EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS

> "Entre os bancos, o Itaú obteve o melhor resultado no segundo trimestre de 2016, com R$ 5,51 bilhões, seguido pelo Bradesco com R$ 4,13 bilhões. O Banco do Brasil registra o terceiro melhor resultado com R$ 2,46 bilhões e o Santander aparece logo depois, com R$ 1,34 bilhões. Todos quatro tiveram alta no lucro em relação aos três meses anteriores"[1].

> "A Caixa Econômica Federal informou nesta sexta-feira (12) que alcançou lucro líquido de R$ 2,4 bilhões no primeiro semestre de 2016. O banco divulgou ainda que, no segundo trimestre, o lucro foi de R$ 1,6 bilhão, aumento de 92,1% em relação ao trimestre anterior"[2].

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo 2º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas, com endereço na Av. André Araújo, 358, Aleixo, nesta cidade;

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS**, pela 1ª Defensoria Pública Especializada em Atendimento de Interesses Coletivos e Especializada em Atendimento ao Consumidor, com endereço na Rua 24 de maio, nº 321, Centro, nesta cidade;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS**, pela 51ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Consumidor, com endereço na Av. Coronel Teixeira, nº 7995, Nova Esperança, nesta cidade;

---

[1] Fonte: http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/08/lucro-dos-bancos-volta-crescer-apos-tres-trimestres-de-queda.html. Notícia publicada em 12/08/2016. Acesso em 07/09/2016.

[2] Fonte: http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/08/caixa-tem-lucro-liquido-de-r-24-bilhoes-no-primeiro-semestre-de-2016.html. Notícia publicada em 12/08/2016. Acesso em 07/09/2016.

A **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DO ESTADO DO AMAZONAS**, por seu Presidente em exercício, com endereço na Av. Jornalista Humberto Calderaro Junior, nº 2000, Adrianópolis, nesta cidade;

A **OUVIDORIA E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR DO MUNICÍPIO DE MANAUS - PROCON MANAUS**, por seu Coordenador, com endereço na Rua Afonso Pena, nº 38, Praça 14 de Janeiro, CEP 69.020-160, nesta cidade; e

A **SECRETARIA EXECUTIVA DE PROTEÇÃO E ORIENTAÇÃO AO CONSUMIDOR - PROCON-AM**, vinculada à Secretaria do Estado do Amazonas de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUSC, por sua Secretária Executiva, com endereço na Av. André Araújo, nº 1500, Aleixo, nesta cidade;

Todos no exercício de suas atribuições legais, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 7.347/85, artigos 81 e 82 do Código de Defesa do Consumidor, e artigo 300 e seguintes do Código de Processo Civil, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido liminar de TUTELA DE URGÊNCIA

em face de:

BANCO DO BRASIL S.A., sociedade de economia mista, CNPJ nº 00.000.000/0003-53, endereço eletrônico presidencia@bb.com.br, a ser citado por meio da sua Superintendência no Amazonas, situada na Rua Guilherme Moreira, 315, Centro, Manaus - AM, CEP 69.005-300;

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, empresa pública federal, CNPJ nº 00.360.305/0001-04, endereço eletrônico presidencia@caixa.gov.br, a ser citada por meio da sua Superintendência no Amazonas, situada na Rua Ramos Ferreira, 596, Centro, Manaus – AM, CEP 69.010-120; e

BANCO BRADESCO S.A., pessoa jurídica de direito privado, CNPJ nº 60.746.948.0001-12, endereço eletrônico 4000.diretoria@bradesco.com.br, a ser citado por meio da sua Superintendência no Amazonas, situada na Rua Silva Ramos, 368, Centro, Manaus – AM, CEP 69.025-030;

BANCO CENTRAL DO BRASIL, autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, CNPJ nº 00.038.166/0001-05, endereço eletrônico presidencia@bcb.gov.br, a ser citado por meio da Procuradoria Federal no Amazonas, situada na Avenida Major Gabriel, nº 404, Edifício Maria Laura, Centro, Manaus – AM, CEP 69.020-060;

pelas razões de fato e de direito que passam a expor:

I. SÍNTESE DA DEMANDA

1. Ministério Público Federal, Defensoria Pública Estadual, Ministério Público Estadual, Ordem dos Advogados do Brasil, Procon Municipal e Procon Estadual pretendem, por meio da presente ação civil pública, que Banco do Brasil, Bradesco e Caixa Econômica Federal passem a cumprir a Lei Estadual nº 139/2013, que disciplina o tempo para atendimento ao público em estabelecimentos bancários no estado do Amazonas.

2. Por outro lado, os bancos também devem observar a Resolução nº 3.695/2009 do Conselho Monetário Nacional, que impõe o atendimento imediato de todas as solicitações de saque, observado o limite de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), e as demais até o expediente bancário seguinte.

3. Outro ponto da demanda é a adequação de todas as agências e postos de atendimento às regras de acessibilidade, seguindo as normas estabelecidas pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

4. Considerando que estão presentes os requisitos para a concessão de **tutela de urgência**, os órgãos de defesa do consumidor pretendem que os bancos sejam obrigados a disponibilizar numerário suficiente para atender a demanda em todos os municípios do Amazonas. Postulam, ainda em caráter liminar, que todos os atendimentos bancários sejam realizados no tempo máximo estabelecido em lei, seja diretamente, seja por meio de correspondentes bancários.

5. Ao final, as instituições financeiras devem ser condenadas a pagar indenização pelos danos morais difusos e coletivos causados pela má prestação dos serviços bancários no estado do Amazonas, em valor não inferior a R$ 700.000.000,00 (setecentos milhões) de reais.

II – DOS FATOS

6. É pública e notória a situação de precariedade dos serviços bancários no Amazonas, especialmente nos municípios do interior.

7. Durante anos, os órgãos de defesa do consumidor que atuam no estado exerceram suas atribuições de forma isolada e independente. Nesse período, fiscalizaram, autuaram, investigaram e processaram os bancos que descumpriram seus deveres legais e causaram prejuízos aos consumidores.

8. Porém, o momento revela-se oportuno para uma mudança de estratégia. Assim, mais uma vez, os órgãos de defesa do consumidor reuniram-se para atuação conjunta e decidiram convergir seus esforços para coibir as ilegalidades praticadas pelos bancos que possuem agências e/ou correspondentes bancários na maior parte dos municípios amazonenses: **Caixa Econômica Federal, Bradesco e Banco do Brasil**[3].

9. Passamos, então, a resumir os fatos apurados nos procedimentos extrajudiciais que acompanham a presente inicial. Trata-se, na verdade, de situações emblemáticas, que refletem, em pequena parte, os inúmeros transtornos e constrangimentos a que são submetidos, dia a dia, os consumidores de tais serviços, especialmente idosos, gestantes e pessoas com deficiência, que são obrigados a permanecerem em longas filas de espera para receberem pagamentos e, assim, suprirem suas necessidades básicas.

[3] Em 10/11/2014, a Caixa Econômica Federal informou que está presente, com unidades de "atendimento completo", em 17 municípios do Amazonas. Os demais municípios são atendidos por uma rede de correspondentes bancários da CEF, que "executam atividades bancárias semelhantes a uma agência", sendo 163 correspondentes "Caixa Aqui" e 158 casas lotéricas. Fonte: Ofício nº 1065/2014/SR Amazonas (fls. 15-37 do IC nº 1.13.000.001250/2014-67, em anexo). Por sua vez, o Bradesco possui agências bancárias instaladas em 35 municípios do Amazonas, sem contar os demais postos de atendimento. Fonte: http://www.agenciasbancos.com/bancos/banco_bradesco_am.php#.V9Ax4ZgrLIU. Por fim, o Banco do Brasil possui 45 agências, sendo que 25 estão na capital, e correspondentes bancários em todos os municípios do estado. Fonte: http://www37.bb.com.br/portalbb/redeAtendimento/Inicio,2,2316,2316.bbx. Consulta realizada em 07/09/2016.

10. O **Ministério Público do Estado do Amazonas**, por meio da **Promotoria de Justiça de Juruá**, instaurou o Inquérito Civil nº 001/2013[4].

11. De acordo com clientes do **Banco do Brasil, Bradesco e Caixa Econômica Federal** que residem na comarca, as agências e correspondentes bancários presentes no município possuem as seguintes deficiências:

(i) não disponibilizam cédulas de dinheiro em quantidade suficiente para atender as necessidades da população local;
(ii) estabelecem limites para depósitos diários;
(iii) não organizam fila preferencial, segundo o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 10.048/2000; e
(iv) não possuem instalações adequadas, sujeitando os consumidores a espera em longas filas na parte exterior dos estabelecimentos bancários, sob sol, chuva ou qualquer intempérie da natureza.

12. Diante da gravidade da situação, as declarações foram reduzidas a termo e desencadearam o início do procedimento extrajudicial, juntamente com fotografias dos estabelecimentos e representação da Câmara de Vereadores.

[4] Houve declínio de atribuição para o Ministério Público Federal. Ao serem recebidos na Procuradoria da República no Município de Tefé, os autos do Inquérito Civil foram novamente autuados como Notícia de Fato nº 1.13.02.000103/2016-11 e posteriormente encaminhados à Procuradoria da República no Amazonas, onde foram apensados ao Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38 do MPF (em anexo).

13. No curso da investigação, a Promotora de Justiça constatou que a precariedade dos serviços bancários se prolongava no tempo e se agravava a cada dia, com o crescimento natural do município e o aumento da demanda por atendimento.

14. Ao final, pontuou as irregularidades mais relevantes, as quais foram devidamente comprovadas por meio das diligências realizadas durante a instrução do inquérito:

(i) instalações inadequadas (excessivamente pequenas, sem bancos de espera e climatização inexistente ou deficiente);
(ii) insuficiência de funcionários para atendimento ao público, o que ocasionava demora no atendimento e longas filas;
(iii) inexistência de instalações adequadas para idosos e portadores de necessidades especiais;
(iv) sistema de segurança ineficiente, uma vez que não são cumpridas as normas de segurança que disciplinam o funcionamento dos estabelecimentos bancários (insuficiência e inexistência de equipamentos e de mão de obra especializada);
(v) constantes quedas do sistema e máquinas que, regularmente, apresentavam-se defeituosas;
(vi) não atendimento da demanda, com limitações de quantias para depósito e saque.

