, o Código de Defesa do Consumidor não pode se desvincular deste princípio, devendo buscar concretizá-lo.

Assim, importa dizer que constatou-se no caso objeto de estudo que não houve eficiência na prestação dos serviços, como verificado no inquérito civil público, havendo portanto desrespeito à Constituição da República Federativa do Brasil e ao Código de Defesa do Consumidor, pois a eficiência na prestação dos serviços públicos é princípio da Administração Pública (art. 37, caput, da CF), princípio da atividade econômica (art. 175, IV, da CF), bem como é direito básico do consumidor previsto no CDC (art. 6º, X).

A eficiência na prestação de serviços públicos busca o fim de todo o ordenamento jurídico, a dignidade da pessoa humana. A partir do princípio da eficiência tem-se que, não é só o serviço privado que deve buscar atender os interesses do consumidor de maneira adequada e eficiente, também deve ser uma preocupação do serviço público. Além disso, com a demora para atendimento, o consumidor pode sofrer danos à sua saúde física e mental. E como já visto no presente trabalho, a saúde é direito básico do consumidor, como prevê o art. 6º, I, do

CDC, sendo inclusive objetivo da Política Nacional das Relações de Consumo o respeito à saúde, previsto no art. 4º do CDC.

Torna-se evidente, portanto, que o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às relações bancárias. Assim, embora a Agência da Caixa Econômica Federal, parte ré, tenha alegado em sede de contestação, para justificar a demora no atendimento aos usuários, que os serviços prestados pela mesma vão além de serviços bancários, havendo também a prestação de serviços para o Governo Federal que encontram-se relacionados às políticas públicas, não é afastada a aplicabilidade do CDC a estas relações, bem como, não é justificativa para que os direitos dos consumidores sejam desrespeitados.

Ademais, verificou-se a partir dos art. 81 e 83 do CDC juntamente com art. 1º, II, da Lei 7.347/85, que a defesa dos direitos dos consumidores poderá ser exercida em juízo tanto individualmente, quanto a título coletivo, sendo a ação civil pública meio legítimo para a defesa dos direitos dos consumeristas

Bem como, ressalte-se que a Lei Municipal de Cajazeiras/PB, Lei nº 1.233/99, é constitucional, sendo este o entendimento dos Tribunais Superiores e o entendimento adotado pelo Juiz da 8ª Vara, conforme pôde-se verificar na sentença proferida, com fundamento no art. 30, I e II, da CF.

Diante da sentença proferida no processo em estudo, foi possível observar que o Juiz Federal da Subseção de Sousa/PB entendeu que houveram violações aos direitos dos consumidores, bem como descumprimento da Lei Municipal nº 1.233/99. E neste sentido, decidiu pela eficácia e plena aplicabilidade da referida lei, já que proferiu a sentença dando provimento ao pedido do autor para que a CEF passasse a cumprir o tempo máximo para atendimento, previsto em lei.

Contudo, ficou decidido pela não condenação da ré em danos morais, por não haver prova específica do dano em concreto. Estando também esta decisão embasada em entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Devendo-se, portanto, para a condenação e a quantificação dos danos morais, serem levados em consideração os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por fim, espera-se que o presente trabalho de conclusão de curso impulse os estudiosos do direito a promover novas discussões, bem como, possa servir de alicerce no desenvolvimento da temática, propiciando reflexões que busquem o aprofundamento do tema.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Geórgia Graziela Aragão de. **Suspensão judicial das outorgas do direito de uso dos recursos hídricos na bacia hidráulica do açude de São Gonçalo, Sousa-PB: uma análise jurídico-hídrica**. 2017. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sistema Agroindustriais, Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, 2017. Disponível em: <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/555/1/GE%C3%93RGIA%20GRAZIELA%20ARAG%C3%83O%20DE%20ABRANTES%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20PPGSA%20ACAD%C3%8AMICO%202017..pdf>>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 out. 2018.

_____. **Lei nº 13.105, 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 06 set. 2018.

_____. **Lei nº 5.869, 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil (revogada). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

_____. **Lei nº 7.347, 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. **Lei nº 8.078, 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1322983. Relator: Ministro Herman Benjamin. **Superior Tribunal de Justiça STJ - Recurso Especial: REsp 1322983 MT 2011/0171607-8. Recurso especial nº 1322983**. Brasília, 16, set. 2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24200297/recurso-especial-resp-1322983-mt-2011-0171607-8-stj/inteiro-teor-24200298>>. Acesso em: 06 de out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1331948. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. **Superior Tribunal de Justiça STJ – Recurso Especial: REsp 1331948 SP 2012/0132555-6**. Brasília, 05 set. 2016. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/387073432/recurso-especial-resp-1331948-sp-2012-0132555-6>>. Acesso em: 06 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1340394. Relator: Ministro Sidnei Beneti. **Superior Tribunal de Justiça STJ - Recurso Especial: Resp 1340394 Sp 2012/0148970-1**. Brasília, 10 maio, 2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23151588/recurso-especial-resp-1340394-sp-2012-0148970-1-stj>>. Acesso em: 06 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 297. **STJ - Súmula 297**. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/sumula-organizada,stj-sumula-297,2680.html>>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 42. **STJ - Súmula 42**. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/sumula-organizada,stj-sumula-42,2273.html>>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 489. **STJ - Súmula 489**. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/sumula-organizada,stj-sumula-489,38138.html>>. Acesso em: 06 out. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 432789. Relator: Eros Grau. **Supremo Tribunal Federal STF - Recurso Extraordinário: RE 432789 SC**. Brasília, 07, out. 2005. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/764432/recurso-extraordinario-re-432789-sc/inteiro-teor-100480593?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Goiás. Apelação Cível nº 02122315020148090134. Relator: Des. Beatriz Figueiredo Franco. **Tribunal de Justiça de Goiás TJ-GO - Apelacao Civel : Ac 0212231-50.2014.8.09.0134**. Goiás, 30 ago. 2016. Disponível em: <<https://tj-go.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/379307326/apelacao-civel-ac-2122315020148090134>>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 7027935400. Relatores: Renato Zanela Pandin e Cruz Gandini. **Tribunal de Justiça de São Paulo Apelação sem revisão: Sr 7027935400**. São Paulo, 22 dez. 2008. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2737694/apelacao-sem-revisao-sr-7027935400-sp/inteiro-teor-101078044?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Maranhão. Apelação Cível nº 00085618320138100040. Relator: Cleonice Silva Freire. **Tribunal de Justiça do Maranhão TJ-MA - Apelação Cível : Ac 0008561-83.2013.8.10.0040 Ma 0355882017**. DJ: 18, out, 2018. Disponível em: <<https://tjma.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/642277496/apelacao-civel-ac-85618320138100040-ma-0355882017>>. Acesso em: 08 out. 2018.

