

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 144, DE 2004

(Apensado: PLP 336/06)

Dispõe sobre o tempo máximo de espera para atendimento nos estabelecimentos bancários.

Autora: Deputado ALICE PORTUGAL

Relator: Deputado GILSON MARQUES

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de lei complementar de autoria da nobre deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), que visa dispor sobre o tempo máximo de espera para atendimento nos estabelecimentos bancários.

Como justificativa, a autora argumenta que “a necessidade do consumo de serviços bancários pela população tem crescido acentuadamente nos últimos anos. Paradoxalmente, o setor bancário tem reduzido gradualmente o período de abertura de suas agências para o público. O sistema bancário tem realmente procurado oferecer alternativas de atendimento, através da implantação de terminais eletrônicos e do atendimento pela rede mundial de computadores. Entretanto, existem serviços essenciais, que não prescindem da presença dos clientes/usuários na agência, especialmente os de mais baixa renda. Assim, especialmente em determinados períodos do mês civil, observa-se a desconfortante formação de longas filas”.

Foi apensado o PLP 336/2006, de autoria do ilustre deputado Carlos Souza (PP/AM), que dispõe sobre o atendimento aos consumidores no interior das agências bancárias e dá outras providências.

Submetido à apreciação da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), a proposição foi aprovada, nos termos do voto do relator, deputado Fleury (PTB/SP), com apresentação de Substitutivo.

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o relator, ilustre deputado José Pimentel, concluiu pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto e pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), compete manifestar sobre os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Encerrado o prazo regimental não foram apresentadas emendas. A proposição está sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Em que pese a boa intenção da autora, a proposição em análise não deve prosperar por violar princípios constitucionais e normas legais.

O relator que me antecedeu, ilustre deputado Giovani Cherini, apresentou 2 (dois) óbices constitucionais que impedem a tramitação da proposição em análise. Em primeiro lugar, o tratamento da matéria por meio de **projeto de lei complementar** e não de lei ordinária; em segundo lugar, **a invasão de seara de competência legislativa tipicamente municipal**. As duas inconstitucionalidades já foram anteriormente examinadas e hoje integram jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal (STF).

Quanto à inadequação da lei complementar para regulamentar esse tipo de matéria, merece destaque a obra clássica do constitucionalista José Afonso da Silva sobre a aplicabilidade de normas constitucionais.

“Em sentido amplo, toda vez que uma norma constitucional de eficácia limitada exige, para sua aplicação ou execução, outra lei, esta pode ser considerada complementar, porque integra, completa, a eficácia daquela. Mas a Constituição Federal manteve a figura das leis complementares em sentido estrito, destinadas a atuar apenas as normas constitucionais que as preveem expressamente”. (SILVA, José Afonso da. “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, São Paulo: Malheiros editores, 2003, pág.237)

Assim, “são leis complementares da Constituição, no sentido referido, aquelas a que a vigente Carta Política faz referência expressa, o que se verifica em 40 (quarenta) de seus dispositivos”. No rol mencionado pelo constitucionalista aparece o art. 192 da CF.

Ocorre que, no julgamento da Adin nº 2591-1-DF, o STF definiu de forma clara que “as instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor”, sendo que **“a exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro”**. No caso dos projetos sob exame, portanto, que visam apenas estabelecer normas de proteção aos direitos do consumidor de serviços bancários, sem envolver qualquer alteração na estrutura do sistema financeiro, parece evidente o afastamento da hipótese de uso da lei complementar para a regulação pretendida”.

A segunda inconstitucionalidade identificada nos projetos também foi objeto de questionamento junto ao STF. Com efeito, a partir do julgamento do RE nº 610.221, em 2010, aquela Corte firmou o entendimento de que são os Municípios – e não a União – quem tem competência para legislar sobre esse tipo de medida, considerada pertinente

aos assuntos de interesse local. Confirma-se o teor da ementa da decisão: “Definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Competência do Município para legislar. Assunto de interesse local. Ratificação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte. Existência de repercussão geral”.

A decisão em questão passou a ser usada como parâmetro em outros julgamentos similares que se seguiram, como foi o caso do ocorrido no RE nº 254172, em 2011, cuja ementa também se transcreve a seguir: “Agravos regimentais em recurso extraordinário. **Competência de Município para legislar sobre atividade bancária.** Interesse local. Possibilidade. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 610.221, da relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a competência dos Municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Na oportunidade, esta nossa Casa de Justiça reafirmou a jurisprudência, no sentido de que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. 2. Agravo regimental desprovido”.

Entendo que não há um tempo exato de espera em filas de atendimento de estabelecimentos bancários, como 15, 20 ou 40 minutos. A precisão temporal varia de um lugar para o outro, com ênfase nas características de determinada cidade ou Estado. Um município do interior, por exemplo, geralmente leva em consideração a circulação de pessoas em dias de feira livre, o que não é necessário ser pensado em capitais.

Muitos Municípios possuem a famosa “Lei dos 15 minutos”, que limita em 15 minutos o tempo máximo de espera dos clientes na fila para atendimento nos bancos e em 30 minutos nos dias de pico. É importante deixar claro que cada Município possui a sua lei e não existe uma Lei Federal neste sentido.

Por fim, cumpre salientar que o STJ firmou entendimento no sentido de punir por danos morais os estabelecimentos bancários que desrespeitam o razoável em termos de espera no atendimento. É o que definiu o STJ em decisão que condenou o Banese (Banco do Estado do Sergipe) a pagar R\$ 200 mil em danos morais coletivos por esperas muito longas em suas agências, além da falta de sanitários e assentos especiais aos clientes. (<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/13/lei-espera-fila-atendimento-banco-multa-indenizacao.htm>).

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PLP 144/04, do PL 336/06 e do Substitutivo da CDC, restando prejudicada a análise da técnica legislativa.

Sala das Comissões, ____ de novembro de 2019.

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)

Relator