

## ATENDIMENTO PRIORITÁRIO A IDOSO

ALMIR ALVES MOREIRA

Procurador de Justiça do Estado de Minas Gerais

Recurso n.º 762/2008

Processo Administrativo n.º 253/2004

Comarca de Belo Horizonte

Recorrente : Banco Mercantil do Brasil S.A.

Recorrido: Procon Estadual

### RELATÓRIO

No dia 3 de setembro de 2004, o PROCON ESTADUAL fiscalizou a agência do BANCO MERCANTIL DO BRASIL S.A. localizada na Rua Rio de Janeiro, n.º 680, Município de Belo Horizonte, e lavrou auto de infração, nele consignando que teriam sido constatadas as seguintes irregularidades:

- a) o número de telefone da Central de Atendimento ao Público do Banco Central do Brasil, embora informado por meio de cartaz, não vinha acompanhado da observação de que esse número se destinava ao atendimento a denúncias e reclamações, descumprindo-se, destarte, o parágrafo único do artigo 2º da Resolução BACEN n.º 2.878/2001;
- b) não estava sendo observado o prazo de quinze minutos para o atendimento do consumidor, com afronta ao artigo 1º da Lei Estadual n.º 14.235/2002;
- c) não se disponibilizavam assentos para os idosos nas proximidades das filas de atendimento, desrespeitando-se o artigo 71, §§ 3º e 4º, da Lei Federal n.º 10.741/2003;
- d) não estava sendo assegurado ao portador de deficiência física o efetivo acesso às dependências da agência bancária, desrespeitando-se, com isso, o artigo 3º da Lei Estadual n.º 11.666/94;

e) não se mantinha cadeira de rodas à disposição do portador de deficiência e do idoso, com violação do parágrafo 4º do artigo 3º da Lei Estadual n.º 11.666/94, acrescido pela Lei Estadual n.º 14.924/2003.

Instaurado o processo administrativo e assegurados o contraditório e a ampla defesa, sobreveio a Decisão de fls. 62/76, que rejeitou a preliminar de inconstitucionalidade das mencionadas leis estaduais e, no mérito, julgou configuradas as infrações imputadas ao autuado, com exceção da descrita no item “c”, aplicando a ele a pena de multa no valor de R\$ 31.292,03 (trinta e um mil duzentos e noventa e dois reais e três centavos).

Quanto à infração considerada não comprovada, Sua Excelência assentou:

[...] noto que houve um pecadilho do fiscal ao enquadrar como infração a falta de assento nas proximidades da fila, exigência esta que não consta do texto de lei.

Com efeito, o § 4º do artigo 71 da Lei 10.741/03 não exige a instalação de assentos para as pessoas idosas que estejam na fila, mas sim o atendimento preferencial destas, com reserva de lugares devidamente identificados para esse fim.

Inconformado, o Banco Mercantil do Brasil S.A. recorreu para este Órgão Colegiado, insistindo na tese de que as Leis Estaduais n.ºs 11.666/94 e 14.235/2002 são manifestamente inconstitucionais, porquanto, no seu entender, elas tratam de matéria da competência privativa da União, a quem cabe legislar sobre o funcionamento das instituições financeiras. Alegou, ainda, que, no tocante à lei que fixa tempo para o atendimento, “encontra-se amparado por segurança a ele concedida em processo próprio para ver sustar os efeitos da referida lei”. De outro lado, asseverou:

[...] já fora assinado entre a Recorrente e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, um Termo de Ajustamento de Conduta, datado de 20 de novembro de 2007, dispondo sobre todas estas matérias, especificamente sobre a acessibilidade e tratamento de portadores de deficiência física e regras de atendimento a clientes, inclusive prioritários.

Este termo que, como dito, fora assinado em 20 de novembro de 2007, estabelece várias regras e procedimentos que deverão ser adotados pelo Banco Recorrente sob pena de multa, estabelecendo o prazo de 20 meses para a final implementação das providências ali contidas.

Portanto, constata-se já existir, em data em muito anterior à prolação da decisão guerreada, causa suspensiva de punibilidade, verdadeira transação realizada entre o Recorrente e o Estado de Minas Gerais através de sua Promotoria, razão pela qual não é cabível a imposição de qualquer sanção sobre os fatos aqui discutidos, a não ser que por descumprimento dos termos constantes do TAC, quando ultrapassado o prazo

previsto para cumprimento.