FILHO, MONTENEGRO, Misael. **Processo Civil Sintetizado**, 15ª edição. Método, 12/2017. [Minha Biblioteca]. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530978501/cfi/6/32!/4@0:0>. Acesso em: 30 set. 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Esquematizado - Direito civil 1: parte geral, obrigações, contratos**, 6th edição. Saraiva Educação, 2012. [Minha Biblioteca].

Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547200763/cfi/414!/4/2@100:0.00>. Acesso em: 30 set. 2018.

Jr., DIDIER, Fredie. **Curso de direito processual civil: processo coletivo** / Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. – 11.ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

Jr., THEODORO, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Procedimentos especiais** - vol. II - 51ª ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Vol. I**, 59ª edição.

Forense, 11/2017. [Minha Biblioteca]. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530977764/cfi/6/16!/4/2/2@0:0>>. Acesso em: 07 set. 2018.

JUSTIÇA FEDERAL NA PARAÍBA – 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sousa/PB, **Ação Civil Pública nº 0000721-51.2013.4.05.8202, MPF, CEF.**

MARTINS, Laissa Barbosa. **Responsabilidade civil perda de tempo útil: a perda do tempo do consumidor como um bem jurídico a ser tutelado**. 2017. 80 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

Disponível em:

<https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/1765/1/Laissa%20Barbosa%20Martins.pdf> Acesso em: 30 out. 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Processo Coletivo: volume único** - 3. ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor** – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUSA, Layanne Araújo. **Ação Civil Pública Ambiental: estudo do caso sobre o rompimento da barragem de Fundão em Minas Gerais**. 2017. 88 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2017. CD-ROM.

TRAJANO, Fábio de Souza. **Princípios constitucionais aplicáveis ao direito do consumidor e sua efetividade**. 2010. 255 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2010. Disponível em:

<http://siaibib01.univali.br/pdf/Fabio%20de%20Souza%20Trajano.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2005. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4574/000502398.pdf> Acesso em: 30 out. 2018.

ANEXOS

AUG-14-2013 11:56 PM CAMARA MUN CAJAZEIRAS 8335314432

P. 01



ESTADO DA PARAÍBA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 1.233/99.

Obriga as Agências Bancárias, no âmbito do município a colocar à disposição dos usuários, pessoal suficiente no setor de Caixas, para que o atendimento seja efetivamente em tempo razoável e toma outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS, ESTADO DA PARAÍBA, faço saber que a Câmara Municipal de Cajazeiras, Decreta e eu sanciono a presente Lei.

Art. 1º - Ficam as agências bancárias, no âmbito do Município, obrigadas a colocar à disposição dos usuários pessoal suficiente, no setor de caixas, para que o atendimento seja efetivado em tempo razoável.

Art. 2º - Para efeitos desta Lei, entende-se como tempo razoável para atendimento:

I - Até 15(quinze) minutos em dias normais;

II - Até 25(vinte e cinco) minutos em véspera ou após feriados prolongados;

III - Até 20(vinte) minutos nos dias de pagamento de Funcionários Públicos Municipais, Estaduais e Federais, de vencimento de contas de concessionárias de serviços públicos e de recebimento de Tributos Municipais, Estaduais e Federais.

§ 1º - Os bancos ou suas entidades representativas informarão ao órgão encarregado de fazer cumprir esta Lei as datas mencionadas nos incisos II e III.

§ 2º - O tempo máximo de atendimento referido nos incisos I, II e III leva em consideração o fornecimento normal dos serviços essenciais à manutenção do ritmo normal das atividades bancárias, tais como energia, telefonia e transmissão de dados.

C.G.C. 08.923.971/0001-15
Rua Cel. Juvêncio Carneiro, 253 - Centro - CEP 58900-000
PABX (083) 531.1230 - Fax (083) 531.1340 - Cajazeiras-PR

cajazeiras
PREFEITURA MUNICIPAL



ESTADO DA PARAÍBA
 PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
 GABINETE DO PREFEITO

Art. 3º - As agências bancárias tem o prazo de 60(sessenta) dias a contar da data de publicação desta Lei, para adaptarem-se as suas disposições.

Art. 4º - O não cumprimento das disposições desta Lei sujeitara o infrator as seguintes punições:

I - Advertência;

II - Multa de 200(duzentos) UFIRs (Unidade Fiscal de Referência);

III - Multa de 400(quatrocentos) UFIRs (Unidade Fiscal de Referência), ate a 5ª reincidência;


IV - Suspensão do Alvara de Funcionamento, apos a 5ª(quinta) reincidência.

Art. 5º - As denúncias dos municipes, devidamente comprovadas, deverão ser encaminhadas a Secretaria do Planejamento, órgão municipal encarregado de zelar pelo cumprimento desta Lei, concedendo-se o direito de defesa do Banco denunciado.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrario.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE
 CAJAZEIRAS, ESTADO DA PARAÍBA, em 15 de abril de 1999.


 DR. EPITÁCIO LEITE ROLIM
 Prefeito Municipal

AUG-15-2013 12:02 AM CAMARA MUN CAJAZEIRAS 8335314432



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Cajazeiras
(Casa Otacilio Jurema)

EMENDA À LEI Nº1233/99

Altera a Lei Nº 1.233/99, de 15 de abril de 1999, que obriga as Agências Bancárias a viabilizarem a celeridade no atendimento bancário da população, e dá outras providências.

Art. 1º - O art. 2º da Lei Nº 1.233/99, de 15 de abril de 1999, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 2º - Para efeitos desta Lei, entende-se como tempo razoável para atendimento:

- I - Até 20 (vinte) minutos em dias normais;
- II - Até 30 (trinta) minutos em véspera ou após feriados prolongados;
- III - Até 30 (trinta) minutos nos dias de pagamento de Funcionários Públicos Municipais, Estaduais e Federais, de vencimento de contas de concessionárias estaduais e federais.”

§ 1º - Os bancos ou suas entidades representativas informarão ao órgão encarregado de fazer cumprir esta Lei as datas mencionadas nos incisos II e III.

§ 2º - O tempo máximo de atendimento referido nos incisos I, II e III leva em consideração o fornecimento normal dos serviços à manutenção do ritmo habitual das atividades bancárias tais como energia, telefonia e transmissão de dados.

§. 3º - O controle de atendimento de que tratar desta Lei pelo cliente deverá ser realizado através de senhas numéricas emitidas pela instituição bancária onde constará:

- I- Nome e número da instituição;
- II- Número da senha;
- III- Data e horário de chegada do cliente;
- IV- Rubrica do funcionário da instituição.

