



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

Nº CNJ : 0014057-16.2009.4.02.0000
RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL MARCUS ABRAHAM
AGRAVANTE : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECAO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO : RONALDO EDUARDO CRAMER VEIGA E OUTROS
AGRAVADO : BANCO DO BRASIL S.A
ADVOGADO : ALAN LUIS CAMPOS DA COSTA E OUTROS
ORIGEM : DÉCIMA QUINTA VARA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (200951010134166)

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto em face de Decisão que, nos autos da ação de obrigação de fazer ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ), ajuizada em face do Banco do Brasil S/A, indeferiu o requerimento de antecipação da tutela objetivando fossem adotadas medidas adequadas, no prazo máximo de 10 dias, para reduzir o tempo de espera de atendimento na agência nº 1.567-9 ("Poder Judiciário do Rio"), nos moldes da Lei Municipal 2.861/99 e da Lei Estadual 4.223/03, sob pena de multa diária não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Alega a Agravante (fls. 02/10) que:

1) diante das péssimas condições de atendimento na agência do Banco do Brasil do Fórum Estadual, que é responsável pela expedição de alvarás judiciais de pagamento, a OAB/RJ ingressou com esta ação, pedindo liminarmente que o citado Banco fosse obrigado a adotar as medidas adequadas para reduzir o tempo de espera de atendimento na referida agência, que, conforme a Lei Municipal 2.861/1999 e a Lei Estadual 4.223/2003, não pode ultrapassar 20 (vinte) minutos;

2) em sua manifestação, o Banco do Brasil confessou que o tempo de espera na agência é elevado, mas atribuiu a culpa ao Tribunal de Justiça do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

Rio de Janeiro, vez que este ainda não teria atendido o pedido de aumento de espaço físico da referida agência;

3) o Banco do Brasil reconheceu que não tem controle sobre a demanda da agência do Fórum Estadual, o que, não raras vezes, chega à situação de caos, com advogados enfrentando filas intermináveis para sacarem os honorários de sucumbência ou levantarem valores da condenação para seus clientes;

4) devido ao privilégio de deter o monopólio dos depósitos judiciais do Fórum Estadual, o Banco do Brasil tem a obrigação de oferecer serviços melhores aos jurisdicionados e, sobretudo, aos advogados que dependem dos honorários de sucumbência para sobreviver;

5) o indeferimento da liminar, ao contrário do que alegou o MM. Juízo *a quo*, impõe e prolonga o sofrimento dos advogados nas intermináveis filas das agência do Fórum Estadual, caracterizando o *periculum in mora* em favor da OAB/RJ e de todos os seus substituídos.

Em suas contrarrazões (fls. 151/171), o Agravado, em síntese, afirmou que:

1) a petição inicial discorreu sobre situações pontuais, a saber, 18 reclamações ocorridas, o que representaria número ínfimo se comparado ao total de 314.014 mandados de pagamentos processados pelo posto de atendimento bancário;

2) a atividade de depositário judicial exercida pela agência do Fórum Central do TJ/RJ é atípica, não podendo ter como parâmetro o serviço prestado por uma agência bancária convencional, pois a demanda do serviço de depositário judicial não pode ser mensurada pelo Agravante, dependendo antes do número de mandados expedidos pelo Judiciário Estadual, fato totalmente fora do controle da instituição bancária;

3) com o objetivo de implementar melhorias, o banco vem desenvolvendo formas alternativas de atendimento para os beneficiários de mandados de pagamento judicial, principalmente para os advogados, tais como autorização permanente para o crédito, autorização de crédito por e-mail, convênio com a OAB para recebimento através do site institucional desta e depósito judicial através de ID depósito, sem necessidade de comparecimento ao Banco;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

4) a própria OAB/RJ, em seu periódico mensal, teria admitido que os advogados subutilizam o sistema eletrônico de solicitação de mandados de pagamento disponível aos advogados no site da OAB/RJ;

5) a impossibilidade material de aumentar o número de funcionários, pois não pode compelir o TJ/RJ, órgão público, a disponibilizar espaço físico mais amplo necessário à lotação de novos empregados destinados ao atendimento do público;

6) não deve ser concedida a tutela antecipada, em razão de sua irreversibilidade, consubstanciada nos gastos necessários para a implementação de medidas que irão gerar dispêndio com pessoal, móveis, utensílios e equipamentos, além da necessidade de cessão de espaço físico pelo TJ/RJ;

7) o Banco do Brasil é instituição financeiramente sólida, sendo desnecessária a concessão de qualquer medida assecuratória do direito postulado, o qual poderá ser deferido na sentença se assim entender o juízo de 1º grau.

