



EXMO. (A) SR. (A) DOUTOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA COMARCA
DE CHAPADÃO DO SUL/ MS.

Ação Civil Pública

Número do MP: 08.2016.00139218-4

Requerente: Ministério Público Estadual

Requerido: Banco do Brasil S/A

1 – DAS PARTES:

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, por seu órgão de execução subscrito, vem perante esse Juízo, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 129, incisos III e IX da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, assim como pelos artigos 81, 82 e 91 da Lei n. 8.078/90 – CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** com pedido de liminar em face de **BANCO DO BRASIL S/ A**, sociedade de economia mista instalada neste município na Avenida Onze nº 350, centro, agência 3066 - X; razão pela qual expende as subseqüentes considerações de fato e de direito.

2 - DOS FATOS

É fato público e notório nesta cidade que a empresa requerida, uma das maiores instituições financeiras do mundo, costumeiramente, nesta cidade, lesa os consumidores locais em razão da demora de atendimento, atendimento este, deficitário em virtude da existência de poucos funcionários dedicados a este mister.

É fato público e notório nesta comarca que, principalmente, entre os dez primeiros dias de cada mês há a formação de grandes filas perante os respectivos caixas, sendo que os consumidores ora clientes do banco requerido têm de aguardar grande espaço de tempo nas mencionadas filas, razão pela qual esta Promotoria de Justiça na data de 14 de janeiro de 2015 instaurou o presente

Avenida Mato Grosso do Sul, 435 – Parque União – CEP 79.560-000
Chapadão do Sul/MS – Telefone (67) 3562-2449 – www.mpms.mp.br



Inquérito Civil Público nº 03/2015 anexo.

Embora seja fato público e notório a demora do atendimento bancário dispensado aos clientes nesta cidade, a fim de melhor ilustrar os fatos, cito o depoimento do Sr. João Carlos Lauter que ficou mais de três horas na fila do Banco do Brasil para conseguir sacar dinheiro. Ademais, há relatos na mídia local, juntados no anexo caderno investigatório acerca da demora de atendimento, bem como também certidão emitida por servidor do Ministério Público confirmando o tratamento degradante dado aos consumidores Sul-Chapadenses.

Chega-se à fácil conclusão que enormes filas formam-se nos dez primeiros dias úteis do mês em virtude de serem dias onde as empresas locais realizam pagamentos de seus funcionários, sendo certo que o número de servidores existentes no banco não conseguem, neste período, realizar o atendimento de forma correta, embora sempre atuem com zelo e responsabilidade.

3 - DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

A defesa do consumidor adquiriu status constitucional a partir do advento da CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, que em seu artigo 5º, inciso XXXII, estabeleceu o dever correspondente do Estado de promover a defesa do consumidor.

Imbuído desse espírito e atendendo, portanto, a um mandamento constitucional, instaurou-se no ordenamento jurídico-positivo brasileiro a Lei n. 8.078/90, o CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, responsável pela introdução de novos conceitos jurídicos nos planos material e processual e pela ampliação das atribuições do MINISTÉRIO PÚBLICO, para incluir dentre elas a defesa dos interesses individuais homogêneos, ou seja, aqueles direitos que, muito embora não tenham natureza indivisível, decorram de origem



comum e afetem uma coletividade de pessoas ⁽¹⁾: no caso, os usuários de serviços da instituição RÉ prejudicados pela demora das filas, embora possam ser individualizados, são ofendidos todos por um mesmo fato.

A Carta Magna de 1988 estendeu consideravelmente as funções institucionais do “*parquet*” expressas no seu artigo 129, principalmente no que tange à defesa dos direitos transindividuais, difusos e coletivos através de instrumentos como o inquérito civil e a ação civil pública, entretanto, vislumbrando a viabilidade jurídica da ampliação do campo de atuação Ministerial, encerrou o elenco do artigo 129 com a norma de abertura do inciso IX, deferindo ainda ao MINISTÉRIO PÚBLICO a atribuição para “*exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade (...)*”.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, através dessa regra, tornou admissível que as funções institucionais do MINISTÉRIO PÚBLICO fossem ampliadas pela legislação infraconstitucional. Como fez o CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, em seu art. 91, ao assim dispor:

“Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas, ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos (...)”.

E o artigo seguinte reforça:

“Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei”.

Dessa forma, estando o MINISTÉRIO PÚBLICO incluído dentre os legitimados de que trata o art. 82 do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, forçoso concluir inexistente qualquer óbice à dedução em juízo desta pretensão Ministerial, qual seja, a de obter sentença condenatória genérica que imponha ao RÉU o cumprimento de obrigação de fazer consistente em prestar

¹ A esse respeito, lê-se do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor:

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

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

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base;

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

Avenida Mato Grosso do Sul, 435 – Parque União – CEP 79.560-000
Chapadão do Sul/MS – Telefone (67) 3562-2449 – www.mpms.mp.br



atendimento aos usuários de seus serviços, respeitando o limite máximo de 15 minutos de espera em suas filas, bem como o fornecimento de senhas para controle eficiente do tempo de espera.

Nesse sentido, extrai-se da lição de ADA PELLEGRINI GRINOVER ⁽²⁾:

“Assim, foi exatamente a relevância social da tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos que levou o legislador ordinário a conferir ao MP e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda, mesmo em se tratando de interesses ou direitos disponíveis, em conformidade, aliás, com a própria Constituição, que permite a atribuição de outras funções ao MP, desde que compatíveis com sua finalidade (art. 129, IX); e a dimensão comunitária das demandas coletivas, qualquer que seja seu objeto, insere-as sem dúvida na tutela dos interesses sociais referidos no art. 127 da Constituição”..

Esta é a pacífica inteligência sedimentada pelos Tribunais Brasileiros, valendo ressaltar, em especial, o entendimento do E. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, bem representado pelas ementas a seguir transcritas:

“PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO COLETIVA – DIREITOS COLETIVOS, INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS E DIFUSOS – MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE – JURISPRUDÊNCIA – AGRAVO DESPROVIDO – O Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação coletiva de proteção ao consumidor, inclusive para tutela de interesses e direitos coletivos e individuais homogêneos. (STJ. AGA 253686. (199900665600). SP. 4ª T. Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. DJU 05.06.2000. p. 00176)”.

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA – AÇÃO COLETIVA – MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE – INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS – CLÁUSULAS ABUSIVAS – O ministério público tem legitimidade para promover ação coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos quando existente interesse social compatível com a finalidade da instituição. Nulidade de cláusulas constantes de contratos de adesão sobre correção monetária de prestações para a aquisição de imóveis, que seriam contrárias à legislação em vigor. Art. 81, parágrafo único III e art. 82, I, da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Precedentes. Recurso conhecido e provido. (STJ. REsp 168859-

² GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto. Ed. Forense Universitária. 2001. p. 801.



RJ. 4^o T. Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar. DJU 23.08.1999. p. 129)“.

