



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

RICELHO FERNANDES DE ANDRADE

DA INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUE DISCIPLINAM O
TEMPO DE ESPERA EM FILAS BANCARIAS FRENTE AO PRINCÍPIO
DA ISONOMIA

SOUSA - PB
2007

RICELHO FERNANDES DE ANDRADE

DA INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUE DISCIPLINAM O
TEMPO DE ESPERA EM FILAS BANCARIAS FRENTE AO PRINCÍPIO
DA ISONOMIA

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

Orientador: Professor Esp. Admilson Leite de Almeida Júnior.

SOUSA - PB
2007

Ricelho Fernandes de Andrade

DA INCOSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUE DISCIPLINAM O TEMPO DE
ESPERA EM FILAS BANCARIAS FRENTE AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Trabalho de Conclusão apresentado ao curso
de Ciências Jurídicas e Sociais, da
Universidade Federal de Campina Grande,
em cumprimento dos requisitos necessários
para obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em: de 2007

COMISSÃO EXAMINADORA

Admilson Leite de Almeida Junior
Professor Orientador

Nome – Titulação - Instituição
Professor (a)

Nome – Titulação - Instituição
Professor (a)

Ao meu Deus todo poderoso, que me guiou com sabedoria e me deu coragem para enfrentar mais esse trabalho, aos meus pais por terem contribuído de forma decisiva investindo na minha formação e me dado condições de chegar até aqui, aos meus irmãos pela demonstração de carinho, confiança e afeto, a minha esposa pela compreensão e paciência na companhia dessa caminhada, ao meu filho pelos momentos de carinho e amor gratuitos despendidos e aos meus avós maternos *in memoriam* pela partida prematura, a todos os amigos e colegas de trabalho que confiaram e apoiaram o meu esforço contribuindo para que este projeto tornasse realidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a ti ó Deus todo poderoso, que diante de tua bondade e compaixão permitiu que esse projeto fosse concluído e está sempre comigo em todos os momentos da minha vida de forma vigilante.

A minha família pela confiança e respeito que depositaram em mim e pelos sacrifícios despendidos na construção dos alicerces dessa caminhada

A minha esposa pela compreensão nos momentos em que a solidão se fazia necessária.

Ao meu filho que, apesar de sua tenra idade, compreendeu meus esforços e ao seu modo deu a sua parcela de ajuda.

Ao amigo e orientador Professor Admilson Leite de Almeida Junior, por ter abraçado este projeto e contribuído para o seu desenvolvimento.

Ao amigo Fernando Nery, pela boa companhia que foi durante as longas e cansativas viagens diárias que se fizeram necessárias para darmos andamento ao curso e pelas palavras amigas nos momentos de cansaço desencanto.

RESUMO

A consciência dos legisladores de que são os vetores do bem estar da população tem contribuído de forma positiva para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. A atividade legislativa destes, que são os legítimos representantes do povo, é a fonte primaria de direito no ordenamento jurídico pátrio e a ferramenta imediata nas soluções dos problemas do cotidiano. Muitas são as situações de conflito numa sociedade organizada e complexa, tantas que a lei não poderia prever todas. Neste contexto inserem-se os bancos, instituições dotadas de um poderio financeiro ambicioso. Executores de tarefas imprescindíveis do cotidiano, os bancos, hoje, chegam a ser necessários e por isso é importante tornar-se uma pessoa bancarizada. Recentemente viu-se um fenômeno novo, municípios das mais variadas regiões, de diversos estados promulgando leis que disciplinam o tempo de espera em filas bancárias, uma busca simples na rede mundial de computadores revela uma grande quantidade de leis sobre esse tema que foram editadas nos últimos 5 (cinco), todas limitando o tempo de espera e filas e impondo sanções para os banco infratores. O objetivo central desse trabalho é apresentar o entendimento sobre os fundamentos jurídicos que embasam tais normas e investigar sua conformidade com o ordenamento jurídico, Para tanto, utiliza-se de pesquisas bibliográficas, de pesquisas na rede mundial de computadores, de busca na jurisprudência e no entendimento da doutrina pátria. Organiza-se em três capítulos, nos quais a parte inicial traz o desenvolvimento histórico do sistema financeiro nacional e sua proteção normativa e sua importante função social. No segundo capítulo é dedicado as agencias bancárias e sua organização fazendo um paralelo com a proteção dos clientes e usuários, O terceiro e ultimo é dedicado ao exame das normas em apreço fazendo uma análise jurídica de seus fundamentos, fazendo um confronto com os preceitos de natureza constitucionais e sob a luz do principio da isonomia. Este trabalho tem a pretensão de fazer uma análise critica sobre a normatização do tempo de espera em filas bancárias. Mostrar de forma jurídica que tais normas não estão devidamente conformadas com o sistema jurídico pátrio e que por isso deve ter sua aplicação questionada. A elaboração desse trabalho, buscará também construir uma nova fonte de pesquisa, já que são poucas as produções sobre o tema, baseando-se, fundamentalmente na interpretação das leis, julgados e alguma doutrina. Desta forma o principal motivo para a escolha do tema foi observar os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais no intuito de esclarecer as divergências encontradas no direito quando se trata de normas destinadas as relações que se estabelecem entre clientes ou usuários e o sistema bancário.

Palavras-chaves: Filas bancárias; normatização; principio da isonomia; Ilegalidade.

ABSTRACT

The conscience of the legislators that you/they are the vectors of the good to be of the population it has been contributing in a positive way to the improvement of the quality of the people's life. The legislative activity of these, that you/they are the legitimate representatives of the people, it is the source would excel of right in the ordenament juridical patriot and the immediate tool in the solutions of the problems of the daily. Many are the conflict situations in an organized and complex society, so much that the law could not foresee all. In this context they interfere the banks, institutions endowed with an ambitious financial might. Executioners of indispensable tasks for ours day-day, of banks, today, enough to be necessary and necessary makes to become a person bancs. Recently he/she saw himself a new phenomenon, municipal districts of the most varied areas, of several states promulgating laws that discipline the time of wait and lines would support, it is only to take a look in the internet to observe the amount of laws on that theme that you/they were edited in the last ones 5 (five), all limiting the time of wait and lines and imposing sanctions for I support them offenders. The central objective of that work is to present the understanding on the juridical foundations that you/they base such norms and to investigate his/her conformity with the juridical ordenament, so much Para, is used of bibliographical researches, of researches in the world net of computers, of search in the jurisprudence and in the understanding of the doctrine homeland. He/she is organized in three chapters, us which the initial part brings the historical development of the national financial system and his/her normative protection and his/her important social function. In the second I surrender is dedicated them negotiate would support and his/her organization making a parallel one with the customers' protection and users, THE third party and I finish is dedicated to the exam of the norms in esteem making one analyzes juridical of their foundations, making a confrontation with the constitutional nature precepts and under the light of the I begin of the isonomy. This work has the pretension of doing one analyzes criticizes on the established of the time of wait in lines would support. To show in a juridical way that such norms are true insult to the right and that for that should have his/her questioned application. In the elaboration of that work, it was also looked for to build a new research source, since they are few the productions on the theme, being based, fundamentally in the interpretation of the laws, judged and some doctrine. This way it is ended that the main reason for the choice of the theme was to observe the doctrinaire understandings and jurisprudence in the intention of explaining the divergences found in our right when it is norms destine the relationships that settle down between customers or users and the bank system.

Word-key: Bank lines. Established. I begin of the isonomy. Illegality.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 08 |
| CAPÍTULO 1 DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS..... | 11 |
| 1.1 Abordagem inicial..... | 13 |
| 1.2 Do Sistema Financeiro nacional..... | 16 |
| 1.3 Da função social do Sistema Financeiro Nacional..... | 19 |
| CAPÍTULO 2 DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS..... | 24 |
| 2.1 Da estrutura das agências bancárias..... | 24 |
| 2.2 Das filas bancárias..... | 26 |
| 2.3 Da proteção aos clientes e usuários..... | 28 |
| CAPÍTULO 3 A ATUAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA DAS FILAS NAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS..... | 35 |
| 3.1 Da competência legislativa dos municípios..... | 35 |
| 3.2 Da competência legislativa dos municípios para legislar sobre direitos do consumidor..... | 36 |
| 3.3 Da edição de leis municipais que resguardam direitos do consumidor frente as agencia bancarias..... | 37 |
| 3.4 Da ofensa ao princípio da isonomia pela legislação municipal que determina o tempo de espera em fila bancária..... | 38 |
| 3.5 Da inconstitucionalidade das leis municipais..... | 43 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 46 |
| REFERÊNCIAS..... | 49 |

INTRODUÇÃO

Atualmente vive-se em uma sociedade dinâmica, rápida, onde as informações cortam o tempo em segundos e o tempo passa a ser um patrimônio valioso tanto quanto os metais mais nobres. As relações econômico-financeiras tornaram-se mais complexas. As pessoas portam necessidades que vão muito além do que em um exercício racional possa-se imaginar. É um mundo competitivo onde o tempo decide a viabilidade ou não de um negócio, onde os segundos separam o lucro e o prejuízo. Em fim, a possibilidade de seguir ou não. É a era do "on-line", coisas acontecendo em tempo real a qualquer distância. Esperar pode significar prejuízo, esperar em fila, então, nem pensar, é um tempo que se perde para conseguir resolver soluções que

No cerne desta sociedade estão instituições complexas que exercem um papel fundamental e, porque não dizer necessário, no nosso dia-dia: são as instituições financeiras. Suas relações com as pessoas são as mais variadas possíveis. Vão desde simples manutenção de contas correntes ou poupanças, até contratos mais elaborados como os de financiamentos agropecuários ou industriais. Dos simples créditos diretos ao consumidor até os Contratos de capital de giro para micro e pequenas empresas, ou financiamentos de longo prazo para aquisição de bens de capital. Celebram contratos de Previdência Privada e de Seguro de Vida. Em resumo, realizam as mais diversas utilidades e dispõem de serviços que, atualmente, seria difícil prescindir deles.

O setor bancário afeta o desenvolvimento econômico por meio da intermediação financeira e o fornecimento de liquidez através do crédito (Ribeiro, 2004). A interação entre financiamento e desenvolvimento se dá principalmente via crédito bancário para países em que o sistema de finanças desintermediadas ainda não é relevante (Moreira e Puga, 2000). Através da regulamentação bancária e da política monetária, o governo afeta o comportamento dos bancos. Como exemplo, o governo se apresenta como um possível tomador de crédito aos bancos, assim como determina o grau de restrições impostas ao setor.

O caso brasileiro chama a atenção mesmo internacionalmente, pois o

setor se tornou mais sólido e capaz de sobreviver a crises financeiras, mas seu comportamento como prestador continua em seu histórico padrão de baixo desempenho. Em 1994 uma importante mudança foi a abertura do mercado doméstico bancário às instituições financeiras estrangeiras. Estas instituições entraram no Brasil adquirindo bancos domésticos, principalmente os em dificuldades. É por isso que a maior parte dos estudos recentes sobre o setor procura avaliar os efeitos da entrada de bancos estrangeiros no sistema bancário nacional (Carvalho, 2001; Alves Jr. ., 2002).