15. Por outro lado, merecem destaque as considerações da Promotora a respeito da hipossuficiência dos usuários dos serviços bancários, se comparados com grandes instituições financeiras, especialmente em locais isolados no interior do Amazonas:

> *"O que se vislumbrou em Juruá-AM foi a clássica oposição entre o princípio humanístico da dignidade da pessoa humana e a máxima capitalista do acúmulo de riquezas, já que notória a lucratividade das atividades bancárias no Brasil. Afigurou-se, assim, a hipossuficiência do consumidor quando comparado às grandes instituições bancárias. E, ainda mais em locais isolados como é Juruá-AM, onde se sobressai não só a desigualdade econômica, mas também, a vulnerabilidade social, da inferioridade dos clientes, que se sujeitam a normas unilaterais, contratos de adesão, códigos internos indecifráveis e regras de atendimento inadequadas"*[5].

16. É de conhecimento geral que outros municípios amazonenses enfrentam exatamente os mesmos problemas identificados pela Promotoria de Juruá: estabelecimentos bancários com instalações inadequadas, limitação de quantias para depósito e saque, demora excessiva para atendimento.

17. **Portanto, é possível afirmar que o município de Juruá é um retrato fiel da situação do Amazonas, no que se refere à precariedade dos serviços bancários.**

18. Essa é a conclusão que se pode extrair do **Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38**, que tramitou na Procuradoria da República no Amazonas (PR/AM). Ao ser informado sobre os problemas do município de Juruá[6], o MPF decidiu apurar, de forma mais ampla, a deficiência dos serviços bancários prestados *nos municípios do interior do estado do Amazonas*.

---

[5] Fls. 95 da Notícia de Fato nº 1.13.02.000103/2016-11.

[6] Ofício nº 020/2014/PJJ. Fls. 02-06 do Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38.

19. Inicialmente, em parceria com a Coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Especializadas na Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério Público do Estado do Amazonas (CAOPDC), foram expedidos ofícios a todas as Promotorias do interior, com pedido de compartilhamento de informações sobre as condições dos serviços bancários em cada município, em especial sobre quantidade de postos de atendimento, reposição de numerário e segurança das agências e correspondentes bancários[7].

20. Consolidando todas as informações recebidas pelo 2º Ofício da PR/AM, encaminhadas diretamente pelos promotores ou por intermédio do CAOPDC, foi possível identificar as principais deficiências dos serviços bancários prestados em 28 municípios (de um total de 62 municípios no estado do Amazonas).

21. Em apertada síntese, eis a situação de cada um deles (relacionados em ordem alfabética):

MUNICÍPIO	PROBLEMAS ENCONTRADOS	FLS. DO IC[8]
Atalaia do Norte	A promotora de Justiça informou que "o serviço bancário em Atalaia do Norte não atende às necessidades dos consumidores locais, que muitas vezes precisam se deslocar para as cidades vizinhas de Benjamin Constant e Tabatinga, onde existem agências da **CEF, BB e Bradesco**, para obter atendimento às suas demandas".	Fls. 74
Benjamin Constant	A Promotoria de Justiça instaurou o Inquérito Civil nº 003/2014 para apurar a responsabilidade pela precariedade dos serviços bancários prestados à população do município, onde existe apenas agência do **Bradesco. CEF e BB** atuam por meio de correspondentes bancários.	Fls. 59-60

[7] Ofício Circular nº 041/2014/2OFCIV/PR/AM e Ofício nº 034.2014.CAOPDC.895187.02014.20404. Fls. 20 e 120 do Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38, respectivamente.
[8] Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38.

Beruri	O município possui apenas uma única agência do **Bradesco** e uma casa lotérica para atendimento da **Caixa Econômica Federal.** Não há banco postal. Segundo a promotora, "os serviços bancários não atendem a demanda local, principalmente em dias de pagamento das pessoas que recebem bolsa família e benefícios do INSS, pelo que **as pessoas formam filas desde a madrugada, muitos idosos sentados no chão, enfrentando chuva e sol**. O dinheiro nas agências não é suficiente para população, muitas vezes falta dinheiro para saque, tendo as pessoas que aguardarem por depósitos para poder sacar os dinheiros disponíveis em suas contas, é uma situação grave. Não há segurança nos locais, as estruturas disponíveis são muito precárias, em pequenos espaços, tendo as pessoas que aguardar no lado de fora. A reposição dos numerários é insuficiente e desorganizada".	Fls. 148
Caapiranga	No município, há apenas um posto de atendimento do **Bradesco** (com gerente e caixa eletrônico), Banco Postal na agência dos Correios (correspondente bancário do **Banco do Brasil**) e bancos expressos em estabelecimentos comerciais. A promotora informou que "o serviço prestado não atende nem quantitativa e nem qualitativamente às necessidades dos consumidores, pois para sacar valores os consumidores dependem da existência dos mesmos nos estabelecimentos comerciais ou se dirigir para a Comarca de Manacapuru".	Fls. 91
Coari	No município, existem agências do **Bradesco,** Banco da Amazônia, **Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal,** além de duas loterias e alguns correspondentes bancários. Os promotores expediram recomendação para que essas instituições financeiras passassem a cumprir a Lei Estadual nº 139/2013, que dispõe sobre o atendimento aos consumidores em estabelecimentos bancários.	Fls. 26
Codajás	O promotor de Justiça informou que foi proposta ação civil pública para regularizar o atendimento ao público do **Banco Bradesco**.	Fls. 69

Fonte Boa	Em dias de pagamento, a agência do **Bradesco** fica abarrotada de clientes.	Fls. 154
Humaitá	O pequeno posto de atendimento dos Correios está saturado para a demanda da cidade.	Fls. 152
Itapiranga	O município possui uma pequena agência do **Bradesco**, além de correspondentes bancários do **Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.** A promotora considera que "o serviço não atende qualitativamente aos consumidores".	Fls. 150
Jutaí	O município possui agências do **Bradesco** e da **CEF.** A promotora informou que "o serviço prestado necessita de melhorias, as quais deverão ser acompanhadas em procedimento próprio".	Fls. 157
Manacapuru	O município possui agências do **Banco do Brasil,** Itaú, Banco da Amazônia, **Caixa Econômica Federal** e **Bradesco.** A promotora informou que "o serviço prestado necessita de melhorias, as quais deverão ser acompanhadas em procedimento próprio".	Fls. 158
Manaquiri	O município possui uma pequena agência do **Bradesco**, além de correspondentes bancários do **Banco do Brasil** e da **Caixa Econômica Federal.** A promotora considera que "o serviço não atende qualitativamente aos consumidores".	Fls. 150
Maraã	De acordo com o promotor de Justiça, a existência de apenas um posto de atendimento bancário do **Bradesco** "não atende às necessidades dos consumidores locais, que diuturnamente sofrem dificuldades em relação ao pagamento de contas e até mesmo de saque de dinheiro no caixa eletrônico do banco".	Fls. 51
Maués	Em oitiva realizada na Promotoria de Justiça, correntistas do **Banco Bradesco** queixaram-se do tempo gasto em filas para atendimento. Reclamaram, também, do **limite de saque de R$ 280,00 (duzentos e oitenta reais),** nos dias de pagamento, e dos caixas eletrônicos que estão frequentemente em manutenção (termos de declarações em anexo).	Fls. 167

Nhamundá	O município possui uma agência bancária do **Bradesco** e correspondentes bancários da **Caixa Econômica Federal** e do **Banco do Brasil**. A promotora informou que o correspondente bancário da **CEF** apresenta-se "constantemente lotado", com filas quilométricas, até por conta do pagamento dos benefícios sociais, sendo necessário acampar na noite anterior em frente à lotérica para garantir um lugar na fila.	Fls. 213
Nova Olinda do Norte	Representante da Lotérica Nova Olinda (correspondente bancário da **Caixa Econômica Federal)** reconhece as dificuldades que enfrenta, especialmente para pagamento dos benefícios sociais, uma vez que, ao contrário do Banco do Brasil, a CEF não envia numerário através de transporte aéreo de valores (termo de declarações em anexo).	Fls. 96-101
Novo Airão	O município possui apenas uma única agência do **Bradesco** e uma casa lotérica para atendimento da **Caixa Econômica Federal.** Não há banco postal. Segundo a promotora, "os serviços bancários não atendem a demanda local, principalmente em dias de pagamento das pessoas que recebem bolsa família e benefícios do INSS, pelo que **as pessoas formam filas desde a madrugada, muitos idosos sentados no chão, enfrentando chuva e sol**. O dinheiro nas agências não é suficiente para população, muitas vezes falta dinheiro para saque, tendo as pessoas que aguardarem por depósitos para poder sacar os dinheiros disponíveis em suas contas, é uma situação grave. Não há segurança nos locais, as estruturas disponíveis são muito precárias, em pequenos espaços, tendo as pessoas que aguardar no lado de fora. A reposição dos numerários é insuficiente e desorganizada".	Fls. 148
Novo Aripuanã	Em minucioso relatório, o promotor informou que o município possui apenas uma agência bancária e quatro correspondentes bancários ativos do **Bradesco,** um correspondente bancário do **Banco do Brasil** (Banco Postal) e um único correspondente bancário da **Caixa Econômica Federal**, que funciona no estabelecimento da "Drogaria Brasil".	