Por tal motivo é que fora solicitada a suspensão do presente feito até final assinatura do TAC anteriormente referido, posto que ambos os procedimentos guardam exata correlação de matérias, não sendo admissível, dentro da garantia constitucional do *non bis in idem*, dois procedimentos punitivos sobre os mesmos fatos.

[...]

Tais fatos impedem, por consequência lógica inafastável, a manutenção da decisão ora guerreada, vez que o Recorrente ainda se encontra dentro do prazo concedido pelo Poder Público para ajustamento de sua conduta e obediências as largas disposições contidas no TAC anteriormente citado.

Por fim, afirmou que no interior da agência havia cartaz informando o telefone do Banco Central do Brasil, cumprindo-se, assim, a exigência regulamentar.

Com esses argumentos, o recorrente requer a reforma da decisão hostilizada.

Eis, em síntese, os fatos.

À douta revisão.

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2009.

ALMIR ALVES MOREIRA  
PROCURADOR DE JUSTIÇA

Recurso n.º 762/2008  
Processo Administrativo n.º 253/2004  
Comarca de Belo Horizonte  
Recorrente : Banco Mercantil do Brasil S.A.  
Recorrido: Procon Estadual

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda a Junta Recursal do PROCON Estadual de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, incorporando neste o relatório de fls., à unanimidade de votos, CONFIRMAR A DECISÃO NA PARTE SUBMETIDA A REEXAME E DAR PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO VOLUNTÁRIO, TÃO SOMENTE PARA EXCLUIR A INFRAÇÃO RELACIONADA COM A AUSÊNCIA DE RAMPAS DE ACESSO AO INTERIOR DA AGÊNCIA, RESULTADO QUE NÃO ALTERA A SANÇÃO APLICADA.

Belo Horizonte, 19 de agosto de 2009.

ALMIR ALVES MOREIRA  
Procurador de Justiça

## VOTO

Inicialmente, impõe-se salientar que a decisão que considerou não configurada uma das infrações representa, nessa parte, arquivamento do processo administrativo, sujeitando-se, pois, ao reexame necessário, nos termos do artigo 23, parágrafo 5º, da Lei Complementar n.º 61/2001 e do artigo 26 da Resolução PGJ n.º 68/2008.

Irrelevante o fato de o Julgador *a quo* não ter observado essa regra. Nada impede que a Junta Recursal exerça a sua função revisora e, de ofício, aprecie os fundamentos declinados para o arquivamento implícito.

Destarte, o *decisum* será analisado também no âmbito do reexame necessário.

## REEXAME NECESSÁRIO

O item 3.1 do Formulário de Fiscalização n.º 12 tem o seguinte conteúdo:

3.1 O fornecedor proporciona atendimento prioritário ao idoso, assim considerada a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, garantindo o fácil acesso aos assentos e caixas, identificados com a destinação a idosos em local visível e caracteres legíveis? (Lei nº 10.741/03, art. 71, §§ 3º e 4º).  
Sim ( ) Não ( ) Se negativa a resposta: autuar e descrever a ocorrência no CAMPO 04 do formulário.

Ao responder a esse item, o agente do Procon assinalou a opção “não” e, a seguir, no campo 04, consignou: “Proporciona atendimento prioritário ao idoso, mas não disponibiliza assentos nas proximidades da fila dos guichês de caixa”. (fl. 6)

Pelo que compreendi do relato feito pelo fiscal, existiam assentos corretamente identificados e destinados ao atendimento prioritário dos idosos, inclusive com as informações necessárias ao fácil acesso, mas espalhados pelo interior da agência, distantes da fila de atendimento.

Se estiver correta essa interpretação, há de se reconhecer que a hipótese, embora não recomendasse a autuação – visto que a norma legal não define o local de instalação dos assentos –, merece melhor análise e, quiçá, a edição de recomendação.

Explico.

O parágrafo 4º do artigo 71 da Lei Federal n.º 10.741/2003 dispõe que, para o atendimento prioritário do idoso, será garantido a ele o fácil acesso aos assentos e caixas, identificados com a destinação a idosos em local visível e caracteres legíveis. Por sua vez, o parágrafo único, inciso I, do seu artigo 3º preceitua que a garantia de prioridade compreende atendimento preferencial imediato e individualizado.