8) a admissão de novos empregados pelo Banco do Brasil S.A., sociedade de economia mista, depende de concurso público, nos termos do art. 37, II da Constituição;

9) o pedido foi modificado em sede recursal, pois, na petição inicial, a OAB/RJ requerera apenas o deferimento da antecipação de tutela para que o Banco do Brasil adotasse medidas adequadas, no prazo máximo de 10 dias, para reduzir o tempo de espera na fila de atendimento na agência nº 1.567-9 ("Poder Judiciário do Rio"), nada requerendo acerca da descentralização dos serviços ali prestados para outras agências do mesmo banco no Centro da Cidade do Rio de Janeiro.

Às fls. 271/281, o Banco do Brasil informa que firmou acordo com o TJ/RJ, nos autos do processo 0133781-0.2009.8.19.0001 e 0104917-53.2009.8.19.0001, em curso na 9ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital/RJ, tendo por objeto, justamente, a administração dos depósitos judiciais.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

Chamada a se manifestar sobre o teor do acordo entre o Banco do Brasil e o TJ/RJ, a OAB/RJ afirma que tal acordo não prevê qualquer procedimento de melhoria no atendimento ao cliente.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou no sentido do desprovimento do recurso (fls. 297/299), por não vislumbrar os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, especialmente em razão de que, quanto a este último requisito, a decisão atacada foi proferida em 2009, mas o recurso retomou seu curso apenas em 2012.

É o relatório. Peço dia para julgamento.

MARCUS ABRAHAM
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

V O T O

Conforme relatado, trata-se de Agravo de Instrumento interposto em face de Decisão que, nos autos da ação de obrigação de fazer ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ), ajuizada em face do Banco do Brasil S/A, indeferiu o requerimento de antecipação da tutela objetivando fossem adotadas medidas adequadas, no prazo máximo de 10 dias, para reduzir o tempo de espera de atendimento na agência nº 1.567-9 ("Poder Judiciário do Rio"), nos moldes da Lei Municipal 2.861/99 e da Lei Estadual 4.223/03, sob pena de multa diária não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

No caso ora em exame, é a própria Ordem dos Advogados do Brasil, por meio do Conselho Seccional do Rio de Janeiro, que se insurge contra a excessiva demora para atendimento na única agência do Banco do Brasil (Agência "Poder Judiciário Rio") que, segundo a OAB/RJ, estaria autorizada a processar mandados de pagamento oriundos das serventias judiciais do Fórum Central do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ).

Em suas contrarrazões, vê-se que o Banco do Brasil S/A não contesta a informação de que a única agência credenciada para tal atividade enfrentaria problemas para atender ao público em geral dentro dos limites máximos de espera estabelecidos na legislação, embora atribua esta dificuldade, em primeiro lugar, ao próprio órgão público *Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, que não teria disponibilizado espaço para que a referida agência ampliasse o número de empregados para atendimento aos advogados, partes e público em geral que até ela se dirigem.

O motivo de tal atuação da OAB é claro: por se tratar da única agência credenciada para tal atividade, os advogados, seja representando seus clientes no levantamento de valores de condenação, seja buscando o pagamento de seus honorários (verbas de natureza alimentar), estariam sujeitos a enfrentar longa espera nas filas da referida agência, espera esta que extrapolaria sobremaneira o tempo máximo estabelecido na legislação de regência. Como haveria uma única agência credenciada para executar tal



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

mister, os advogados não teriam a opção de dirigir-se a outra agência, tampouco haveria suficiente número de empregados do Banco do Brasil para atendê-los, não lhes restando opção a não ser submeter-se à espera indevida caso desejem receber pessoalmente valores originários de mandados de pagamentos em agência bancária.

Indo além, pode-se ressaltar também o papel da OAB como relevante voz que se levanta em nossa sociedade na defesa de direitos e interesses difusos e coletivos em geral (e não apenas da classe advocatícia), como fica claro do próprio art. 44, inc. I de seu Estatuto (Lei nº 8.906/94):

"Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;"

Portanto, inequívoco o interesse recursal da OAB/RJ. A Ordem dos Advogados do Brasil é uma instituição de grandeza da República brasileira, comprometida com o interesse público e sempre vigilante na defesa da cidadania e dos valores do Estado Democrático de Direito. Muito mais do que representar e regulamentar a advocacia no Brasil, a Ordem é também defensora do advogado¹, este que é indispensável à administração da justiça, como estabelece o art. 133 da Lei Maior, e que, no seu ministério privado, presta serviço público e exerce função social (art. 2º, § 1º, Estatuto da OAB - Lei nº 8.906/94).

Quanto à situação de que os mandados de pagamentos do Fórum Central do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sejam feitos por

¹ Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

II - promover, com exclusividade, a **representação, a defesa**, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

meio do Banco do Brasil S/A, o Código de Processo Civil, ao tratar da penhora e do depósito judiciais, estabelece, no art. 666, inc. I, que os depósitos devem preferencialmente ser feitos no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco de que o Estado-Membro possua mais de metade do capital social integralizado (somente admitindo a atuação de bancos privados quando nenhum dos acima listados estiver presente no local da sede do juízo).

