

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.832, DE 1997

(Apensos os PL nº 4.515, de 1998; 1.137, de 1999; e 2.106, de 1999)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de atendimento sem filas, nos órgãos e instituições públicos federais, estaduais e municipais, inclusive instituições financeiras e dá outras providências.

Autor: Deputado **Ênio Bacci**

Relator: Deputado **Mussa Demes**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.832/97 pretende instituir a obrigatoriedade de atendimento sem filas na prestação de serviços públicos em nível federal, estadual e municipal, inclusive postos de saúde e instituições financeiras, e a implantação de sistemas de senhas, com o aumento do espaço físico de circulação para colocação de bancos e cadeiras. Estabelece ainda que os órgãos públicos, os postos de saúde e as agências bancárias deverão colocar, em local visível, avisos para que os consumidores retirem suas senhas, e que, no caso de final de horário de atendimento, o portador da senha poderá ingressar no estabelecimento, mesmo fechado, se ainda houver pessoas sendo atendidas. Finalmente, sujeita os infratores de suas disposições às penalidades previstas na Constituição Federal e no Código de Defesa do Consumidor.

Na Justificação do projeto, o Autor argumenta que os avanços tecnológicos não resultaram em melhoria da qualidade de vida das pessoas. De forma desgastante, humilhante e degradante, idosos, doentes,

trabalhadores, empresários e gestantes continuam a enfrentar longas e demoradas filas, sem nenhum conforto. Diante, pois, da falta de boa vontade, principalmente dos órgãos públicos, em solucionar este problema, o projeto de lei vem estabelecer a solução sob a forma de obrigação legal.

O Projeto de Lei nº 4.515/98, apensado, de autoria do Dep. Inácio Arruda, objetiva punir, com pena de advertência, na primeira vez, e de multa, suspensão do alvará por seis meses e cassação do alvará de funcionamento, nas reincidências, os estabelecimentos bancários que constranjam seus clientes a tempo de espera superior a quinze minutos.

O Projeto de Lei nº 1.137/99, apensado, de autoria do Dep. Iélio Rosa, obriga as agências bancárias a colocar pessoal suficiente nos caixas para que o atendimentos aos clientes se efetive no prazo de 30 (trinta) minutos, nos dias normais, e de 45 (quarenta e cinco) minutos, na véspera ou após feriados prolongados, nos dias de pagamento de funcionários públicos ou de vencimento de contas de serviços públicos ou de pagamento de impostos. O não cumprimento dessas disposições sujeitará os infratores às penas de advertência, multa de 200 (duzentas) UFIR, multa de 400 (quatrocentas) UFIR, e suspensão do Alvará de Funcionamento, após a quinta reincidência.

O Projeto de Lei nº 2.106/99, apensado, de autoria do Dep. Virgílio Guimarães, objetiva obrigar os estabelecimentos bancários a atenderem seus clientes no prazo de 15 (quinze) minutos, contados a partir do momento em que o cliente receber a senha de atendimento, sob pena de multa de 7.000 (sete mil) UFIR, duplicada em caso de reincidência.

Despachado inicialmente às Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e de Constituição e Justiça e de Redação, o projeto de lei foi, a requerimento do Deputado Paes Landim, posteriormente despachado à Comissão de Finanças e Tributação, para exame de mérito, por obrigar também as instituições financeiras.

A Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias aprovou, por unanimidade, o Projeto de Lei nº 3.832/97, com emenda supressiva, e rejeitou os Projetos de Lei nº 4.515/98, nº 1.137/99 e nº 2.106/99, apensados, nos termos do parecer do Relator, Dep. Fernando Zuppo.

A emenda aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias teve por finalidade suprimir o § 2º do art.

3º, que facultava ao portador de senha o atendimento mesmo após o final de horário de atendimento, se ainda houvesse pessoas sendo atendidas.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, a proposição deverá ser analisada quanto à sua adequação orçamentária e financeira e, também, quanto ao seu mérito. Aberto o prazo regimental de cinco sessões, a partir de 30-05-2003, para a apresentação de emendas, nenhuma emenda ao projeto foi recebida.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso IX, alínea *h*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão o exame dos "aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual".

A matéria tratada no projeto de lei em exame, bem como na emenda aprovada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e nos projetos apensados ao mesmo, não tem repercussão direta ou indireta nos Orçamentos da União, eis que se revestem de caráter essencialmente normativo, sem impacto financeiro ou orçamentário público.