Portanto, atendimento prioritário é sinônimo de atendimento preferencial, que garante ao idoso o direito de receber o serviço de forma ágil e fácil, sem se sujeitar a filas comuns, porém com a utilização da mesma estrutura destinada ao atendimento dos demais clientes. Não se exige estrutura específica com funcionários, caixas e assentos exclusivos para tal finalidade. O idoso tem o direito de receber o atendimento na primeira oportunidade, passando na frente dos clientes que não gozam dessa garantia.

Pois bem. Se esse direito de preferência fosse efetivamente garantido, evidente que não haveria necessidade de assentos destinados a idosos nas proximidades das filas de atendimento, já que o tempo de espera seria só o necessário para a conclusão dos serviços que estivessem sendo prestados. E o funcionário do caixa que primeiro terminasse o atendimento chamaria o idoso para prestar-lhe os serviços.

Entretanto, a Resolução BACEN n.º 2.878/2001 confere algumas alternativas às instituições financeiras como forma de garantir o atendimento prioritário ao idoso, algumas, a meu ver, incompatíveis com a Lei Federal n.º 10.741/2003. São elas: lugar privilegiado em filas, distribuição de senhas com numeração adequada ao atendimento preferencial, guichê de caixa para atendimento exclusivo e implantação de outro serviço de atendimento personalizado (art. 9º, I).

Sem adentrar a questão da compatibilidade de tal norma com a Lei Federal n.º 10.741/2003 – o que deverá ser objeto de estudo mais aprofundado –, fica claro que a adoção de algumas dessas alternativas implicaria também o dever de a instituição financeira instalar assentos preferenciais nos locais de atendimento. Afinal, destinar

guichê exclusivo para o atendimento das pessoas que têm direito de preferência acaba gerando fila entre essas pessoas, obrigando-as a permanecer em pé durante muito tempo, com os desconfortos naturais da espera.

De qualquer forma, esse entendimento estaria fundado em interpretação, pois, conforme salientado, as normas que tratam do tema não identificam os locais em que os assentos preferenciais devem ser instalados.

Não se pode, portanto, querer punir o autuado apenas porque os assentos foram instalados em outros locais.

Diante dessa realidade, confirmo a decisão na parte submetida ao reexame necessário.

## RECURSO VOLUNTÁRIO

Importante ressaltar, de início, que não se confundem o Procon Estadual e a Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência e Idosos. Embora ambos sejam da estrutura do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, suas atribuições são distintas; e o fato de a referida Promotoria de Justiça ter instaurado inquérito civil para apurar se o Banco Mercantil do Brasil S.A. cumpria as normas que garantem direitos às pessoas portadoras de deficiência e idosos não significa que o Procon, órgão administrativo detentor de poder de polícia, esteja impedido de realizar fiscalização e de aplicar penalidades.

Ressalta-se, ainda, que o recorrente não fez prova da alegação de que celebrou TAC com a Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência e Idosos sobre as questões que são tratadas neste processo administrativo. E, ademais, ainda que tal ajuste tenha sido celebrado, essa iniciativa não teria o condão de produzir efeitos retroativos a ponto de impedir o exercício do poder de polícia do Procon em relação às *infrações consumadas*.

Em outras palavras: o termo de ajustamento de conduta eventualmente celebrado com a Promotoria de Justiça tem por objetivo resolver o problema para o futuro, sem prejudicar providências adotadas pelos órgãos de fiscalização e de defesa do consumidor pertinentes a infrações anteriores.

De mais a mais, é bem provável que o referido termo de ajustamento – caso tenha sido celebrado – disponha apenas sobre a implantação das obras necessárias à adequação do prédio da agência bancária às normas do artigo 3º da Lei Estadual n.º 11.666/94, sem adentrar a questão referente ao tempo máximo para o atendimento do cliente, porquanto essa é de interesse geral dos consumidores, e não exclusivamente de pessoas portadoras de deficiência e idosos, fugindo, assim, da atribuição daquela Promotoria.

Com efeito, *ad argumentandum*, mesmo que o termo de ajustamento de conduta exista e se admita que ele possa interferir na atuação do Procon, tal obstáculo ficaria restrito ao objeto do ajuste, sem prejudicar o processo administrativo na parte em que aborda as demais irregularidades noticiadas no auto de infração, inclusive porque estas jamais exigiram providências complexas ou demoradas para que pudessem ser sanadas.