	Na visão do promotor, as maiores deficiências na prestação de serviços bancários dizem respeito ao sistema de atendimento da **Caixa Econômica Federal**. Nas suas palavras: "é fato corriqueiro que durante o pagamento dos benefícios sociais, como o programa bolsa família que realiza pagamentos por até 10 (dez) dias seguidos, **centenas de pessoas se dirigem a esse único correspondente bancário e chegam a pernoitar no local buscando atendimento, já que muitos vêm da zona rural e não tem nem mesmo onde ficar**. Além disso, existem reclamações de que os valores repassados por malote diariamente são insuficientes e como não existe agência o responsável trabalha com o Banco Bradesco e tem que fazer reservas que variam de 30 a 40 mil, enquanto a demanda diária varia em torno de 70 mil, segundo informações do responsável local". Por fim, o supervisor do serviço "Caixa Aqui" reconheceu em seu depoimento que o município necessita de uma agência bancária da **CEF,** com urgência, para a regularização do pagamento dos diversos benefícios sociais (termo de declaração em anexo).	Fls. 202-204
Parintins	O promotor de Justiça informou que o serviço prestado pelos bancos **Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil,** Banco da Amazônia, Banco Itaú e **Bradesco** "é considerado precário em face da quantidade de postos de atendimento e estrutura disponível". A promotoria recomendou que as agências bancárias cumprissem a Lei Municipal nº 356/2005 (que define o "tempo razoável de atendimento"). Correntistas do **Banco do Brasil** apresentaram um abaixo-assinado contra o descumprimento da lei das filas por parte da instituição financeira.	Fls. 39-50
Pauini	O promotor denuncia o "total abandono por parte da Caixa Econômica Federal no que diz respeito a envidar esforços para garantir o pagamento do Bolsa-família em Pauini". Ao mencionar que o caso "havia sido relatado anteriormente", o promotor refere-se à atuação do MPF no PA 1.13.000.001097/2013-97 (em anexo).	Fls. 95

Rio Preto da Eva	Clientes do **Bradesco** e da **Caixa Econômica Federal** foram ouvidos e informaram que o tempo de espera para atendimento nas agências dos dois bancos costuma ser excessivo (superior a 1 hora) e que falta dinheiro nos caixas eletrônicos, especialmente nos finais de semana (termos de declarações em anexo).	Fls. 32-37
São Sebastião do Uatumã	O município possui postos de atendimento do **Bradesco, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.** Segundo o promotor, "os serviços prestados pelos citados postos bancários não atendem qualitativamente às necessidades dos consumidores locais, uma vez que, constantemente, falta dinheiro nas máquinas, ou seja, estas não são abastecidas com a frequência necessária; as referidas máquinas costumam apresentar defeitos, p. ex. 'estar fora do ar'; não há empregados dos bancos orientando os consumidores; poucas máquinas em operação; excessiva demora no reparo das máquinas, etc".	Fls. 186
Santo Antônio do Içá	Como não há agência da **Caixa Econômica Federal** no município, o pagamento dos benefícios sociais e previdenciários ocorre na única lotérica da cidade, localizada no interior de uma loja de variedades. Há longa fila de espera com **pessoas pernoitando na fila** para serem atendidas nas primeiras horas do dia seguinte. De acordo com o promotor, "não há espaço adequado para acomodar todos no interior da loja, de modo que a fila se prolonga até a calçada e rua, fazendo com que todos se sujeitem a sol e chuva". Outra situação bastante comum, segundo o promotor, é a falta de numerário para saque, limitando-se a disponibilidade a um certo valor por pessoa.	Fls. 79-89
Tabatinga	Os promotores de Justiça informaram que os serviços prestados pela **Caixa Econômica Federal**, que concentra os pagamentos de benefícios assistenciais, e **Bradesco**, que efetiva o pagamento dos servidores municipais, são insatisfatórios. As reclamações mais frequentes são a escassez de caixas eletrônicos em efetivo funcionamento e a demora na espera para atendimento.	Fls. 53

Tefé	O Ministério Público Estadual ajuizou a ação civil pública nº 0002532-12.2013.8.04.7500 em face do Município de Tefé, com o objetivo de obrigar a Prefeitura a fiscalizar os estabelecimentos bancários e lotéricas que estão descumprindo a Lei Municipal nº 015/05 e, assim, evitar que os consumidores permaneçam em filas por tempo superior ao permitido.	Fls. 107-108v
Tonantins	Como não há agência da **Caixa Econômica Federal** no município, o pagamento dos benefícios sociais e previdenciários ocorre na única lotérica da cidade. Há longa fila de espera com **pessoas pernoitando na fila** para serem atendidas nas primeiras horas do dia seguinte. Outra situação bastante comum, segundo o promotor, é a falta de numerário para saque, limitando-se a disponibilidade a um certo valor por pessoa.	Fls. 79-89
Uarini	Foram realizadas diligências nos estabelecimentos do **Bradesco** (agência bancária e pontos de atendimento), **CEF** (casa lotérica) e **Banco do Brasil** (agência dos Correios), conforme certidões em anexo. Diante das informações obtidas, a promotora concluiu que "os serviços prestados não atendem qualitativamente às necessidades dos consumidores locais, eis que é comum a falta de dinheiro em todos os locais onde é prestado o serviço bancário, além de tempo de espera desarrazoado nas filas para atendimento".	Fls. 109-116
Urucurituba	O promotor informou que o município não dispõe de agência bancária e que "o serviço não é prestado satisfatoriamente aos consumidores locais, sendo necessário o deslocamento para o município vizinho de Itacoatiara – AM, para resolver problemas bancários, inclusive, os de pequena e média complexidade".	Fls. 129

22. Por sua vez, os promotores dos municípios de Alvarães (fls. 28), Boca do Acre (fls. 66), Guajará (fls. 75), Barcelos (fls. 76), Careiro da Várzea (fls. 103), Iranduba (fls. 151), Canutama (fls. 159), Barreirinha (fls. 161), Barcelos (fls. 163), Autazes (fls. 164) e Anamã (fls. 185) informaram que não possuem procedimentos instaurados sobre o assunto – o que não significa, necessariamente, que os serviços prestados nos respectivos municípios sejam adequados. Os demais promotores não se manifestaram.

23. Durante o ano de 2015, a Procuradoria da República no Amazonas realizou seis edições do **projeto "MPF na Comunidade"**[9]. Nesse período, membros e servidores da instituição deslocaram-se para os municípios de Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Manicoré, Guajará, Ipixuna, Novo Aripuanã e Parintins.

24. Em cada edição, a equipe do projeto inspecionou agências e correspondentes bancários do Banco do Brasil, Bradesco e Caixa Econômica Federal. As principais constatações foram documentadas por meio de relatórios, os quais foram juntados no Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38.

25. Resumidamente, os relatórios das diligências do "MPF na Comunidade" e os termos de declarações colhidos no serviço de atendimento ao cidadão trazem as seguintes informações sobre os serviços bancários prestados nos municípios visitados (novamente relacionados em ordem alfabética):

[9] A proposta do projeto é aproximar o Ministério Público Federal da sociedade, informando e orientando a respeito da atuação da instituição, em especial em localidades onde não há sede física do MPF. Além de disponibilizar os serviços da Sala de Atendimento ao Cidadão, com recebimento de demandas relacionadas às questões que competem ao Ministério Público Federal, também são realizadas audiências públicas, inspeções e apresentadas à população iniciativas como o projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc). Fonte: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/projetos-finalisticos/mpf-na-comunidade/pg.

MUNICÍPIO	PROBLEMAS ENCONTRADOS	FLS. DO IC[10]
Guajará	De acordo com comerciantes, a ausência de uma agência bancária no município é extremamente prejudicial para eles e para a população, na medida em que torna obrigatório o deslocamento para Cruzeiro do Sul/AC em caso de pagamentos e recebimentos acima de R$ 1.000,00. Agência do **Bradesco:** o horário de funcionamento é de 8h às 13h. Segundo os clientes, o atendimento encerra às 13h, dispensando-se quem possui senha, mesmo que esteja no interior da agência. **Como os clientes são obrigados a retornarem no dia seguinte, em alguns casos a senha só consegue ser atendida <u>três dias</u> depois.** O tempo médio de espera para atendimento é de 2 horas, mas frequentemente aguarda-se por tempo superior e até a manhã inteira. Não havia informativo sobre a lei das filas. Não existe atendimento preferencial, pois o único funcionário da agência é o Sr. Ermesson Fidelis da Silva. A rampa de acesso estava danificada e o piso tátil não conduzia ao interior da agência. Por fim, os clientes reclamaram da falta constante de dinheiro e da necessidade de deslocamento para Cruzeiro do Sul/AC. Banco Postal (correspondente bancário do **Banco do Brasil**): a agência de relacionamento está situada no município de Tabatinga, cujo acesso se dá via Manaus, a uma **distância total aproximada de 2.500 quilômetros.** Não por acaso, a unidade tem poucos clientes. Verificou-se, ainda, que a agência dos Correios, onde funciona o Banco Postal, não possui nenhuma estrutura de acessibilidade.	Fls. 259-260 Fls. 279-280 Fls. 281
Ipixuna	A senhora Kátia Maria Barroso, beneficiária de programas sociais, procurou o serviço de atendimento ao cidadão do "MPF na Comunidade" para relatar as suas dificuldades: como não há uma agência bancária da **Caixa Econômica Federal** no município, ela precisa se deslocar todos os anos com o filho, que tem paralisia cerebral, para a agência de Cruzeiro do Sul/AC. Alega que a viagem é cara e **demora dois dias de barco,** além de ser bastante penosa, uma vez que a criança com deficiência fica mais pesada a cada ano que passa.	Fls. 283

[10] Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38.

	Agência do **Bradesco:** no momento da inspeção, foram verificadas as seguintes irregularidades: a agência não possui funcionários suficientes para realizar o atendimento no tempo máximo estabelecido em lei; ausência de informativo sobre a lei das filas; ausência de máquina de senhas; ausência de piso tátil; a rampa de acesso estava danificada.	Fls. 317
Itacoatiara	Agência do **Bradesco:** os clientes presentes no momento da inspeção classificaram o serviço da agência como "péssimo" e reclamaram que o tempo de espera para atendimento pode chegar a **4 horas.** Uma senha retirada por integrante da equipe do "MPF na Comunidade" demorou mais de 1 hora para ser chamada. Não havia informativos sobre a lei das filas. O piso tátil não conduzia ao interior da agência. Agência do **Banco do Brasil:** no momento da inspeção, várias pessoas aguardavam atendimento por mais de 1 hora, conforme senhas fotografadas. Agência da **Caixa Econômica Federal:** foram encontradas muitas pessoas em pé, aguardando atendimento nos caixas sociais. Embora houvesse informativo sobre a lei das filas, não estava sendo respeitado pela agência na ocasião.	Fls. 2-5 (ANEXO II)
Manicoré	Agência do **Bradesco:** dos três caixas eletrônicos instalados, apenas um funcionava para saques. Os clientes reclamaram do tempo de espera para atendimento, que, segundo eles, pode chegar até **4 horas.** Não havia piso tátil instalado. Agência da **Caixa Econômica Federal:** no momento da inspeção, uma cliente exibiu sua senha (VSC303) para demonstrar que estava aguardando por atendimento por mais de 1 hora. Agência do **Banco do Brasil:** dois avisos encontrados na agência chamaram a atenção: "saque máximo sem previsão – R$ 2.000,00" (contrariando frontalmente o art. 2º da Resolução nº 3.695/2009 do Conselho Monetário Nacional[11]); e outro que dizia que, por	Fls. 235-239 Fls. 242-247 Fls. 250-255

[11] Art. 2º É **vedado** postergar saques em espécie de contas de depósitos à vista de valor igual ou inferior a **R$5.000,00 (cinco mil reais)**, admitida a postergação para o expediente seguinte de saques de valor superior ao estabelecido.