Segundo MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH ⁽³⁾ “A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. (...) a proteção de tais interesses tornou necessária uma transformação do papel do juiz e dos conceitos básicos como a ‘citação’ e o ‘direito de ser ouvido’. Uma vez que nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer a juízo – por exemplo, todos os interessados na manutenção da qualidade do ar, numa determinada região – é preciso que haja um ‘representante adequado’ para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não sejam ‘citados’ individualmente”.

No caso em tela, o MINISTÉRIO PÚBLICO é um dos “representantes adequados” para o ajuizamento da ação, encontrando-se legitimado pelo Direito vigente para o ajuizamento da presente ação coletiva em defesa dos direitos individuais homogêneos de todos os consumidores de serviços bancários da agência do BANCO DO BRASIL na comarca de Chapadão do Sul, na medida em que as violações descritas são provocadas por uma origem comum, qual seja, a conduta omissiva do RÉU que instala número insuficiente de caixas de atendimento, bem como pequena quantidade de funcionários, prestando serviço de má qualidade.

Nessas hipóteses, o interesse público e social da medida coletiva é patente, posto que a defesa coletiva se revela imprescindível à solução rápida e homogênea da lide, através de um único processo, como ferramenta de economia e celeridade processual, bem como de distribuição equitativa e equilibrada da Justiça. Além disso, considerando-se a dimensão pessoal dos danos causados, dificilmente poder-se-ia empreender uma defesa eficiente pela via individual, especialmente por que o custo e o tempo exigidos para o patrocínio de uma demanda judicial desestimulam as reações particulares dos cidadãos.

4 - DO DIREITO.

a) Da Aplicabilidade do CDC aos serviços bancários.

³ CAPPELLETTI, Mauro *et al.*. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1988. p. 49-50.



O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR constitui diploma normativo plenamente aplicável aos serviços bancários fornecidos pelo RÉU, haja vista o que dispõe §2º do artigo 3º da referida norma:

“Art. 3º. Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços

(...);

§ 2º. Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”.

Com propriedade, JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO, em sua obra “Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado” ⁽⁴⁾ socorre-se da lição de NELSON NERY JÚNIOR para esclarecer:

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

No campo jurisprudencial, o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, por unanimidade, já se manifestou a respeito e decidiu que *“os bancos, como prestadores de serviços especialmente contemplados no art. 3º, § 2º, estão submetidos às disposições do Código de Defesa do Consumidor”* (STJ. Recurso Especial n. 57.974-0. Relator Ministro Ruy Rosado de Aguiar. 25.04.95. unânime).

Com efeito, as normas de proteção dos consumidores instituídas pela Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, são plenamente aplicáveis aos bancos em geral, afigurando-se inegável que os RÉUS haverão de ajustar suas condutas ao que determina o Direito vigente.

b) Da violação aos princípios e normas consumeristas.

⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto. 7 Ed. Forense Universitária. 2001. p. 46.



O atendimento bancário observado nos caixas da agência do RÉU em Chapadão do Sul, da forma como são prestados – sem pessoal e estrutura suficientes para satisfazer condignamente a demanda – acaba importando violação às normas do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

A submissão dos consumidores a longos períodos de espera em filas, por tempo algumas vezes superior a 1 hora, como demonstrado nos autos, sujeitam os usuários dos serviços bancários a desconfortos, prejuízos e constrangimentos físicos que haveriam de ser mitigados pelo RÉU.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ao estabelecer os princípios gerais que informam as atividades econômicas, primou, dentre outros preceitos, pela defesa do consumidor, a saber:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor”.

Referido dispositivo assinala que embora o Estado brasileiro apóie a livre iniciativa nas atividades econômicas, posto que contribuem para o desenvolvimento do país, reconhece ainda que tais empreendimentos não de ser operados em consonância com outros princípios igualmente amparados, dentre eles, o respeito aos direitos do consumidor.

À luz dessa norma, pode-se afirmar, no caso em exame, que os interesses econômicos de um banco, obviamente direcionados para o aumento dos lucros, não autoriza o enxugamento de seu quadro de funcionários e de sua estrutura física a níveis insuficientes para o atendimento satisfatório dos consumidores de seus serviços.

O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, norteando-se pelos preceitos traçados na Constituição, arrolou em seu artigo 4º os princípios que regem a Política Nacional das Relações de Consumo, dentre os quais merecem destaque os seguintes:

“Art. 4º - A Política Nacional de Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria de sua qualidade de vida, bem como a transferência e harmonia



nas relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

(...)

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho;

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (artigo 170, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores”;

Esse mesmo Código fixou, ainda, parâmetros mínimos de observância aos direitos dos consumidores, explicitando em seu artigo 20 a responsabilidade dos prestadores de serviço e observando que *“o fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor”*.

Em seguida, esclarecendo o conceito de serviço impróprio, o Código consignou no §2º do seu artigo 20 que:

“§ 2º - São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam às normas regulamentares de prestabilidade”.

A EMPRESA RÉ, ao sujeitar os seus clientes a longos tempos de espera, acabam prestando serviços inadequados, uma vez não ser razoável exigir dos consumidores que aguardem um tempo desnecessário em fila, tão-somente para que o fornecedor possa reduzir seus custos operacionais, aumentando os lucros da atividade. Ferem, ademais, normas regulamentares de prestabilidade, como se observará a seguir.

c) Do tempo razoável de atendimento.

É verdade que o conceito de impropriedade do serviço



estabelecido no artigo 20, §2º do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR foi descrito em termos genéricos; tal fato, contudo, não inviabiliza nem o exercício e nem a exigibilidade do direito, de forma que o hermenêuta haverá de socorrer-se das ferramentas de interpretação colocadas à sua disposição para extrair da Lei abstrata uma norma concreta materializada em sentença.

REIS FRIEDE ⁽⁵⁾, a propósito, observa que *“As leis positivas, como bem sabemos, são sempre formuladas em termos gerais; fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas, em linguagem clara e precisa, porém ampla, sem descer, entretanto, a minúcias desnecessárias”*, para em seguida arrematar, consignando que *“A tarefa fundamental do executor da lei passa a ser, então, a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, aplicando, em última análise, o Direito”*.

Esse exercício de pesquisa, a interpretação da norma, partirá de diversas origens – o próprio legislador (interpretação autêntica), o juiz ou a doutrina – bem como haverá de ser implementada segundo diversos métodos – tais como o gramatical, o lógico, o sistemático, o histórico e o sociológico – possibilitando que da dimensão puramente abstrata do Direito possam efluir seus efeitos materiais, vantajosos para o consumidor.

No caso em tela, o tempo de atendimento atualmente verificado na agência do RÉU em Chapadão do Sul não se afigura razoável, mormente quando se observa que, a despeito dessa demora, o BANCO RÉU, às vezes, mantém desativados caixas que poderiam reduzir o acúmulo de consumidores aguardando vez.