Outro ponto suscitado pelo recorrente, e que merece abordagem inicial, diz respeito à alegação de que ele estaria protegido por decisão judicial que suspendeu os efeitos da lei estadual que fixa tempo para o atendimento do cliente.

*Data venia*, além de o recorrente não ter feito prova alguma da existência dessa decisão, tudo indica que a alegação não tem pertinência com o caso dos autos. Na peça de defesa juntada às fls. 08/10, ele afirmou que a ação judicial (mandado de segurança) foi proposta contra lei municipal que tratou de tema idêntico, e não contra a lei estadual.

De qualquer forma, ainda que seja verídica aquela afirmativa, há de se lembrar que a relação jurídica estabelecida naquele processo se restringiu ao banco impetrante e ao município que editou a lei impugnada, alicerçada em conflito individual, e, consequentemente, a decisão ali proferida produziu efeitos *inter parte*, sem nenhuma repercussão nas atividades do Procon Estadual.

Lembre-se, ademais, que eventual decisão favorável ao banco naquela ação não tem o condão de também inibir a atuação do Procon, pois a discussão ali travada teria por objeto ato normativo diverso daquele que embasou a lavratura do auto de infração.

Feitas essas observações, rechaçarei, agora, a tese de inconstitucionalidade das Leis Estaduais n.ºs 11.666/94 e 14.235/2002.

Antes, porém, convém esclarecer que os prestadores de serviços bancários se sujeitam às normas consumeristas, tema, aliás, tornado incontroverso com o julgamento, no Supremo Tribunal Federal, da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (ADIN n.º 2.591-DF). A Excelsa Corte, na sessão realizada no dia 7 de junho de 2006, ao analisar o § 2º do artigo 3º do CDC, considerou-o constitucional e assentou que as instituições financeiras são, todas elas, alcançadas pelas normas do Código de Defesa do Consumidor, salvo no que tange ao custo das operações ativas e à remuneração das operações passivas praticadas na exploração da intermediação de dinheiro na economia. Ou seja, excluídas as operações estritamente financeiras, os demais serviços prestados pelos bancos envolvem relação de consumo, como, por exemplo, acesso às agências bancárias, tempo de espera nas filas, consulta de saldo, obtenção de extrato e outros serviços bancários destinados ao atendimento das necessidades dos clientes e a contemplar o respeito à sua dignidade, saúde e segurança.

Acrescente-se, outrossim, que também o Superior Tribunal de Justiça tem decidido reiteradamente que o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras, o que ensejou a edição da Súmula n.º 297.

Consequentemente, as normas de proteção ao consumidor – sejam elas federais, estaduais ou municipais –, desde que não interfiram nas atividades financeiras dos bancos, deverão ser respeitadas por essas instituições, porquanto a competência para legislar sobre produção e consumo, sobre responsabilidade por danos ao consumidor e sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência e dos idosos foi deferida concorrentemente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 24, V, VIII e XIV; e art. 30, I, da CF).

Com efeito, os legisladores estaduais mineiros – quando determinaram que nos edifícios de uso público (aqueles que abrigam atividades que se caracterizam por atendimento ao público) devem ser mantidas cadeiras de rodas para uso gratuito do portador de deficiência e do idoso, com indicação obrigatória do local de sua retirada (Lei n.º 11.666/94, art. 3º, § 4º), e que os clientes das instituições financeiras devem ser atendidos no prazo máximo de quinze minutos, tempo controlado por meio de senha (Lei n.º 14.235/2002, arts. 1º e 2º) – não invadiram matéria de competência exclusiva da União, tampouco matéria afeta à atividade financeira. Apenas estabeleceram normas para facilitar o atendimento geral e o acesso de pessoas com necessidades especiais aos edifícios de uso público, matérias relacionadas com a proteção do consumidor.

A propósito, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais enfrentou a questão e reconheceu a constitucionalidade dessas leis. Confirmam-se os seguintes arestos:

[...]

2. ART. 3º, § 4º, DA LEI ESTADUAL Nº 11.666/94, (MANTER NA AGÊNCIA CADEIRA DE RODAS PARA USO GRATUITO DE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA E DE IDOSO, BEM COMO INDICAÇÃO DO LOCAL ONDE ESSA CADEIRA ESTIVER).