§ 4º - O atendimento preferencial e exclusivo dos caixas destinados aos maiores de sessenta e cinco (65) anos, gestantes, pessoas portadoras de deficiência física e pessoas com crianças de colo também será através de senhas numéricas e ofertados, no mínimo, 15 (quinze) assentos ergonomicamente corretos.

Art. 2º. As agências bancárias deverão fixar cartazes em locais de fácil visualização, informando aos usuários a escala de trabalho do setor de caixas colocados à disposição.

Art. 3º. A prestação de serviços por parte das agências da rede bancária oriunda de celebração de Convênios, não terá discriminação entre clientes e não clientes, nem serem estabelecidos, nas dependências, locais e horário de atendimento diverso daquele previstos para as demais atividades.



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Cajazeiras
(Casa Otacillo Jurema)

Art. 4º - O art. 3º da Lei objeto do "caput" do art. 1º desta Lei passa a ter a seguinte redação:

"Art. 3º - As agências bancárias têm o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação desta Lei, para adaptarem-se às suas disposições".

Art. 5º - Modifica-se a redação do art. 4º da Lei de que trata o "Caput" do art. 1º da presente Lei, passando a ter a redação seguinte:

"Art. 4º - O não cumprimento do disposto nesta Lei, acarretará ao infrator às seguintes sanções, não prejudicando outras ações penais":

- I - advertência;
- II - multa de 10.000(dez mil) a 50.000 (cinquenta mil) UFIR'S
- III - Suspensão do alvará de funcionamento.

Art. 6º - Modifica-se o art. 5º da Lei Nº 1.233/99, de 15 de abril de 1999, cuja redação passa a ser:

"Art. 5º - As denúncias dos usuários, devidamente comprovadas, deverão ser encaminhadas ao PROCON-Órgão de Defesa do Consumidor, encarregado de zelar pelo cumprimento desta Lei, nas esferas municipal e estadual, concedendo-se o direito de defesa ao Banco denunciado".



Art. 7º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PAÇO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS EM 25 DE MAIO DE 2005.

Marcos Barros de Souza
MARCOS BARROS DE SOUZA
PRESIDENTE

Jose Lopes de Souza
JOSE LOPES DE SOUZA
1º SECRETÁRIO

Francisco Evangelista N. Silva
FRANCISCO EVANGELISTA NOBRE DA SILVA
2º SECRETÁRIO

	Poder Judiciário da União Tribunal Regional Federal da 5ª Região Justiça Federal da Primeira Instância Seção Judiciária do Estado da Paraíba Subseção Judiciária de Sousa – 8ª Vara	 JUSTIÇA FEDERAL
---	---	--

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

PROCESSO N.º 0000721-51.2013.4.05.8202

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

SENTENÇA – TIPO A

Vistos etc.

Trata-se de **Ação Civil Pública com Pedido de Antecipação De Tutela**, proposta pelo **Ministério Público Federal - MPF** em face da **Caixa Econômica Federal - CEF**, objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na prestação de serviço de atendimento ao consumidor em obediência ao tempo de espera máximo em filas fixado em lei municipal, além a reparação por supostos danos morais coletivos decorrentes da conduta anterior.

Aduziu, em síntese, que instaurou Inquérito Civil Público, a partir de representação do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários em Cajazeiras/PB, para apurar possíveis irregularidades quanto ao descumprimento da Lei Municipal n.º 1.233/1999, por parte da Agência da Caixa Econômica de Cajazeiras/PB, em relação ao tempo máximo de espera em fila permitido.



Acrescentou que a referida agência teria informado a implantação de novo modelo de atendimento, mas teria sido constatada a persistência de longas filas, por consideráveis períodos de tempo, o que levou o Ministério Público Federal - MPF a emitir recomendações à Superintendência da Caixa Econômica Federal - CEF para adoção das medidas necessárias ao cumprimento da Lei Municipal n.º 1.233/1999.

O autor alegou que, apesar das melhorias apresentadas pela Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal - CEF, foram lavrados autos de infração pelo Procon, nos dias 15.02.2013 e 04.04.2013, a demonstrar que a situação de desrespeito com os clientes e população daquela localidade ainda persistiriam.

Pleiteou-se, em antecipação de tutela, o cumprimento das disposições da Lei Municipal n.º 1.233/1999 pela agência de Cajazeiras/PB, providenciando-se o atendimento dos usuários no tempo máximo estipulado, bem como informando nas senhas, que são fornecidas aos usuários, o tempo máximo de atendimento, considerando o horário em que as mesmas foram retiradas.

Acompanhou a inicial o Inquérito Civil Público n.º 1.24.002.000039/2008-85-86.

Instada a se manifestar sobre o pleito de urgência, a Caixa Econômica Federal - CEF arguiu a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal - MPF e inadequação da via eleita, por se buscar a tutela de direitos que não são indisponíveis. Ainda, alegou que a pretensão de limitação de tempo de espera em filas bancárias é inconstitucional, por violação aos princípios constitucionais da

	Poder Judiciário da União Tribunal Regional Federal da 5ª Região Justiça Federal da Primeira Instância Seção Judiciária do Estado da Paraíba Subseção Judiciária de Sousa – 8ª Vara	 JUSTIÇA FEDERAL
---	---	--

razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia. Em seguida, suscitou a falta interesse processual, ante a previsão legal de penalidade pelo eventual descumprimento da norma legal, além do que qualquer aplicação de penalidade pecuniária adicional, diversa daquela estabelecida na própria lei, configurar-se-ia dupla punição pelo mesmo ato. Sobre o tema, também defendeu a inexistência de qualquer urgência quanto à concessão do pleito antecipatório, uma vez que desde 2005 foi instaurado Inquérito Civil Público para apurar o suposto descumprimento da Lei Municipal n.º 1.233/1999, só vindo a se ingressar com a presente demanda no ano de 2013. Ademais, disse que não restou demonstrado qualquer dano irreparável a ensejar a excepcionalidade da medida.

Por fim, afirmou que, para evitar pontuais atrasos, a demandada talvez precisasse aumentar seu quadro de pessoal, providência que, além dos impeditivos legais - como, por exemplo, a necessidade de autorização ministerial e dotação orçamentária -, seria irreversível, uma vez que se a limitação de tempo deixasse de vigorar, os empregados concursados não poderiam ser simplesmente demitidos. Outrossim, entendeu que não seria razoável avaliar o tempo de espera nas filas das Agências da Caixa Econômica Federal - CEF pelos mesmos parâmetros utilizados, em relação às demais instituições financeiras, visto que a demanda enfrentada pela promovida refere-se mais ao atendimento de políticas públicas sociais definidas pelo governo federal do que a atuação como instituição financeira.

Justificou os fatos alegados que tem investido em meios alternativos de atendimento ao público - tais como autoatendimento, internet, rede lotérica, correspondentes bancários, mas tais meios ainda dependeriam de um aculturamento das pessoas que operam (fls.35/47).