	"problemas técnicos", não seriam aceitos títulos e boletos de outros bancos ou do próprio BB, se inferiores a R$ 300,00. No momento da inspeção, um cliente estava aguardando atendimento por aproximadamente 40 minutos.	
Novo Aripuanã	Agência do **Bradesco:** os clientes reclamaram que falta dinheiro nos caixas eletrônicos; que a quantidade de caixas eletrônicos é insuficiente; que o tempo de espera para atendimento é longo e pode chegar a **3 horas,** sendo que **o próprio gerente da agência** reconheceu que, em época de pagamento, o tempo médio de espera para atendimento é de **45 minutos** (em desacordo com o art. 1º, inciso III, da Lei Estadual nº 139/2013[12]). No momento da inspeção, foram verificadas as seguintes irregularidades: não havia funcionários suficientes para realizar o atendimento no tempo máximo estabelecido em lei; ausência de informativo sobre a lei das filas (descumprindo o art. 3º da Lei Estadual nº 139/2013[13]); o piso tátil não conduzia ao interior da agência. Pessoas ouvidas pela equipe do "MPF na Comunidade" informaram que os beneficiários dos programas sociais enfrentam muitas dificuldades para receberem o pagamento. Muitas pessoas não conseguem sacar nos dois dias de atendimento do "Caixa Aqui", sendo obrigadas a se deslocarem para o agência da **Caixa Econômica Federal** no município mais "próximo".	Fls. 312-313 ANEXO III
Parintins	Um correntista do **Banco Bradesco** informou que, por diversas vezes, foi atendido na agência após excessivo tempo de espera (mais de 1 hora). Para comprovar suas alegações, apresentou cópias de suas senhas de atendimento.	Fls. 306-309

[12] "Art. 1.º As agências bancárias situadas no âmbito do Estado do Amazonas colocarão à disposição de seus usuários, pessoal suficiente e necessário no setor de caixas para que o atendimento seja efetivado nos seguintes prazos: (...) III - 25 (vinte e cinco) minutos nos dias de pagamento de servidores públicos municipais, estaduais e federais, não podendo ultrapassar esse prazo, salvo disposição constante no parágrafo único deste artigo".

[13] "Art. 3.º Ficam as agências bancárias obrigadas a divulgar o tempo máximo de espera para atendimento nas hipóteses dos incisos do art. 1º, em local visível e acessível ao público, em suas dependências, através de cartaz com dimensão mínima de 60 (sessenta) centímetros de altura por 50 (cinquenta) centímetros de largura".

	Agência da **Caixa Econômica Federal:** no momento da inspeção, foram constatados os seguintes problemas: refrigeração insuficiente no salão externo de atendimento da agência (área dos terminais de autoatendimento); número deficitário de funcionários para a realização dos diversos tipos de atendimento de atribuição da CEF em tempo razoável.	Fls. 314-315
Rio Preto da Eva	Agência do **Bradesco:** os clientes informaram que o caixa eletrônico não funciona nos finais de semana e que tem sido abastecido com pouco dinheiro. No momento da inspeção, havia pessoas aguardando atendimento por mais de **4 horas, o que é frequente, segundo depoimentos dos clientes presentes na agência.** Não havia piso tátil para permitir a acessibilidade de pessoas com necessidades especiais de visão. Também não havia vaga no estacionamento, assentos ou caixa eletrônico reservados para pessoas com direito a atendimento prioritário. Por fim, não havia informativo sobre a lei das filas, e a máquina de senhas para controle do tempo de espera para atendimento *estava desligada.* Agência do **Banco do Brasil: a funcionária Érica Almeida impediu a fiscalização do MPF.** Agência da **Caixa Econômica Federal: o gerente José Cristiano Patu Souza impediu a fiscalização do MPF.**	Fls. 6-17 (ANEXO II)

26. Ainda no âmbito do Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38, em 27/11/2015, o Sr. Michel de Oliveira Bandeira apresentou uma representação sobre a precariedade do atendimento do correspondente bancário da **Caixa Econômica Federal** no município de Eirunepé (fls. 301-303). Nas suas palavras:

"Atualmente existe apenas um credenciado da Caixa Econômica Federal no município, o qual possui apenas dois caixas para atendimento de todos os beneficiários do Programa Bolsa Família em Eirunepé, situação que vem gerando inúmeros transtornos para essas pessoas, muitas das quais indígenas, que se vêm desamparadas pelos poderes constituídos.

Excelência, tem-se notícia de que no mês de outubro <u>um bebê de colo faleceu na fila de pagamento do Bolsa Família</u>, pois estava no Sol causticante. Esta semana <u>uma senhora deu à luz o filho na mesma fila</u>. As fotos anexadas à presente representação evidenciam a situação de penúria das pessoas na fila do lado de fora da credenciada da Caixa. As pessoas ficam ao relento, sujeitas às intempéries climáticas, sol, calor, chuva e poeira".

27. Posteriormente, o Deputado Estadual Luiz Castrou informou que o recadastramento da senha dos beneficiários do programa Bolsa Família que residem no município de Eirunepé ocorre no município de Envira, a cerca de 88 quilômetros (distância em linha reta). O problema, segundo o Deputado, seria o custo do deslocamento (estimativa de R$ 300,00), excessivamente oneroso para os beneficiários do programa (fls. 310).

28. Ainda sobre a deficiência dos serviços bancários no interior do Amazonas, o MPF havia instaurado **o Procedimento Administrativo nº 1.13.000.001097/2013-97** para apurar a seguinte situação: no município de Pauini, não havia dinheiro suficiente para pagamento aos beneficiários do programa Bolsa Família, realizado pelo correspondente bancário da **Caixa Econômica Federal –** Distribuidora Rio Purus LTDA.

29. No seu depoimento, o representante da Distribuidora esclareceu que a empresa funcionava como CAIXA AQUI, efetuando diversas transações financeiras, inclusive o pagamento do Bolsa Família. Para tanto, a CEF transferia os recursos, através de TED, para a conta-corrente da Distribuidora Rio Purus LTDA na agência 5043 do Bradesco, em Pauini.

30. Ocorre que, segundo o representante, o Bradesco nunca disponibilizava o valor total transferido, alegando que a prioridade seria a folha de pagamento dos servidores públicos. Por fim, o depoente concluiu que a causa do problema "não é a falta de estrutura do posto de pagamento do CAIXA AQUI na Distribuidora Rio Purus, mas a falta de numerário disponibilizado pelo Bradesco, em Pauini".

31. Sobre essa situação, a Direção Regional do **Bradesco** informou que o banco não é o responsável pelo pagamento do programa Bolsa Família. No seu entendimento, a responsabilidade seria exclusiva da Caixa Econômica Federal. Por esta razão, afirmou que não pretendia adotar nenhuma medida para resolver o problema de ausência de numerário no município de Pauni (fls. 61-62).

32. Persistindo o impasse, **o Bradesco decidiu encerrar a conta-corrente do correspondente bancário da Caixa Econômica Federal**, supostamente, "com fundamento estritamente comercial" (ata de reunião de fls. 71).

33. Posteriormente, a CEF comprometeu-se a enviar o recurso mensalmente aos municípios via transportadora de valores, enquanto negociava uma solução definitiva para o problema (fls. 75-76). Porém, tratava-se de mera promessa, sem a respectiva comprovação.

34. Por outro lado, no **Procedimento Preparatório nº 1.13.000.000506/2014-19**, o MPF apurou as circunstâncias da suspensão das operações bancárias do Banco Postal no município de Novo Airão, "sem aviso e sem prazo de retorno das operações".

35. Na prática, os clientes acabaram sendo obrigados a se deslocarem para a agência do BB mais próxima, no município de Manacapuru, a 120 quilômetros de distância. No curso da instrução, **Banco do Brasil** e ECT informaram que houve a suspensão das transações que envolvem numerário na referida unidade "por questões de segurança".

36. Na capital, a situação não é muito diferente. No ano de 2014, o Ministério Público Federal instaurou três procedimentos para apurar o descumprimento da lei das filas por parte da **Caixa Econômica Federal**[14].

37. Um deles, inclusive, foi iniciado a partir de representação formulada pelo Juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, ao julgar o Mandado de Segurança nº 0017433-98.2013.4.01.3200. Na sentença, além de **reconhecer a constitucionalidade da Lei nº 139/2013 do Estado do Amazonas**, o magistrado aventou a possibilidade de o Superintendente da CEF ter cometido ato de **improbidade administrativa,** diante das notícias de descumprimento de princípios e normas garantidoras de direitos de consumidores.

[14] **Inquérito Civil nº 1.13.000.001250/2014-67, Procedimento Preparatório nº 1.13.000.001449/2014-95 e Notícia de Fato nº 1.13.000.001244/2014-18,** todos em anexo, apensados ao Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38.

38. Ainda no município de Manaus, foi constatado o descumprimento da lei das filas nas seguintes agências da Caixa Econômica Federal: Autaz Mirim, Vitória Régia, Encontro das Águas, Aleixo, Barroso e TRT da 11ª Região. Em todas elas, os consumidores aguardaram atendimento por tempo superior ao permitido na Lei Estadual nº 139/2013. Embora tenha sido notificado para prestar informações sobre a situação, por duas vezes, o gerente da agência Vitória Régia não se manifestou.

39. Por fim, merece destaque o ranking de reclamações recebidas pelo Procon Amazonas: entre as instituições financeiras, o **Bradesco** aparece em primeiro lugar, com 5.824 reclamações, entre 01 de janeiro de 2015 e 03 de outubro de 2016. No mesmo período, houve 2.574 reclamações sobre o **Banco do Brasil** (4º colocado) e 415 sobre a **Caixa Econômica Federal** (18ª posição).

40. Em apertada síntese, esses são os fatos que motivaram os órgãos de defesa do consumidor a ajuizarem a presente ação civil pública.

III – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E ADMISSIBILIDADE DO LITISCONSÓRCIO ATIVO

41. Em primeiro lugar, não há dúvidas quanto à legitimidade do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Amazonas para a propositura da presente ação. A Constituição da República de 1988, em seu artigo 127, *caput*, qualifica o Ministério Público como *"instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"*.