[...] o Executivo Estadual regulamentou a referida Lei Estadual nº 11.666/1994, por meio do Decreto Estadual nº 43.926/2004. Embora esta regulamentação do Poder Executivo somente tenha entrado em vigor após a fiscalização realizada pelas autoridades reputadas como coatoras, é razoável entender que, nesta situação, não há impedimento a produção de eficácia da norma do parágrafo 4º, do artigo 3º, pois nela não há, expressamente, a norma jurídica que determine a regulamentação. Com efeito, a norma ora impugnada neste *mandamus* é de plena aplicabilidade por não conter nenhuma situação que impeça sua eficácia jurídica. Além disso, a observância do preceito normativo combatido, em verdade, constitui-se na garantia de direitos fundamentais do indivíduo. É a consagração do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento e princípio fundamental da República Federativa

do Brasil, de cumprimento obrigatório por todos os entes Federativos, conforme artigo 1º, inciso III, da CR/88.

3. Recurso parcialmente procedente. (Apelação n.º 1.0079.04.175850-3/001, Rel. Des. Brandão, j. 18.04.2006)

LEIS ESTADUAIS 11.666/94 e 14.235/02 – ATENDIMENTO AO CLIENTE DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS – COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO ESTADO – FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL – CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – CONSTITUCIONALIDADE – AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO ESTADUAL – IRRELEVÂNCIA.

1 - Os Estados têm competência suplementar para legislar sobre normas de defesa do consumidor, a fim de atingir a finalidade da Política Nacional da Relação de Consumo, especificadamente no respeito à dignidade do consumidor.

2 – A lei prescinde de regulamentação, quando contém em seu texto todos os elementos necessários à sua correta aplicação, nada havendo a ser minudenciado ou especificado. (Apelação n.º 1.0105.05.147756-7/001, Rel. Des. Manuel Saramago, j. 02.08.2007)

DIREITO DO CONSUMIDOR. LEI ESTADUAL 11.666/94. EXIGÊNCIA DE CADEIRA DE RODAS EM ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR, DO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E DO IDOSO. RESOLUÇÃO BACEN. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ORDEM DENEGADA. APELO DESPROVIDO.

1. A Lei Estadual 11.666/94, que impõe aos estabelecimentos de uso do público, entre os quais as agências bancárias, disponibilizarem "cadeira de rodas para uso do portador de deficiência física e do idoso", não invade competência da União para legislar sobre matéria financeira, vez que a regra ali estabelecida é de proteção ao consumidor bem como ao deficiente físico e idoso.

2. Para justificar a atuação do Ministério Público, um dos órgãos incumbidos da proteção e defesa do consumidor, pouco importa que a regra de proteção ao consumidor tenha sido estabelecida por autarquia federal. O que importa é que se trate de norma inserida no âmbito das relações de consumo entre o impetrante e os usuários de seus serviços. (5ª Câmara Cível, Apelação n.º 1.0317.04.045343-1/001, Rel. Des. Nepomuceno Silva, j. 01.12.2005)

MANDADO DE SEGURANÇA – LEIS ESTADUAIS Nº 11.666/94 E Nº 14.235/02 – UNIÃO, ESTADO E MUNICÍPIO – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA – USURPAÇÃO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 21, XXIV, 22, 25, § 1º, E 192 DA CF, E ARTIGOS 9º, VIII, E 17 DA LEI Nº 4.595/64 E LEI Nº 7.102/83 – INEXISTÊNCIA – AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – LEGALIDADE DO ATO. Não há falar

em arbitrariedade do ato impugnado quando este se encontra amparado por lei de competência concorrente e suplementar dos Estados, situação ensejadora da denegação da segurança, vez que inexistente direito líquido e certo a ser protegido. (6ª Câmara Cível, Apelação n.º 1.0071.04.018651-3/001, Rel. Des. Edilson Fernandes, j. 11.12.2007)

Da mesma forma, o colendo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao apreciar incidente de inconstitucionalidade de leis municipal e estadual que determinavam a disponibilização de cadeira de rodas para atendimento aos idosos nas agências bancárias, considerou-as constitucionais, enfatizando que os Estados e Municípios têm competência concorrente para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como o atendimento a idosos e deficientes nos estabelecimentos bancários, o que não invade a competência da União, que diz respeito aos mercados financeiros (Órgão Especial – Arguição de Inconstitucionalidade n.º 06/2005, Rel. Des. Sylvio Capanema de Souza, j. 10.10.2005).