Contudo, em momento algum afirma que tal múnus público somente possa ser realizado por uma única agência. De fato, a situação é extremamente peculiar por se tratar do Fórum Central do Rio de Janeiro, a segunda maior cidade do país, o que já parece indicar que a centralização de todos os mandados de pagamento em uma única agência de fato sobrecarrega o referido ponto de atendimento, como alegado pela Agravante e não contestado pelo Agravado (ao contrário, esta admite a necessidade de melhorar o serviço, embora atribuindo a impossibilidade ao fato de o TJ/RJ não autorizar a ampliação de suas instalações).

Ocorre que a ampliação de uma única agência não seria a única solução possível e imaginável para a questão. Como bem ressalta a Agravante, o Banco do Brasil S/A conta com diversas agências espalhadas pelo Centro do Município do Rio de Janeiro, as quais poderiam ser utilizadas para a divisão do serviço de gestão do levantamento de mandados de pagamento.

A Agravada aponta que a descentralização desta atividade por outras agências do Banco do Brasil se trataria de indevida inovação, uma vez que não fora requerida na petição inicial, a qual somente tratava do tempo de espera na fila da agência do Banco do Brasil no Fórum Central do TJ/RJ. De fato, não vislumbro na petição inicial (cópia às fls. 13/25 dos presentes autos) o pedido de descentralização dos serviços.

Independentemente de a questão da descentralização do serviço ter surgido apenas em sede recursal, tenho-a como providência meramente exemplificativa. Fato é que, seja como for, deve o Banco do Brasil viabilizar o levantamento dos mandados de pagamentos judiciais de modo que respeite



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

a legislação que estabelece tempo máximo de espera em filas de banco quando a pessoa preferir dirigir-se pessoalmente até a instituição bancária.

Não é tarefa deste juízo determinar de que *modos específicos* o Banco do Brasil fará cumprir a legislação de tempo máximo de espera: se descentralizará o serviço, se aumentará o número de empregados no atendimento, se obterá ampliação do espaço junto ao TJ/RJ, se alugará um espaço anexo ao referido Tribunal, se instalará máquinas de autoatendimento etc. As formas de prestar o serviço a contento podem ser várias. O importante é que o limite de espera na fila busque ser cumprido, não podendo se tornar corriqueiro e ordinário o descumprimento da norma jurídica que cria esta obrigação para as instituições bancárias. A situação se reveste de contornos ainda mais graves em razão da existência de um verdadeiro *monopólio* de tal serviço em torno de uma única agência que, ao que parece, não está se desincumbindo da tarefa de modo satisfatório e de acordo com a legislação aplicável.

Cumpra agora discorrer sobre a legislação invocada pela Agravante em 2009 (cinco anos atrás) que estatuiria a obrigação de as agências bancárias respeitarem um tempo máximo de espera para atender o cliente.

Inicialmente, frise-se que, na linha de entendimento pacificado pelo E. Superior Tribunal de Justiça na Súmula nº 297², os serviços bancários se inserem no âmbito das relações consumeristas, submetendo-se, portanto, ao regramento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

Por sua vez, releva notar que o Plenário desta E. Corte, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 2006.51.01.022317-4, realizado na Sessão de 2 de junho de 2011, deliberou pela inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 4.223/2003 (invocada pela Agravante quando da interposição do recurso em 2009), que disciplinava o atendimento ao público e estipulava período máximo de espera na fila pelos usuários dos serviços bancários das

² STJ. Súmula nº 297 - O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

agências localizadas no Estado do Rio de Janeiro, cujo acórdão apresenta a seguinte ementa:

"ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 4.223/2003. ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. PERÍODO MÁXIMO DE ESPERA NA FILA. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA. MUNICÍPIO. ART. 30, INC. I, DA CF/88.

- Arguição de inconstitucionalidade suscitada em face da Lei Estadual nº 4.223/2003, que disciplina o atendimento ao público e estipula período máximo de espera na fila pelos usuários dos serviços bancários das agências localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

- A Constituição Federal estabelece um sistema de repartição de competência legislativa entre os entes federativos, norteado pelo princípio da predominância do interesse, segundo o qual, competem à União as questões de predominante interesse geral e nacional, aos Estados tocam as matérias de predominante interesse regional, restando aos Municípios os assuntos de interesse local.

- Os Tribunais Superiores têm se manifestado, reiteradamente, pela competência do Município para editar legislação própria sobre questões relativas aos estabelecimentos bancários localizados em seu território, com o objetivo de definir regras de atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila pelos usuários dos serviços bancários, bem assim estabelecer a obrigatoriedade de instalação, nas agências, de portas eletrônicas, câmaras filmadoras, cadeiras de espera, bebedouros e sanitários públicos, por se tratarem de matérias de interesse local, a teor do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

artigo 30, inciso I, da Constituição da República. Precedentes.