42. Mais adiante, a Constituição atribui ao Ministério Público, no artigo 129, inciso III, a função institucional de "*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".*

43. Em sintonia com o texto constitucional, o legislador infraconstitucional expressamente reconheceu a legitimação ativa do Ministério Público da União para promover inquérito civil e ação civil pública para *"a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao* ***consumidor****"* (art. 6º, inciso VII, alínea "c", da Lei Complementar nº 75/93).

44. Da mesma forma, a Lei nº 8.625/93 prevê que incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao consumidor (art. 25, inciso IV, alínea "a").

45. É possível, ainda, o litisconsórcio ativo entre Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos dos Estados, facultando-se ao Poder Público e a outras associações legitimadas habilitarem-se como litisconsortes de qualquer das partes, conforme art. 5º, §§ 2º e 5º da Lei nº 7.347/85[15].

[15] Art. 5º. (...) § 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes. (...) § 5.° Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

46. Por outro lado, ao disciplinar a defesa do consumidor em juízo, a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) estabelece a legitimidade concorrente de *"entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código"*.

47. **É o caso dos Procons, que não possuem personalidade jurídica própria, mas foram criados especificamente para a defesa dos interesses e direitos dos consumidores.**

48. **Por fim, a legitimidade ativa da Defensoria Pública deriva diretamente do texto constitucional, que consagra a instituição como uma das guardiãs da cidadania (art. 134, CF).**

49. Portanto, todos os autores são legitimados para postular em juízo a tutela dos interesses dos consumidores.

IV – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

50. A Justiça Federal é absolutamente competente para processar e julgar ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, que, formalmente, é órgão da União.

51. Esta circunstância, por si só, é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal pelo critério *rationae personae* (art. 109, inciso I, CRFB), de acordo com a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça[16].

[16] STJ, REsp 1.283.737, 4ª Turma, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julg. 22/10/2013. publ. Dje 25/03/2014.

52. Registre-se, ainda, a presença da **Caixa Econômica Federal** no polo passivo da relação processual. Assim, neste caso específico, a natureza jurídica da parte ré (empresa pública federal) encerra a discussão em relação à competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição.

53. Por fim, quanto à competência da Seção Judiciária do Amazonas, incide o disposto no artigo 93, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor[17], pois os danos são de âmbito regional.

V – DO DESCUMPRIMENTO DA LEI DAS FILAS

54. De acordo com o art. 24, inciso VIII, da Constituição da República, a competência para legislar sobre responsabilidade por danos ao consumidor é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Cabe à União legislar sobre normais gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados para atender a suas peculiaridades:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> (...)
> VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao **consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

[17] Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local: (...) II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

55. Assim, no exercício da sua competência legislativa, **o estado do Amazonas editou a Lei nº 139/2013, que dispõe sobre o atendimento aos consumidores em estabelecimentos bancários.**

56. Esse diploma legal estabelece tempo máximo de espera para atendimento, sob pena de multa, escalonada de acordo com o número de infrações (reincidência). Define, ainda, os mecanismos de controle do tempo de permanência do cliente na agência, a serem disponibilizados em todos os estabelecimentos bancários. Confira-se:

> Art. 1º. As agências bancárias situadas no âmbito do Estado do Amazonas colocarão à disposição de seus usuários, pessoal suficiente e necessário no setor de caixas para que o atendimento seja efetivado nos seguintes prazos:
> **I – 15 (quinze) minutos em dias normais;**
> **II – 20 (vinte) minutos às vésperas e após os feriados prolongados;**
> **III – 25 (vinte e cinco) minutos nos dias de pagamento de servidores públicos municipais, estaduais e federais, não podendo ultrapassar esse prazo, salvo disposição constante no parágrafo único deste artigo.**
> Parágrafo único. As agências bancárias que estiverem utilizando todos os caixas disponibilizados para atendimento aos consumidores, terão o prazo, acima estipulado, acrescido em 10 (dez) minutos.
>
> Art. 2º. O controle de atendimento ao consumidor de que trata esta lei será realizado mediante senhas numéricas emitidas pela agência bancária, nas quais constarão:
> I – nome e número de agência bancária;
> II – número da senha;
> III – data e horário de chegada e atendimento no caixa;
> IV – rubrica do funcionário da instituição.
>
> Art. 3º. Ficam as agências bancárias obrigadas a divulgar o tempo máximo de espera para atendimento nas hipóteses dos incisos do art. 1º, em local visível e acessível ao público, em suas dependências, através de cartaz com dimensão mínima de 60 (sessenta) centímetros de altura por 50 (cinquenta) centímetros de largura.

57. Em diversas oportunidades, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a **constitucionalidade** de leis municipais que definem tempo máximo de atendimento ao público e de espera em fila de estabelecimento bancário. De fato, é pacífico o entendimento de que os municípios podem legislar sobre o assunto, por se tratar de questão de interesse local e que diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, conforme a seguinte ementa:

> AGRAVO REGIMENTAL 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. (STF, 2ª Turma, AgR no RE 254.172, Rel. Min Ayres Britto, julg. 17/05/2011, publ. DJe 23/09/2011).

58. Evidentemente, a competência suplementar dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não exclui a competência legislativa dos demais entes federativos. Nesse sentido, o Juízo da 3ª Vara Federal na Seção Judiciária do Amazonas reconheceu a **constitucionalidade da Lei Estadual nº 139/2013**:

> *"Pretende a Impetrante a decretação de nulidade dos atos administrativos (autos de infração) firmados com base na Lei Estadual n. 139/2013, mediante a declaração de sua inconstitucionalidade, por meio do controle difuso, tendo em vista a invasão de competência legislativa; descumprimento do princípio da motivação, da proporcionalidade e razoabilidade; e por não existir justa causa para a fixação de qualquer penalidade em relação à CEF.*

*Como bem destacado na decisão liminar, **não há falar em inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 139/2013**, uma vez que a própria Constituição Federal confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar, concorrentemente, sobre produção e consumo, estabelecendo normas gerais, nos termos do art. 24, inciso V. Com isso, cabe aos Municípios a competência suplementar, tal como previsto no art. 30, inciso II, da Carta Magna".*[18]

59. Registre-se, ainda, que alguns municípios amazonenses promulgaram leis sobre tempo máximo de espera para atendimento bancário, tais como Manaus (Lei nº 167/2005), Parintins (nº 356/2005) e Tefé (Lei nº 015/05), que não divergem substancialmente dos parâmetros estabelecidos na legislação estadual.

60. Pois bem.

61. No Amazonas, a regra tem sido o descumprimento da Lei Estadual nº 139/2013, inclusive na capital Manaus, onde eventuais justificativas de "dificuldades operacionais e logísticas" não fazem sentido.

62. Conforme revelam os documentos que instruem a presente inicial, o tempo de espera para atendimento frequentemente ultrapassa o limite máximo de 35 (trinta e cinco) minutos (em dias de pagamento de servidores públicos, com todos os caixas funcionando).

[18] Sentença proferida no Mandado de Segurança nº 0017433-98.2013.4.01.3200. Visualização em 10/09/2016, sem necessidade de login, por meio do site http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/index.php.

63. Pior do que isso: é comum que os clientes sejam constrangidos a aguardar por mais de uma hora e até mesmo **pernoitar em filas** para serem atendidos.

64. No município de Guajará, por exemplo, onde um atendimento bancário pode demorar até **três dias**, só existe um funcionário do Bradesco, que encerra o expediente pontualmente às 13 horas, ainda que os clientes estejam aguardando no interior da agência.

65. O motivo pelo qual Bradesco, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil não conseguem cumprir a lei das filas é evidente: ausência de investimentos na ampliação dos recursos humanos para fazer frente à demanda de atendimentos.

66. As situações descritas excedem o limite do razoável e até mesmo do aceitável, **revelando o enorme descaso das instituições financeiras com a população do Amazonas**, que sofre com a ausência de pessoal suficiente para assegurar um atendimento bancário digno.

67. Portanto, os réus devem atender os seus clientes dentro do limite máximo de tempo estipulado na legislação estadual, nem que para isso tenham que disponibilizar mais guichês, contratar mais funcionários ou até instalar novas agências.

68. Adotar entendimento contrário seria o mesmo que admitir que as instituições financeiras podem continuar a violar os princípios estabelecidos pelo Código de Defesa do Consumidor e pela Constituição Federal, sem nenhuma reação por parte do Estado.

VI – DO DESCUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO Nº 3.695/2009 DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

69. Compete ao Conselho Monetário Nacional regular a constituição, funcionamento e fiscalização das instituições bancárias, bem como a aplicação das penalidades previstas, nos termos do art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595/64[19].

70. Por sua vez, cabe ao Banco Central cumprir e fazer cumprir as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas (arts. 9º e 10, inciso IX, da Lei nº 4.595/64[20]). Por esta razão, o Bacen deve ser intimado para fiscalizar o cumprimento da decisão judicial.

71. Nesse contexto normativo, o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução nº 3.695/2009, que dispõe acerca de procedimentos relativos à movimentação e à manutenção de contas de depósitos.

72. Em relação ao *prazo* para viabilizar saques em espécie de contas de depósitos à vista, a Resolução 3.695/2009 assim prevê, no seu artigo 2º: *"**é vedado** postergar saques em espécie de contas de depósitos à vista de valor igual ou inferior a **R$5.000,00 (cinco mil reais)**, admitida a postergação para o expediente seguinte de saques de valor superior ao estabelecido".*

---

[19] Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: (...) VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas.

[20] Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional. Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas.

73. Em que pese a clareza da norma, que não faz nenhuma ressalva para "localidades de difícil acesso", os bancos insistem em não disponibilizar numerário suficiente para atender imediatamente todas as solicitações de saque até o limite de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos municípios do interior do Amazonas.