Antecipação de tutela foi concedida parcialmente (decisão de fls.53/60). Todavia, ela foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, (fls.121/126).

Audiência de conciliação sem composição entre as partes, sendo a requerida citada em audiência (fls.96/97).



A Caixa Econômica Federal - CEF, apresentou contestação intempestiva (fls.133/149), conforme certidão de fl.188 (despacho de fl.189).

Agravo retido interposto pela requerida (fls.192/193), com contrarrazões do autor (fls.199/201).

Eis o breve relatório da hipótese em estudo. Passo a decidir.

Inicialmente verifica-se que requerida foi citada em audiência, no dia 23.07.2014 (fls.96/97), mas só apresentou contestação em 08.08.2014 (fls.133/149), intempestivamente, eis que o prazo terminara exatamente em 07.08.2014 (fls.188 e 189).

A requerida ter argumentou o envio da contestação por meio de fac-símile no dia 07.08.2015, mas não provou exatamente tal fato, a medida que os documentos de fls.150 e 195 fazem menção a data de 08.05.2014. A par disso,

	Poder Judiciário da União Tribunal Regional Federal da 5ª Região Justiça Federal da Primeira Instância Seção Judiciária do Estado da Paraíba Subseção Judiciária de Sousa – 8ª Vara	 JUSTIÇA FEDERAL
---	---	--

205

referido documento, embora tenha sido enviado antes mesmo da referida citação, é efetivamente a peça contestatória da Caixa Econômica Federal – CEF.

Não há, pois, motivo para se considerar a ausência de defesa técnica, quando a Caixa Econômica Federal - CEF apresentou tal peça meses antes da efetiva citação.

Portanto, revendo o que foi decidido à fl.189, **acolho as razões do agravo retido informado para reformar a decisão retro**¹; razão pela qual referido recurso resta prejudicado e as razões defensivas serão analisadas.

Noutro giro, embora haja alegações preliminares (ilegitimidade do Ministério Público Federal - MPF, inadequação da via eleita, ausência de interesse processual), tais questões já foram suscitadas na manifestação prévia da Caixa Econômica Federal - CEF sobre o pleito liminar, não se tratando de novos temas processuais. Inclusive, já houve atuação ministerial no feito após aquela manifestação liminar, o que dispensa a réplica prevista no art.327, CPC².

Preliminarmente, é de se afastar a ilegitimidade do Ministério Público Federal - MPF, uma vez que se almeja a tutela de direitos individuais homogêneos de relevante interesse social.

Ora, pelo expressivo número de eventuais beneficiários da presente demanda e por sua notória hipossuficiência jurídica e econômica, é mister concluir que a presente demanda enquadra-se perfeitamente no art. 127 da CF/88³, vez que o

¹ Art. 522. Das decisões interlocutórias caberá agravo, no prazo de 10 (dez) dias, na forma retida, salvo quando se tratar de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, bem como nos casos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida, quando será admitida a sua interposição por instrumento. (Redação dada pela Lei nº 11.187, de 2005)

Parágrafo único. O agravo retido independe de preparo. (Redação dada pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

Art. 523. Na modalidade de agravo retido o agravante requererá que o tribunal dele conheça, preliminarmente, por ocasião do julgamento da apelação. (Redação dada pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

§ 1º Não se conhecerá do agravo se a parte não requerer expressamente, nas razões ou na resposta da apelação, sua apreciação pelo Tribunal. (Incluído pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

§ 2º Interposto o agravo, e ouvido o agravado no prazo de 10 (dez) dias, o juiz poderá reformar sua decisão. (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

² Art. 327. Se o réu alegar qualquer das matérias enumeradas no art. 301, o juiz mandará ouvir o autor no prazo de 10 (dez) dias, permitindo-lhe a produção de prova documental. Verificando a existência de irregularidades ou de nulidades sanáveis, o juiz mandará supri-las, fixando à parte prazo nunca superior a 30 (trinta) dias.

³ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

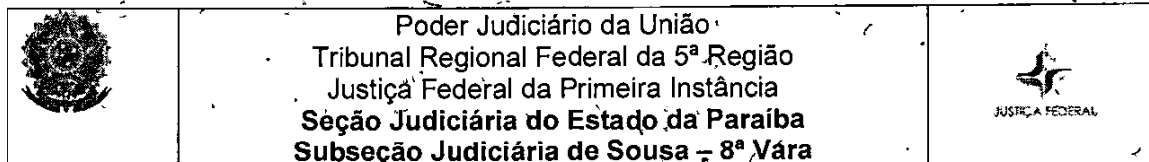
§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Cabe salientar também que o Superior Tribunal de Justiça (súmula n.º 297⁴) já pacificou que os serviços bancários se inserem no âmbito das relações consumeristas, submetendo-se, portanto, ao regramento do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90).

Desse modo, são passíveis de proteção por meio da ação civil pública movida pelo Ministério Público, a teor das previsões legais, no art. 21 da Lei n.º 7.347/1985⁵ e nos artigos 81 e 82 da Lei n.º 8.078/1990⁶.

Outrossim, destaque-se que a instauração do Inquérito Civil Público decorreu de representação do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários em Cajazeiras/PB, a partir de denúncia de usuários de tais serviços, submetidos a longas filas de espera na instituição bancária em referência, evidenciando flagrante desrespeito aos direitos básicos dos consumidores.

Em caso semelhante, já foi reconhecida a legitimidade do Ministério Público Federal, conforme precedente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL Nº 5.763/2001. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. TEMPO MÁXIMO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. NORMAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE RESPEITADOS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. 1. Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal em face do Banco Central do Brasil, da Caixa Econômica Federal e de outras instituições bancárias, objetivando o cumprimento da Lei Municipal de Petrópolis n.º 5.763/2001, que estabelece para as agências situadas nesse Município o tempo máximo de 15 (quinze) minutos para atendimento ao público, no setor de caixas, em dias normais, e de 30 (trinta) minutos, na véspera e após feriados prolongados. 2. (...) 3. **A legitimidade do Parquet Federal para ajuizar a presente demanda coletiva é inconteste, por versar sobre a tutela de direitos individuais homogêneos referentes à relação de consumo, de interesse social relevante, alcançando, certamente, um grande número de pessoas, a saber, direito dos usuários de serviços bancários prestados pelas agências localizadas no Município de Petrópolis a atendimento adequado, em tempo razoável.** Súmula n.º 7 do Conselho Superior do Ministério Público do

⁴ O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras

⁵ Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

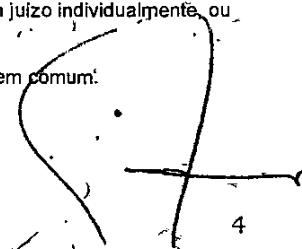
⁶ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