Também não destoam dessa orientação os seguintes precedentes de outros tribunais pátrios:

APelação CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL. REGULAMENTANDO O TEMPO DE ATENDIMENTO AOS CLIENTES NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA. DEFESADO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. DESPROVIMENTO DO RECURSO. A competência para dispor sobre matéria relativa ao Sistema Financeiro e Econômico pertence à União, mas somente no tocante à atividade fim, exercida pelos bancos. Assim, não ofende direito líquido e certo do Apelante a Lei Municipal que apenas defende os direitos do consumidor, para melhor atendimento, restando, assim, afastada a tese de invasão de competência legislativa federal. (TJPR - Apelação Cível n.º 302.270-6, 17ª Câmara Cível, Rel. Juiz Convocado Francisco Luiz Macedo Junior, j. 19.07.2006)

Constitucional. Consumidor. Mandado de Segurança. Ordem concedida. Banco. Lei Municipal estabelecendo tempo máximo para atendimento do público. Constitucionalidade. Precedentes do STF. A jurisprudência do STF orienta-se no sentido da validade de lei municipal, que estabelece prazo máximo para o cliente esperar o atendimento em filas nas agências bancárias. É que “a matéria não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias”. Recurso provido. (TJRJ, 13ª Câmara Cível, Apelação n.º 2005.001.32323, Rel. Des. Nametala Machado Jorge, j. 19.04.2006)

Mandado de segurança – Fila em banco – A competência para legislar sobre filas de espera em agência bancária é do Município. Precedente do Egrégio Supremo Tribunal Federal. Preliminares superadas. Recurso improvido. (TJSP, 2ª Câmara

O próprio Supremo Tribunal Federal – a quem compete dirimir, em definitivo, a controvérsia que envolva constitucionalidade de normas – já deliberou a respeito do tema, e reconheceu que o tempo máximo de espera na fila é assunto de interesse local, podendo ser disciplinado, inclusive, em lei municipal.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE n.º 432.789-SC, Rel. Min. Eros Grau, j. 14.06.2005)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – RAZÕES – HARMONIA COMPRECEDENTE DO SUPREMO – EFEITO SUSPENSIVO. A harmonia do inconformismo versado nas razões do recurso com precedente do Supremo conduz ao empréstimo de eficácia suspensiva ao extraordinário interposto. COMPETÊNCIA NORMATIVA – MUNICÍPIO – BANCOS – FILAS – CÓDIGO DO CONSUMIDOR. Tem-se como demonstrada a relevância do pedido formulado e o risco de manter com plena eficácia o quadro impugnado mediante o recurso extraordinário quando sustentada a competência do Município para legislar sobre o tempo de atendimento em agência bancária - precedente: Recurso Extraordinário nº 432.789-9/SC, relatado pelo ministro Eros Grau na Primeira Turma, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de outubro de 2005. (AC-MC n.º 1124-SC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.05.2006)

Destaque-se, ainda, que o fato de a Lei Federal n.º 10.098/2000 estabelecer norma geral para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência, assegurando-lhes prioridade de atendimento, não impede que o legislador estadual, no exercício de sua competência concorrente (art. 24, XIV, CF), imponha obrigações compatíveis com tal norma, conforme se infere do § 2º do artigo 24 da Constituição Federal, que preceitua: “Art. 24 [...]. § 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

E, para finalizar essa questão da constitucionalidade, anote-se que as mencionadas leis estaduais guardam também compatibilidade com o princípio da isonomia.

Isso porque a Lei n.º 11.666/94, ao exigir a disponibilização de cadeira de rodas, estende-se a todos os edifícios de uso público, não se resumindo àqueles ocupados por instituições financeiras.

Por sua vez, no que tange à lei que dispõe sobre o tempo de atendimento a clientes em estabelecimento bancário (Lei n.º 14.235/2002), dirigida exclusivamente a tais entidades, justifica-se o tratamento diferenciado.