74. No município de Pauini, por exemplo, o promotor de Justiça registrou as suas conclusões sobre os motivos da ausência de numerário para pagamento dos beneficiários do Bolsa Família, com base nos depoimentos do gerente da agência do **Bradesco** e do representante da empresa credenciada pela **Caixa Econômica Federal** para funcionar como correspondente bancário ("Caixa Aqui"):

> *"Ocorre que em Pauini – município do interior do Amazonas com um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano – IDH – estão cadastradas mais de 3.000 (três mil) famílias para receber o benefício em tela. O único representante da Caixa Econômica Federal – banco oficial do Governo Federal e responsável pelo pagamento do Bolsa-Família – é a Distribuidora Rio Purus Ltda.*
>
> *Este estabelecimento comercial possui uma conta corrente no banco BRADESCO (agência Pauini), na qual a Caixa deposita os valores necessários ao pagamento do Bolsa-Família. Em razão da pouca circulação de moeda na cidade, o numerário disponibilizado para a representante do CAIXA AQUI sacar e atender ao Bolsa-Família geralmente é bem abaixo do necessário para atender aos beneficiários do Programa Assistencial. (...)*
>
> *Assim, como sempre coincide o pagamento da Prefeitura e do Estado com o do Bolsa-Família, nunca sobra numerário suficiente para ser sacado pelo representante CAIXA AQUI.*
>
> *No mesmo sentido foi o depoimento do gerente do BRADESCO (cópia anexa) que afirmou que o representante CAIXA AQUI é um cliente como os demais e que não pode reservar moeda em espécie para atendê-lo, ainda que para pagamento do Bolsa-Família, vez que efetua o pagamento dos funcionários da Prefeitura e do Estado, além de atender os demais clientes da cidade, tais como comerciantes e outros correntistas.*

<u>Acrescentou o gerente do BRADESCO que o banco gasta em torno de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) por mês com transporte de valores de Boca do Acre para Pauini.</u> Que a demanda de moeda a fim de atender ao Bolsa-Família acaba por onerar o BRADESCO que sequer possui vínculo com o Bolsa-Família ou com a Caixa Econômica Federal.

Concluiu o gerente do BRADESCO que a Caixa não envia qualquer valor em espécie para Pauini – transferindo o ônus do Programa Bolsa-Família para o BRADESCO que tem a distribuidora representante do CAIXA AQUI como uma correntista pessoa jurídica como outra qualquer. Em decorrência dessa logística precária e da omissão da Caixa Econômica Federal em cumprir a sua missão institucional como prega em seu sítio eletrônico (páginas anexas) <u>o que tem acontecido em Pauini é que os beneficiários do Bolsa-Família se deslocam da zona rural (seringais) e ficam dias perambulando pelas ruas de Pauini, mendigando ajuda, enquanto esperam de forma humilhante para receber o pagamento a que fazem jus</u>". (PA nº 1.13.000.001097/2013-97, em anexo, fls. 16-17).

75. Ocorre que essas dificuldades logísticas e operacionais, apresentadas para tentar justificar o descumprimento da Resolução nº 3.695/2009, são, em última de análise, de *ordem financeira*, o que está em total descompasso com os *lucros bilionários* registrados pelos bancos *a cada trimestre.*

76. Em outras palavras, uma instituição financeira que lucrou R$ 2,4 bilhões só no primeiro semestre de 2016 e outra que lucrou R$ 2,46 bilhões no segundo trimestre do ano (Caixa Econômica e Bradesco, respectivamente) não podem invocar o custo do transporte aéreo para deixar de cumprir as suas obrigações legais.

VII – DA NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS ACESSÍVEIS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

77. Acessibilidade é o direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social, nos exatos termos do art. 53 do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)[21].

78. Ainda de acordo com a definição legal, trata-se da *"possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida"* (art. 3º, inciso I, da Lei nº 13.146/2015).

79. A legislação brasileira é suficientemente clara quanto à obrigatoriedade de se garantir acessibilidade em edificações de uso coletivo, como é o caso das agências e correspondentes bancários. Nesse sentido, dispõe o art. 11 da Lei nº 10.098/2000[22]:

> Art. 11. A construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

[21] Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).
[22] Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, na construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser observados, pelo menos, os seguintes requisitos de acessibilidade:

I – nas áreas externas ou internas da edificação, destinadas a garagem e a estacionamento de uso público, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção permanente;
II – pelo menos um dos acessos ao interior da edificação deverá estar livre de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;
III – pelo menos um dos itinerários que comuniquem horizontal e verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, entre si e com o exterior, deverá cumprir os requisitos de acessibilidade de que trata esta Lei; e
IV – os edifícios deverão dispor, pelo menos, de um banheiro acessível, distribuindo-se seus equipamentos e acessórios de maneira que possam ser utilizados por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.

80. Garantir acessibilidade, porém, mais do que cumprir a lei, significa oferecer dignidade às pessoas com deficiência, pois assegura a todos o direito de ir e vir e o acesso aos serviços bancários[23]. Para alcançar esse objetivo, devem ser superadas barreiras urbanísticas, arquitetônicas, atitudinais, tecnológicas, nas comunicações e na informação[24].

[23] Fonte: Manual de Acessibilidade para Agências Bancárias da Febraban. Disponível em https://www.febraban.org.br/Arquivo/Cartilha/cartilha_arquivos/manual_aces.pdf. Consulta realizada em 11/09/2016.

[24] O Estatuto da Pessoa com Deficiência apresenta as seguintes definições: “Art. 3º. Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se: IV - barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em: a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo; b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados; c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes; d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação; e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas; f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias”.

81. Registre-se que a pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário em todas as instituições e serviços de atendimento ao público (art. 9º, inciso II, do Estatuto da Pessoa com Deficiência), inclusive nas instituições financeiras (art. 1º c/c art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 10.048/2000[25]).

82. Quanto à definição de atendimento prioritário, deve ser observado o artigo 6º do Decreto nº 5.296/2004[26]:

> Art. 5º. Os órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, as empresas prestadoras de serviços públicos e as **instituições financeiras** deverão dispensar atendimento prioritário às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.
>
> (...)
>
> Art. 6º. O atendimento prioritário compreende tratamento diferenciado e atendimento imediato às pessoas de que trata o art. 5º.
>
> §1º. O tratamento diferenciado inclui, dentre outros:
>
> I - assentos de uso preferencial sinalizados, espaços e instalações acessíveis;
> II - mobiliário de recepção e atendimento obrigatoriamente adaptado à altura e à condição física de pessoas em cadeira de rodas, conforme estabelecido nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT;
> III - serviços de atendimento para pessoas com deficiência auditiva, prestado por intérpretes ou pessoas capacitadas em Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e no trato com aquelas que não se comuniquem em LIBRAS, e para pessoas surdocegas, prestado por guias-intérpretes ou pessoas capacitadas neste tipo de atendimento;
> IV - pessoal capacitado para prestar atendimento às pessoas com deficiência visual, mental e múltipla, bem como às pessoas idosas;

[25] Art. 1º. As pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo e os obesos terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei. Art. 2º. (...) Parágrafo único. É assegurada, em todas as instituições financeiras, a prioridade de atendimento às pessoas mencionadas no art. 1º.

[26] Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

V - disponibilidade de área especial para embarque e desembarque de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;
VI - sinalização ambiental para orientação das pessoas referidas no art. 5º;
VII - divulgação, em lugar visível, do direito de atendimento prioritário das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
VIII - admissão de entrada e permanência de cão-guia ou cão-guia de acompanhamento junto de pessoa portadora de deficiência ou de treinador nos locais dispostos no caput do art. 5º, bem como nas demais edificações de uso público e naquelas de uso coletivo, mediante apresentação da carteira de vacina atualizada do animal; e
IX - a existência de local de atendimento específico para as pessoas referidas no art. 5º.

§2º. Entende-se por imediato o atendimento prestado às pessoas referidas no art. 5º, antes de qualquer outra, depois de concluído o atendimento que estiver em andamento, observado o disposto no inciso I do parágrafo único do art. 3º da Lei nº10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso).

(...)

§4º. Os órgãos, empresas e instituições referidos no caput do art. 5º devem possuir, pelo menos, um telefone de atendimento adaptado para comunicação com e por pessoas portadoras de deficiência auditiva.

83. Em 16 de outubro de 2008, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) assinou um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos de São Paulo e Minas Gerais e também a Secretaria Especial de Direitos Humanos na Presidência da República (SEDH), sobre condições gerais de acessibilidade e atendimento para pessoas com deficiência[27].

[27] A íntegra do documento está disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/arquivos/inclusao-para-pessoas-com-deficiencia/acessibilidade/acessibilidade-instituicoes-financeiras/atuacao/TAC-FEBRABAN. Visualização em 11/09/2016.

84. O TAC prevê as seguintes obrigações para assegurar condições de acessibilidade e atendimento prioritário para pessoas com deficiência: disponibilização de rampas de acesso ou equipamentos eletromecânicos de deslocamento vertical; adaptação de mobiliário; instalação de assentos de uso preferencial, devidamente sinalizados; destinação e sinalização de vagas reservadas nos estacionamentos, quando essa comodidade estiver disponível para os clientes em geral; instalação de sanitários adaptados para usuário de cadeira de rodas; e adaptação de terminais de autoatendimento (cláusula quinta).

85. O prazo para adaptação seria gradual. Porém, até janeiro de 2010, todas as agências dos bancos controlados pela União (inclusive Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) deveriam ser acessíveis a pessoas com deficiência (cláusula sexta do TAC).

86. Outras cláusulas dizem respeito à instalação de terminais de autoatendimento acessíveis (cláusula sétima), além de medidas para garantir o atendimento a pessoas com deficiência visual (cláusula décima) e auditiva (cláusula décima segunda).

87. **É importante ressaltar que Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Bradesco aderiram ao TAC, conforme o ANEXO I do instrumento (relação de bancos aderentes**), mas só os bancos controlados pela União comprometeram-se com adesão nacional, isto é, em todas as unidades da Federação.

88. Porém, no interior do Amazonas, não houve grandes avanços em relação ao cumprimento dos deveres de acessibilidade pelos bancos. Nas diligências realizadas durante o projeto "MPF na Comunidade", não foi identificado nenhum estabelecimento bancário que cumprisse *todos* os requisitos previstos no TAC e na legislação (Lei nº 10.098/2000 e Decreto nº 5.296/2004). Pelo contrário, nem as obrigações mais simples, como instalação de rampa de acesso e piso tátil, haviam sido cumpridas integralmente.

89. Em pelo menos cinco municípios (Juruá, Eirunepé, Beruri, Novo Airão e Santo Antônio do Içá), registrou-se que as instalações dos postos de atendimento são completamente precárias, sujeitando todos os clientes (com deficiência ou não) a longas filas de espera na *parte de fora* dos estabelecimentos.