Com relação ao mérito, cabe destacar inicialmente que o projeto de lei, bem como seus apensos, objetivam a solucionar ou, pelo menos minorar, um verdadeiro flagelo do atendimento ao público no Brasil: a fila. Todos os dias úteis, milhares, talvez até milhões, de brasileiros gastam horas seguidas, em pé, sem qualquer conforto, para obter a prestação de serviços públicos ou movimentar recursos nas instituições financeiras. É uma manifestação das mais eloquentes de um Estado ainda autoritário e insensível, que não se compadece dos sofrimentos da população mais humilde, inclusive em relação às instituições financeiras.

A fila resulta do desequilíbrio entre a demanda de serviços e os meios disponíveis para sua satisfação. Ocorre a formação de filas toda vez que

a demanda supera a capacidade de atendimento da equipe (recursos humanos e materiais) responsável pela prestação do serviço, ou quando esta equipe, por qualquer razão, encontrar-se desfalcada. Assim, é normal que, durante o transcurso do dia ou do mês, em razão de variações temporais da demanda, haja a formação de filas.

Duas atitudes dos prestadores de serviços, porém, são inaceitáveis e merecem repúdio: o subdimensionamento proposital da capacidade de atendimento e a manutenção da fila, com indivíduos em pé sob condições humilhantes de desconforto, pois ambas decorrem de desrespeito às pessoas e insensibilidade com seu sofrimento, sendo tão mais graves quando envolvem pessoas idosas, doentes ou incapacitadas.

É preciso ter claro que o propósito fundamental da fila é estabelecer a ordem de atendimento, dando preferência a quem procurou o serviço mais cedo e está esperando há mais tempo. A inscrição em agenda, o atendimento com hora marcada por telefone, a reserva antecipada, a utilização de senhas e as listas de espera são formas civilizadas de filas e servem perfeitamente ao objetivo de ordenar o atendimento. Portanto, é desnecessária a presença no local e a prontidão física do cliente para se estabelecer a precedência. Esta é a solução mais fácil e, igualmente, a mais estúpida.

Recentemente presenciamos os desencontros entre o Presidente da República e o Ministro da Previdência que divergiam quanto a possibilidade de atendimento rápido aos milhões de idosos que dirigem-se diariamente para solicitar serviços junto àquele órgão público, o que sinaliza a gravidade da questão.

Alguns avanços foram observados em relação a esse assunto, como a aprovação de lei que determina o atendimento preferencial a idosos, gestantes e portadores de necessidades especiais. Há ainda casos em que alguns órgãos públicos e instituições financeiras permitem o agendamento prévio para atendimento, desobrigando a presença física no local até o início do atendimento.

Nesse sentido, se não é possível neste momento abolir o uso da fila, com é a pretensão da proposição principal, existem maneiras de buscar um atendimento mais digno mediante a obrigatoriedade de fornecimento de senhas numeradas e estimular o uso de formas alternativas de atendimento,

eletrônicas ou não, que dispensem a necessidade da presença física do cidadão. Nos casos em que a presença é indispensável, o objetivo é justamente conferir um atendimento mais justo.

Se não soluciona o problema das filas, pelo menos reduz o massacre e o sofrimento a que muitos brasileiros são submetidos diariamente. Muitos órgãos públicos e instituições financeiras já adotam esse sistema de atendimento, que tem boa aceitação do público e não requer grandes investimentos para sua adoção. Do mesmo modo, apoiamos a emenda supressiva aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, tendo em vista que a manutenção do dispositivo poderia prejudicar a organização e o funcionamento do prestador de serviço.

Essa discussão não é nova. Recentemente essa mesma Comissão de Finanças e Tributação discutiu matéria correlata, o Projeto de Lei 237/99, relatado pelo nobre Deputado Coriolano Sales. Sua excelência ofereceu um texto substitutivo que avança sobremaneira no tratamento da questão, embora tal matéria seja mais específica, uma vez que aplica-se somente às instituições financeiras.

O presente Projeto de Lei vai mais além ao conferir tal justiça a todos os cidadãos que dependam de atendimento em repartições públicas, o que acreditamos ser medida mais acertada, uma vez que a instituição de uma lei aplicável somente aos bancos poderia ser facilmente considerada inconstitucional ao discriminar aquele que necessita de atendimento público, como hospitais por exemplo, dos demais.

Diante disso, muitas das propostas que encontram-se no substitutivo que oferecemos são inspiradas no texto apresentado pelo Deputado Coriolano Sales ao Projeto de Lei 237/99. Entretanto, procuram corrigir alguns dispositivos que são, data vênia, desproporcionais aos objetivos da lei, como por exemplo o fechamento definitivo da instituição após três reincidências de ocorrência de atendimento além do tempo limite estipulado, o que acreditamos causaria maiores transtornos do que benefícios e a ausência de consideração de um importante instituto recentemente criado com o objetivo de oferecer maior comodidade aos cidadãos, os correspondentes bancários (farmácias, supermercados, postos de combustíveis, lotéricas etc.) que abrem contas, realizam pagamentos, depósitos, saques etc.