No ambiente das agências bancárias é onde o banco verdadeiramente acontece. A materialização de todo o Sistema Bancário ocorre dentro do âmbito das agências. É nesse cenário que clientes e funcionários se relacionam. Que os contratos são celebrados. Que os valores representados por títulos, notas ou cheques são liquidados, acontece as mais clássicas das movimentações, que são os saques e os depósitos em espécie. Por isso é que nesse ambiente há um fluxo cotidiano de pessoas. Clientes ou não, carregados das mais variadas necessidades e sedentos por soluções tempestivas. Esse é o público que povoa diariamente as agências de qualquer banco.

Por tudo isso, a relação entre estas instituições e a sociedade é algo complexo. Se por um lado os seus serviços e produtos ganham um caráter de essencialidade, por outro lado a razão de existir dessas instituições é o lucro que, diga-se de passagem, é cada vez maior. Gerando nesse diapasão certo conflito.

Atualmente, a questão das filas bancárias é assunto obrigatório nas conversas populares. Todas as pessoas, dos mais variados níveis culturais ou situação financeira, um dia ou outro, têm necessidade de ir ao banco; e banco virou sinônimo de fila. Tornaram-se irmãos xifópagos.

A importância dessa discussão ecoou nos legislativos municipais e ganhou a atenção dos legisladores locais que viram na edição de normas e imposição de sanções a solução do problema. Começaram a formular leis na tentativa de solucionar a problemática das filas.

O assunto saiu das câmaras e ganhou os a atenção dos juizes e tribunais. Não conformados com a solução imposta pelos municípios, os bancos questionam tais leis, sob os mais diversos enfoques. Os tribunais têm solucionado as querelas com os mais diversos fundamentos. Não há uma uniformização do entendimento

sobre a questão.

Por fim, dentro desse contexto será objeto de estudo o caso da cidade de Sousa, que desde 1.999 possui lei disciplinando a matéria, para verificar os efeitos dessas leis nas rotinas das filas bancárias das agencias dessa cidade.

CAPÍTULO 1 DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Pode-se dizer que o sistema financeiro é uma universalidade complexa pois abrange vários conhecimentos e uma estrutura ampla. Chegou ao Brasil com a vinda da Família Real portuguesa, em 1808, quando foi criado o Banco do Brasil. Com o tempo novas instituições foram surgindo, como a Inspeção Geral dos Bancos (1920), a Câmara de Compensação do Rio de Janeiro (1921) e de São Paulo (1932), dentre outros bancos e instituições privadas e as Caixas Econômicas fortalecendo o Sistema.

Após a Segunda Guerra Mundial, nascem novas instituições financeiras mundiais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Em 1945 é criado no Brasil a Superintendência da Moeda e do Crédito, que futuramente em 1964 daria origem ao Banco Central do Brasil.

Nas décadas de 50 e 60, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), do Sistema Financeiro da Habitação, do Banco Nacional da Habitação e do Conselho Monetário Nacional, o país passa por um novo ciclo econômico e o Sistema Financeiro Nacional passa a ser regulamentado através do Banco Central e do Conselho Monetário nacional (CMN), que tornam-se os principais órgãos do sistema.

O surgimento de bancos de investimento e a facilitação dada pelo CMN às empresas para obtenção de recursos exteriores possibilitou um aumento no fluxo de capitais no país.

A Constituição de 1988 estruturou o Sistema Financeiro Nacional de forma a promover o desenvolvimento e equilíbrio do país e a servir aos interesses da coletividade, e a estabilidade econômica, conquistada com o Plano Real, dão nova cara ao Sistema Financeiro Nacional (SFN). Mercados, como o de previdência privada, passam a ganhar espaço e exigir maior atenção.

Em 1996, é criado o Conselho de Política Monetária (Copom), ligado ao banco central do Brasil (Bacen), que estabelece as diretrizes da política monetária.

O sistema financeiro nacional tem atualmente a seguinte estrutura:

Conselho Monetário Nacional (CMN);

Banco Central do Brasil (Bacen);

Operadores;

Outras instituições e intermediários financeiros e administradores de recursos de terceiros;

Comissão de Valores Mobiliários (CVM);

Bolsas de Mercadorias e Futuros;

Bolsas de Valores;

Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP);

Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC);

Secretaria de Previdência Complementar (SPC);

Entidades Fechadas de Previdência Complementar;

Levine (2004) mostra como os bancos podem auxiliar na promoção do crescimento econômico. Um dos impactos positivos dos intermediários financeiros é poderem reduzir os custos do processo da informação e desenvolver a alocação de recursos (Boyd e Prescott, 1986; Stiglitz, 1989a; 1989b). Sem intermediários, cada investidor tem um grande custo fixo associado à busca de informação, e seria benéfico se um grupo de indivíduos constituísse um intermediário financeiro para gerir informações aos outros investidores. Assim, os intermediários financeiros desenvolveriam *ex-ante* a avaliação das possibilidades de investimento e poderiam acelerar o crescimento econômico. Também como consequência desse processo de gerenciamento de informação, os intermediários consolidariam as firmas mais promissoras.

Os argumentos de Levine (2004) que apontam para uma relação positiva entre a atividade bancária e o crescimento econômico pela presença de um intermediário financeiro são: (i) a redução nos custos do processamento de informação na atuação das instituições financeiras; (ii) a diminuição do custo de produção de informação sobre as firmas com o aumento do número de clientes que disporiam desse serviço; (iii) o abrandamento do risco por o banco proporcionar uma diversificação do portfólio dos poupadores; (iv) minorar o risco de liquidez; (v) um impacto positivo sobre a mobilização de poupanças; (vi) uma queda nos custos de transação devido a inovações financeiras; e (vii) um aumento da especialização e, por consequência, da produtividade da economia, tanto no que se refere à esfera da intermediação financeira quanto na produtiva.

1.1 Abordagem inicial

Em 1808, nasceu o primeiro banco do Brasil. Viabilizado pela vinda de D. João VI e a família real. O rei de Portugal abriu os portos e realizou acordos comerciais com a Europa e as colônias. Mas o primeiro Banco do Brasil iniciou as atividades em 1809 e fechou em 1829. D. João VI teria levado para Portugal boa parte do lastro metálico depositado e o banco teria perdido dinheiro em exportações. O segundo Banco do Brasil tentou renascer em 1833, porém não conseguiu integralizar seu capital

A primeira caixa econômica nasceu em 1831, sediada no Rio de Janeiro, mas não obteve sucesso.

Na seqüência veio o primeiro banco comercial privado: o Banco do Ceará, em 1836, com vida curta, fechou em 1839.

Outros bancos comerciais surgiram como o Banco Comercial do Rio de Janeiro, cujo sucesso motivou o surgimento de outros bancos comerciais na Bahia, Maranhão e Pernambuco todos em 1838.

Por sugestão de Irineu Evangelista de Souza, o visconde de Mauá (Decreto nº 801, de 02.08.1851), nasce em 1851 o terceiro Banco do Brasil, de controle privado,

Os primeiros bancos estrangeiros vieram em 1863, foram eles: o "London & Brazilian Bank" e o "The Brazilian and Portuguese Bank", ambos sediados no Rio de Janeiro.

O interesse estrangeiro pelo mercado bancário brasileiro passou a existir a partir do crescimento da exportação do café. Tendo em vista suas vantagens competitivas, provindas pelo acesso privilegiado a *funding* em moeda estrangeira, essenciais para a lucrativa intermediação das operações de comércio internacional, passaram a ser claras as vantagens que poderiam advir da operação bancária no país.

Até o início da década de 20 (vinte) do século passado, não existiu no Brasil qualquer distinção normativa quanto ao estabelecimento de instituições estrangeiras. Os raros dispositivos regulatórios da atividade bancária pouco diziam respeito das principais operações daquelas instituições, que atuavam fundamentalmente em operações de comércio exterior e em emissão de dívida

federal e estadual no mercado internacional (Sampaio, 2001,)

A atuação dos bancos estrangeiros no mercado bancário no início do século XX era de grande representatividade. Em 1901, os bancos estrangeiros detinham nada menos de 45% do total de depósitos bancários do Rio de Janeiro, principal praça bancária do país. Sua influência chegou a representar 46% dos ativos do sistema bancário brasileiro, se destacando principalmente na participação de empréstimos bancários.

O Banco do Brasil nasce pela quinta vez em 1906, fruto de nova fusão: o Banco do Brasil de 1853 uniu-se ao Banco da República do Brasil (Decreto nº 1.455, de 30.12.1905). O atual Banco do Brasil é a continuidade da fase iniciada em 1906.

A Inspeção Geral dos Bancos nasce em 1920, prevista no artigo 5º do Decreto nº 4.182, de 13.11.20, e no artigo 2º da Lei nº 4.230, de 31.12.20. O Decreto nº 14.728, de 16.03.21, aprovou o regulamento para a fiscalização dos bancos e das casas bancárias.

Em 1934, nasceram as Caixas Econômicas Federais através do Decreto nº 24.427, de 19.06.34.

O Banco de Crédito da Borracha surgiu em 1942. Passou a fomentar o desenvolvimento de novas atividades e adotou a denominação de Banco de Crédito da Amazônia. A Lei nº 5.122, de 28.09.66, mudou a denominação para Banco da Amazônia S . A . (BASA) e deu-lhe a função de agente financeiro da política do governo federal para o desenvolvimento da Amazônia legal, área correspondente a 59% do território nacional.

A primeira sociedade de crédito veio em 1946, financiamento e investimento (financeira). O CMN regulamentou esse tipo de instituição financeira através da Resolução nº 45, de 30.12.66.

O BNDES nasce na década de 50 (cinquenta). Na condição de banco de fomento tinha como objetivo financiar a longo prazo os empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do País. Criado pela Lei nº 1.628, de 20.06.52, sob a forma de autarquia, transformado em empresa pública pela Lei nº 5.662, de 21.06.71, o BNDES geriu e executou o Programa de Reparcelamento Econômico com o objetivo de criar uma infra-estrutura adequada ao desenvolvimento. O Decreto-lei nº 1.940, de 26.05.82, transformou o BNDE em BNDES.

Entre 1952 e 1964 apareceram duas importantes instituições, que tinham

objetivos bem específicos. O Banco do Nordeste do Brasil nascendo em 1952, através da lei 1.649 tinha por objetivo fomentar o desenvolvimento da região que era marcada pelo estigma da seca. O ministro Horário Lafer realizou viagem ao Nordeste para verificar os efeitos da seca de 1951 e, ao retornar, sugeriu ao presidente Getúlio Vargas a criação do BNB. Outro marco foi o surgimento do Sistema financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH), através da Lei nº 4.380, de 21.08.64. O Decreto nº 2.291/86 extinguiu o BNH, sucedido pela CEF. O CMN assumiu a função normativa do SFH.

Conselho Monetário Nacional (CMN) surge em 1964 e juntamente com o Banco Central do Brasil, através da Lei nº 4.595, de 31.12.64, a qual regulamentou o Sistema Financeiro Nacional (SFN). O BCB substituiu a SUMOC. A Lei nº 4.728, de 14.07.65, regulamentou o mercado de capitais.