- A matéria constante do diploma estadual em apreço fora objeto de norma local - Lei Municipal nº 2.861/99 -, declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, quando do julgamento da Representação por Inconstitucionalidade nº 2003.007.00137, e revogada pela Lei Municipal nº 5.254, publicada em 12/04/2011.

- Verificado, portanto, que a norma questionada busca adequar os estabelecimentos bancários a padrões destinados a propiciar um melhor atendimento e proteção à coletividade local e, desse modo, trata de matéria tipicamente afeta a interesse local, de competência privativa dos Municípios, exsurge a invasão de competência legislativa por parte do Estado do Rio de Janeiro ao editar a Lei nº 4.223/2003.

- Arguição de inconstitucionalidade acolhida para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.223/2003."

Tal julgado conduziu à edição da Súmula nº 58/TRF 2ª Região, *in verbis*:

"É inconstitucional, por invadir a competência legislativa municipal, a Lei Estadual nº 4.223/2003, que disciplina o atendimento ao público e estipula tempo máximo de espera na fila pelos usuários dos serviços bancários das agências localizadas no Estado do Rio de Janeiro".

A respeito, insta salientar que a Decisão Plenária seguiu a trilha da orientação perfilhada pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive em sede de Repercussão Geral (Plenário, RE nº 610.221/SC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe 18.10.2010), no sentido da competência do Município para editar legislação própria sobre questões relativas ao funcionamento interno



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

dos estabelecimentos bancários localizados em seu território, com o objetivo de definir regras de atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila de banco, por se tratar de matéria de interesse local, a teor do art. 30, inc. I da Constituição da República, bem como se referir a normas de proteção das relações de consumo (art. 55, §1º do CDC), não se confundindo com questões afetas à execução da política financeira e econômica do País, cuja competência legislativa é reservada à União (art. 22, VII da CF). Tampouco diz respeito à estruturação do Sistema Financeiro Nacional, matéria que, nos termos do disposto no art. 192 da CF/88, há de ser regulada por lei complementar. Ademais, trata de hipótese distinta daquela concernente à Súmula nº 19/STJ³, que se refere ao horário de expediente das instituições bancárias para o atendimento ao público, de forma geral.

Adicionalmente, o Exmº Sr. Ministro EROS GRAU, Relator do acórdão proferido no Agravo Regimental no RE nº 427463/RO, esgota a discussão pertinente à competência normativa do Município para o assunto em debate, colhendo-se o seguinte excerto do Voto:

"[...]

2. Ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o Município exerceu competência a ele atribuída pelo artigo 30, inciso I, da Constituição do Brasil.

3. A matéria respeita a interesse local do Município, que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições financeiras. Ademais, incluem-se no âmbito dos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor. Vale mesmo dizer: o Município está vinculado pelo dever de dispor, no plano local, sobre a matéria.

4. A lei municipal não dispôs sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores – artigo 22,

³ STJ. Súmula nº 19. A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

inciso VII, da CB/88. Também não regulou a organização, o funcionamento e as atribuições de instituições financeiras. Limitou-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços, por essas instituições, ao consumidor/cliente.

5. Não envolve transgressão da competência reservada ao Congresso Nacional pelo artigo 48, inciso XIII, da Constituição do Brasil, para dispor sobre matéria financeira e funcionamento de instituições financeiras. Também não diz respeito à estruturação do sistema financeiro nacional, matéria que, nos termos do disposto no artigo 192 da CB/88, há de ser regulada por lei complementar.

[...]

8. O argumento extraído do inciso VIII do artigo 4º da Lei n. 4.595/64, nos termos do qual a competência do Conselho Monetário Nacional para regular o funcionamento das instituições financeiras excluiria a competência do Município para dispor sobre o tempo máximo de espera nas filas de banco, é inteiramente insubsistente. E isso porque o vocábulo 'funcionamento' é tomado, nesse argumento, de maneira equivocada. O Conselho Monetário Nacional regula o desempenho de suas atividades pelas instituições financeiras, o seu funcionamento. O vocábulo funcionamento é bem expressivo da circunstância de as instituições cumprirem uma função no quadro do sistema financeiro nacional. O vocábulo tem a virtude de tornar bem explícito o fato de a lei ter estabelecido que para funcionar, para desempenhar a atividade de intermediação financeira, a empresa deverá cumprir o que determina o Conselho Monetário Nacional no que concerne a sua adequação a esse desempenho. Vale dizer, quanto ao nível de capitalização, à solidez patrimonial, aos negócios que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

poderá realizar [por exemplo, câmbio, captação de depósitos à vista etc.], à sua constituição de conformidade com as regras legais [lei das sociedades anônimas, com todas as suas implicações]. (...) Ora, o Conselho Monetário Nacional é competente apenas para regular – além da sua constituição e da sua fiscalização – o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro, o que evidentemente não abrange a matéria de que se cuida, ou seja, o tempo máximo de espera nas filas de banco.