Afinal, não se pode esquecer que algumas das relações jurídicas que envolvem consumidores e instituições financeiras não estão alicerçadas no princípio da oferta e da procura e na liberdade de escolha. São impostas aos consumidores, sem que eles possam optar por outra forma de solução dos seus interesses, como, por exemplo, no caso dos aposentados e pensionistas, que obrigatoriamente devem comparecer a uma já definida agência bancária para retirar seus proventos e pensões, e dos servidores públicos ativos, que também se sujeitam às regras bancárias para receber seus vencimentos. O mesmo ocorre em alguns pagamentos de despesas, quitadas tão somente em agências bancárias, sem que o devedor tenha outra opção.

Sendo assim, um mínimo se deve exigir em contrapartida: o usuário do serviço bancário não pode permanecer por horas nas filas de atendimento. E discordar disso seria mais uma forma de prestigiar o poder econômico em prejuízo da população. Como sabido, os que enfrentam filas não têm forças para, isoladamente, influenciar mudanças em certas regras de mercado, mormente por não poderem, em algumas circunstâncias, exercer o direito de opção.

Anote-se que o artigo 192 da Constituição Federal, ao dispor que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a servir aos interesses da coletividade, revela que tal atividade não representa simples segmento da ordem econômica, sob a só influência das regras da livre concorrência, liberdade do seu exercício e da oferta e da procura. As instituições financeiras, dada sua importância para o desenvolvimento do país, estão “vinculadas ao cumprimento de função social” (José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. RT, 7ª ed., p. 692).

É por isso que o serviço bancário – que é de relevância social – não pode ser comparado com os setores da atividade estritamente privada, na qual a relação entre fornecedor e consumidor é pautada primeiro pelas regras da economia, com absoluta liberdade de escolha.

São essas peculiaridades que tornam as instituições financeiras desiguais dos demais prestadores de serviços privados, pois, repita-se, as atividades bancárias são exercidas em um contexto em que o princípio da oferta e da procura se apresenta mitigado, inviabilizando a opção do usuário – mitigação que não se verifica nos demais segmentos econômicos privados. Elas, as instituições financeiras, também se distinguem dos prestadores de serviço público (saúde, seguridade social, justiça etc.) por terem natureza econômica e finalidade lucrativa, o que legitima o tratamento diferenciado.

Em caso análogo, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 432.789-9-SC – ocasião em que foi analisada a constitucionalidade de lei que fixou o tempo de permanência do usuário dos serviços bancários na fila –, o Ministro Marco Aurélio assentou:

Legislou-se, atentando para a demanda no próprio município, a procura do estabelecimento bancário pelo munícipe, e se observou o princípio da proporcionalidade. Não posso comparar os bancos com a situação do INSS, em que as filas são intermináveis, a pessoa tem de chegar de madrugada para, talvez, naquele dia, de posse de uma senha, ser atendida. Aqui não, aqui estamos no âmbito de uma atividade econômica que os dados apontam como altamente lucrativa, e versou-se o período máximo de permanência na fila, de quinze minutos, devendo o banco precatar-se, colocar, mesmo diante da automação dos serviços, gente para atender aos munícipes.

De fato, o princípio da isonomia, para ser tido como violado, reclama a constatação de que houve tratamento desigual para pessoas ou situações iguais, hipótese que não está presente no caso em exame.

Em suma, demonstrado que as mencionadas normas estaduais são constitucionais, torna-se inquestionável a conclusão de que o autuado cometeu infração administrativa, já que a agência bancária fiscalizada não atendia os clientes no prazo de quinze minutos e não disponibilizava cadeira de rodas aos portadores de deficiência e idosos.

No que tange à infração do parágrafo único do artigo 2º da Resolução BACEN n.º 2.878/2001, melhor sorte não assiste ao recorrente.

A mencionada resolução do Banco Central – que dispõe sobre procedimentos a serem observados pelas instituições financeiras na contratação de operações e na prestação de serviços aos clientes e ao público em geral – preceitua:

Art. 2º. [...]

Parágrafo único. As instituições referidas no *caput* devem afixar, em suas dependências, em local e formato visíveis, o número do telefone da Central de Atendimento ao Público do Banco Central do Brasil, acompanhado da observação de que o mesmo se destina ao atendimento a denúncias e reclamações, além do número do telefone relativo ao serviço de mesma natureza, se por elas oferecido.