A Resolução nº 18, de 18.02.66, do CMN, à luz do artigo 29 da Lei nº 4.728, de 14.07.65, fez nascer os bancos de investimento

Em 1967, o CMN facilitou às empresas a obtenção de recursos originários do mercado financeiro internacional, e isso possibilitou grande afluxo de capitais. A Resolução nº 63, de 23.08.1967, do CMN, autorizou os bancos a captarem empréstimos externos destinados a repasse às empresas no País. Essa abertura, segundo Stephen Kanitz, viabilizou o Brasil crescer da 46ª para a 9ª economia do mundo.

O SFN experimentou uma fase de crescimento nas operações de crédito a partir de 1967, com a estabilidade da moeda. O sistema intensificou o financiamento tanto da produção como do consumo, o qual cresceu estimulado pelo maior acesso das pessoas ao crédito (Crédito Direto ao Consumidor).

Os bancos múltiplos surgiram em 1988, instituídos pela Resolução nº 1.524, de 21.09.88, do CMN.

A Constituição Federal de 1988 dispôs, em seu artigo 192, que

o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar.

O artigo 5º, X e XII, da Carta Magna consagrou o sigilo bancário, instituto já previsto no artigo 38 da Lei nº 4.595/64.

Em 1996, nasceu o Comitê de Política Monetária (COPOM), instituído pela Circular nº 2.698, de 20.06.96, do BCB. O COPOM, com a redação dada pela Circular nº 3.010, de 17.10.2000, tem como objetivo estabelecer diretrizes da política monetária, definir a meta da Taxa SELIC e seu eventual viés e analisar o Relatório de Inflação. O Decreto nº 3.088, de 21.06.99, introduziu a sistemática de "metas para a inflação" como diretriz para a fixação do regime de política monetária.

Recentemente, mais precisamente em 2002, nasceu o novo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), regulamentado pela Lei nº 10.214, de 27.03.2001. O Sistema de Transferência de Reservas (STR), operado pelo Banco Central do Brasil, começou a funcionar em 22.04.2002, e a Transferência Eletrônica Disponível (TED) é o instrumento para a realização de transferência eletrônica de fundos entre os bancos, liquidada sempre no mesmo dia

1.2 Do Sistema Financeiro Nacional

O sistema financeiro nacional é um conjunto de instituições cuja função é promover e facilitar a transferência de recursos de agentes superavitários (poupança disponível) para setores deficitários da economia (setores carentes de investimentos para a produção), (Iran Siqueira Lima, 2006).

O desenvolvimento do sistema bancário brasileiro, entre 1930-2005 passou por diversas fases, para facilitar o estudo, o mesmo foi dividido em quatro sub-períodos: até 1964, fase anterior às reformas do sistema financeiro; de 1965 a 1979, período de crescimento acelerado e com expansão dos bancos; de 1980 a 1994; época marcada por crises e recessões; de 1995 em diante, fase a partir da qual ocorre a abertura do setor bancário.

Quanto a primeira fase, de acordo com (Sochaczewski, 1980), a partir de 1930 estabeleceu-se um sistema bancário "nacional" em detrimento dos agentes estrangeiros com o gradual "fechamento" do setor. A rede bancária se expandiu vigorosamente com o processo de industrialização. Assim, embora as instituições financeiras tenham realizados muitos empréstimos de origem duvidosa entre 1939 e 1946, aumentando o risco de liquidez, o sistema como um todo conseguiu se

manter intacto, apesar das periódicas falências de alguns bancos.

Uma característica marcante do período até 1964 era a dificuldade para captar as poupanças privadas pelos bancos devido à inflação crescente combinada com um teto de taxa de juros paga aos poupadores fixado pela Lei da Usura de 1933.

Os bancos contornavam essa restrição exigindo certas condições aos tomadores de empréstimo ou cobrando comissões. Ademais, havia uma forte demanda por fundos pelas empresas, embora a capacidade de os bancos atenderem a essa procura estava ligada à expansão primária do estoque monetário em último caso.

Em diversos momentos, os bancos aumentavam a velocidade de rotação dos depósitos para atender a forte demanda por crédito, diminuindo os prazos dos empréstimos para acomodar a procura quando uma elevação dos depósitos não existia de contrapartida. Também ocorria um aumento das taxas de juros cobradas muitas vezes devido à competição por fundos. Outro ponto destacado por (Sochaczewski, 1980) foi o incentivo governamental para que os bancos aumentassem de tamanho via fusões e aquisições, com o intuito de obter ganhos de produtividade. O autor aprova a medida, mostrando que as despesas por unidade de depósito eram menores nos grandes bancos em comparação com os pequenos (uma evidência de economias de escala).

Ainda, de acordo com (Cintra, 1999), o governo utiliza-se do sistema bancário com a intenção de: (i) financiar os gastos fiscais com a taxa do compulsório sobre os depósitos acima de 50%; e (ii) subsidiar os setores econômicos escolhidos pelas autoridades com taxas de juros reais negativas.

Já a partir de 1965, com a reforma bancária, conseguiu-se centralizar no sistema bancário as poupanças anteriormente dispersas (ao tornar possível sua remuneração acima de 12% a.a.) e criou-se um sistema de regulação, que juntos possibilitaram a elevação da taxa de poupança e de crescimento da economia (Sochaczewski, 1980). Porém, apesar da reforma bancária, as duas fontes de recursos de longo prazo para as empresas continuaram a ser o sistema financeiro público (bancos oficiais, bancos de desenvolvimento e agências de fomento) e o mercado externo. Isso em razão de os bancos serem incapazes de aumentar os prazos e reduzir as taxas de juros do crédito, em virtude da estrutura do mercado

financeiro brasileiro e seu funcionamento com inflação (Tavares, 1978).

Outro fato referente à década de 1970 é que “as aplicações financeiras eram as mais rentáveis para os poupadores” do que as em capital produtivo (Tavares, 1978, p. 244). Assim, a autora argumenta que enquanto a taxa de lucro média em 1970 dos bancos era de 50%, para as empresas do setor produtivo era de 11,5%. Dessa forma, a elevada liquidez e remuneração dos títulos financeiros (principalmente dívida pública) favoreciam a acumulação do setor financeiro. Isso distorcia a alocação dos recursos do setor privado, desembocando em um círculo vicioso de acumulação financeira (“ciranda financeira”). Portanto, o capital financeiro (recursos captados junto aos poupadores) não era convertido necessariamente em capital produtivo (recursos que se convertem em investimento) no Brasil nesse período, desviando o setor de seu papel no desenvolvimento econômico.

Já no período de 1980 a 1994, a economia brasileira foi marcada pela instabilidade monetária e financeira (como mostra a sucessão de planos econômicos), mas os grupos bancários privados foram capazes de extrair vantagens da política de ajustamento apesar da falência de alguns bancos (Belluzzo e Almeida, 2002). Ademais, a trajetória de grandes lucros dos bancos (principalmente privados) seria interrompida apenas por medidas arbitrárias destinadas a conter a evolução da crise, segundo os autores. Como ilustração, enquanto a economia enfrentava uma severa recessão, o lucro líquido dos grandes bancos privados mais que dobrou de 1981 a 1983 em comparação com o triênio de 1978 a 1980. Por outro lado, os bancos estaduais foram levados a arcar com os desequilíbrios fiscais e financeiros da recessão e da crise da dívida externa, causando um desajuste profundo na rentabilidade e nas contas patrimoniais desses bancos.

A lei de Reforma Bancária, de 31 de dezembro de 1964 (lei 4.595), estabeleceu os padrões do atual sistema financeiro brasileiro, baseados no modelo Americano, em que as instituições são separadas pelas funções que atendem:

- Aos bancos comerciais voltados para a captação no varejo e ao crédito tradicional de curto e médio prazo.
- Aos bancos de investimento e de desenvolvimento voltados para prazos mais longos, inclusive com recursos externos, atendendo basicamente ao mercado de capitais.
- Às sociedades de crédito, financiamento e investimento, atendendo ao

credito de consumo.

- Às instituições do sistema financeiro de habitação (SFH), respondendo pelo financiamento habitacional.
- Às corretoras, intermediando negócios no mercado acionário, e as distribuidoras na ponta final de clientes para o mercado de capitais.

Também criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil e estabeleceu as norma operacionais, as rotinas de funcionamento e os procedimentos de qualificação para as instituições do sistema financeiro. Posteriormente a Lei do Mercado de Capitais, de 14 de julho de 1965 (lei 1.728), a incorporação da comissão de Valores Mobiliários, criada em 7 de dezembro de 1976 (lei 6.385), e a criação dos bancos múltiplos (resolução 1.524 do BACEN), em 21 de setembro de 1988, complementaram as reformas básicas do sistema financeiro.

A abertura do setor à atuação de bancos estrangeiros é a principal mudança e que foi tema de muitos estudos (por exemplo, Carvalho, 2001; De Paula, 2002) na busca das suas conseqüências para o setor financeiro brasileiro. Acreditava-se em geral que os bancos estrangeiros eram mais eficientes que os nacionais, afetando positivamente o mercado do ponto de vista macroeconômico. Alves Jr. et al. (2002) justifica esse argumento utilizando a hipótese ortodoxa de que bancos mais eficientes em termos microeconômicos (quanto a custo para oferecer serviços) levariam a melhores resultados do ponto de vista macroeconômico (com a expansão da oferta de crédito e de serviços financeiros). Embora seja inegável a maior eficiência microeconômica dos bancos domésticos no que se refere à obtenção de lucros, com a abertura haveria efeitos positivos de bem-estar, como a diversificação dos serviços oferecidos, e a introdução de práticas superiores na área de banco de investimento e na análise de crédito pelos agentes estrangeiros (Carvalho, 2001).

1.3 Da função social do Sistema Financeiro Nacional

Não há dúvida de que as instituições financeiras desempenham por si só relevante função social quando exercem as atividades que lhes são próprias. Nenhum desenvolvimento econômico seria possível sem a intermediação financeira, que possibilita a circulação da riqueza, direcionando a poupança para o

investimento e o consumo.

Não há empresa forte que em algum momento da sua vida não necessite de capital de giro ou de um investimento necessário para continuar competitiva. A agricultura é um setor dependente demais do crédito, chega a ser impossível tentar perquirir sucesso no meio rural sem que a haja injeções de crédito desde a preparação do solo até a colheita e, muitas vezes a necessidade vai até um suporte financeiro para as exportações. Casos como estes são comuns e os bancos tem papel fundamental no suprimento das necessidades, seja financiando o investimento, canalizando recursos a longo prazo ou seja disponibilizando capital de giro para suprir necessidades imediatas. Isto só é possível porque os bancos possuem o poder de tomar recurso de quem os tem sem sobra – poupadores; investidores – e disponibilizar para quem tem carência de recursos – tomadores – tal tarefa seria imaginária sem a figura dos bancos.

A Constituição brasileira dá uma ênfase muito grande ao desenvolvimento, consoante se pode ver em inúmeros dispositivos seus (entre eles, os incisos I, II e III do art. 3º, o inciso XXIX do art. 5º, o parágrafo único do art. 23, os incisos I e II do art. 48), e tal fato se justifica já que o Brasil é um país subdesenvolvido com diferenças sociais e regionais gritantes. Nesse mesmo diapasão, o artigo 192 da Constituição Federal estabelece que o Sistema Financeiro Nacional deve ser estruturado de modo a promover o desenvolvimento equilibrado do país.