Dois dos projetos apensados, de forma absolutamente destemperada, estatuem justamente penas de suspensão e cassação do alvará de funcionamento, no caso específico das agências bancárias que reincidem na infração. Ora, certamente não se considerou as consequências da aplicação de tais penas para os clientes e a comunidade local. A suspensão ou a cassação do alvará de funcionamento implicam respectivamente o fechamento temporário ou definitivo da agência. Na eventualidade de aplicação de tal pena, como os clientes iriam movimentar seus recursos? Como as empresas locais iriam compensar seus cheques, contratar empréstimos ou descontar duplicatas? E como ficaria a credibilidade do sistema financeiro nacional com esse abre e fecha de agências bancárias? Poderíamos ter situações insólitas, como a de um prefeito cassar o alvará de funcionamento da única agência bancária da cidade por conta de ultrapassar freqüentemente o prazo de atendimento, o que ocorre justamente pela procura decorrente do fato de ser única.

Além do mais, muito embora o exame dos aspectos penais esteja a cargo da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, há dúvidas quanto à constitucionalidade de uma lei federal estabelecer como sanção ato do Poder Municipal, que é quem tem competência para conceder, e cassar, alvará de funcionamento concedido pelo Banco Central do Brasil.

Assim, não vemos como apoiar os projetos de lei apensados.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo a este órgão técnico realizar exame de adequação quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos de todas as proposições e, quanto ao mérito, votamos, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.832, de 1997, com a emenda aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, na forma do substitutivo que apresentamos, e pela rejeição dos apensados Projetos de Lei nº 4.515, de 1998; nº 1.137, de 1999; e 2.106, de 1999

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2006.

Deputado Mussa Demes

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.832, DE 1997 (Apenso os PL nº 4.515, de 1998; 1.137, de 1999; e 2.106, de 1999)

Dispõe sobre o atendimento conferido aos usuários de órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Com base no preceito constitucional e na Política Nacional de Relações de Consumo, regula o atendimento à população que recorre a qualquer tipo de serviço público, em nível federal, estadual e municipal, inclusive postos de saúde e instituições financeiras públicas e privadas.

Parágrafo único. Os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, inclusive postos de saúde e instituições financeiras públicas e privadas, ficam obrigadas a prestar atendimento ao público no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) minutos ou oferecer, no mesmo tempo, formas alternativas de atendimento que satisfaçam o usuário, inclusive em horários diferenciados.

Art. 2º Para comprovação do tempo de espera, os usuários receberão junto aos guichês de atendimento ou caixas um comprovante ou “senha”, em que constará o horário de recebimento da “senha” e, ao ser atendido, será registrado, no mesmo comprovante o horário do atendimento.

§ 1º O cumprimento da formalidade prevista no *caput* deste artigo deve observar o seguinte cronograma, a ser atendido com base no quantitativo de dependências dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, inclusive postos de saúde e agências de instituições financeiras públicas e privadas, computado a partir da data de publicação desta lei:

I – 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, ao final do primeiro trimestre;

II – 50% (cinquenta por cento), no mínimo, ao final do segundo trimestre;

III – 75% (setenta e cinco por cento), no mínimo, ao final do terceiro trimestre;

IV – 100% (cem por cento) ao final do quarto trimestre.

§ 2º Os estabelecimentos referidos no *caput* do art. 1º deverão instalar o equipamento de senhas nos locais que dão acesso às filas, bem como avisos para que os usuários retirem sua senha (número), para ordenar o atendimento e não cobrarão qualquer importância pelo fornecimento obrigatório de senhas de atendimento.

Art. 3º Os estabelecimentos referidos no *caput* do art. 1º deverão, obrigatoriamente, durante o horário de atendimento ao público, disponibilizar o atendimento por intermédio de guichês ou outras formas alternativas de atendimento, provendo o máximo de segurança para seus usuários.

Art. 4º As sanções administrativas a serem aplicadas são:

I – advertência, quando da primeira infração ou abuso;

II – multa, em caso de reincidência;

Parágrafo único. O valor da multa, seu destino e condições especiais e excepcionais serão definidos na regulamentação desta Lei.

Art. 5º Os procedimentos administrativos de que trata esta lei serão aplicados, de acordo com as normas vigentes, quando da denúncia, por usuário ou entidade da sociedade civil legalmente constituída, devidamente

acompanhada de provas, ao órgão responsável do governo federal, estadual ou municipal definido na regulamentação desta Lei.

Parágrafo único. Apresentada a denúncia, caberá ao representante do estabelecimento denunciado apresentar sua defesa no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da notificação do mesmo.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos após decorridos 90 (noventa) dias.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2006.

Deputado Mussa Demes

Relator