9. Quanto à afirmação, peremptória, de que qualquer lei que imponha limites ao tempo de espera em filas de agências bancárias restringe a livre concorrência, não resiste à correta interpretação do texto da Constituição. Não vale a pena alongarmo-nos neste passo. Limito-me a lembrar, da jurisprudência desta Corte, ADIs ns. 3.512 [julgada em 15.02.2006] e 1.950 [julgada em 03.11.2005], ambas por mim relatadas.

Por sua vez, a Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 2.861, de 21/09/1999, invocada pela Agravante, embora tenha sido revogada, foi substituída pela Lei Municipal nº 5.254, de 25 de março de 2011, que continua determinando aos bancos obrigações relativas ao atendimento dos usuários nas agências bancárias situadas no território do Município do Rio de Janeiro, inclusive estabelecendo, em seu art. 1º, §1º, o tempo máximo de espera:

"Art. 1º Os bancos com agências situadas no Município do Rio de Janeiro deverão efetuar atendimento em tempo razoável.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se como tempo razoável de atendimento, o prazo máximo de quinze minutos em dias normais e de trinta minutos em dias precedentes ou posteriores a feriados prolongados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

§ 2º Nas agências de que trata o caput, os bancos são obrigados a fornecer aos usuários senhas numéricas de atendimento que identifiquem a instituição bancária e a agência, registrem o horário de entrada e de efetivo atendimento, bem como disponibilizar em local visível a informação da escala de trabalho dos caixas e demais funcionários da agência.

Art. 2º O atendimento preferencial, aos maiores de sessenta e cinco anos, gestantes, pessoas portadoras de deficiência física e pessoas com crianças de colo, será realizado através de senhas numéricas preferenciais e oferta de no mínimo quinze assentos de correta ergometria.

Art. 3º Os bancos deverão disponibilizar em todas as suas agências, pelo menos, um bebedouro de água e um banheiro para uso dos clientes.

Art. 4º Os bancos deverão exibir em local visível nas suas agências as seguintes informações: o número desta Lei; o tempo máximo de espera para atendimento nos caixas; o direito a senha numérica onde conste horário de entrada e de atendimento; o direito a no mínimo quinze assentos para uso preferencial de idosos, portadores de deficiência, gestantes e pessoas com crianças de colo; e os locais do bebedouro e do banheiro para uso dos clientes.

Art. 5º O não cumprimento desta Lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades, aferidas relativamente a cada agência onde se verificar a infração:

I – advertência, com prazo de trinta dias para regularização;

II - multa de dez mil reais na primeira autuação;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

- III - multa de vinte mil reais na segunda autuação;
- IV – multa de quarenta mil reais na terceira autuação;
- V - multa de oitenta mil reais na quarta autuação;
- VI - multa de cento e sessenta mil reais na quinta autuação;
- VII – suspensão da licença de funcionamento da agência, por prazo indeterminado.

§ 1º A suspensão da licença de funcionamento somente cessará mediante a regularização do atendimento nos moldes previstos nesta Lei.

§ 2º O auto de infração será publicado no Diário Oficial do Município.

Art. 6º O Município disponibilizará meios eficazes para o recebimento das denúncias e respectiva averiguação, bem como para a fiscalização do cumprimento desta Lei.

Art. 7º Os Bancos terão o prazo máximo de noventa dias, a contar da data da publicação desta Lei, para adequarem o atendimento ao público nas agências situadas em território do Município do Rio de Janeiro ao disposto nesta Lei. "

Cabe assinalar que a Lei Municipal em comento, ao fixar o tempo máximo para atendimento ao público nos bancos do Município do Rio de Janeiro, prestigiou o princípio da isonomia, que preconiza tratamento igualitário àqueles que se encontrem em uma mesma situação, eis que dirigida a todos os estabelecimentos bancários daquele Município, indiscriminadamente. Além disso, o lapso temporal estipulado não configura medida arbitrária ou impossível de ser cumprida, mas sim adequada e necessária ao objetivo pretendido de assegurar dignidade de atendimento aos usuários dos serviços bancários. Desse modo, atendeu aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

Convém frisar, ainda, que o assunto inclui-se na seara das normas de proteção ao consumidor, não se enquadrando no rol das matérias elencadas no art. 48, XIII e 163, V da Constituição Federal, respeitantes às operações financeiras das instituições bancárias.