Nota-se que a expressão "desenvolvimento" deve ser empregada no seu sentido mais amplo possível, não somente no aspecto quantitativo (o sentido econômico de crescimento), mas no aspecto qualitativo, incluindo os aspectos sociais, científicos, educacionais etc. Para Erasto Villa Verde Filho *apud* Lucival Lage Lobato Neto (2008)¹, a expressão "desenvolvimento equilibrado" também pode ser compreendida como "desenvolvimento sustentável", onde "equilibrado" deve ser tomada também no seu sentido lato. Esse autor relacionou algumas acepções de "equilíbrio" implicitamente contidas no sentido teleológico e lógico-sistemático da Constituição:

"a) equilíbrio econômico - considerando o sentido amplo da expressão, não apenas o equilíbrio entre oferta e procura;

¹ Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4983>

b) equilíbrio monetário - coordenando o desenvolvimento com o combate à inflação;

c) equilíbrio regional - tendo em vista as divergências entre as regiões geoconômicas do País;

d) equilíbrio setorial - considerando os diversos setores da economia, primário, secundário e terciário;

e) equilíbrio social - visando à redução das desigualdades sociais;

f) equilíbrio ecológico - observando um dos princípios gerais da ordem econômica, a defesa do meio ambiente (art. 170, VI)".

Utilizando-se da visão sistêmica do direito, segundo Erasto Villa Verde C. Filho, já referido, esses objetivos explícitos resultam num princípio implícito: o da função social do Sistema Financeiro Nacional. no mesmo diapasão, encontra-se o posicionamento de José A. da Silva *apud* Lucival Lage Lobato Neto (2008)², cujo trecho a seguir é também citado por Celso R. Bastos e Ives Gandra Martins *apud* Lucival Lage Lobato Neto (2008)³ :

Mas é importante o sentido e os objetivos que a Constituição imputou ao sistema financeiro nacional, ao estabelecer que ele será estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, de sorte que as instituições financeiras privadas ficam assim também e de modo muito preciso vinculadas ao cumprimento da função social bem caracterizada.

Nesse sentido, Marusa Freire *apud* Lucival Lage Lobato Neto (2008)⁴ também dispõe o seguinte:

(...) possa contribuir para a tomada de posição sobre o sistema financeiro que queremos, bem como sobre sua adequação para importante cumprimento da importante função social constitucionalmente estabelecida - de promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade - , escopo fundamental a legitimar sua regulamentação e sua inserção no sistema financeiro internacional" .

Nota-se a função social do Sistema Financeiro Nacional quando os bancos aperfeiçoam a alocação de poupança, transferindo recursos de quem tem em

² Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4983>

³ Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4983>

⁴ Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4983>

excesso para quem necessita (geralmente os setores produtivos e as pessoas mais pobres) ou quando as instituições de seguros assumem o risco de eventuais sinistros para os setores de produção. Faz-se necessário observar que essas atividades estão também em consonância com vários princípios do art. 170 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho humano e da busca do pleno emprego.

Em função disso, surge um interesse público na boa atuação do governo por meio dos seus órgãos, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Por exemplo, existe a necessidade de o governo controlar os meios de pagamentos ao visar evitar a inflação e a manter um crescimento sustentável pela atuação dos seus órgãos e instituições responsáveis. Existe também a obrigação da atuação de órgãos e instituições públicas por meio da fiscalização e regulamentação desse sistema, pois a ausência de intervenção estatal para corrigir os desvirtuamentos e os excessos do mercado implicaria o não cumprimento da função social atribuída às empresas desse setor. Nesse sentido, Lauro Muniz Barreto *apud* Lucival Lage Lobato Neto (2008)⁵, nos ensina que:

Os bancos, mercê de sua notável influência na circulação de riqueza, desempenham uma função, que não se restringe à órbita das relações de ordem privada. Essa função é também econômica e social e suscita, por isso mesmo, os maiores problemas da política bancária de nossos tempos que inspira, em máxima parte, a atual legislação bancária de todos os países. Cogita-se de regular, de modo mais útil para a economia, e mais seguro para a massa dos depositantes, o afluxo, o defluxo e o destino dos capitais pelas vias bancárias e sua circulação no país

No mesmo diapasão, o entendimento de E. Villa Verde Filho, já referido:

Sem a presença, pelo menos indireta, do Estado no ramo financeiro da economia, seguramente, pelo intuito do lucro fácil, a atividade financeira voltar-se-ia toda para a especulação, abandonando o setor produtivo. Ao Estado compete impedir que isso ocorra, direcionando o sistema financeiro para o cumprimento de sua função social.

Vale ressaltar que não se deve confundir a função social em tela com a função social da propriedade, também disposta na atual Constituição. Conforme o §2º do art. 182 e o art. 186 da mesma, a desapropriação pode ser aplicada,

⁵ Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4983>

respectivamente, à propriedade urbana ou rural quando essas perderem as suas funções sociais, o que pode ocorrer também com os imóveis pertencentes às instituições financeiras. Todavia, essas espécies de desapropriação não se aplicam às ações dessas empresas, já que a função social dessas está definida no artigo 192 em comento. Portanto, quando essas instituições deixarem de promover o desenvolvimento equilibrado e de servir ao interesse da coletividade podem, conforme o caso, sofrer regime de administração temporária, intervenção ou liquidação extrajudicial, segundo dispõem o Decreto-lei nº 2.321/87 e a Lei nº 6.024/74. Aquele decreto, no seu art. 11, alínea "b", também prevê a possibilidade de desapropriação das ações a ser proposta exclusivamente pelo Bacen.

CAPÍTULO 2 DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS

Banco é uma instituição financeira que aceita depósitos e concede empréstimos (Iran Siqueira Lima, 2006). Dentre as principais funções dos bancos atualmente destaca-se:

- Depósitos: são as contas correntes ou poupança realizadas pelos correntistas;
- Transações: aceite de cheques, transferências entre contas correntes e pagamentos;
- Empréstimos;
- Cofres: guarda de valores para seus clientes;
- Câmbio: troca de moedas estrangeiras.

A agência bancária é uma das filiais de um banco situado em uma dado território. É o espaço físico onde acontecem as relações entre clientes, usuários e o banco, através de seus funcionários.

2.1 Da estrutura das agências bancárias

Os bancos, de um modo geral, com poucas variações, adéquam seus quadros funcionais a partir na análise numérica da quantidade de seus clientes, que são, em síntese, aquelas pessoas que mantêm um grau de relacionamento mínimo com o banco.

De posse das informações desses clientes, como seu perfil cultural e econômico e com base em estudos de mercado, as diretorias dos bancos idealizam um formato de agência quanto ao aspecto físico, tecnológico e quantitativo de mão de obra.

Conforme explanado supra, nasce assim, a padronização das estruturas das agencias. No seu espaço físico interno divide-se a agência em setores. Cada setor é destinado a um fim, por exemplo: área destinada aos serviços de caixa e liquidação de papéis: Disponibilizam pessoais e estrutura para atender pessoas físicas ou

empresas e ainda entes governamentais; organizam guichês de caixas e salas de auto-atendimento.

A problemática reside justamente no fato de seus quadros serem formados a partir da análise do quantitativo de clientes, que são aquelas pessoas que mantêm um relacionamento mínimo com o banco e a demanda pelos serviços que os bancos oferecerem ser, até certo modo, imprevisível, posto que não há como mensurar a demanda de seus serviços por usuários pois que em face no modelo adotado pelo o sistema de pagamentos brasileiro (SPB)⁶, boletos e demais papéis compensáveis emitidos por um banco poderão ser pagos em outros. Segue-se ainda o fato de o governo utilizar a estruturas das agencias para a realização de serviços de seu interesse, como o pagamento de benefícios do INSS, que nos dias em que ocorre consomem boa parte da estrutura mantida. Diante de tais informações é no mínimo necessário um estudo adequado por parte dos legislativos locais quando legislarem sobre a matéria. Sendo necessária muita cautela para mensurar tempo razoável na estipulação de tempo de atendimento.

Dessas informações deflui que o tempo de espera em uma fila bancária é extremamente relativo, além dos previsíveis dias de pico, em que as agencias inevitavelmente terão o seu atendimento seguindo um curso anormal, tem-se também a possibilidade de um usuário ou cliente vier a utilizar-se dos serviços de caixa, por exemplo, com uma grande quantidade de boletos bancários ou um depósito de grande valor, ou uma seqüência de depósitos em varias contas, fatos estes que alteram a media de tempo de um atendimento e conseqüentemente atrasa o tempo de atendimento de quem esta na fila.

Há a ainda a questão dos picos durante os horários de atendimento, que são bem peculiares e variam de praça para praça.

Normalmente em praças, do interior, há pico no inicio do atendimento em todos os setores de uma agencia e no final do expediente, notadamente no setor de caixas. O fato se dar pelo uso dos serviços de caixa serem os mais usados pelas empresas, que passam o dia apurando valores, formando caixa, e ao final do dia vão liquidar os boletos e honrar suas obrigações junto a seus fornecedores.

⁶ A função de um sistema de pagamentos é transferir recursos, bem como processar e liquidar pagamentos entre os diversos agentes atuantes em nossa economia, como pessoas, empresas, governo, Banco Central e instituições financeiras

A parti dessas informações percebe-se que faz mister uma análise mais cuidadosa quando se falar em estipulação de tempo de espera em filas bancárias.

São muitas a variáveis a levar em consideração, algumas que escapam do poder de autogerenciamento das agencias.

2.2 Das filas bancárias

Fila, assim conceitua o dicionário da língua portuguesa Aurélio⁷:

Fileira de pessoas que se colocam umas atrás das outras, pela ordem cronológica de chegada a um ponto de embarque em veículos urbanos, a guichês ou a quaisquer estabelecimentos onde haja grande afluência de interessados.

Depreende-se desse conceito uma observação importante, qual seja grande afluência de interessados.

O grande problema das filas bancárias reside justamente no setor de caixas. E não poderia ser diferente, é grande o numero de transações e serviços disponibilizadas para clientes e usuários nesse setor e por isso é neste setor que há uma grande afluência de interessados.

Os serviços oferecidos neste setor são os mais variados, estando entre os mais comuns os seguintes: saques; transferências; emissão de DOCs e TEDs; depósitos; liquidação de cheques; saques de ordens de pagamentos nacionais e do exterior; pagamentos de boletos e faturas de cartões de credito. Todos estes serviços são realizáveis tanto por clientes quanto por usuários o que torna imprevisível a demanda por estes serviços no decorrer de um dia.

Outro aspecto importante que deve ser ressaltado é que praticamente todos os serviços acima descritos são realizáveis no auto-atendimento bancário, que por questão e cultura ainda não é muito utilizado, o que agrava a situação, haja vista a estrutura de atendimento ser composta também por este serviço. É certo que o código de defesa do consumidor bancário, qual seja a resolução BACEN 2.878/2001, em seu artigo quinze determina que as instituições não podem negar ou restringir ao clientes ou ao público usuário o atendimento pelos meios

⁷ Mini Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa. 4º edição - 2002

convencionais mesmo na hipótese de atendimento alternativo eletrônico. Desta forma não há muito que fazer, já que torna-se ato voluntário dos clientes e usuários o uso ou não dos meios eletrônicos para transações bancárias. É uma tendência mundial do setor bancário informatizar seus procedimentos e assim viabilizar o atendimento com velocidade, segurança e baixo custo.