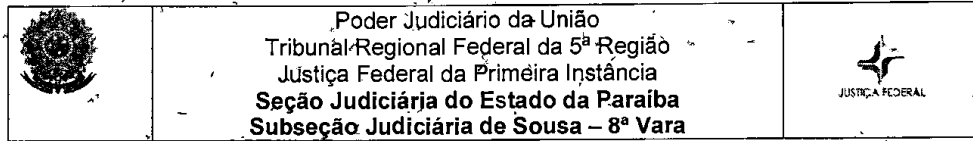
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público;





Estado de São Paulo. 4. Na linha de entendimento pacificado pelo E. Superior Tribunal de Justiça na Súmula nº 297, **os serviços bancários se inserem no âmbito das relações consumeristas, submetendo-se, portanto, ao regramento do Código de Defesa do Consumidor, e sendo passíveis de proteção por meio da ação civil pública** aviada pelo Ministério Público, a teor do art. 21 da Lei nº 7.347/1985 c/c arts. 81, parágrafo único, III, e 82, I da Lei nº 8.078/1990. 5. (...). (AC.200351060010811, Desembargador Federal MARCUS ABRAHAM, TRF2 - QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data: 21/02/2013).

Assim, em razão da quantidade de usuários a serem atingidos e da relevância social do interesse tutelado, não há como deixar de se reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal - MPF para propor a presente ação civil pública⁷.

Rejeito, pois, a preliminar de ilegitimidade ativa do autor.

Sobre a impossibilidade preliminar do pedido, deve-se confrontar se o pedido do autor, em cotejo com a legislação que rege o tema, exige uma solução de mérito, à medida que a possibilidade jurídica do pedido deve se referir aos aspectos processuais, sendo sua existência verificada no pedido imediato da inicial.

E nessa análise, deve-se ponderar se é permitida a instauração da relação processual em torno de sua pretensão, atento ao que esclarece Moniz de Aragão⁸:

"A possibilidade jurídica, portanto, não deve ser conceituada, com se tem feito, com vista à existência de uma previsão no ordenamento jurídico, que torne o pedido viável em tese, mas, isto sim, com vistas à inexistência, no ordenamento jurídico, de uma previsão que o torne inviável".

No caso dos autos, não há qualquer óbice à instauração da relação processual, ficando a análise da existência ou não do direito pretendido adstrita ao mérito da causa, afinal, não há norma que vede expressamente a pretensão do autor, à medida que a hipótese versada não se enquadra dentre as vedações do art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 7.347/85⁹.

Rejeito, pois, a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido.

⁷ A própria doutrina acentua a legitimidade sucessiva do Ministério Público Federal - MPF quando tais ações não são intentadas por ele (MANCUSO, Rodolfo de, Camargo. Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 10ª ed. São Paulo: RT, 2007, pág.170)

⁸ ARAÇÃO, Egas Dirceu Moniz de. Comentários ao Código de Processo Civil: 8ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1995, v. II, p.394.

⁹ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)



V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

VIII - ao patrimônio público e social. (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

	Poder Judiciário da União Tribunal Regional Federal da 5ª Região Justiça Federal da Primeira Instância Seção Judiciária do Estado da Paraíba Subseção Judiciária de Sousa – 8ª Vara	 JUSTIÇA FEDERAL
--	---	--

208

A suposta inadequação da via eleita, por sua vez, também não deve prosperar, ao passo que o autor pleiteia a concessão de direitos coletivos em sentido amplo, em sede judicial, utilizando-se de procedimento ordinário e apto à análise meritória da pretensão deduzida. Afinal, a disponibilidade ou não desses direitos individuais homogêneos não influi na sua relevância social, mesmo porque é insito aos direitos individuais homogêneos a disponibilidade deles!

Com base nisso, verifico a adequação da via eleita.

Prosseguindo, o interesse de agir exige que o procedimento formulado seja necessário, útil e adequado à prestação jurisdicional que lhe interessa, em atenção à tese de livre docência esposada pelo ilustre Candido Rangel Dinamarco¹⁰, onde se pontuou o trinômio do interesse de agir (necessidade-utilidade e adequação).

Efetivamente, não há outro meio para se obter a sua pretensão, não se podendo admitir a existência de multas legais e administrativas como suficientes para regerem a matérias. Não fosse assim, o direito administrativo excluiria todas as suas demandas do crivo do judiciário, instaurando o regime do contencioso administrativo, em clara violação ao art. 5º, XXXV, CF/88¹¹.

Logo, o interesse de agir do autor é visível, donde o procedimento formulado é necessário, útil e adequado à prestação jurisdicional que lhe interessa!

Devidamente preenchidos todos os demais pressupostos processuais e condições da ação, passo ao julgamento do mérito da lide.

Cumprê ressaltar que o artigo 330, inciso I, do Código de Processo Civil, impõe o julgamento antecipado da lide quando a questão de mérito for unicamente de direito, não sendo necessária a produção de prova em audiência. Além disso, quando for o caso, "o julgamento antecipado não é uma faculdade, mas um dever que a lei impõe ao julgador"¹², em homenagem ao princípio da economia processual.

Utilizando-se do julgamento antecipado, tem-se que o autor indicou que agência da Caixa Econômica Federal - CEF de Cajazeiras/PB vem descumprindo a Lei Municipal n.º 1.233/1999 (fls. 29/30, ICP) - com as alterações decorrentes de emenda (fls. 33/34, ICP) aprovada por unanimidade em 23.05.2005 -, quanto ao tempo de espera máximo em fila permitido.



O referido diploma municipal escalonou o tempo de acordo com a sazonalidade da procura pelos serviços bancários (20 minutos nos dias normais e 30 minutos nos outros), ressaltando que devem ser levadas em consideração as condições adversas à prestação normal dos serviços (por exemplo, falta de energia ou de comunicação de dados). Ademais, o controle do atendimento deve ser

¹⁰ DINAMARCO, Candido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil. São Paulo: Malheiros, 2001, volume I, p. 302/303.

¹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

¹² STJ, 4ª Tuma, REsp 2.832-RJ, Rel. Mjn. Sálvio de Figueiredó, julgamento em 14.08.1990, DJU 17.09.1990, p. 9.513.

	Poder Judiciário da União Tribunal Regional Federal da 5ª Região Justiça Federal da Primeira Instância Seção Judiciária do Estado da Paraíba Subseção Judiciária de Sousa – 8ª Vara	 JUSTIÇA FEDERAL
---	---	--

209

realizado por meio de senhas numéricas emitidas pela instituição financeira, as quais devem apresentar, entre outras informações, a data e horário de chegada do cliente na agência.