Sobre o tema, cito os seguintes precedentes: STF, 1ª Turma, AI-AgR 495187/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 11.10.2011; STF, 2ª Turma, AgR-RE 254172/RS, Rel. Min. AYRES BRITTO, DJe 23.9.2011; STJ, 1ª Turma, RMS 25988/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 11.5.2009; STJ, 2ª Turma, REsp 711918/RS, Rel. p/ acórdão Min. JOSÉ OTÁVIO DE NORONHA, DJU 13.2.2008; TRF1, 5ª Turma, AC 20053300008140-0/BA, Rel. Des. Fed. SELENE MARIA DE ALMEIDA, e-DJF1 18.4.2012; TRF2, 5ª Turma Especializada, REOMS 20015001004568-5/ES, Rel. Des. Fed. CASTRO AGUIAR, E-DJF2R 27.7.2010; TRF3, 3ª Turma, AMS 2008.61.06.003687-4/SP, Rel. Des. Fed. CARLOS MUTA, E-DJF3 3.2.2012; TRF3, 6ª Turma, AC 2006.61.12.007790-8/SP, Rel. Des. Fed. CONSUELO YATSUDA MOROMIZATO YOSHIDA, E-DJF3 26.4.2012.

Destarte, a supracitada lei, ao estabelecer o tempo máximo de 15 (quinze) minutos para atendimento ao público, no setor de caixas, em dias normais, e de 30 (trinta) minutos, na véspera e após feriados prolongados, observa os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, devendo ser cumprida por todos os estabelecimentos bancários, independente de onde se encontrem, se dentro de um prédio público ou privado.

Por sua vez, a citada legislação prevê a aplicação, pelo Poder Público Municipal, de advertência, primeiramente, e multas administrativas nos casos de descumprimento.

No caso em tela, cabe a aplicação de *astreintes* a fim de compelir a instituição bancária a cumprir a determinação legal.

Nesse sentido a jurisprudência desta E. Corte:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

"APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CÍVEL PÚBLICA. TEMPO DE ESPERA EM FILA DE BANCO. LEI ESTADUAL INCONSTITUCIONAL. CUMPRIMENTO DA LEI MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. PROVIMENTO. 1. Trata-se de apelação cível interposta pela CEF contra sentença proferida nos autos da ação civil pública ajuizada pelo Município de Cabo Frio, na qual pretende que a ré, ora apelante, seja compelida a cumprir integralmente a Lei Estadual nº 4.223/2003 e, sucessivamente, a Lei Municipal nº 1.445/98, que disciplinam o atendimento bancário, em especial o tempo máximo de espera na fila de atendimento da entidade ré. 2. A Lei Estadual nº 4.223/2003 foi julgada inconstitucional pelo Plenário desta Corte, nos termos do enunciado da Súmula nº 58. 3. Diante da existência de pedidos alternativos, tendo sido julgado improcedente o primeiro, impende examinar-se o segundo, qual seja, o pedido de cumprimento da Lei Municipal nº 1.445/98. 4. O pedido formulado pelo Município autor resume-se a que seja determinado o cumprimento da Lei Municipal nº 1.445, de 5 de agosto de 1998, requerendo ainda que se obrigue "o banco réu, em definitivo, ao cumprimento da Lei (Estadual ou Municipal), sob pena de astreinte". 5. É desnecessário qualquer provimento judicial no sentido de compelir a ré ao cumprimento da lei municipal em comento, tendo em vista que ninguém se escusa de cumprir qualquer lei. 6. Por outro lado, é certo que o próprio Município de Cabo Frio, utilizando-se de seu poder de polícia e das sanções previstas na lei municipal em comento, pode compelir a ré a cumprir os dispositivos da referida lei. 7. A manifestação do Município de Cabo Frio deixa patente sua falta de interesse de agir. Este afirma que nenhuma das sanções



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

previstas na lei que pretende ver cumprida seriam suficientes para compelir a CEF a fazê-lo. Se a aplicação de multa, na visão do autor, é inócua, não há sentido em se requerer o cumprimento da lei, sob pena de astreinte, como fez nesta ação. 8. O pedido deve ser certo ou determinado (art. 286 CPC). Sendo assim, não poderia o autor pretender a adoção, pelo Poder Judiciário, de outras medidas não especificadas na exordial. 9. Apelação provida. Processo julgado extinto, sem apreciação do mérito."

(TRF-2, AC 564560, Rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, Sexta Turma Especializada, E-DJF2R-19/04/2013)