É fato público e notório que os bancos, nos últimos anos, vêm reduzindo os números de caixas de atendimento; não é preciso muito esforço para enxergar os fins puramente econômicos dessas medidas. Cuidaram da *“aixa registradora”* e negligenciaram o cidadão, o que resultou na prestação de um serviço de qualidade inaceitável. Em suma: Fazem da regra exceção e da exceção a regra, eis que ao invés de auxiliarem os funcionários do banco, os caixas eletrônicos tomaram suas funções; entretanto, nem todas as operações financeiras neles podem ser realizadas, sem contar, ainda, a existência de consumidores que não revelam aptidão para lidar com máquinas.

d) Das legislações estadual e municipal: suplementação da norma do artigo 20, §2º do CDC e fixação do padrão mínimo de qualidade no atendimento

⁵ FRIEDE, Reis. Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica. E ed. Forense Universitária. Rio de Janeiro. 2002. pág. 153.



Ocorre que a tarefa de interpretar o artigo 20, §2º do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, no caso em tela, foi sobremaneira facilitada pelos legisladores Estadual (de Mato Grosso do Sul) e Municipal (de Chapadão do Sul), na medida em que o tempo de espera nas filas dos bancos é objeto de legislação específica, estreitando-se a liberdade hermenêutica do Magistrado para o limite dos conceitos introduzidos pelas novas leis.

Diante o teor da Lei Municipal nº 618/07 de 21 de maio de 2007 e da Lei Estadual nº 2.085, de 16 de fevereiro de 2000 (seguem anexos os exemplares de ambas as Leis), vê-se este JUÍZO vinculado a dois instrumentos normativos através dos quais os parlamentares estadual e municipal, no exercício regular de suas competências legislativas, desdobraram o conceito amplo inscrito no artigo 20, §2º do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR e construíram critérios objetivos de avaliação da qualidade dos serviços de atendimento bancário.

Trata-se de situação que se aproxima nitidamente do método de interpretação autêntica, através do qual o próprio legislador, mediante novas leis, institui conceitos e regras que esclarecem, limitam ou vinculam o sentido e o alcance de uma outra norma.

CARLOS MAXIMILIANO, em sua clássica obra “Hermenêutica e Aplicação do Direito” (6), ensina que: *“Denomina-se autêntica a interpretação, quando emana do próprio poder que fez o ato cujo sentido e alcance declara”*. Acrescenta, logo adiante: *“Opera-se a exegese autêntica, em regra, por meio de disposição geral, e, ainda que defeituosa, injusta, em desacordo com o verdadeiro espírito do texto primitivo, prevalece enquanto não a revoga o Poder Legislativo; é obrigatória, deve ser observada por autoridades e particulares”*.

Em que pese a interpretação autêntica já não detenha o prestígio que lhe fora atribuído nos primórdios do Direito e não seja mais observada com a mesma frequência de outros tempos, continua sendo válida e produzindo efeitos cogentes, pois – mais uma vez socorrendo-se da lição de MAXIMILIANO – *“se o Poder Legislativo declara o sentido e alcance de um texto, o seu ato, embora reprodutivo e explicativo de outro anterior, é uma verdadeira norma jurídica, e só por isso tem força obrigatória, ainda que ofereça exegese incorreta, em desacordo com os preceitos basilares da Hermenêutica”* (7).

Pois bem, segundo se infere da via anexa da Lei Estadual nº

⁶ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19 ed. Forense. Rio de Janeiro, 2001. pág. 71-72.

⁷ Idem. Pág. 75.



2.085/2000 (publicada no site da internet <http://www.al.ms.gov.br/stored/793169147.doc>), em seu artigo 1º, caput, o prazo máximo admitido para atendimento nas filas bancárias é de 15 minutos.

Idêntica previsão consta da Lei Municipal de Chapadão do Sul nº 618/07, cujo artigo 2º e seu § 1º, I, impõe às agências bancárias instaladas neste município o dever de atendimento dos clientes em prazo não superior a 15 minutos, podendo referido prazo ser prorrogado em até vinte minutos nos dias que antecedem ou após feriados prolongados.

Em ambas as normas – cogentes como qualquer outra lei elaborada segundo os ditames constitucionais – o legislador indica expressamente o que se pode entender por tempo razoável de espera, fixando um critério de prestabilidade do serviço de atendimento bancário, bem como indicando qual seria a demora aceitável na execução do atendimento.

Convém destacar que, encontrando-se esse critério de prestabilidade inscrito em uma norma jurídica, vê-se o JUÍZO da causa provido de fundamento suficiente para a jurisdição, pois como observa TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR ⁽⁸⁾, *“essa proposição vinculante, que tem caráter impositivo, é para o jurista uma base de decisão. Analisá-la e compreendê-la é servir à decidibilidade de conflitos. Imperativo despsicologizado, a norma jurídica é critério para a conduta humana, para qualificar agentes sociais (agente capaz, incapaz), para estabelecer condições de atos e omissões, para interpretar o sentido de outra norma etc”*.

Conseqüentemente, este JUÍZO haverá de adotar o prazo legal de 15 minutos em sua decisão, uma vez que ele foi previsto pelo próprio legislador e constitui, por isso, norma de observância obrigatória.

Como o atendimento aos consumidores local na agência do RÉU é realizado, consoante documentos já explicitados, em prazo superior a 15 minutos, resta elucidada não apenas a ocorrência de violação às Leis nº 2.085/2000 e 618/07 – normas especial do Estado e suplementar do Município – com também a incidência dos REQUERIDOS no ilícito previsto pelo artigo 20, §2º do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – norma geral da União – na medida em que a “norma regulamentar de prestabilidade” inscrita nas referidas Leis Estadual e Municipal não foi observada.

e) Da repartição constitucional das competências legislativas.

⁸ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito. 4 ed. Atlas. São Paulo. 2003. p. 117.



O tema desta ação já foi objeto de enfrentamento pelo Poder Judiciário em outras oportunidades e o estudo da jurisprudência pertinente revela que os Tribunais pátrios reiteradamente confirmaram a obrigação legal dirigida aos bancos, ordenando a observância do limite de 15 minutos para a espera nas filas de atendimento.

Compulsando essas decisões, percebe-se que, invariavelmente, a defesa dos bancos se revela inconformada com esse critério de atendimento e, por isso, debate-se na tentativa de macular a constitucionalidade das Leis Estaduais e Municipais que limitam o tempo de espera nas filas dos estabelecimentos bancários. Alegam, em apertada síntese, que tais Leis somente poderiam ser expedidas pela União.

Embora se trate de insatisfação amplamente superada pela jurisprudência, afigura-se conveniente demonstrar, desde logo, a constitucionalidade das normas ventiladas, na medida em que respeitam a repartição constitucional de competências legislativas e encontram, por isso, espaço na ordem jurídico-positiva.

Nesse sentido, é de se observar, em primeiro lugar, que o Estado Brasileiro adotou a forma federativa, constituindo-se da *“união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”* (artigo 1º da CF).