Atualmente, um dos instrumentos mais utilizados nas operações financeiras cotidianas são os boletos bancários. Através deles são liquidadas compras e aquisições. Os boletos bancários são frutos de um contrato entre o cedente (vendedor) e um banco que disponibilize um serviço de cobrança bancária. Quando o cedente (vendedor) transaciona com alguém, remete a informação para o banco que emite o boleto para o comprador, estipulando prazo para pagamento. O comprador de posse do boleto dirige-se a qualquer banco e liquida o boleto e assim finaliza-se o ciclo desta operação.

Os boletos bancários, como dito anteriormente, por serem liquidados em qualquer banco até o vencimento faz com que os usuários possam escolher entre os bancos de uma mesma praça aquele onde julgue melhor realizar seu pagamento, neste caso, verifica-se que a escolha de um banco para a realização desta operação é voluntária. Como são muitas as instituições financeiras operando neste seguimento são muitos os boletos emitidos de bancos diferentes numa mesma praça, neste caso torna-se difícil, para não dizer impossível mensurar quantas pessoas liquidaram seus boletos em um dia ou quantos boletos serão liquidados nos próximos dias.

Segundo a Federação Brasileira das Associações de bancos - FEBRABAN⁸, bancos não podem recusar o recebimento de boletos de outros bancos e tampouco cobrar tarifas dos usuários que vem até suas agencias liquidar papéis de outros bancos conforme dispõe⁹;

Cartas Circulares n.ºs BAG 70318/97, FB 385/97 e FB 168/99, recomendou expressamente a seus associados, dentre eles os réus, para que suspendessem a cobrança da maslsinada tarifa, haja vista a existência de TARIFA INTERBANCÁRIA instituída exclusivamente para remunerar o banco recebedor.

⁸ Federação Brasileira das Associações de Bancos. Entidade representativa do setor bancário nacional

⁹ Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=59>>

Para a FEBRABAN, Tarifa interbancária é a remuneração que o banco faz a outro pelo fato deste ter recebido um documento compensável daquele. O banco que emite o documento paga uma tarifa ao banco que a recebe.

Tanto o BACEN, quanto a legislação de regência vedam qualquer distinção que possa-se fazer entre clientes e usuários desta forma torna-se imensurável o quantitativos de demands que terá uma agencia no decorrer de uma dia.

2.3 Da proteção aos clientes e usuários

O art. 3ºcaput, do Código de Defesa do Consumidor, lei 8.078/90, estabelece que:

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

E, em seguida, no seu § 2º define que:

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.

Por conseguinte na relação bancária e financeira, surge o consumidor como sendo o tomador do crédito para utilização própria ou o correntista da instituição financeira.

Para Maria Antonieta Zanardo Donato (1994,)¹⁰ , tratando da questão, sustenta que:

Em se tratando de consumidor, pessoa física não haverá de surgir qualquer dúvida. Vale dizer, ocorrendo uma prestação de serviços bancários, onde figurem, de um lado, na qualidade de fornecedor um determinado banco comercial e, de outro, na qualidade de consumidor, uma pessoa física qualquer, que contrate objetivando uma destinação final parece-nos evidente que essa relação jurídica se caracterizará como uma relação de consumo. A inclusão da pessoa física, enquanto consumidor, é clara, segundo o texto da

¹⁰ Disponível em <http://www.kplus.com.br/materia.asp?co=178&rv=Direito>

lei

Assim, sob os ensinamentos do mestre Waldírio Bulgarelli *apud* Celso Marcelo de Oliveira (2002)¹¹ considera como consumidor

Aquele que se encontra numa situação de usar ou consumir, estabelecendo-se, por isso, uma relação atual ou potencial, fática sem dúvida, porém a que se deve dar uma valoração jurídica, a fim de protegê-lo, quer evitando, quer reparando os danos sofridos.

Em seguida, em definição ampliativa abstrata do seu universo incidental de regulação, cria e legitima a figura do *consumidor equiparado*, dispondo que "equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo" (art. 2º, parágrafo único).

O critério do artigo 29 é mais amplo, razão por que a equiparação sejam destinatários finais efetivos ou virtuais, estabelece outra espécie de consumidores dos serviços e contratos bancários: O conceito de consumidor, por vezes, se amplia, para proteger quem "equiparado". É o caso do art. 29. Para o efeito das práticas comerciais e da proteção contratual, "equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas".

Partindo do princípio que o Código de Defesa do Consumidor, preceitua critérios específicos para o funcionamento dos contratos e serviços bancários, pois estes devem estar sujeitos às normas de ordem pública e de interesse social previstas no diploma legal. E o § 2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor retrata que em se tratando serviços, onde se incluem os bancários, como sendo "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". Foi a expressão utilizada por José Geraldo Brito Filomeno *apud* Celso Marcelo de Oliveira (2002)¹² ao comentar o capítulo I do Código de Defesa do Consumidor onde retrata que "aliás, o Código fala expressamente em atividade de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária". De forma mais incisiva ressalta (2002, pág. 311), em que "As operações bancárias estão abrangidas pelo regime jurídico do Código de defesa do

¹¹ Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2741>>

¹² Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2741>>

Consumidor" e a jurista Ada Pellegrini Grinover *apud* Celso Marcelo de Oliveira (2002)¹³ em que: "Não há dúvida sobre a natureza jurídica da atividade bancária".

2.4 Da aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços bancários

Alguns dados devem ser levados em conta, quando do exame do conteúdo do Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei no. 8.078, de 11.9.90), a fim de que o intérprete não se limite ao que nele consta, ignorando o que já se encontrava no sistema de direito positivo do País e/ou as conseqüências de sua inserção nesse.

O art. 7º, caput, do CDC, dá bem idéia da "consciência" que o sub-sistema tem do que assinalado em primeiro lugar, quando, a uma só vez e "humildemente", reconhece o ato de integração no sistema global de normas e sua insuficiência:

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

Entretanto, o dado de maior relevo, talvez, para a interpretação a mais correta possível, vem a ser a consideração para com duas técnicas de que se utilizou o Código : a da conceituação e a da equiparação.

De efeito, antes de mais, ignorou o CDC a advertência expressa por conhecida parêmia - "omnia definitio periculosa est" - e, sem receio, conceituou (p. ex., arts. 2º e 3º, fundamentais para a compreensão do campo de incidência da Lei).

Mas é sobretudo com a técnica da equiparação que logrou o CDC alcance para além do eventualmente querido pelo próprio legislador.

O jogo das técnicas adotadas permite a conclusão de que, ao lado de uma aplicação ampla, irrestrita do CDC às operações estritamente de consumo, impõe-se o reconhecimento de aplicação menos ampla, restrita a algumas relações jurídicas, que se desenvolvem, porém, para além do que se denomina de relação de consumo.

Foram as instituições financeiras bancárias, sem dúvida, a partir da vigência da Lei no. 8.078, de 11.9.90, as que maior resistência ofereceram à idéia de que se

¹³ Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2741>>

enquadravam na figura de fornecedor, não obstante a letra do art. 3º do referido diploma.

O tema, de imediato, passou à preocupação dos juristas e interessados, conforme se observa - apenas recordados os primeiros trabalhos e a título exemplificativo - de relatório apresentado pelo Prof. NEWTON DE LUCCA, em reunião ordinária do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, em sua sede, em São Paulo, no dia 9 de outubro de 1991¹⁴ ou do enfrentamento seguro do assunto pelos Profs. NELSON NERY JUNIOR e CLÁUDIA LIMA MARQUES, em sede doutrinária¹⁵.

A discussão chegou ao STF quando a matéria foi apresentada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2591 ajuizada pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Consif). A entidade pede a inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor (CDC) que inclui, no conceito de serviço abrangido pelas relações de consumo, as atividades de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária.

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Consif) alegava a necessidade de lei complementar para a criação de novas obrigações impostas aos bancos e questiona se o cliente de instituição financeira pode ser considerado consumidor.

No início do julgamento, em abril de 2002, votaram o ministro-relator da ADI, Carlos Velloso e Néri da Silveira. Ambos consideraram constitucional a aplicação das regras do CDC aos contratos bancários. Velloso entendeu que o CDC não conflita com as normas que regulam o Sistema Financeiro e deve ser aplicado às atividades bancárias. No entanto, ressaltou a incidência do Código quando se tratar da taxa dos juros reais nas operações bancárias, bem como a sua fixação em 12% (doze por cento) ao ano.

Essa matéria, segundo entendeu o Ministro Carlos Velloso, é exclusiva do Sistema Financeiro Nacional e deve ser regulada por lei complementar. Nesse sentido, deu interpretação conforme a Constituição ao parágrafo 2º do artigo 3º da

¹⁴ Texto resumido do relatório oral foi publicado em "Direito do Consumidor", abril-junho de 1993, no. 6, pp. 61-68, e em apêndice à obra de De Lucca "Direito do Consumidor - Aspectos Práticos - Perguntas e Respostas", RT, SP, 1995, pp. 103-111.

¹⁵ Do primeiro, "Código Brasileiro de Defesa do Consumidor," cit., pp. 302-311; da segunda, "Contratos no Código de Defesa do Consumidor," cit., 1ª ed., pp. 85-89; 2ª ed., pp. 141-147.

Lei 8.078/90 (CDC). Já o ministro Néri da Silveira julgou totalmente improcedente o pedido formulado pela Consif. Assim, o ministro Gilmar Mendes, que substituiu Néri da Silveira, não vota no julgamento desta ação.

Em fevereiro de 2006, a ação voltou novamente à pauta, ocasião em que votou o então presidente do STF, ministro Nelson Jobim, proferindo voto-vista. Jobim acompanhou o entendimento do ministro Carlos Velloso, no sentido de julgar procedente em parte o pedido para afastar do dispositivo atacado a interpretação que nela incluía as operações bancárias. Assim, diferenciando as operações bancárias dos serviços bancários, concluiu que, no caso destes deverá ser aplicado o CDC.

Na continuação do julgamento no dia 04 de maio, o ministro Eros Grau decidiu acompanhar o ministro Néri da Silveira (aposentado) e julgou improcedente o pedido formulado na ADI. Grau argumentou que “a relação entre banco e cliente é, nitidamente, uma relação de consumo”. O ministro acrescentou que é “consumidor, inquestionavelmente, toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito”.

Assim, Eros Grau não acolheu a distinção feita pelo ministro Nelson Jobim entre “operações bancárias”, às quais não caberiam as regras do CDC e “serviços bancários” sujeitos à aplicação do Código. Eros ressaltou, no entanto, que o Banco Central deve continuar a exercer “o controle e revisão de eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros, no que tange ao quanto exceda a taxa base [de juros].”

Em seguida, votou o ministro Joaquim Barbosa que também entendeu que o pedido formulado pela Consif é improcedente. Para o ministro, não existe inconstitucionalidade a ser pronunciada no parágrafo 2º do artigo 3º do CDC. “São normas plenamente aplicáveis a todas as relações de consumo, inclusive aos serviços prestados pelas entidades do sistema financeiro”, completou.