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. MULTA POR DESCUMPRIMENTO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILA DE BANCO. POSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL. REGULARIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. MULTA PROPORCIONAL. CASO FORTUITO. NÃO COMPROVAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Os Municípios possuem competência para editar leis que estabeleçam o tempo máximo em fila de espera nas instituições bancárias, com base no disposto no art. 30, I da Constituição Federal. Precedentes do STF. 2. Compulsando os autos, verifica-se que o auto de infração descreveu de forma clara o acontecido, ao contrário do que alegou a apelante. Além disso, esta não foi preterida em seu direito de defesa, tendo apresentado impugnação escrita à multa aplicada, bem como recurso administrativo, o que reforça a legalidade do processo administrativo que levou à aplicação da penalidade. 3. Considerando a infração média, o valor da multa foi majorado em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

virtude da reincidência da apelante, que não buscou minorar as consequências de seu ato, tendo sido fixado em R\$ 4.611,10. De fato, pela análise dos autos, constata-se que há outros processos administrativos instaurados contra a recorrente pela mesma razão, o que prova a reincidência e a ausência de esforços no sentido de solucionar a questão. Impende ainda destacar que não houve majoração da multa por ter a apelante auferido vantagem indevida ou agido com dolo, o que descaracteriza a alegação de bis in idem. Desse modo, diante de fundamentação adequada a respaldar a multa fixada, deve ser mantida a penalidade. 4. Por fim, quanto ao reconhecimento da ocorrência de caso fortuito, a CEF não comprovou que os fatos narrados tenham efetivamente aumentado em demasia o número de atendimentos bancários. 5. Recurso conhecido e desprovido."

(TRF-2, AC nº 569914, Rel. Des. Fed. José Antônio Lisboa Neiva, Sétima Turma Especializada, E-DJF2R 25/03/2013)

Por fim, como o presente Agravo foi interposto contra decisão que indeferiu a antecipação de tutela, cabe agora perquirir se estão presentes os requisitos autorizadores de concessão da mesma, a saber, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

A presença do *fumus boni iuris* é inequívoca e decorre de expressa determinação da Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 5.254/2011, oriunda do ente federado competente (o Município), especialmente em seu art. 1º, § 1º ("Para os fins desta Lei, entende-se como tempo razoável de atendimento, o prazo máximo de quinze minutos em dias normais e de trinta minutos em dias precedentes ou posteriores a feriados prolongados.").

Como já afirmado acima, o Banco do Brasil S/A não contesta a informação de que a única agência credenciada para tal atividade enfrentaria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

problemas para atender ao público em geral dentro dos limites máximos de espera estabelecidos na legislação, embora atribua esta dificuldade, em primeiro lugar, ao TJ/RJ, que não teria disponibilizado espaço para que a referida agência ampliasse o número de empregados para atendimento.

Portanto, quanto ao *fumus boni iuris*, não só provada a existência de norma jurídica geradora da obrigação, mas também o alto grau de probabilidade de que a obrigação esteja sendo descumprida no caso específico da agência do Banco do Brasil localizada dentro do Fórum Central do TJ/RJ.

Quanto ao *periculum in mora*, embora o Ministério Público, em seu duto parecer, entenda que não esteja presente, pelo fato de que o Agravo de Instrumento foi interposto em 2009 (há cinco anos), não comungo de tal compreensão.

Não vieram aos autos, até o presente momento, quaisquer informações de que a situação teria melhorado ou sido resolvida. Portanto, as lesões, ao que tudo indica (ou ao menos do que está nos autos), continuam se perpetrando, razão pela qual há uma renovação constante do descumprimento da obrigação, fazendo com que a não concessão da tutela antecipada prolongue a *via-crúcis* de advogados, partes e público em geral compelidos a receber em uma única agência que não estaria a cumprir a legislação municipal sobre o assunto.

Caso se aguarde o trânsito em julgado da presente demanda, que ainda se encontra no 1º grau de jurisdição, para somente então se implementar as obrigações devidas, inúmeras violações à norma e aos direitos dos usuários de tal serviço já terão se consumado.

Contudo, não entendo devido, como dito acima, impor o modo pelo qual o Banco do Brasil fará cumprir a legislação de tempo máximo de espera, estando dentro do âmbito da liberdade de gestão do negócio bancário definir de que forma isto poderá ser realizado, motivo pelo qual não



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

determinarei especificamente a descentralização do serviço, como requerido também pela Agravante em seu recurso.

Ante o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO, antecipando os efeitos da tutela requerida para determinar que o Banco do Brasil S/A adote medidas necessárias para reduzir o tempo de espera de atendimento na agência nº 1.567-9 (localizada dentro do prédio do Fórum Central do TJ/RJ), buscando adequá-lo aos ditames da Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 5.254/2011 (prazo máximo de quinze minutos em dias normais e de trinta minutos em dias precedentes ou posteriores a feriados prolongados), sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

É como voto.

MARCUS ABRAHAM
Relator

E M E N T A

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESCUMPRIMENTO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILA DE BANCO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO Nº 5.254/2011. ASTREINTE. MULTA DIÁRIA. POSSIBILIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO.