Por força dessa estrutura federalista resultou imperativa a discriminação pelo Poder Constituinte Originário das competências legislativas reservadas aos diversos entes político-administrativos integrantes da federação, de sorte que, como esclarece DALMO DE ABREU DALLARI ⁽⁹⁾, *“no Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada”*.

Sendo assim, infere-se do texto constitucional, em seu artigo 22, a fixação de algumas competências legislativas privativas da União, dentre as quais pode-se mencionar a regulamentação do sistema monetário (inciso VI, primeira parte), da política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores (inciso VII), e dos sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular (inciso XIX).

As competências legislativas da União, contudo, não se esgotam no rol do artigo 22, posto que o artigo 24 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL ainda

⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 2 ed. Saraiva. 1998. Capítulo IV, 143.



relaciona outras atribuições legislativas, desta feita concorrentes, incumbidas também aos Estados e ao Distrito Federal. Dentre elas, pode-se citar a regulação de assuntos relativos à produção e consumo (inciso V), bem como a responsabilidade por danos ao consumidor (inciso VIII).

Nesses casos, nos termos do §1º do artigo 24 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, cumprirá à União a expedição das chamadas normas gerais, suplementadas pelas normas Estaduais e do Distrito Federal, que fixam as regras especiais adaptadas às especificidades de cada região.

Sobre as normas gerais expedidas pela União, sustenta UADI LAMMÊGO BULOS ⁽¹⁰⁾:

“Normas gerais são as que contém declarações principiológicas, dirigidas aos legisladores, condicionando-lhes a ação legiferante. Recebem a adjetivação de ‘gerais’, porque possuem um alcance maior, uma generalidade e abstração destacadas, se comparadas àquelas normatividades de índole local. Conseqüência disso, elas não se prestam a detalhar minúcias, filigranas ou pormenores. As matérias que lhes são afeitas não podem ser legisladas por outros entes federativos, exceto nos casos expressos de suplementação (art. 24, §2º)”.

Nesse mesmo sentido, extrai-se da lição de ALEXANDRE DE MORAES ⁽¹¹⁾ que a *“Constituição brasileira adotou a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada competência complementar dos Estados-membros e Distrito Federal (CF, art. 24, §2o)”.*

Os Municípios, tal qual os Estados, também encontram na CONSTITUIÇÃO FEDERAL a demarcação de suas competências legislativas, valendo destacar, no que interessa para o presente feito, as previsões contidas nos incisos I e II do artigo 30 da Carta Magna:

“Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

¹⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. CONSTITUIÇÃO FEDERAL Anotada. 3 ed. Saraiva. São Paulo. 2001. pág. 511.

¹¹ *Idem.* pág. 279.



Como bem observou CELSO RIBEIRO BASTOS ⁽¹²⁾, é de se reconhecer que no atual texto constitucional, em favor do Município *“acresceu-se alguma coisa, visto que não possuía nada do gênero na Constituição anterior. Mesmo em assuntos sobre os quais nenhuma competência possuía o Município, pode ele agora suprir omissões da legislação federal e estadual, obviamente sem violentá-la”*.

f) Da constitucionalidade da Lei Estadual nº 2.085/2000.

Diante do quadro de competências legislativas arquitetado pela CONSTITUIÇÃO FEDERAL, resulta inevitável o reconhecimento da constitucionalidade da Lei Estadual nº 2.085/2000, por força da disposição inscrita no artigo 24, incisos V e VIII da Carta Magna.

Ora, se compete ao Estado legislar concorrentemente sobre *“produção e consumo”* e *“responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”*, é axiomático que lhe foi, via de consequência, deferida autorização para legislar de modo suplementar acerca das normas gerais de proteção ao consumidor insertas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A Lei Estadual nº 2.085/2000, como é óbvio, não regulamenta horário de funcionamento bancário (matéria efetivamente reservada à União), muito menos dispõe sobre o sistema financeiro nacional; apenas prevê um tempo máximo para a espera dos consumidores nas filas bancárias, o que diz respeito única e exclusivamente à relação de consumo.

Note-se que o artigo 192 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL reserva para Lei Complementar exclusivamente a normatização do sistema financeiro nacional, omitindo qualquer referência à relação de consumo instaurada entre os bancos e seus clientes.

Conforme orienta FREDERICO PECHIR GOMES, Assessor Pleno do DENOR – Departamento de Normas do Sistema Financeiro – do Banco Central do Brasil, sistema financeiro nacional pode ser definido como o *“conjunto de instituições e instrumentos financeiros que possibilitam a transferência de*

¹² BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito constitucional. Saraiva. 17 ed. 1996. Título III, Capítulo IV, item 3. p. 282.



recursos entre agentes superavitários e deficitários” (13).

Trata-se, na verdade, de uma estrutura complexa composta de órgãos normativos, de entidades supervisoras e de operadores financeiros (14) que, nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA (15), *“não compreende apenas instituições financeiras; nele se incluem também estabelecimentos de seguro, previdência (privada) e capitalização, além do conselho Monetário Nacional, que não consta da Constituição e nem deveria constar”*.

O estabelecimento de tempo de atendimento em agências bancárias, como é óbvio, não guarda nenhuma relação com esse conjunto de órgãos, não interfere na sua composição e muito menos influencia o funcionamento do sistema, motivo por que seria inadmissível a inclusão de tema puramente consumerista na Lei Complementar a que se refere o artigo 192 da Constituição.

Via de conseqüência, ao expedir a Lei Estadual nº 2.085/2000, a Assembléia Legislativa empreendeu o legítimo exercício de uma competência constitucionalmente atribuída ao Estado de Mato Grosso do Sul, estabelecendo normas especiais atinentes à relação de consumo estabelecida entre as agências bancárias e os usuários de seus serviços.

A esse respeito, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL já decidiu:

“APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – INSTITUIÇÃO BANCÁRIA – LEI ESTADUAL N. 2085/ 2000 – FILA DE BANCO – TEMPO MÁXIMO DE PERMANÊNCIA – COMPETÊNCIA ESTADUAL – INVASÃO – INCONSTITUCIONALIDADE – NÃO-OCORRENTES – RECURSO PROVIDO.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, no seu art. 24, inciso VIII, atribui competência concorrente aos Estados e Distrito Federal para legislarem em defesa dos direitos do consumidor.

Não se revela eivado do vício da inconstitucionalidade diploma legal estadual que limita tempo máximo de permanência dos clientes em fila de banco, por cingir-se a regular relação jurídica de consumo, sem interferir no horário bancário das instituições financeiras”. (TJMS. Apelação Cível 2001.008508-9. 3a Turma Cível. Julgamento: 17/02/2003.

¹³ Conceito extraído no sítio do Banco Central do Brasil na Internet, em 06 de junho de 2005, no endereço:

http://www.bacen.gov.br/pre/bcuniversidade/Palestras/BC_Univ_200400604.pdf

¹⁴ <http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>

¹⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20 ed. Malheiros. 2002. São Paulo. p. 801.



Relator Des. Paulo Alfeu Puccinelli).