O mesmo entendimento foi adotado pelos ministros Carlos Ayres Britto e Sepúlveda Pertence que, após o pedido de vista de Cezar Peluso, decidiu antecipar o voto. Ao votar, o ministro Pertence observou que após a revogação do parágrafo 3º do artigo 192 da Constituição Federal pela Emenda 40/2003, o voto do ministro Carlos Velloso “perdeu a sua base positiva”. O dispositivo limitava a taxa anual de juros a 12%.

O Superior Tribunal de Justiça já consolidou a sua jurisprudência no sentido da aplicação das normas de defesa do consumidor para todos os tipos de contratos bancários. Assim temos os julgados dos Ministros Ruy Rosado de Aguiar (REsp n.º 163616-RS As instituições financeiras estão sujeitas à disciplina do CDC.

Quanto ao tema da incidência do CDC, tenho que nessa parte o recurso não pode ser conhecido porque a instituição financeira está sujeita aos princípios e regras do Código de Defesa do Consumidor, conforme está na lei e tem sido admitido nesta Turma: "Código de Defesa do Consumidor. Bancos. Cláusula penal. Limitação em 10%. 1. Os bancos, como prestadores de serviços especialmente contemplados no artigo 3º, parágrafo segundo, estão submetidos às disposições do Código de Defesa do Consumidor. A circunstância de o usuário dispor do bem recebido através da operação bancária, transferindo-o a terceiros, em pagamento de outros bens ou serviços, não o descaracteriza como consumidor final dos serviços prestados pelo banco. 2. A limitação da cláusula penal em 10% já era do nosso sistema (DEC. 22.926/33), e tem sido usada pela jurisprudência quando da aplicação da regra do artigo 924 do CC, o que mostra o acerto da regra do artigo 52, parágrafo 1º, do CODECON, que se aplica aos casos de mora, nos contratos bancários. Recurso não conhecido.

Carlos Alberto Menezes Direito

(RESP 235200/RS Ementa Arrendamento mercantil. Código de Defesa do Consumidor. Juros. Comissão de permanência. 1. O contrato de arrendamento mercantil está subordinado ao regime do Código de Defesa do Consumidor, não desqualificando a relação de consumo o fato do bem arrendado destinar-se às atividades comerciais da arrendatária. 2. Os contratos celebrados pelas instituições financeiras, salvo expressa previsão legal, estão sob o alcance da Súmula n° 596 do Supremo Tribunal Federal. 3. A jurisprudência da Corte permite a cobrança da comissão de permanência, desde que pactuada, vedada, em qualquer caso, a sua cumulação com a correção monetária. 4. Recurso especial conhecido e provido, em parte.)

e Barros Monteiro

(RESP 213825/RS QUARTA TURMA Ementa CONTRATO DE FINANCIAMENTO

BANCÁRIO. NULIDADE DE CLÁUSULAS. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DISCIPLINA LEGAL DIVERSA QUANTO À TAXA DOS JUROS REMUNERATÓRIOS.

Tratando-se de empréstimo tomado por consumidor final, a operação creditícia realizada pelo banco submete-se às disposições do Código de Defesa do Consumidor, na qualidade de prestador de serviços especialmente contemplado no art. 3º, § 2º, do citado diploma legal. - Diversa é, porém, a disciplina legal tocante à taxa dos juros remuneratórios, área esta regida por legislação específica. Segundo assentou o C. Supremo Tribunal Federal, o Sistema Financeiro Nacional será regulado por lei complementar e, enquanto não advier esta, observar-se-á a legislação anterior à Constituição de 1988 (ADIN nº 4-DF).

CAPÍTULO 3 A ATUAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA DA NORMATIZAÇÃO DO TEMPO DE ESPERA EM FILAS NAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS

Nos últimos anos percebe-se uma preocupação maior por partes dos vereadores na elaboração de projetos de lei que disciplinem o tempo de espera em filas bancárias. Qualquer pesquisa acerca do tema na rede mundial de computadores, internet¹⁶, trará uma infinidade de normas, todas disciplinando o mesmo objeto, nos mais diversos pontos do país.

3.1 Da competência legislativa dos municípios

O Brasil adota o princípio da predominância do interesse, segundo a qual à União cabe aquelas matérias de interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados-membros caberão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

Sanadas as controvérsias quanto à natureza jurídica do município, encontra-se este como Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, com determinada autonomia configurada através de autogoverno e auto-administração. A primeira é cristalizada por Poderes próprios, como o Executivo e Legislativo; e a segunda pelo exercício de competências, como por exemplo, administrativas e tributárias.

É no âmbito da administração municipal que se apresentam os problemas mais recorrentes no cotidiano das pessoas. Por ser o ente estatal mais próximo dos destinatários de suas ações, o Município conhece uma fiscalização mais direta da sociedade. São diversas, pois, as virtudes da organização municipal, que justificam a ampliação de seu âmbito de atuação.

É complexa a posição do Município dentro da Federação. Com a Constituição Federal de 1988 o Município atingiu um grau de importância impensável nos sistemas constitucionais anteriores. Não há dúvida de que ao Município foi atribuída uma ampla competência legislativa.

¹⁶ Disponível em: < <http://www.google.com.br/search?hl=ptBR&q=tempo+de+espera+em+fila+bancaria&meta=>

Quanto à competência, destaca-se o chamado "interesse local" como forma de delimitação da mesma, apesar de muito pouco precisa sua definição pela Constituição. Além desta competência legislativa exclusiva, o município pode legislar de forma suplementar (art.30, II CF-88), e possui competência administrativa própria(art.30 CF-88), além da competência administrativa comum (art. 23 CF-88).

Interesse local é um conceito problemático, que só pode ser definido tendo em vista a situação concreta, pois para cada local se terá um rol diferente de assuntos assim classificados. O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Conforme já tratado no início deste texto, há assuntos que interessam a todo o país, mas que possuem aspectos que exigem uma regulamentação própria para determinados locais.

Assim, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local existirá sempre que, em determinada matéria, apresentarem-se situações que precisem de uma norma específica para a localidade.

O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas ocasiões. Objetos da mesma matéria podem, conforme já afirmamos, exigir tratamentos diferenciados pela União, pelos Estados e pelos Municípios. O essencial é que não se perca a noção de sistema, verificando-se a compatibilidade entre os diversos diplomas legais e a Constituição. Deve-se, é evidente, ser a norma municipal compatível com as normas já adotadas pela União e pelo Estado, se a estas entidades tiver sido atribuída a competência a respeito da matéria.

A Emenda Constitucional n.º 15/96 estabeleceu novas regras a serem respeitadas pelo Estados-membros no tocante à criação de novos municípios.

Neste sentido, fato importante é a necessidade de consulta prévia às populações dos municípios diretamente interessados, mediante plebiscito. Se a aprovação for por maioria absoluta, a proposta é encaminhada para a Assembléia Legislativa Estadual, para efetivar a criação, por meio de lei ordinária.

3.2 Da competência legislativa dos municípios para legislar sobre direitos do consumidor

É assente na doutrina e na jurisprudência que os municípios podem legislar

em matéria de direitos do consumidor. É consectário lógico da interpretação das normas constitucionais que disciplinam o tema. Nossa constituição outorgou aos municípios a chamada competência suplementar. Senão vejamos:

Definido magistralmente por Celso Ribeiro Bastos, in Curso de Direito Constitucional, 1989, p.277:

Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com necessidades gerais."

O Jurista Alexandre de Moraes (2004, p.289):

"O art.30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art.24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local."

Neste diapasão verifica-se ser constitucional a competência municipal em matérias de direito do consumidor, desde que discipline interesse local e não afronte norma de caráter geral.

3.3 Da edição de leis municipais que resguardam direitos do consumidor frente as agencias bancarias.

Conforme demonstrado no tópico anterior, os Municípios possuem competência para legislar em matéria de direitos do consumidor. Neste diapasão é forçoso concluir que é possível que se legisle sobre fatos relevantes que digam a respeito do conforto de seus munícipes.

O STF endente que o fato de caber à União legislar sobre o sistema

financeiro, não exclui a competência do Estado em matéria de direitos dos consumidores, sobretudo quando a norma apenas pretende disciplinar regra que possibilite conforto ao consumidor. Aliás, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que não invade a esfera do ente federal a norma que se limita a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento na prestação de serviços ao consumidor-cliente, e não a dispor sobre a política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores (art. 22, VII), nem a regular organização, funcionamento atribuições de instituições financeiras, bem como não envolve transgressão de competência do Congresso Nacional para tratar sobre matéria financeira e funcionamento das instituições financeiras (art. 48, XIII) e tampouco refere-se à estruturação do sistema financeiro nacional, matéria que, nos termos do art. 192 da CRFB, será regulada por lei complementar (cf. RE nº 432.789; RE nº 312.050-6, Ação Cautelar nº 767-4 e RE nº 251.542-6).

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, tem entendido que não há invasão de competência legislativa a lei que obrigue a instalação em instituição bancária de equipamentos de segurança e conforto, tais como bebedouros (RE 208.383/SP).

Em suma, o município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros.

3.4 Da ofensa ao princípio da isonomia pela legislação municipal que determina o tempo de espera em fila bancária

Recentemente, registrou-se um grande número de edições de leis municipais disciplinando o tempo de espera em filas bancárias, basta dar um pesquisada superficial pela internet e observar uma infinidade de normas municipais disciplinando o tema. Na cidade de Sousa – PB, a lei 1.730/99 disciplina a matéria. Dispõe que : "Estabelece obrigatoriedade às agencias bancarias, no âmbito do município, a colocar a disposição dos usuários pessoal suficiente no setor de caixas

para que o atendimento seja feito em tempo razoável”.

O estudo do princípio da isonomia é imprescindível face às mutações que permeiam a ciência constitucional e aos novos anseios da sociedade brasileira e mundial neste limiar do século XXI.

A Constituição da República de 1988 consagra o referido princípio, expressamente, no caput do artigo 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Ademais, a Constituição Federal promove a igualdade dos desiguais criando desigualdades, ou seja, por meio de alguns dispositivos promove uma aparente injustiça/desigualdade para administrar o princípio da isonomia. Por outras palavras, a Constituição da República trata desigualmente os desiguais com o fito de torná-los iguais de fato. Um exemplo claro disso está explícito na Lei Maior em seu artigo 5º, inciso I, quando iguala formalmente os integrantes do sexo masculino e feminino no que tange aos direitos e obrigações.

Pode-se dizer que o princípio da igualdade é um dos pilares em que a Revolução de 1789 sustentou-se. E esta erigiu um cânone constitucional adequado para conter o poder absoluto, pois se mostra anacrônico em face dos anseios que a humanidade rogava no século XIX e no início do século XX. Logo, emerge um novo constitucionalismo, como foi em 1917 no México e em 1919 na Alemanha, que proporcionará novo viés ao princípio da isonomia.

O Constitucionalismo surge como a efígie dos anseios de uma classe e de uma época. Isto é, emerge com o desiderato de conter o poder absoluto do Estado frente ao pleno desenvolvimento das atividades mercantis. Estas eram obliteradas pelo autoritarismo, pela insegurança jurídica, pelo arbítrio que estava em voga naquele período histórico. Com isso, o constitucionalismo é erigido com fulcro nos ideais burgueses de sociedade, economia e Estado. Logo, percebe-se que as Cartas Magnas que vão surgindo, sobretudo contemporaneamente à Revolução Francesa, são um corolário óbvio de um paradigma burguês de direito.