90. **As pessoas ficam ao relento, sujeitas a intempéries climáticas, sol, calor, chuva e poeira**. **Foi noticiado que, no município de Eirunepé, um bebê de colo faleceu e uma mulher deu à luz na fila de pagamento do Bolsa Família.**

91. Portanto, o que se pretende é uma verdadeira mudança de patamar de qualidade dos serviços bancários no Amazonas. Ou seja: instalações pequenas e inadequadas, sem as mínimas condições para oferecer um atendimento digno aos consumidores, deveriam ser substituídas por estabelecimentos bancários acessíveis, adaptados para acomodar todas as pessoas, com ou sem deficiência, garantindo-se a estas atendimento prioritário, que compreende tratamento diferenciado e atendimento imediato, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 5.296/2004.

VIII - DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS BANCOS: DEVER DE INDENIZAR DANOS MORAIS COLETIVOS

92. As relações de consumo de natureza bancária ou financeira devem ser protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor. Esse foi o entendimento do Plenário do STF, que, por maioria, julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade do art. 3º, §2º, do CDC[28], formulado pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Consif) na Adin 2591.

93. Após o acolhimento de embargos de declaração oferecidos pelo Procurador-Geral da República, a ementa do acórdão passou a ter o seguinte conteúdo, excluídos enunciados em relação aos quais não havia consenso:

> ART. 3º, § 2º, DO CDC. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5o, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.
>
> 1. **As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor.**
>
> 2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito.
>
> 3. Ação direta julgada improcedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI 2591 ED, Rel. Min. Eros Grau, julg. 14/12/2006, publ. DJ 13/04/2007).

[28] Art. 3° 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. (...) § 2° 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.

94. O Superior Tribunal de Justiça adotou o mesmo entendimento, conforme o enunciado da súmula 297: *"o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras".*

95. Sendo assim, é direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços bancários, sendo esse um serviço de relevância pública, bem como a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, em caso de má prestação do serviço (art. 6º, incisos VI e X, do CDC[29]).

96. De acordo com o artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor[30], o fornecedor de serviços deve responder, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços.

97. **Além de objetiva, a responsabilidade civil no âmbito das relações de consumo é solidária**, devendo alcançar todos os participantes da cadeia de fornecimento, conforme o artigo 7º, parágrafo único, do CDC[31].

98. Esse é o entendimento consolidado na jurisprudência do STJ, conforme julgado recente, assim ementado:

---

[29] Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...) VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos; (...) X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.
[30] Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.
[31] Art. 7°. (...) Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

> RECURSO ESPECIAL. ASSALTO CONTRA-CARRO FORTE QUE TRANSPORTAVA MALOTES DO SUPERMERCADO INSTALADO DENTRO DO SHOPPING CENTER. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. ART. 14 DO CDC. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE TODOS DA CADEIA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. CONSUMIDOR BYSTANDER. ART. 17 DO CDC.
>
> 1. O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 14, referindo-se ao fornecedor de serviços em sentido amplo, estatui a responsabilidade objetiva deste na hipótese de defeito na prestação do serviço, atribuindo-lhe o dever reparatório, desde que demonstrado o nexo causal entre o defeito do serviço e o acidente de consumo (fato do serviço), do qual somente é passível de isenção quando houver culpa exclusiva do consumidor ou uma das causas excludentes de responsabilidade genérica - força maior ou caso fortuito externo. 2. **Nesse contexto consumerista, o campo de incidência da responsabilidade civil ampliou-se, pois passou a atingir não apenas o fornecedor diretamente ligado ao evento danoso, mas toda a cadeia de produção envolvida na atividade de risco prestada.** 3. Ademais, a responsabilidade civil objetiva, por acidente de consumo, não alcança apenas o consumidor, previsto no artigo 2º do CDC, mas também, e principalmente, aqueles elencados no art. 17 do mesmo diploma legal. 4. Assim, é também responsável o Supermercado, instalado dentro de shopping center, em caso de assalto à transportadora de valores que retirava malotes de dinheiro daquele estabelecimento pela lesão provocada ao consumidor bystander, ocasionada por disparo de arma de fogo. 5. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ, 4ª Turma, REsp 1.327.778, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julg. 02/08/2016, publ. DJe 23/08/2016).

99. Por outro lado, a Resolução nº 3.954/2011 do Conselho Monetário Nacional altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes bancários. De acordo com o artigo 2º da Resolução[32], **a instituição financeira assume inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos clientes e usuários,** uma vez que o correspondente atua por conta e sob as diretrizes da instituição contratante.

[32] Art. 2º O correspondente atua por conta e sob as diretrizes da instituição contratante, que assume inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos clientes e usuários por meio do contratado, à qual cabe garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança e o sigilo das transações realizadas por meio do contratado, bem como o cumprimento da legislação e da regulamentação relativa a essas transações.

100. Cabe, aqui, uma breve explicação: correspondentes bancários são pequenos estabelecimentos comerciais que, atuando em nome dos bancos, oferecem alguns serviços bancários e de pagamentos[33], inclusive em locais não atendidos pela rede bancária convencional, permitindo a expansão geográfica do sistema de meios de pagamento.

101. Normalmente são casas lotéricas, farmácias, supermercados e outros estabelecimentos varejistas que agregam o serviço bancário. Muitos criticam o credenciamento de correspondentes bancários no lugar da abertura de novas agências, afirmando os bancos têm lançado mão deste artifício como uma forma de *terceirização de mão de obra*, a fim de reduzir seus custos e aumentar seus lucros. [34]

102. Portanto, as instituições financeiras são responsáveis pelos inúmeros transtornos e constrangimentos a que são submetidos os seus clientes, que, especialmente no interior, são obrigados a permanecerem em longas filas de espera, muitas vezes ao relento, do lado de fora do estabelecimento, para receberem o pagamento de benefícios assistenciais ou para realizar um simples saque, quando há numerário suficiente disponível.

103. **Cabe ressaltar que o nexo de causalidade é estabelecido independentemente se o atendimento é realizado <u>diretamente ou por meio de correspondentes bancários</u>, nos termos do art. 7º, parágrafo único, do CDC c/c art. 2º da Resolução CMN 3.954/2011.**

---

[33] As atividades que podem ser desempenhadas por correspondentes bancários estão elencadas no artigo 8º da Resolução CMN nº 3.954/2011.

[34] Fonte: http://www.conjur.com.br/2011-nov-26/correspondente-bancario-regulado-apenas-resolucao-banco-central. Consulta realizada em 12/09/2016.

104. Assim, diante das circunstâncias, para definir a responsabilidade civil dos bancos, resta somente apurar o *an debeatur* e o *quantum debeatur* dos danos causados aos consumidores pela má prestação do serviço.

105. É possível afirmar que **a situação está longe de ser um "mero aborrecimento" para milhões de usuários de serviços bancários.** Afinal, o tratamento degradante que é dispensado aos consumidores amazonenses merece uma justa reparação, que não pode ser dissociada do seu aspecto punitivo-pedagógico, em face da conduta reprovável dos bancos.

106. Nada justifica o reiterado descumprimento dos deveres previstos na legislação (Lei Estadual nº 139/2013, Resolução CMN nº 3.695/2009, Lei nº 10.098/2000 e Decreto nº 5.296/2004), que ocorre em grande parte dos municípios investigados, permitindo concluir que se trata de uma situação generalizada.

107. Ora, o isolamento geográfico não serve como desculpa para que o Amazonas seja tratado como um ente federativo de menos importância, onde os seus cidadãos possuem menos direitos. Não se pode tolerar tamanha discriminação!

108. Os transtornos causados pela má prestação dos serviços bancários são suportados indistintamente por um número indeterminado de pessoas. Por isso, é cabível a condenação dos réus ao pagamento de quantias a título de **indenização por danos morais difusos**, por se tratar de lesão de natureza não patrimonial, decorrente da violação de direitos, interesses ou valores jurídicos inerentes a toda coletividade, de forma indivisível.

109. O cabimento do pedido de indenização por danos morais, em sede de tutela coletiva, possui previsão expressa na própria Lei da Ação Civil Pública (art. 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/85) e no Código de Defesa do Consumidor (art. 6º, inciso VI, da Lei nº 8.078/90):

> Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por **danos morais** e patrimoniais causados:
> (...)
> **II - ao consumidor;**
> (...)
> **IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo**.
>
> Art. 6º São direitos básicos do consumidor:
> (...)
> VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e **morais,** individuais, **coletivos e difusos.**

110. Sobre a reparação do dano moral coletivo, veja-se o que dizem, respectivamente, Carlos Alberto Bittar e Luis Gustavo Grandinetti de Carvalho:

> *" ...chega-se a conclusão de que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado circulo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial." (in: Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro, RT, vol. 12)*
>
> *"O Direito se preocupou durante séculos com os conflitos intersubjetivos. A sociedade de massas, a complexidade das relações econômicas e sociais, a percepção da existência de outros bens jurídicos vitais para a existência humana, deslocaram a preocupação jurídica do setor privado para o setor público; do interesse individual para o interesse difuso ou coletivo; do dano individual para o dano difuso ou coletivo. Se o dano individual ocupou tanto e tão profundamente o Direito, o que dizer do dano que atinge um número considerável de pessoas?*

> *É natural que o Direito se volte, agora, para elucidar as intrincadas relações coletivas e difusas e especialmente à reparação de um dano que tenha esse caráter." (in: CARVALHO, Luis Grandinetti Castanho de. Responsabilidade por dano não patrimonial e interesse difuso (dano moral coletivo). Revista da Emerj – Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, vol. 3, nº 9).*

111. Ao julgar recurso especial interposto em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, a 3ª Turma do STJ manteve a condenação do Banco Itaú Unibanco S/A ao pagamento de **indenização por danos morais coletivos em decorrência do atendimento inadequado aos clientes prioritários**.

112. Na espécie, o atendimento às pessoas idosas, com deficiência física ou dificuldade de locomoção, era realizado somente no segundo andar da agência bancária, o que obrigava esses consumidores a subirem três lances de escada.