Como bem observou o Relator nos autos de Apelação Cível 2001.008508-9, Desembargador Paulo Alfeu Puccinelli, *“não ocorre a inconstitucionalidade do diploma legal mencionado, porquanto, ao contrário do que sustentou o apelado e a conclusão que chegou o julgador singular, o ato impugnado não invade a esfera de competência da União. Na verdade, o ato impugnado, o objeto desta apreciação judicial, diz respeito a direito do consumidor, e consoante a disposição constitucional do art. 24, inciso VIII, a competência para legislar sobre a matéria é concorrente, evidentemente, que não excluída a atuação dos Estados e do Distrito Federal, sendo certo, contudo, que havendo regramento da União, deve este prevalecer”*.

g) Da constitucionalidade da Lei Municipal nº 618/07.

Sobre a chamada competência suplementar dos Municípios, ALEXANDRE DE MORAES ⁽¹⁶⁾ tece as seguintes considerações:

“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal, 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 contradita-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 ou 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”.

A Lei Municipal nº 618/07, como é evidente, foi expedida no exercício dessa competência suplementar a que se refere o artigo 30, inciso II da CONSTITUIÇÃO FEDERAL e destina-se a regulamentar assunto de interesse local: A prestação de serviço bancário adequado.

O legislador municipal, estimulado pelo interesse local, suplementou a legislação de proteção ao consumidor (competência prevista no art. 24 da CF) e regulamentou a relação de consumo ocorrida no âmbito dos serviços bancários em Chapadão do Sul. Note-se que os danos ocasionados pela má prestação do serviço atingem diretamente a municipalidade, prejudicam o bom andamento dos negócios da região e repercutem na legalidade das relações de

¹⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17 ed. Atlas. São Paulo. 2005. pág. 285.



consumo firmadas entre os usuários de serviços e as agências bancárias da cidade, o que acabou compelindo o Legislador Municipal a enfrentar a questão.

h) Da jurisprudência no Brasil: Constitucionalidade das Leis Municipais e Estaduais limitando o tempo de espera em filas de bancos.

As considerações expendidas nos dois itens antecedentes demonstram cabalmente a competência legislativa dos Estados e Municípios para a regulamentação, por Lei, do tempo de espera em filas de banco.

É importante que se diga, outrossim, que quando a CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, nos termos do seu artigo 48, inciso XIII, atribuiu ao Congresso Nacional a incumbência de dispor sobre “*matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações*”, bem como quando o artigo 192, inciso IV reservou para Lei Complementar Nacional a regulamentação da “*organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas*”, não excluiu de modo algum os bancos e instituições de crédito da incidência do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, nem das demais normas consumeristas, para as quais os ESTADOS são concorrentemente legitimados nos termos do artigo 24 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL (como já visto, trata-se de questão já decidida pelo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA).

Não é sem razão que o TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 4ª Região expediu a seguinte decisão:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO E DO ESTADO. LEI ESTADUAL Nº13.400/ 2001. CONSTITUCIONALIDADE. TEMPO DE ESPERA EM FILA BANCÁRIA.

1. Inexiste ilegalidade do Estado ou do Município na exigência de tempo máximo de espera em fila bancária, visto que não há interferência com as leis federais que regulam as instituições financeiras.

2. Não há invasão de competência, por ser esta concorrente, tendo em vista que não se está alterando matéria relativa ao sistema financeiro, mas, sim, dispondo sobre normas para a proteção do consumidor bancário com relação ao tempo de espera em filas.

3. O Estado tem competência para suplementar a legislação concorrente da União, Estados Federados e Distrito Federal, desde que não interfira no funcionamento harmônico do sistema financeiro nacional.

4. Apelação desprovida”. (TRF4. Apelação em Mandado de Segurança. Processo: 200270000209362. UF: PR. Órgão Julgador: Terceira Turma.



Data da decisão: 23/09/2003. Documento: TRF400090221. DJU 01/10/2003, pág. 504. Rel. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz).

O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 4ª Região enfrentou a mesma matéria em dois outros processos – Apelação em Mandado de Segurança n. 82417, processo n. 200270010000184/PR¹⁷ e Apelação em Mandado de Segurança n. 80463, processo n.º 200272020012436/SC¹⁸ – sendo que em ambos os feitos decidiu de igual modo, reconhecendo a constitucionalidade das leis estaduais e/ou municipais que fixam prazo de atendimento nas filas bancárias.

Merecem destaque, ainda, decisões do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL e do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 5ª Região, que igualmente admitiram a competência Estadual e Municipal, respectivamente, para a fixação de limite de atendimento nas filas bancárias.

Transcreve-se:

“APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - INSTITUIÇÃO BANCÁRIA - LEI ESTADUAL Nº 2.085/ 2000 - FILA DE BANCO - TEMPO MÁXIMO DE PERMANÊNCIA - COMPETÊNCIA ESTADUAL - INVASÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - NÃO-OCORRENTES - RECURSO PROVIDO.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, no seu art. 24, inciso VIII, atribui competência concorrente aos Estados e Distrito Federal para legislarem em defesa dos direitos do consumidor.

Não se revela evadido do vício da inconstitucionalidade diploma legal estadual que limita tempo máximo de permanência dos clientes em fila de banco, por cingir-se a regular relação jurídica de consumo, sem interferir no horário bancário das instituições financeiras”. (Apelação Cível nº 2001.008508-9, 3ª Turma Cível do TJMS, Campo Grande, Rel. Des. Paulo Alfeu Puccinelli. j. 17.02.2003, unânime).

¹⁷ ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO. LEGISLAÇÃO SUPLEMENTAR CONCORRENTE. TEMPO EM FILA BANCÁRIA. LEI MUNICIPAL Nº 1.483/01. - Competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal, bem como a estadual no que couber. O Município tem competência para complementar a legislação concorrente da União, Estados Federados e Distrito Federal, desde que não interfira no funcionamento harmônico do sistema financeiro nacional. A Lei Municipal nº 1.483/01 está de acordo com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. (DJU DATA:14/05/2003 PÁGINA: 927 DJU DATA:14/05/2003)

¹⁸ ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO. LEGISLAÇÃO SUPLEMENTAR CONCORRENTE. TEMPO EM FILA BANCÁRIA. - Competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber. O Município tem competência para complementar a legislação concorrente da União, Estados Federados e Distrito federal, desde que não interfira no funcionamento harmônico do sistema financeiro nacional. Apelação improvida. (DJU DATA:13/11/2002 PÁGINA: 979 DJU DATA:13/11/2002)



**“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.
ESTRUTURA FÍSICA E CONTROLE DE FILAS. COMPETÊNCIA DO
MUNICÍPIO.**

A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União (Súmula 19 do STJ).

O disciplinamento da estrutura física dos estabelecimentos e o controle do horário de permanência do cliente em fila de caixa nos bancos são atividades da competência municipal. Apelação improvida”. (Apelação em Mandado de Segurança nº 78816/CE (200085000029912), 1ª Turma do TRF da 5ª Região, Rel. Des. Federal Paulo Machado Cordeiro. j. 14.11.2002, unânime, DJ 11.02.2003, p. 533).

i) Dignidade da pessoa humana e acúmulo de capital.