O que une o princípio da isonomia e a normatividade constitucional é a grande perspicácia do legislador constituinte de 1988, quando estabelece a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais. Como reza o artigo 5º da Constituição da República de 1988 “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Todavia, é unânime o entendimento na doutrina nacional que este dispositivo constitucional precisa sofrer

uma interpretação restritiva. Esta será realizada em razão da inexecução de vários direitos albergados por este comando em virtude de entraves econômicos, políticos e orçamentários.

Mas um direito fundamental e imanente ao homem, como o da igualdade, recebeu seu devido tratamento após a constituição de 1988. Seja por meio de políticas discriminantes e até mesmo com a introdução das ações afirmativas; seja pela sensibilidade e equidade que permeia as elucubrações dos Magistrados; e até mesmo pelo Poder Executivo, que apesar de abeberar-se nas fontes do Neoliberalismo e como corolário suprimir direitos sociais tem demonstrado respeito ao referido princípio.

O princípio da igualdade consubstancia uma limitação ao legislador. O resvalado ao seu conteúdo pode implicar em inconstitucionalidade. De qualquer sorte, é na esfera jurisdicional que a isonomia ganha campo.

É quando do momento da aplicação das normas jurídicas que o princípio da isonomia ganha destaque. O juiz deve sempre conceder à norma um entendimento que não crie distinções onde elas não devam existir.

A Constituição Brasileira, pretendendo dar efetividade à isonomia, veda a criação de juízos ou tribunais de exceção (art. 5º, inc. XXXVII) . Não se trata de vedação à criação de justiças especializadas, já que o próprio texto constitucional prevê justiças especiais, como a trabalhista, a eleitoral e a militar. A proibição refere-se à criação de tribunais *ex post factum*, isto é, tribunais criados especificadamente para julgar determinados casos.

A isonomia está assegurada, também, ainda que sob o prisma estritamente formal, no art. 5º, inc. XXXV, do texto da Constituição Federal. Tal preceptivo assegura a inafastabilidade do controle jurisdicional, não distinguindo qualquer hipótese. Com isso, é possível que qualquer pessoa busque a atividade jurisdicional. De qualquer modo, a inafastabilidade do controle jurisdicional, por si só, não assegura a isonomia. Assegura, na verdade, apenas uma igualdade formal. Como lembra Cappelletti *apud* Daniel Roberto Hertel (2004)¹⁷ "tratar como iguais sujeitos que econômica e socialmente estão em desvantagem, não é outra coisa senão uma ulterior forma de desigualdade e injustiça" .

¹⁷ Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7112>

A plena realização da justiça exige, assim, a isonomia substancial. É necessário, portanto, conceder-se um tratamento diversificado àqueles que se encontram em situações distintas. O princípio da isonomia substancial, não resta dúvidas, constitui-se em verdadeiro manancial hermenêutico para que o magistrado, através do processo judicial, possa reduzir desigualdades e disparidades existentes entre os litigantes, de modo a aproximar a sua decisão dos critérios norteadores da Justiça.

O princípio da igualdade perante a lei, é um princípio dirigido ao legislador e ao julgador, exigindo que as normas jurídicas não contenham distinções que não sejam autorizadas pela própria Constituição Federal. Ao afirmar que todos são iguais perante a lei, a Constituição assegura a isonomia, mas tanto ela, como a lei infraconstitucional pode desigualar. É pacífico na doutrina a afirmação que o princípio da isonomia consiste em tratar igualmente os desiguais na medida em que se desigualam.

Neste primeiro exame, parece que, efetivamente, a matéria tratada na lei seria de execução difícil, ou até impossível, na medida em que não haveria como estabelecer, para todos os dias, independentemente de eventuais anormalidades, qual seria o tempo máximo que o consumidor deveria ser atendido. Muito embora seja até possível dizer qual o tempo razoável para atendimento dos consumidores – e nisso parece que a norma não transborda o princípio da razoabilidade – não é possível ao legislador prever acontecimentos futuros e incertos.

Ninguém refuta que os estabelecimentos bancários devem garantir a segurança de seus clientes enquanto esses estiverem em suas agências. Mas, seria possível ao legislador editar lei que estabeleça que os estabelecimentos bancários devem evitar o cometimento de crimes em suas agências? Seria possível ao legislador antever que, em determinado dia, um cliente apresentará inúmeros documentos para depósito, ou pretenderá pagar determinada conta com a utilização de inúmeras moedas? Seria possível ao legislador disciplinar que, a partir do momento que o cliente adentra na agência, se dirigirá imediatamente à fila do caixa, sem, antes, formular alguma consulta ao gerente? Até mesmo questões de ordem psicológicas podem retardar o andamento da fila, como, por exemplo, o cliente aposentado e sozinho que espera um pouco mais de atenção as suas opiniões sobre o cotidiano.

Como se quis demonstrar, o fato de a clientela ser aquilo que se chamou de sistema aberto, e de o cliente ser aquilo que se denominou de objeto dinâmico, impossibilita qualquer forma de previsão acerca do desenvolvimento e da velocidade de um sistema de espera, seja ele baseado em filas ou em distribuição de senhas.

Como as necessidades de cada cliente são impossíveis de serem previstas, pouco ou nada se pode fazer para prever também o tempo que decorrerá até que uma fila de 3 (três) ou de 30 (trinta) pessoas seja atendida. Com isso, qualquer forma jurídica de conter algo que nem ao mesmo especialistas em simulação conseguem fazer com precisão seria no mínimo temerário. A partir daí depreende-se que a impossibilidade empírica levaria, necessariamente, a uma impossibilidade também jurídica de regulação do tempo de espera em filas de banco.

Ao que parece, então, ao considerar essas ponderações, os estabelecimentos bancários somente teriam ingerência sobre o número de funcionários das respectivas agências, não sendo possível ao Banco antever as inúmeras variáveis que poderiam ocorrer ao longo de um dia de atendimento ao público (número de pessoas a serem atendidas em determinado período do dia; número de operações bancárias que cada cliente realiza em uma única ida ao Banco; tempo para a conclusão das operações solicitadas pelos clientes; problemas relacionados à forma de pagamento; além de acontecimentos esporádicos como greve do serviço de transportes; falta de energia elétrica; queda da rede de comunicação; etc.).

Nessa linha de entendimento, tender impor uma exigência voltada a apenas uma das variáveis relevantes, sem que se regulem as demais e quando algumas destas são fruto do exercício de direitos individuais, é veicular uma previsão, quando menos, funcionalmente irrazoável, pois não há umnexo de causalidade direta e exclusiva (ou, pelo menos, predominante) entre o número de funcionários e o tempo para o público ser atendido. Seria, talvez, razoável que a lei estabeleça, de acordo com o número de clientes que possui determinada agência, ou em razão do local estabelecido, por exemplo, o número de funcionários dedicados ao atendimento ao público.

Razoável, neste caso, a tese de ofensa ao princípio da isonomia, na medida em que a lei somente afeta um determinado seguimento comercial, sem que se tenha justificativa concreta que convença que somente os estabelecimentos

bancários mereçam ser afetados, com exclusão de outros estabelecimentos comerciais, como supermercados, aeroportos, espetáculos, e também com exclusão dos estabelecimentos públicos municipais, como postos de saúde e hospitais municipais, por exemplo, e dos serviços públicos municipais, como os serviços de transporte. A Constituição de 1988, positivou em suas letras o princípio da isonomia, ganhando força diante de todas as situações e normas que estejam sob a sua égide.

A despeito do lucro das instituições financeiras, realmente imensos, não pode justificar o motivo para a elaboração de leis que venham punir apenas determinado segmento empresarial, fato este até o momento não suscitado por nenhuma instituição financeira, a despeito dos diversos recursos endereçados para o STF e STJ.

Depreende-se da análise que o correto seria regulamentar o tempo de espera em filas, e não o tempo de espera em fila bancária, caso pretendesse resguardar o conforto dos munícipes nas relações de consumo e no uso dos demais serviços disponíveis.

Punindo-se apenas os estabelecimentos bancários, não há dúvida em dizer que, qualquer lei neste sentido seja inconstitucional por infringir o princípio da isonomia, onde todos são iguais perante a lei e devem ser tratados igualmente.

3.5 Da inconstitucionalidade das leis municipais

O termo "constitucional" não é unívoco e, pois, deve-se distinguir-lhes os sentidos. "Constitucional" pode significar os valores essenciais que dão unidade à sociedade. São aqueles encontrados na Constituição, que serão chamados constitutivos, para evitar a ambigüidade; a qualidade que outro valor tem de ser conforme a valores constitutivos.

A inconstitucionalidade é um estado – estado de conflito entre uma lei e a Constituição. José Afonso da Silva *apud* Paulo Serejo (2008)¹⁸, a respeito da inconstitucionalidade, fala sobre "conformidade com os ditames constitucionais", a qual "não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a Constituição",

¹⁸ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_19/artigos/PauloSerejo_rev19.htm

mas ainda com o não "omitir a aplicação de normas constitucionais quando a Constituição assim o determina".

Darcy Azambuja *apud* Paulo Serejo (2008)¹⁹ diz que "toda a lei ordinária que, no todo ou em parte, contrarie ou transgrida um preceito da Constituição, diz-se inconstitucional".

Manoel Gonçalves Ferreira Filho *apud* Paulo Serejo (2008)²⁰, conceituando o controle de constitucionalidade, fala em "verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente da lei) à Constituição".

Paulino Jacques *apud* Paulo Serejo (2008)²¹ anota que o problema da inconstitucionalidade refere-se "à sujeição da ordem legal à ordem constitucional". Gomes Canotilho *apud* Paulo Serejo (2008)²², sob a ótica do parâmetro constitucional, lembra o conceito clássico, aliás, como se viu, repetido por todos: "inconstitucional é toda lei que viola os preceitos constitucionais", e a omissão inconstitucional esse autor vai tratá-la à parte, então definindo-a "principalmente, mas não exclusivamente, como omissão legislativa inconstitucional, o não cumprimento de imposições constitucionais permanentes e concretas".

A inconstitucionalidade ou a constitucionalidade são aferidas sempre entre dois termos, a norma ou a ausência dela (omissão) – valoração atualizada – e a Constituição, isto é, um valor constitutivo. São, portanto, antes de mais nada uma relação, aquela contrária, esta coincidente, entre valores inseridos no mundo jurídico.

Constitucionalidade e inconstitucionalidade designam conceitos de relação: a relação que se estabelece entre uma coisa — a Constituição — e outra coisa — uma norma ou um ato — que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível, que cabe ou não cabe no seu sentido.