Tal ato normativo obriga as instituições financeiras a afixar em suas dependências, em local e formato visíveis, o número de telefone da Central de Atendimento ao Público do Banco Central do Brasil, *acompanhado da observação de que esse número se destina ao atendimento de denúncias e reclamações*, obrigação que será respeitada se os usuários dos serviços bancários puderem visualizar a informação e compreenderem a sua finalidade. Não basta apenas divulgar o número do telefone da Central de Atendimento ao Público do Banco Central do Brasil. Esse dado isolado, sem esclarecimento de sua destinação, seria inútil. O usuário do serviço bancário

tem que saber que aquele telefone é destinado ao atendimento de denúncias e reclamações, justamente para que ele possa exercer a defesa dos seus direitos.

Sendo certo que, *in casu*, o recorrente não cumpria integralmente tal obrigação quando fiscalizado pelo Procon Estadual – fato, aliás, confessado na defesa de fls. 08/10 –, torna-se impossível isentá-lo de responsabilidade.

Finalmente, em relação à ausência de rampas de acesso à agência, penso que, nessa parte, a decisão merece ser reformada.

Isso porque a Lei Estadual n.º 11.666/94 não estabeleceu prazo para a implementação de medidas que garantissem a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e, conseqüentemente, no que tange à execução das obras arquitetônicas de adaptação, não se poderia, com base nela, exigir o imediato cumprimento da obrigação.

A omissão foi suprida somente com o advento do Decreto Federal n.º 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que regulamentou lei que estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (Lei Federal n.º 10.098/2000), também aplicável nos âmbitos estadual e municipal.

Tal decreto definiu o prazo de trinta meses – contado de sua publicação – para que os edifícios de uso público fizessem adaptações em sua estrutura de modo a garantir a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 19), prazo que se esgotou no mês de junho de 2007.

Ora, no caso em tela, a fiscalização realizada pelo Procon Estadual ocorreu no dia 3 de setembro de 2004, quando nem sequer havia se iniciado o prazo concedido e, portanto, não havia como se atribuir ao fiscalizado a prática de infração.

Óbvio, porém, que tal ineficácia da lei estadual se restringe à reforma física dos edifícios de uso público, não abrangendo as obrigações inerentes às adaptações dos móveis, porquanto, nesse ponto, como bem salientou o Desembargador mineiro Jarbas Ladeira:

[...] o § 4º do art. 3º da lei estadual em comento não foi atingido pelo decreto federal regulamentar, pois este concedeu prazo apenas no que tange à realização de obras para construção e adaptações arquitetônicas nas instalações físicas dos prédios de acesso ao público, para que em tais locais se facilite a locomoção e ingresso dos portadores de deficiência, não havendo que se falar na observância de tal prazo no que tange à colocação de cadeiras de rodas em locais públicos, vez que tais objetos são móveis, de fácil aquisição e disponibilização, não se confundindo com possíveis reformas a serem feitas nos prédios, hipótese que requer dispensa de tempo e recursos

razoáveis. Por tal motivo ocorreu a concessão de prazo nesses casos, situação que não se justifica quanto à hipótese de simples manutenção de cadeira de rodas para uso dos clientes do Banco Impetrante. (TJMG – Apelação Cível n.º 1.0611.05.015252-3/001, j. 21.02.2006)

A propósito, a ementa desse acórdão foi assim redigida:

Apelação cível. Mandado de segurança para impedir autuação, pelo descumprimento de lei estadual. Competência legislativa concorrente. Lei estadual que exige que os bancos disponibilizem cadeira de rodas para uso gratuito do portador de deficiência e do idoso. Conflito inexistente com as Leis Federais nº 10048/2000 e 10098/2000, que outorgam o prazo de 30 meses, para o cumprimento das normas atinentes ao acesso dos portadores de deficiência e dos idosos a prédios e locais abertos ao público.

### **Conclusão**

Pelo exposto, confirmo a decisão na parte submetida ao reexame necessário e, de outro lado, dou parcial provimento ao recurso voluntário, tão somente para excluir a infração relacionada com a ausência de rampas de acesso ao interior da agência, resultado que não altera a sanção aplicada.

Belo Horizonte, 19 de agosto de 2009.

ALMIR ALVES MOREIRA  
Procurador de Justiça