Superadas as considerações de índole eminentemente técnico-jurídicas traçadas ao longo desta petição inicial, convém seja o JULGADOR instigado, ainda, a enfrentar a lide sob uma ótica mais ampla, principiológica, já que, como ensina RUY SAMUEL ESPÍNDOLA ⁽¹⁹⁾:

“Hoje, no pensamento contemporâneo, existe em unanimidade em se reconhecer aos princípios jurídicos o status conceitual e positivo de norma de direito, de norma jurídica. Para este núcleo de pensamento, os princípios têm positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, como as regras e outros princípios derivados de princípios de generalizações mais abstratas”.

No caso sob exame, o que se vislumbra, em última instância, é a clássica oposição entre o princípio humanístico da dignidade da pessoa humana e a máxima capitalista do acúmulo de riquezas.

Qualquer inteligência construída nestes autos haverá de embasar-se, nos seus fundamentos mais íntimos, nessa contradição quase insuperável, motivo pelo qual é imperativo que este JUÍZO investigue sobre as razões que culminam no desrespeito praticado pelo RÉU contra os consumidores de Chapadão do Sul.

Ora, fácil concluir que as instituições bancárias instaladas no Brasil, a despeito da crise geral, continuam registrando lucros astronômicos. O REQUERIDO, entretanto, classificado entre os bancos que mais lucraram no Brasil

¹⁹ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de Princípios Constitucionais. 2 ed. RT. São Paulo. 2002. p. 60.



nos últimos tempos, insiste em manter nesta cidade uma estrutura precária de atendimento, incapaz de atender os consumidores no prazo razoável de 15 minutos.

Revelado, pois, o quadro econômico altamente favorável aproveitado pelos Bancos no Brasil, resta perguntar: a que custo esses bancos aumentam seus lucros? Quais critérios são utilizados pelos seus administradores para que, ao longo dos últimos anos, alcancem resultados financeiros tão impressionantes? Quais princípios são considerados pela administração de empresas guiadas por cifras dessa dimensão? Alguém se preocupou com a dignidade e conforto dos milhares de clientes espalhados pelo país?

Cotidianamente a sociedade enfrenta a difícil missão de encontrar espaço de conciliação entre os interesses econômicos dos capitalistas e o princípio da dignidade da pessoa humana. O dinheiro, via de regra, impõe sua força em detrimento dos valores humanos e o único espaço que resta para a defesa do homem é o DIREITO.

Nesse sentido, a CONSTITUIÇÃO FEDERAL contribui para a proteção do homem ao consagrar no seu texto, com especial destaque, o princípio da dignidade da pessoa humana. Muitas outras normas, constitucionais e infraconstitucionais, são apenas uma extensão lógica, uma conseqüência desse princípio basilar.

A Lei Estadual nº 2.085/2000 e a Lei Municipal nº 618/07 estão no fim dessa grande rede normativa de proteção da dignidade humana, estabelecendo regras simples e locais capazes de garantir ao consumidor – lado mais fraco na antítese homem-capital – um mínimo de proteção: os bancos não podem priorizar exclusivamente o lucro; segundo essas leis deverão investir também no conforto do seu cliente, tanto fora como dentro da agência bancária.

5. DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.

Tendo sido tecidas acima considerações acerca do direito material do consumidor, que se traduz em direito a prestação positiva exigível do fornecedor, é oportuno explicar ao JUÍZO sobre a inversão do ônus da prova em favor do consumidor, cujos pressupostos, como se pode observar, estão presentes no caso em tela.

Dispõe o art. 6º, inciso VIII do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR:

Avenida Mato Grosso do Sul, 435 – Parque União – CEP 79.560-000
Chapadão do Sul/MS – Telefone (67) 3562-2449 – www.mpms.mp.br



“Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

(...);

VIII – a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiência”.

Em Direito do Consumidor admite-se, pois, a inversão do princípio consagrado no CPC, o que será providenciado pelo JUÍZO da causa sempre que verificar um dos pressupostos legais: a verossimilhança da alegação ou a hipossuficiência do consumidor. Note-se que a cumulação desses requisitos é dispensável, uma vez que ambos os requisitos encontram-se unidos no texto legal por uma conjunção alternativa (ou) e não aditiva (e).

Sendo assim, embora o MINISTÉRIO PÚBLICO tenha produzido vasto contexto probatório, revela-se possível a aplicação da inversão do ônus da prova em favor dos consumidores, motivo pelo qual, diante dos princípios protetivos do Direito do Consumidor, é conveniente pugnar pela sua aplicação ao caso.

É de se ressaltar que sobre o primeiro pressuposto legal – a verossimilhança da alegação – observa EDUARDO CAMBI ⁽²⁰⁾:

“Alegação verossímil é aquela que, mesmo não sendo apoiada em elementos probatórios, tem a aparência de ser verdadeira. Opera-se, pois, com indícios ou sérias suspeitas de que o fato tenha realmente ocorrido, embora, para se chegar a essa convicção, não se exija nem mesmo um início de prova. Com efeito, o juiz, para proceder à inversão do ônus da prova, contará muito mais com sua intuição e bom senso, do que com a lógica inerente à aplicação do art. 333 do CPC. Com isso, o CDC aposta que da mera aparência é possível obter uma cognição mais consistente, para a tutela dos direitos transindividuais, que aquela que poderia redundar de um automático prejulgamento, preconceito ou precompreensão sobre a inexistência da situação fática juridicamente relevante”.

Na presente ação, conforme já demonstrado, a conduta do REQUERIDO está descrita de modo coerente e objetivo. A verossimilhança desses fatos é inegável, pois se trata de situação cotidianamente enfrentada por todos os usuários de serviços bancários, fonte dos mais variados transtornos conhecidos deste JUÍZO. Essa verossimilhança, a coincidência entre os fatos descritos e a

²⁰ “Inversão do Ônus da Prova e Tutela dos Direitos Transindividuais”; in “Revista Jurídica Consulex”, Ano VI, nº 128, 15 de maio de 2002, p.30.



realidade conhecida pelo JUÍZO, autoriza seja invertido o ônus da prova.

Afigura-se igualmente presente neste feito o segundo pressuposto legal da inversão do ônus da prova – a hipossuficiência do consumidor – conforme pode este JUÍZO concluir segundo as regras ordinárias de sua experiência.

Percebe-se, desde logo, que o cliente de serviços bancários é de fato hipossuficiente quando comparado com as grandes instituições bancárias REQUERIDAS. E não se está a falar apenas da desigualdade econômica, mas também da inferioridade técnica dos clientes, mesmo daqueles mais educados ou em melhor situação financeira. Todos se sujeitam às normas unilaterais, contratos de adesão, códigos internos indecifráveis e regras de atendimento inadequadas.