Contudo, restou demonstrado que a demandada vem submetendo as pessoas que pretendem atendimento na agência de Cajazeiras/PB a longas filas, por consideráveis períodos de tempo. Outra não é a conclusão que deflui dos autos de infração lavrados pelo Procon-Cajazeiras – fls.48/53, 82, 115/116, volume I.

Embora tenha alegado a adoção de medidas para sanar o tempo máximo de espera em filas, tendo inclusive aumentado o número de caixas (fl.71, volume I), infere-se que as mesmas não foram suficientes para garantir um atendimento em prazo razoável aos usuários dos seus serviços bancários. Neste ponto, verifica-se que, mesmo em dias normais – nos quais o atendimento deveria ser realizado no prazo máximo de 20 minutos – o tempo de espera por parte dos seus consumidores é de cerca de duas horas (fls.115/116, volume I) – tempo bem distante do razoável.



Ademais; a conduta mostra-se reiterada ao longo dos anos, o que evidencia o descaso da instituição com os consumidores de seu serviço.

É de se observar que a Lei Municipal em comento, ao fixar o tempo máximo para atendimento ao público nos bancos de Cajazeiras/PB, prestigiou o princípio da isonomia, que preconiza tratamento igualitário àqueles que se encontrem em uma mesma situação, eis que dirigida a todos os estabelecimentos bancários daquele município, indiscriminadamente. Logo, não há qualquer inconstitucionalidade aparente na norma versada.

E assim, a Caixa Econômica Federal – CEF, como instituição financeira, tem obrigação de adaptar a sua estrutura, além de profissionalizar seus servidores para melhor atender a quem de seus serviços usufrui, observando-se as exigências da lei.

Nesse contexto, ainda que se considere a quantidade de serviços prestados, em razão de ser gestora de grande número de programas sociais do governo, tal circunstância não justifica a falta de compromisso da Caixa Econômica Federal – CEF com os consumidores de seus serviços, submetendo-os, ao arrepio da lei, a longos períodos de espera.

Não se trata de impor uma obrigação de fazer simplista, como afirmado pela ré, mas de garantir o respeito com os seus consumidores, que, em geral, buscam os serviços de atendimento pessoal devido ao pouco conhecimento com os meios alternativos (por exemplo, internet) disponibilizados. Nesse passo, cabe pontuar que em diversas demandas relacionadas à fragilidade dos sistemas de informática da Caixa Econômica Federal – CEF, disponível em caixas eletrônicas e na internet, a demandada costumeiramente indica que disponibiliza suficiente atendimento presencial para aqueles que não optam pelos sistemas de autatendimento. Assim fazendo, a Caixa Econômica Federal – CEF costumeiramente indica que seu atendimento presencial seria suficiente para todos, mas ao ser demandada quanto à demora neste atendimento, escusa-se

	Poder Judiciário da União Tribunal Regional Federal da 5ª Região Justiça Federal da Primeira Instância Seção Judiciária do Estado da Paraíba Subseção Judiciária de Sousa – 8ª Vara	 JUSTIÇA FEDERAL
---	---	--

argumentado, que o aumento do opcional autoatendimento (opcional) serviria para obrigatoriamente justificar a sua falta!

Além disso, o lapso temporal estipulado na referida lei não configura medida arbitrária ou impossível de ser cumprida, mas sim adequada e necessária ao objetivo pretendido de assegurar dignidade de atendimento aos usuários dos serviços bancários. Desse modo, repise-se, não há que se falar em inconstitucionalidade da lei por ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ademais, a competência do município para editar legislação própria sobre questões relativas ao tempo máximo de espera na fila de banco encontra respaldo constitucional, nos termos do art. 30, I, da CF/88¹³, por se tratar de matéria de interesse local. Nessa linha, firmou-se a jurisprudência, tanto no Supremo Tribunal Federal¹⁴, quanto no Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL QUE FIXA O TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILA DE AGÊNCIA BANCÁRIA. RECURSO ESPECIAL QUE DISCUTE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI LOCAL E PRESENÇA DOS REQUISITOS DISCIPLINADOS PELOS ARTS. 273 E 461 DO CPC. (...) DISSÍDIO PRETORIANO INOCORRENTE. MATÉRIA PACIFICADA NO STJ E NO STF.

1. O Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública para compelir a instituição bancária recorrente ao cumprimento de duas leis municipais que estabeleciam o tempo máximo de espera em fila de agência bancária. Deferida a antecipação de tutela é constatada a recalcitrância ao seu cumprimento, as astreintes foram majoradas, dando origem ao presente recurso.

2. (...) **A discussão sobre a inconstitucionalidade da lei municipal** para disciplinar o tempo máximo de permanência em fila de instituições bancárias deveria ter sido veiculada no Agravo que hostilizou a decisão deferitória da antecipação de tutela, de modo que tanto esse debate quanto aquele relativo à presença dos requisitos dos arts. 273 e 461 do CPC encontram óbice no art. 473 do CPC, uma vez que a presença dos requisitos autorizadores da antecipação de tutela já foi apreciada em anterior Agravo, julgado pelo TJ/MT. Incidência da Súmula 7/STJ quanto ao exame dos requisitos legais para a concessão da tutela antecipatória.

3. **Ademais, a tese recursal já foi superada, sendo pacífica a orientação jurisprudencial que reconhece aos Municípios competência legislativa para disciplinar o tempo máximo de espera nas filas em agências bancárias. Precedentes do STJ e do STF.**

4. (...) (REsp 1322983/MT, STJ, Rel. Ministro HERMAN BÊNJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 16/09/2013)

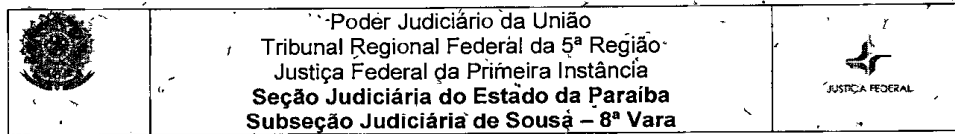
Impende ressaltar que se trata de hipótese distinta daquela concernente à Súmula n.º 19/STJ¹⁵, que apenas se refere ao horário de expediente das instituições bancárias para o atendimento ao público, de forma geral.

¹³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

¹⁴ AgReg no REExt 427.463, REExt 432.789, AgReg no REExt 367.192-PB

¹⁵ A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União.



Demonstra-se assim, mais uma vez, a plausibilidade jurídica da pretensão ministerial.

Esclareça-se, desde logo, que a tutela jurisdicional prestada neste processo não se volta para um indivíduo específico, mas para o conjunto dos usuários da agência de Cajazeiras/PB.

Somente haverá descumprimento da lei quando, a cada dia, o tempo médio de atendimento extrapolar o fixado por aquele diploma. Evita-se, assim, que situações excepcionais (um cliente que comparece com inúmeros boletos para pagamento ou falhas temporárias nos sistemas), ensejem punição à Caixa Econômica Federal - CEF, o que, certamente, não é o objetivo da lei municipal ou da presente decisão.