1 - Trata-se de Agravo de Instrumento interposto em face de Decisão que, nos autos da ação de obrigação de fazer ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ), ajuizada em face do Banco do Brasil S/A, indeferiu o requerimento de antecipação da tutela objetivando fossem adotadas medidas adequadas, no prazo máximo de 10 dias, para reduzir o tempo de espera de atendimento na agência nº 1.567-9 ("Poder Judiciário do Rio"), nos moldes da Lei Municipal 2.861/99 e da Lei Estadual 4.223/03, sob pena de multa diária não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

2 - O motivo de atuação da OAB é claro: por se tratar da única agência autorizada a processar mandados de pagamento oriundos das serventias judiciais do Fórum Central do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ), os advogados, seja representando seus clientes no levantamento de valores de condenação, seja buscando o pagamento de seus honorários (verbas de natureza alimentar), estariam sujeitos a enfrentar longa espera nas filas da referida agência, espera esta que extrapolaria sobremaneira o tempo máximo estabelecido na legislação de regência.

3 - Embora o art. 666, inc. I do CPC estabeleça que os depósitos judiciais devem preferencialmente ser feitos no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco de que o Estado-Membro possua mais de metade do capital social integralizado, em momento algum afirma que tal múnus público somente possa ser realizado por uma única agência.

4 - A situação é peculiar por se tratar do Fórum Central do Rio de Janeiro, a segunda maior cidade do país, o que já parece indicar que a centralização de todos os mandados de pagamento em uma única agência de fato sobrecarrega o referido ponto de atendimento, como alegado pela Agravante e não contestado pelo Agravado (ao contrário, esta admite a necessidade de melhorar o serviço, embora atribuindo a impossibilidade ao fato de o TJ/RJ não autorizar a ampliação de suas instalações).

5 - A ampliação de uma única agência não seria a única solução possível e imaginável para a questão. Como bem ressalta a Agravante, o Banco do Brasil S/A conta com diversas agências espalhadas pelo Centro do Município do Rio de Janeiro, as quais poderiam ser utilizadas para a divisão do serviço de gestão do levantamento de mandados de pagamento.

6 - Não é tarefa do juízo determinar de que *modos específicos* o Banco do Brasil fará cumprir a legislação de tempo máximo de espera: se descentralizará o serviço, se aumentará o número de empregados no atendimento, se obterá ampliação do espaço junto ao TJ/RJ, se alugará um espaço anexo ao referido Tribunal, se instalará máquinas de autoatendimento etc. As formas de prestar o serviço a contento podem ser várias. O importante é que o limite de espera na fila busque ser cumprido. A situação se reveste de contornos mais graves em razão da existência de um verdadeiro *monopólio* de tal serviço em torno de uma única agência que, ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

que parece, não está se desincumbindo da tarefa de modo satisfatório e de acordo com a legislação aplicável.

7 - Na linha de entendimento pacificado pelo E. Superior Tribunal de Justiça na Súmula nº 297, os serviços bancários se inserem no âmbito das relações consumeristas, submetendo-se, portanto, ao regramento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

8 - O Plenário desta E. Corte, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 2006.51.01.022317-4, realizado na Sessão de 2 de junho de 2011, deliberou pela inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 4.223/2003, que disciplinava o atendimento ao público e estipulava período máximo de espera na fila pelos usuários dos serviços bancários das agências localizadas no Estado do Rio de Janeiro.

9 - Embora a Lei Municipal nº 2.861/1999 tenha sido revogada, foi substituída pela Lei nº 5.254/2011, que determina aos bancos obrigações relativas ao atendimento dos usuários nas agências bancárias situadas no território do Município do Rio de Janeiro, estabelecendo o tempo máximo de 15 (quinze) minutos para atendimento ao público, no setor de caixas, em dias normais, e de 30 (trinta) minutos, na véspera e após feriados prolongados, tendo observado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, devendo ser cumprida por todos os estabelecimentos bancários, independente de onde se encontrem, se dentro de um prédio público ou privado.

10 - Cabe a aplicação de *astreintes* a fim de compelir a instituição bancária a cumprir a determinação legal. Precedentes: (TRF-2. AC nº 569914, Rel. Des. Fed. José Antônio Lisboa Neiva, Sétima Turma Especializada, E-DJF2R 25/03/2013; AC 564560, Rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, Sexta Turma Especializada, E-DJF2R-19/04/2013)

11 - Agravo de Instrumento parcialmente provido, antecipando os efeitos da tutela requerida para determinar que o Banco do Brasil S/A adote medidas necessárias para reduzir o tempo de espera de atendimento na agência nº 1.567-9 (localizada dentro do prédio do Fórum Central do TJ/RJ), buscando adequá-lo aos ditames da Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 5.254/2011 (prazo máximo de quinze minutos em dias normais e de trinta



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III - AGRAVO DE INSTRUMENTO

2009.02.01.014057-7

minutos em dias precedentes ou posteriores a feriados prolongados), sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os presentes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Quinta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso, na forma do Relatório e do Voto, que ficam fazendo parte do presente julgado.

Rio de Janeiro,

(data do julgamento)

MARCUS ABRAHAM
Relator