Nesse sentido manifesta-se ANTÔNIO HERMAN VASCONCELOS BENJAMIN, um dos autores do anteprojeto do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, quando observa que *“independentemente de sua condição social, de sua sofisticação, de seu grau de educação, de sua raça, de sua origem ou profissão, o consumidor é considerado pelo Código como um ser Vulnerável no mercado de consumo. E esse princípio maior basilar mesmo que deve orientar a atividade de interpretação do Código”* ⁽²¹⁾.

Coerente com essa orientação, PAULO VALÉRIO MORAES afirma que há seis tipos de vulnerabilidades: a técnica, a jurídica, a psicofisiológica, a ecológica, a política ou legislativa e a econômica ou social ⁽²²⁾, sendo certo que uma não exclui a outra, de modo que aquele que não é vulnerável econômica ou socialmente não o deixa de ser técnica, jurídica, psicofisiológica ou politicamente.

A supremacia da instituição bancária RÉ é evidente, pois o gerenciamento do pessoal destacado para atendimento ao público é discricionário e, potencializado pela ânsia por lucros elevados, culmina na colocação de número insuficiente de funcionários para atendimento dos clientes.

Socorre-se novamente das palavras de EDUARDO CAMBI ⁽²³⁾:

“Por outro lado, das circunstâncias do caso concreto, é possível aferir a hipossuficiência daquele que busca a tutela dos direitos transindividuais. Aqui, o legislador pretende promover a igualdade processual,

²¹ In Código de Defesa do Consumidor anotado e exemplificado pelo IDEC, São Paulo, Marilena Laizarini. Josué de Oliveira Rios. Vidal Serrano Nunes ir. ASV Editora. 1991. p. 9.

²² MORAES, Paulo Valério. Código de Defesa do Consumidor – Princípio da Vulnerabilidade no contrato, na publicidade e nas demais práticas comerciais – interpretação sistemática do direito, Ed. Síntese, 1999, 1ª edição. p.399

²³ CAMBI, idem, ibidem.



discriminando a situação jurídica das partes, em favor do hipossuficiente, com o intuito de facilitar a defesa dos seus direitos em juízo. Com esse escopo, acaba por reconhecer que, se a parte contrária tem melhores condições técnicas ou econômicas para produzir a prova, os fatos constitutivos dos direitos transindividuais podem ser presumidos até que o contrário seja demonstrado.

A hipossuficiência, em tese, pode atingir quaisquer dos legitimados nas ações coletivas, inclusive o próprio Estado.

Ainda, o artigo 6º, inciso VIII, do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR não exige que quem alega a hipossuficiência a demonstre, já que isto decorre das próprias circunstâncias do caso concreto, a partir da mera utilização das regras ordinárias da experiência”.

Uma vez observados ambos os pressupostos autorizadores da inversão do ônus da prova, afigura-se oportuno seja deferido tal benefício processual nestes autos.

Importante mencionar que o fato da presente ação ter sido ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em nada obsta a aplicação do princípio acima exposto, uma vez que o vocábulo “consumidor” tem aplicação extensiva. Nesse sentido preleciona CELSO ANTONIO PACHECO FILHO ⁽²⁴⁾:

“Deve-se ter em vista que o Código, ao aludir ao vocábulo consumidor, não o faz somente enquanto individualmente concebido, que vai a juízo pleitear em seu próprio nome a tutela jurisdicional, mas também como diretamente afetado pela coisa julgada, erga omnes ou ultra partes, titular do direito material, mas não titular do direito da ação, esta reservada para o legitimado autônomo condutor do processo (...)”.

Assim, evidente que a presente ação, inobstante ajuizada pelo “parquet”, continua a dizer respeito a todos os consumidores enquanto diretamente afetados pela coisa julgada, de forma que, presentes os pressupostos legais, impõe-se a decretação pelo juízo da inversão do ônus da prova.

6 DO PE DIDO PRINCIPAL.

Por todo o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO

²⁴ In “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2001, p. 243.



DE MATO GROSSO DO SUL, com fulcro no art. 84, caput do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, pede que seja a presente ação autuada, processada e, ao final, julgada PROCEDENTE, para que seja o RÉU BANCO DO BRASIL condenados em obrigação de fazer consistente em:

- agilizar o atendimento à população de modo que, doravante, seja respeitado o limite máximo legal de 15 minutos de espera na fila de atendimento organizada junto aos caixas da agência, podendo referido prazo ser prorrogado para 20 minutos em véspera e dia posterior a feriados prolongados; e

- instalar e manter em regular funcionamento sistema de senhas disponibilizadas aos consumidores por ocasião de sua entrada nas respectivas agências bancárias de Chapadão do Sul, de modo que os consumidores possam conhecer e comprovar o horário de chegada no banco, bem como controlar o tempo de espera na fila.

Alternativamente, caso este JUÍZO entenda necessário à obtenção do resultado prático equivalente à tutela específica pleiteada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, PEDE-SE que, em obediência ao comando inserto no §5º do artigo 84 do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, sejam determinadas pelo Magistrado quaisquer outras medidas capazes de garantir aos consumidores o direito de serem atendidos pelas agências do BANCO DO BRASIL e do BRADESCO em Chapadão do Sul no prazo máximo de 15 minutos, bem como de receber senha que possibilite a fiscalização do tempo de atendimento.

Finalmente, PEDE-SE seja fixada por este JUÍZO multa pecuniária diária a ser imposta contra o REQUERIDO, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil Reais), para o caso de descumprimento das obrigações ora impostas pelo Juiz, importância que deverá ser revertida ao FUNDO ESTADUAL DE DEFESA E REPARAÇÃO DOS DIREITOS DIFUSOS LESADOS (Lei Estadual n. 1.721, de 18 de dezembro de 1996).

7 DO PEDIDO DE LIMINAR.

O título III do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, que trata da defesa processual do consumidor em juízo, acolheu expressamente a possibilidade da tutela antecipatória nas ações que regula, ao contemplá-la no art. 84 e seus parágrafos, a saber:

“Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da

Avenida Mato Grosso do Sul, 435 – Parque União – CEP 79.560-000
Chapadão do Sul/MS – Telefone (67) 3562-2449 – www.mpms.mp.br



obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

(...);

§3º. Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio da ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu”.

Vale notar, ademais, que a tutela antecipada afigurar-se-ia admissível mesmo que o CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR silenciasse a respeito, graças ao disposto em seu art. 90:

“Art. 90. Aplicam-se às ações previstas nesse título as normas do Código de Processo Civil e da Lei 7.347, de 24 de julho de 1.985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições”.

E a Lei 7.347/85, cujas disposições processuais se aplicam à ação coletiva de consumo, nos termos do artigo supracitado, acolheu expressamente a possibilidade de tutela antecipatória em sede de ação civil pública, no seu artigo 12, “caput”.

Cita-se:

“Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”.