A justificativa de que precisaria contratar mais servidores, (embora houvesse limitações legais e orçamentárias para tanto), não pode justificar o descumprimento da lei, sob pena de se convalidar o elevado lucro de referida empresa pública em desfavor de um atendimento insuficiente aos consumidores. Nesse sentir, a demora entre o ingresso da referida demanda e a data da primeira constatação de demora de atendimento *tra ré* (2005), ao invés ser utilizável como argumento defensivo, milita em sentido diametralmente oposto, afinal, indica que há anos tem-se um atendimento insuficiente para a população local, sem qualquer providência efetiva.

Demais disso, é imperioso esclarecer ainda que a presente sentença não se presta a coagir a Caixa Econômica Federal, sobretudo na Agência de Cajazeiras, a contratar novos empregados, mas tão-somente a melhor planejar a alocação de seus recursos (materiais, humanos, tecnológicos etc.), de modo a garantir que os clientes sejam atendidos no limite temporal da lei, em atenção ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Mister enfatizar, ainda, em face da renitência da Caixa Econômica Federal - CEF - que não se curvou mesmo depois de seguidas autuações pelo Procon e de Recomendação do Ministério Público Federal - MPF, que a fixação de multa diária não é o único meio à disposição do Poder Judiciário para concretizar seus comandos. É possível, na busca pela tutela específica ou por resultado prático equivalente (art.461, §5º, CPC¹⁶), determinar outras medidas até que cumprida a liminar.

¹⁶ Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

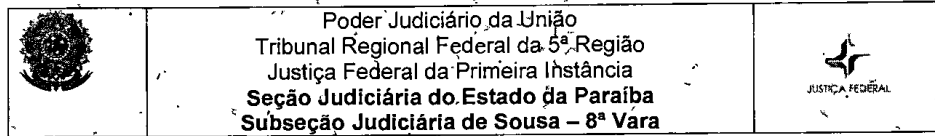
§ 1º A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

§ 2º A indenização por perdas e danos dar-se-á sem prejuízo da multa (art. 287). (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

§ 4º O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão,



Ademais, ainda que seja fixada a multa diária, não se trata de dupla punição por dispor a legislação municipal sobre a possibilidade de aplicação de multa, eis que, no caso concreto, até o presente momento (segundo o que consta dos autos), não foi aplicada qualquer penalidade administrativa. Outrossim, pelo princípio da independência das instâncias, não pode o Judiciário ser impedido de atuar pelo simples fato de o Executivo, supostamente, haver adotado outras providências.

Há que se considerar também ser necessário que os clientes e a população em geral tenham conhecimento dos prazos estipulados na legislação municipal, de forma a fiscalizar o seu efetivo cumprimento por parte da agência da Caixa Econômica Federal - CEF em Cajazeiras/PB. Assim, revela-se adequado que as senhas, que são fornecidas aos usuários, contenham o tempo máximo de atendimento, considerando o horário em que as mesmas foram retiradas.

Noutro giro, quanto ao pedido de condenação em danos morais, verifica-se que o dano moral consiste em ofensas extrapatrimoniais sofridas pela vítima, as quais atingem o seu íntimo. São, na verdade, violações às diversas facetas dos direitos da personalidade, tais como privacidade, intimidade, honra dentre outras. Tais danos refletem tanto no psicológico do indivíduo, desvirtuando tanto a visão que a parte tem de si mesmo quanto na estima que a sociedade possui acerca daquele.

Aqui, é preciso distinguir os danos morais coletivos dos danos sociais.

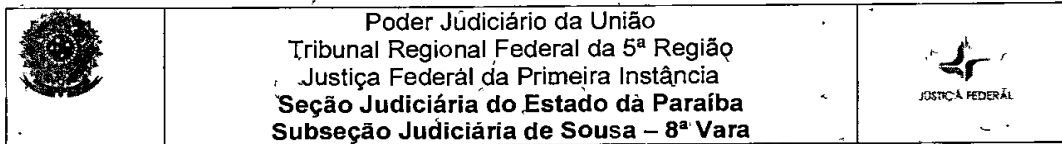
Os danos morais coletivos estão relacionados à terceira geração do constitucionalismo: a solidariedade. Consiste numa lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, à violação de valores coletivos, atingidos injustificadamente do ponto de vista jurídico. Essas ações podem tratar de dano ambiental (lesão ao equilíbrio ecológico, à qualidade de vida e à saúde da coletividade), desrespeito aos direitos do consumidor (por exemplo, por publicidade abusiva), danos ao patrimônio histórico e artístico, violação à honra de determinada comunidade (negra, judaica, japonesa, indígena etc.) e até fraude a licitações.

Nesses casos, exige-se uma violação a direitos da personalidade em seu aspecto individual homogêneo ou coletivo em sentido estrito, em que as vítimas são determinadas ou determináveis (art. 81, parágrafo único, II e III, do CDC). A indenização é destinada a elas, vítimas, diferentemente do dano social, como se verá.

Lado outro, os danos sociais são aqueles que causam um rebaixamento no nível de vida da coletividade e que decorrem de conduta socialmente reprováveis. Tal tipo de dano se dá quando as empresas praticam atos negativamente exemplares, ou seja, condutas corriqueiras que causam mal-estar social. Envolve

remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial. (Redação dada pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002)

§ 6º O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tomou insuficiente ou excessiva. (Incluído pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002)



interesses difusos e as vítimas são indeterminadas ou indetermináveis (art. 81, parágrafo único, I, do CDC)¹⁷.

Nesse caso, quando o juiz percebe condutas socialmente reprováveis, fixa a verba compensatória e aquela de caráter punitiva a título de dano social. Essa indenização derivada do dano social não é para a vítima, sendo destinada a um fundo de proteção consumerista (art. 100 do CDC¹⁸), ambiental ou trabalhista, por exemplo, ou até mesmo instituição de caridade, a critério do juiz (art. 883, parágrafo único, CC¹⁹). Enfim, é a aplicação da função social da responsabilidade civil (é cláusula geral; norma de ordem pública).

Feitas essas considerações, não se pode olvidar que a Caixa Econômica Federal - CEF efetivamente tem adotado algumas poucas medidas no intuito de reduzir o fluxo de pessoas nas agências, tais como ampliação de casas lotéricas, correspondentes bancários, caixas de autoatendimento etc., como ela alegou na manifestação inicial (fls. 44/46) e foi reconhecido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (fl. 122), todavia tais atitudes não a eximem de responsabilidade pelas filas em suas agências:

Se o problema é de acultramento, como quer fazer crer a Caixa Econômica Federal - CEF na manifestação inicial, deve a instituição bancária fazer campanhas de esclarecimento sobre os canais de atendimento disponibilizados ao público-alvo, acautelando-os, ainda da segurança necessária.