Em segundo lugar, o conceito atual de inconstitucionalidade costuma considerar isoladamente a existência de uma norma ou de uma omissão do legislador, utilizando-se, portanto, de elementos contingenciais, que podem ou não estar presentes. Se ela acontece em duas situações diferentes, é preciso que se busque a nota distintiva de uma e de outra, a fim de ser construído o conceito de

¹⁹ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_19/artigos/PauloSerejo_rev19.htm

²⁰ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_19/artigos/PauloSerejo_rev19.htm

²¹ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_19/artigos/PauloSerejo_rev19.htm

²² Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_19/artigos/PauloSerejo_rev19.htm

inconstitucionalidade. Deve haver algo na norma e na omissão que as igualem. Algo que faz com que ambas possam ser consideradas em face da Constituição.

O denominador comum das duas hipóteses é aquilo que as antecede. É o valor atualizado pelo legislador, o qual corresponde à dinamicidade da vida, que desejamos ordenar. O valor manifestado, capaz de conduzir-nos em desconformidade com um valor constitutivo, precisa ser reformado, adequando-se aos valores essenciais. É esse aspecto negativo, socialmente maléfico, que há de ser extirpado e pouco nos importa se essa valoração o agente mostra-a cruzando os braços ou através de um ato positivo, pois é a ele, o valor, que iremos controlar.

O Direito, se afastado da vida social, não faz sentido. E a vida humana são as escolhas que fez ao longo da História, as opções que faz e que fará amanhã. O que se busca no controle de constitucionalidade é o impedimento de atualizações de valores contrários àqueles constitutivos, ou, noutras palavras, contribuir para a máxima eficácia da Constituição.

O conceito de inconstitucionalidade, na Dogmática, ensejará a garantia da Constituição.

Firme-se, pelo até agora exposto, esta noção de inconstitucionalidade: é a relação contrária entre um valor atualizado e um valor constitutivo; a constitucionalidade, o inverso.

Nesse contexto percebe-se a afronta que há entre as normas municipais, que disciplinam o tempo de espera em filas bancárias, e que de forma coercitiva impõe sanções e a Constituição Federal, quando em seu arcabouço jurídico há valores da mais alta estirpe, entre eles o Princípio da isonomia, já exaustivamente comentado supra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diariamente muitas pessoas necessitam ir ao banco para resolver determinadas tarefas de sua vida econômica. Os comerciários são as pessoas que mais necessitam deste serviço sejam os proprietários dos estabelecimentos, seja, os seus funcionários ou prepostos. A atividade financeira não para.. Todo dia há uma prestação a pagar, o cheque para sacar ou um depósito para fazer. Impossível pois conceber a idéia de prescindir dos serviços de natureza bancária.

Os bancos por seu turno representam muito mais do que o entendimento popular pode compreender. Tudo em sua estrutura é visto como cifras. Seu nome representa dinheiro, retorno, aplicações de poupadores e investimento de acionistas. Seu valor não esta adstrito ao lucro auferido em operações de empréstimos ou na cobrança de tarifas de manutenção ou anuidades de cartões de credito, vai muito alem. Seu valor é o que esta cotado nas bolsas de valores, nas revistas especializadas de economia. São parâmetros delicados que garantem a sobrevivência da instituição e a segurança de seus clientes.

No meio desses interesses está a boa prestação de serviço, direitos de todos e obrigação de quem os oferece. Não raro vê-se abusos e agressões a direitos fundamentais mínimos das relações de consumo. Na busca pelo lucro e pela sedimentação no concorrido mercado capitalista, muitas vezes regras simples de direito são desrespeitadas e o caos e a discórdia se instauram no corpo social.

Atento a estes fatos estão os legisladores, incumbidos de produzir regras que disciplinem a conduta dos homens e que coloquem todos em situação de igualdade em um estado democrático de direito.

As filas que se formam em bancos são uma realidade que diariamente observa-se. Seus fatores são os mais diversos possíveis, dentre os mais conhecidos pôde-se destacar a preferência dos clientes e usuários pelos meios convencionais de atendimento em detrimento do uso das tecnologias oferecidas, o nível cultural das pessoas que se utilizam do serviço também contribui para o agravamento da situação. É grande o número de pessoas é analfabetas ou com pouca leitura, dos que lêem poucos tem intimidade com a informática o que torna a interação destas pessoas com maquinas e funcionários difícil e demorada. Percebeu-se também um preferência por determinados horários de atendimento, fazendo com que uma

estrutura montada para atender determinada demanda de pessoas seja insuficiente em determinado lapso de tempo e ociosa em outro. Todos esses fatores contribuem para a formação de filas no interior de agências bancárias.

Quanto a tempo de espera em filas, andou bem o legislador em tentar criar parâmetros para solucionar o problema. Não raros percebe-se flagrante desrespeito e mostra também que os legisladores estão afinados com as necessidades da população.

O que não pode ser feito é dar solução a uma ilegalidade com outra ilegalidade. Disciplinar situações complexas como estas demandam um estudo mais aprofundado da problemática. Não se pode simplesmente levar em consideração a disparidade econômica que há entre bancos e clientes ou usuários para justificar a edição de normas que colocam estas instituições em desvantagem jurídica frente a outras instituições. Observa-se claramente que o bem jurídico que a lei busca tutelar não é infligido apenas pelas instituições financeiras, outras que ofereçam atendimento ao público em geral também estariam na mesma situação fática a que a lei elencou e, no entanto, estão imunes as sanções previstas nela, haja vista a especialidade da disciplina que trata a lei.

O presente trabalho teve como escopo fazer uma análise jurídica das leis municipais que disciplinam o tempo de espera em filas bancárias. Mercê da exigüidade do tempo, não foi possível fazer uma análise mais aprofundada sob todos os aspectos que envolvem a problemática.

Foi mostrado o quão complexo é o sistema financeiro brasileiro. Apesar de ter seu início lá pelos idos de 1800, ainda revela-se extremamente jovem e em franco aperfeiçoamento. Sua importância também é algo que não pode deixar de ser ressaltada e a constituição cidadã de 1988 dedicou capítulo próprio para ele e forma legislativa diferenciada para normatizar matérias que adentram a sua seara, testemunho de que sua importância ganhou a atenção especial do legislador constituinte.

A questão das filas bancárias e sua normalização é tema que vem causando controvérsias no meio jurídico, de um lado advogados teorizando suas teses em favor das instituições de outro, os serviços municipais de proteção ao consumidor - PROCONs atuando de forma implacável para o fiel cumprimento da lei. No meio estão as pessoas comuns, que vivenciam o cotidiano das filas e não entendem o

porquê de mesmo tendo uma disciplina jurídica para o problema o mesmo persiste em acontecer.

O auge deste trabalho deu-se na crítica que se fez aos legisladores. Verificou-se que não há uma preocupação mais aprofundada em analisar os meandros do projeto de lei para pô-lo em votação. Na tentativa de obter uma norma de natureza super-protetora, esquece-se de valores jurídicos mínimos e sob argumentos infundados lançam no ordenamento norma viciadas de mal insanável.

Desta feita, é mister um debate amplo acerca do tema, que possa envolver, juristas, membros da sociedade civil, membros das instituições financeiras e demais autoridades interessadas no tema, pois só através de questionamento, poderão se obtidas propostas concretas que supram essa celeuma que o desenvolvimento social traz.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Código de Defesa do Consumidor. Lei 8.078/90. ed. 3. São Paulo: Saraíva, 2007.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. ed. 3. São Paulo: Saraíva, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. ed. 10. São Paulo, Saraíva, 1989.

Disponível em: WWW.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4983. Acessado em 05/05/2008.

Disponível em: WWW.geein.fclar.unesp.br/reunioes/quarta/arquivos/280406_Vers_ofinal_doprojeto.doc. Acessado em 04/05/2008

Disponível em: www.bcb.gov.br. Acessado em 03/05/2008.

Disponível em: www.febraban.org. Acessado em 03/05/2008.

Disponível em: www.stf.gov.br. Acessado em 08/06/2008.

Disponível em: <http://www.netlegis.com.br/indexRJ.jsp?arquivo=/detalhes/Noticia.jsp&cod=16149>. Acessado em 08/06/2008.

Disponível em: <http://www.artigonal.com/direito-artigos/lei-da-fila-e-o-principio-constitucional-da-isonomia-377798.html>. Acessado em 10/06/2008.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_19/artigos/PauloSerejo_rev19.htm. Acessado em 15/06/2008.

Disponível em: www.stj.gov.br. Acessado em 15/06/2008.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Mini dicionário Aurélio da língua portuguesa*. ed. 4. Rideel, 2002.

Lima, Iran Siqueira. Fundamentos dos investimentos Financeiros / Iran Siqueira
Lima, Ney Galard, Ingrid Neubauer. 1ª ed. Atlas, 2006

Lei Municipal 1.730/99 da cidade de Sousa-Paraíba.

Lei Municipal 2095/2006 da Cidade de Sousa-Paraíba.

MORAES, Alexrande de. *Curso de Direito Constitucional*. 19 ed. Atlas, 2004.

ANEXO



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOUSA
ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO PREFEITO

LEI MUNICIPAL Nº 2.095//2006

DISPOE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS
AGENCIAS BANCÁRIAS MANTEREM (05)
CINCO FUNCIONARIOS NOS CAIXAS DE
ATENDIMENTO, FUNCIONANDO NO
HORARIO INTEGRAL DE ATENDIMENTO AO
PUBLICO E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS,

O PREFEITO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DE SOUSA, ESTADO DA
PARAÍBA, no uso de suas atribuições legais conferidas pela Lei Orgânica do
Município, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a
seguinte Lei:

Art. 1º. Ficam as Agências bancárias do município de Sousa obrigadas a
manterem (05) cinco funcionários nos caixas de atendimento no horário integral
de atendimento ao público nos serviços de compensação de cheques,
depósitos, pagamentos e outras operações bancárias.

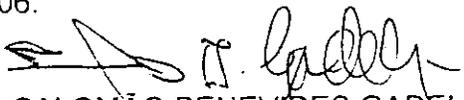
Art. 2º. Em caso de descumprimento da medida será aplicada multa de (R\$
1.000,00) hum mil reais por cada dia de descumprimentos aos termos contidos
no artigo anterior, cuja fiscalização ficará ao cargo de fiscais do Procon
Municipal.

Parágrafo Único – Os valores decorrentes das multas aplicadas serão
aplicados em favor do Procon Municipal, que será revestido em Assistência ao
Trabalho Proteção aos Consumidores do Município de Sousa.

Art. 3º. Fica estabelecido o prazo de (40) quarenta dias as agências bancárias
se adequarem ao texto desta Lei.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito Constitucional do Município de Sousa, Estado da Paraíba,
em 10 de abril de 2006.


SALOMÃO BENEVIDES GADELHA
Prefeito Constitucional

COMP. LES.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SOUSA
GABINETE DO PREFEITO**

III - multa de 400 (quatrocentas) UFIR's (Unidade Fiscal de Referência) acima da quarta reincidência.

ART. 4º - As agências bancárias têm o prazo de (60) sessenta dias, a contar da data da publicação desta Lei, para se adaptarem às suas disposições.

ART. 5º - Fica o Poder Executivo Municipal encarregado da fiscalização no cumprimento do disposto na presente Lei, concedendo-se o direito de defesa ao banco denunciado.

ART. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Gabinete do Prefeito Constitucional do Município de Sousa, Estado da Paraíba, 25
de fevereiro de 1999.*

**JOÃO MARQUES ESTRELA E SILVA
PREFEITO DE SOUSA**