Diga-se, finalmente, que, como observa RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO ⁽²⁵⁾, *“a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil é expressamente prevista no art. 19 da Lei 7.347/85, de sorte que essa antecipação de tutela será perfeitamente utilizável no campo da ação civil pública, suprimindo o que se faz, de maneira pouco satisfatória, pelas cautelares inominadas. No ponto Hugo Nigro Mazzilli: ‘Se for relevante o fundamento da demanda e justificado o receio de ineficácia do provimento final, a pedido da parte, o juiz poderá antecipar os efeitos da tutela de mérito initio litis, mediante expedição de mandado liminar, ou após justificação prévia, citado o réu. Em ambos os casos, até de ofício, pode o juiz impor multa diária, desde que suficiente e compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito’. Para Nery & Nery, trata-se de ‘tutela satisfativa no plano dos fatos, já que realiza o direito, dando ao*

²⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública em Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores. 9 ed, RT, São Paulo, 2004, p. 257.



requerente o bem da vida por ele pretendido com a ação de conhecimento”.

Irrefragável, pois, o cabimento jurídico deste pedido de liminar, ainda mais porque se trata de instrumento destinado à proteção da cidadania e à garantia da efetividade do Direito e, uma vez que a presente causa é ajuizada em defesa do interesse de pessoas hipossuficientes (técnica, jurídica, psicofisiológica, ecológica, política, legislativa, econômica ou socialmente), não é demais mencionar que a tutela antecipatória acaba por ter justamente uma função de proteção à parte mais fraca, conforme bem notou LUIZ GUILHERME MARINONI ⁽²⁶⁾, comentando a sua inclusão no CPC, após a reforma de 1.994:

“(…) o procedimento ordinário é injusto às partes mais pobres, que não podem esperar, sem dano grave, a realização dos seus direitos. Todos sabem que os mais fracos ou pobres aceitam transacionar sobre os seus direitos em virtude da lentidão da Justiça, abrindo mão da parcela do direito que provavelmente seria realizado, mas depois de muito tempo. A demora do processo, na verdade, sempre lesou o princípio da igualdade”.

A documentação acostada aos autos faz prova inequívoca da verossimilhança do alegado, corrobora a narrativa da exordial e distingue a relevância jurídica dos fundamentos aduzidos perante este JUÍZO. Os fatos descritos podem ser extraídos, pois, da prova documental coligida, enquanto os argumentos jurídicos, tecidos sistematicamente ao longo desta petição inicial, acentuam a clareza do direito ora submetido à tutela jurisdicional.

Os argumentos ventilados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO esgotam a matéria sob discussão e as provas documentais reunidas são inequívocas, na medida em que demonstram precisamente cada detalhe trazido à seara da Justiça.

Por outro lado, os prejuízos ocasionados pela conduta ilícita do RÉU são, via de regra, irreparáveis, mesmo por que não haveria como restituir aos consumidores de serviços bancários do BANCO DO BRASIL o tempo perdido nas suas longas filas de atendimento.

Também não há como retroceder o desconforto enfrentado pelos consumidores, sequer dissipar a frustração já consumada nas filas dos bancos; quando muito, poder-se-ia cogitar o oferecimento de uma compensação ou contrapartida, de arbitramento difícil e eficácia duvidosa.

Pode-se afirmar, com efeito, que os danos ocasionados pelo

²⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. A Tutela Antecipada na Reforma do Processo Civil. Malheiros, 1995, pág. 14.



REU são irreparáveis ou de difícil reparação. Por esse motivo é importante que, enquanto se aguarda o julgamento da causa, seja imposta uma solução provisória, mediante decisão proferida liminarmente nestes autos.

Nos termos expostos, presentes os requisitos legais, REQUER-SE a concessão antecipada da tutela pleiteada, determinando-se liminarmente ao BANCO DO BRASIL que (a) respeitem o tempo máximo legal de espera em fila de atendimento, qual seja, 15 minutos podendo referido prazo ser prorrogado para 20 minutos em véspera e dia posterior a feriados prolongados, até o julgamento final da demanda e (b) forneçam aos consumidores que estejam nas filas do banco senhas de atendimento que indiquem a hora de chegada do cliente. PEDE-SE, outrossim, em atendimento ao comando do §4º do artigo 84 do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, seja cominada multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil Reais) para os casos de desatendimento da ordem judicial, importância que deverá ser revertida ao FUNDO ESTADUAL DE DEFESA E REPARAÇÃO DOS DIREITOS DIFUSOS LESADOS (Lei Estadual n. 1.721, de 18 de dezembro de 1996).

Alternativamente, caso este JUÍZO entenda necessário à obtenção do resultado prático equivalente àquele pleiteado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, PEDE-SE que, nos termos do §5º do artigo 84 do CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, sejam determinadas quaisquer outras medidas capazes de garantir aos consumidores o direito de serem atendidos pela agência do BANCO DO BRASIL em Chapadão do Sul no prazo máximo de 15 minutos.

8 DOS REQUERIMENTOS.

Com fulcro, pois, no conjunto de considerações expendidas, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL requer:

- a concessão de tutela antecipada mediante liminar concedida "*inaudita altera pars*", uma vez que presentes seus requisitos, nos termos do pedido formulado no item "7" – DO PEDIDO DE LIMINAR – desta petição inicial;

- a CITAÇÃO do réu BANCO DO BRASIL S/A, através de seus representantes legais, no endereço indicado na qualificação, para que, desejando, ofereçam a resposta que entenderem devida, no prazo legal, sob pena de revelia;

- o regular processamento do feito e, ao final, seja o RÉU

Avenida Mato Grosso do Sul, 435 – Parque União – CEP 79.560-000
Chapadão do Sul/MS – Telefone (67) 3562-2449 – www.mpms.mp.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
1ª Promotoria de Justiça de Chapadão do Sul

fls. 28

condenado por sentença nos termos do pedido formulado no item “6” – DO PEDIDO PRINCIPAL – desta petição inicial;

- seja deferido à parte autora o benefício da inversão do ônus da prova, nos moldes autorizados pelo CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR; e

- se necessário, comprovar o alegado por todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente mediante a prova documental que ora se apresenta, bem como, se for o caso, prova pericial, inspeção judicial e ministerial e oitiva de testemunhas, que serão arroladas oportunamente.

Por se tratar de dano difundido em número indeterminado de consumidores, o que dificulta a fixação do valor exato do prejuízo causado, para efeitos eminentemente processuais, o MINISTÉRIO PÚBLICO dá à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Chapadão do Sul/MS, 16 de agosto de 2016.

MARCUS VINICIUS TIEPPO RODRIGUES

Promotor de Justiça

Assinado Digitalmente

Avenida Mato Grosso do Sul, 435 – Parque União – CEP 79.560-000
Chapadão do Sul/MS – Telefone (67) 3562-2449 – www.mpms.mp.br

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por MARCUS VINICIUS TIEPPO RODRIGUES. Para conferir o original, acesse o site <http://consultaprocedimento.mpms.mp.br/>, informe o processo e o código E3EE9.