É bem verdade que no dano moral os prejuízos são presumidos e decorrem do próprio fato (in re ipsa), todavia não prescinde a prova da existência do fato:

Em que pese as diversas autuações da Caixa Econômica Federal - CEF/Cajazeiras pelo Procon/Cajazeiras, em razão de descumprir a lei da fila prevista na Lei Municipal n.º 1.233/1999 (fls. 48/53, 82, 115 e 116, do apenso Volume I) não constam provas de abusos da dignidade da pessoa humana ou atendimentos vexatórios que impliquem em danos psicológicos dos clientes/consumidores bancários (nem há uma violação a valores coletivos nem um rebaixamento do nível de vida por isso), razão pela qual não se pode acolher o pleito de condenação em danos morais coletivos (nem eventuais danos sociais).

Diante deste cenário, **julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados na inicial**, para determinar que a Agência da Caixa Econômica Federal situada em Cajazeiras/PB, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias: **a)** providencie o necessário atendimento aos usuários no tempo máximo (médio diário - até 20 minutos em dias normais, até 30 minutos nas vésperas ou após e nos feriados e dias de pagamentos dos servidores municipais, estaduais e federais e nos dias de vencimentos de contas de concessionárias estaduais e municipais).

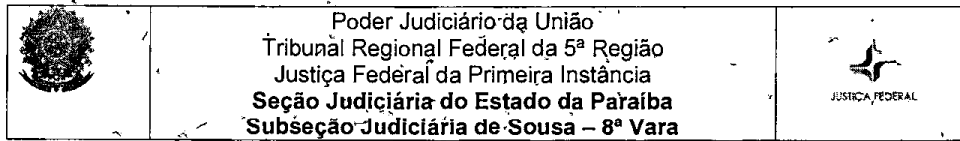
¹⁷ TARTUCE, Flávio. Manual de Direito do Consumidor. São Paulo: Método, 2013, p. 58.

¹⁸ Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida.

Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.

¹⁹ Art. 883. Não terá direito à repetição aquele que deu alguma coisa para obter fim ilícito, imoral, ou proibido por lei.

Parágrafo único. No caso deste artigo, o que se deu reverterá em favor de estabelecimento local de beneficência, a critério do juiz.



214

estipulado pela Lei Municipal n.º 1.233/1999, instituindo os controles adequados à verificação e ressaltando que devem ser levadas em consideração as condições adversas à prestação normal dos serviços (por exemplo, falta de energia ou de comunicação de dados) – mediante ampla publicidade na entrada da agência, sempre que isso ocorrer; **b)** inclua nas senhas que são fornecidas aos consumidores a informação sobre o tempo máximo de espera para atendimento, considerando o horário em que as tais senhas foram retiradas. Desta feita, declaro o feito resolvido, com resolução do mérito, segundo art. 269, I, CPC²⁰.

O descumprimento de quaisquer dos itens da condenação (a e/ou b) implicará na incidência de uma multa diária por descumprimento, adequada à espécie, e arbitrada em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), sem prejuízo de posterior aumento ou substituição. Para efeito de aplicação da multa, mais uma vez, a verificação deve ser feita, a cada dia, pelo tempo médio de atendimento de todos os usuários, ainda que tal procedimento seja iniciado a partir de denúncias individuais. Como apenas a Caixa Econômica Federal - CEF detém as informações necessárias, é daquela empresa o ônus de instituir controles adequados à referida verificação. Todavia, adentue-se que a multa imposta só será exigível após o trânsito em julgado (art. 12, § 2º, LACP²¹).

Condeno a demandada ao pagamento de honorários advocatícios, os quais ficam arbitrados em R\$ 2.000,00 (dois mil reais); com esteio no art. 20, § 4º, ambos do CPC²². Esses honorários advocatícios serão corrigidos monetariamente pelo INPC mais juros de mora de 1% ao mês a partir do trânsito em julgado²³. O valor será revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Não há condenação do Ministério Público Federal - MPF ao pagamento de honorários advocatícios (art. 19 da Lei n.º 7.347/1985²⁴).

Condeno a demandada ao pagamento de 1/2 das custas processuais. Deixo de condenar o autor ao pagamento de 1/2 das custas processuais nos moldes do art. 4º, III, da Lei n.º 9.289/1996²⁵ e do art. 19 da Lei n.º 7.347/1985.

²⁰ Art. 269: Haverá resolução de mérito: (Redação dada pela Lei nº 11.232, de 2005)

1 - quando o juiz acolher ou rejeitar o pedido do autor; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

²¹ Art. 12: Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita à agravo:

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

²² Art. 20. A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios. Esta verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria. (Redação dada pela Lei nº 6.355, de 1976)



§ 4º Nas causas de pequeno valor, nas de valor inestimável, naquelas em que não houver condenação ou for vencida a Fazenda Pública, e nas execuções, embargadas ou não, os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas a, b e c do parágrafo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

²³ STJ – 2ª Turma, REsp 771029/MG, Rel. Mauro Campbell Marques, julgamento em 05.11.2009, acessado em, http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=94495 em 07.11.2009, às 22:10h

²⁴ Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990)

²⁵ Art. 4º São isentos de pagamento de custas:

1 - a União, os Estados, os Municípios, os Territórios Federais, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações;

	<p style="text-align: center;">Poder Judiciário da União Tribunal Regional Federal da 5ª Região Justiça Federal da Primeira Instância Seção Judiciária do Estado da Paraíba Subseção Judiciária de Sousa - 8ª Vara</p>	
---	--	---

Sentença não sujeita ao duplo grau de jurisdição, conforme o art. 19, da Lei nº 4.717/1965^{26,27}.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Sousa/PB, 06 de abril de 2015.

RODRIGO CORDEIRO DE SOUZA RODRIGUES
Juiz Federal Substituto da 8ª Vara Federal da Paraíba - Sousa/PB

II - os que provarem insuficiência de recursos e os beneficiários da assistência judiciária gratuita;
III - o Ministério Público;

IV - os autores nas ações populares, nas ações civis públicas e nas ações coletivas de que trata o Código de Defesa do Consumidor, ressalvada a hipótese de litigância de má-fé.

²⁶ Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

²⁷ O regramento da ação popular (art. 19 da Lei n. 4.717/1965) se repetirá nas ações civis públicas, ou seja, o reexame ocorrerá apenas nos casos de improcedência ou carência SAAD NETTO, Patrícia Mara dos Santos; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. O art. 475, inciso II, do CPC e o sistema recursal nas ações civis públicas, São Paulo: RT, 2003, págs. 445/446.