113. Em seu voto, o Ministro Relator Massami Uyeda consignou que *"a dicção do artigo 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor é clara ao possibilitar o cabimento de indenização por danos morais aos consumidores, tanto de ordem individual quanto coletivamente".* A indenização foi fixada no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), sendo importante ressaltar que se tratava de *uma única agência.*

114. A decisão foi unânime e o acórdão foi publicado com a seguinte ementa:

> RECURSO ESPECIAL - DANO MORAL COLETIVO - CABIMENTO - ARTIGO 6º, VI, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - REQUISITOS – RAZOÁVEL SIGNIFICÂNCIA E REPULSA SOCIAL - OCORRÊNCIA, NA ESPÉCIE - CONSUMIDORES COM DIFICULDADE DE LOCOMOÇÃO - EXIGÊNCIA DE SUBIR LANCES DE ESCADAS PARA ATENDIMENTO - MEDIDA DESPROPORCIONAL E DESGASTANTE - INDENIZAÇÃO - FIXAÇÃO PROPORCIONAL – DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO - RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

> I - A dicção do artigo 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor é clara ao possibilitar o cabimento de indenização por danos morais aos consumidores, tanto de ordem individual quanto coletivamente.
> II - Todavia, não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores que pode acarretar dano moral difuso. É preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva. Ocorrência, na espécie.
> III - Não é razoável submeter aqueles que já possuem dificuldades de locomoção, seja pela idade, seja por deficiência física, ou por causa transitória, à situação desgastante de subir lances de escadas, exatos 23 degraus, em agência bancária que possui plena capacidade e condições de propiciar melhor forma de atendimento a tais consumidores.
> IV - Indenização moral coletiva fixada de forma proporcional e razoável ao dano, no importe de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).
> V - Impõe-se reconhecer que não se admite recurso especial pela alínea "c" quando ausente a demonstração, pelo recorrente, das circunstâncias que identifiquem os casos confrontados.
> VI - Recurso especial improvido. (STJ, 3ª Turma, REsp 1.221.756, Rel. Min. Massami Uyeda, julg. 02/02/2012, publ. DJe 10/02/2012).

115. Por outro lado, a doutrina moderna tem admitido a possibilidade de condenação ao pagamento de **indenização por dano social**, além dos danos materiais, morais e estéticos. Parece claro que a reparação do dano social somente pode ser exigida em *situações excepcionais*, diante de atos negativamente exemplares, que extrapolam a esfera individual dos consumidores.

116. Danos sociais estão associados a uma diminuição do índice de qualidade de vida da população, como ensina Antônio Junqueira de Azevedo:

> *"Portanto, a nossa tese é bem clara: a responsabilidade civil deve impor indenização por danos individuais e por danos sociais. Os danos individuais são os patrimoniais, avaliáveis em dinheiro, - danos emergentes e lucros cessantes -, e os morais, - caracterizados por exclusão e arbitrados como compensação para a*

dor, para lesões de direito de personalidade e para danos patrimoniais de quantificação precisa impossível. Os danos sociais, por sua vez, são lesões à sociedade, no seu nível de vida, tanto por rebaixamento de seu patrimônio moral - principalmente a respeito da segurança - quanto por diminuição por dolo ou culpa grave, especialmente, repetimos, se atos que reduzem as condições coletivas de segurança, e de indenização dissuasória, se atos em geral de pessoa jurídica, que trazem uma diminuição do índice de qualidade de vida da população" (Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: FILOMENO, José Geraldo Brito; WAGNER JR., Luiz Guilherme da Costa; GONÇALVES, Renato Afonso (coord.). O Código Civil e sua interdisciplinaridade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 376).

117. Registre-se que, ao interpretar o artigo 944 do Código Civil, o Conselho da Justiça Federal admitiu que os danos sociais também devem ser indenizados: *"a expressão 'dano' no art. 944 abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também os **danos sociais**, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas"* (Enunciado 456, aprovado na V Jornada de Direito Civil).

118. Recentemente, passou-se a fazer distinção antes inédita na doutrina e jurisprudência. O que antes se chamava de dano moral coletivo, hoje é utilizado apenas para delimitar os danos de ordem extrapatrimonial em que as vítimas podem ser individualizadas, ao passo que o dano difuso, em que não se pode individualizar as vítimas, sendo um dano causado a toda uma coletividade, passa a ser denominado dano social.

119. Os danos causados pela precariedade do atendimento são difusos, pois atingem todos os possíveis usuários de serviços bancários.

120. **Portanto, a indenização por danos morais coletivos a ser arbitrada deve contemplar os prejuízos de vítimas que poderiam ser individualizadas – pessoas que pernoitaram em filas para serem atendidas, por exemplo – e a lesão à sociedade, pois um número indeterminado de pessoas experimenta uma diminuição do seu padrão de vida por não ter acesso a um serviço bancário de qualidade.**

121. Por conta da extensão do dano, a responsabilidade civil dos bancos não se restringe ao sofrimento individual de cada uma das vítimas. Ao mesmo tempo, é inviável indenizar todas as pessoas direta ou indiretamente prejudicadas. Logo, a única solução possível é reverter o valor da condenação para um fundo específico, como prevê o art. 13 da Lei nº 7.347/85[35].

122. Atualmente, a ideia de "reconstituição dos bens lesados", referida na parte final do artigo 13, tem sido flexibilizada para se considerar como objetivo da indenização e do fundo não somente a reparação daquele bem lesado específico, mas de bens a ele relacionados.

123. É como entende, por exemplo, Hugo Nigro Mazzili ao comentar o objetivo do fundo:

[35] Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

> *"O objetivo inicial do fundo era gerir recursos para a reconstituição dos bens lesados. Sua destinação foi ampliada: pode hoje ser usado para a recuperação dos bens, promoção de eventos educativos e científicos, edição de material informativo relacionado com a lesão e modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução da política relacionada com a defesa do interesse desenvolvido.*
> *A doutrina se refere ao fundo de reparação de interesses difusos como fluid recovery, ou seja, alude ao fato de que deve ser usado com certa flexibilidade, para uma reconstituição que não precisa ser exatamente à da reparação do mesmo bem lesado". (A defesa dos interesses difusos em juízo, 9ª ed., Saraiva, 1997. p. 153-154).*

124. A indenização por danos morais coletivos, neste caso específico, deve ser revertida para o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, criado pela Lei nº 2.228/94. Só assim é possível garantir que seus recursos sejam aproveitados, de forma difusa, em benefício da população do Amazonas.

125. Aliás, por se tratarem de fatos graves, acredita-se que a indenização deve alcançar um valor significativo, que pode ser utilizado para transformar profundamente a realidade dos municípios do interior. É possível até que alguns problemas que hoje dificultam a prestação dos serviços bancários sejam resolvidos, como o acesso à internet, por exemplo.

126. **Para tanto, é fundamental que a aplicação dos recursos seja acompanhada por representantes do Ministério Público Federal e Estadual, mesmo porque a lei exige a sua participação nos conselhos gestores dos fundos (art. 13 da Lei nº 7.347/85).**

127. O valor da indenização deve ser arbitrado judicialmente, **em valor não inferior a R$ 700.000.00 (setecentos milhões de reais)**, pelos motivos que vamos expor a seguir.

128. **O Amazonas possui 2.320.326 (dois milhões, trezentos e vinte mil, trezentos e vinte e seis) eleitores**, dos quais 1.257.129 (um milhão, duzentos e cinquenta e sete mil, cento e vinte e nove) são domiciliados na capital e 1.063.197 (um milhão, sessenta e três mil, cento e noventa e sete) no interior[36].

129. O alistamento eleitoral é obrigatório para maiores de dezoito anos e facultativo para analfabetos, potenciais eleitores entre dezesseis e dezoito anos e para menores de setenta anos (art. 14, §1º, incisos I e II, CF[37]).

130. Portanto, é razoável supor que **2.320.326 (dois milhões, trezentos e vinte mil, trezentos e vinte e seis) seja o número aproximado de usuários de serviços bancários no estado**, que, naturalmente, deve ser superior ao número de correntistas (todo correntista é usuário de serviços bancários, mas a recíproca não é verdadeira).

131. Uma pesquisa na jurisprudência do STJ revela que o valor da indenização por danos morais *individuais* causados por mau atendimento, em casos semelhantes, que ultrapassam "o limite do razoável", não costuma ultrapassar o patamar de R$ 4.000,00 (quatro mil reais):

> AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ESPERA EM FILA DE BANCO POR MAIS DE UMA HORA.TEMPO SUPERIOR AO FIXADO POR LEGISLAÇÃO LOCAL. INSUFICIÊNCIA DA SÓ INVOCAÇÃO LEGISLATIVA ALUDIDA. PADECIMENTO MORAL, CONTUDO,EXPRESSAMENTE ASSINALADO PELA SENTENÇA E PELO ACÓRDÃO, CONSTITUINDO FUNDAMENTO FÁTICO INALTERÁVEL POR ESTA CORTE (SÚMULA 7/STJ).INDENIZAÇÃO DE R$ 3.000,00, CORRIGIDA DESDE A DATA DO ATO DANOSO (SÚMULA 54/STJ).

---

[36] Fonte: http://g1.globo.com/am/amazonas/eleicoes/2016/noticia/2016/08/japura-e-cidade-com-menor-n-de-eleitores-do-amazonas-com-4438.html. Consulta realizada em 15/09/2016.

[37] Art. 14. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

> **1 - A espera por atendimento em fila de banco quando excessiva ou associada a outros constrangimentos, e reconhecida faticamente como provocadora de sofrimento moral, enseja condenação por dano moral.** 2 - A só invocação de legislação municipal ou estadual que estabelece tempo máximo de espera em fila de banco não é suficiente para desejar o direito à indenização, pois dirige a sanções administrativas, que podem ser provocadas pelo usuário. 3 - Reconhecidas, pela sentença e pelo Acórdão, as circunstâncias fáticas do padecimento moral, prevalece o julgamento da origem (Súmula 7/STJ). 4 - **Mantém-se, por razoável, o valor de 3.000,00**, para desestímulo à conduta, corrigido monetariamente desde a data do evento danoso (Súmula 54/STJ), ante as forças econômicas do banco responsável e, inclusive, para desestímulo à recorribilidade, de menor monta, ante aludidas forças econômicas. 5 - Recurso Especial improvido. (STJ, 3ª Turma, REsp 1.218.497, Rel. Min. Sidnei Beneti, julg. 11/09/2012, publ. DJe 17/09/2012).

> ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - DOCUMENTO DE LICENCIAMENTO DE VEÍCULO AUTOMOTOR FORNECIDO COM O ANO DE EXERCÍCIO ERRADO - VERIFICAÇÃO EM BLITZ POLICIAL - APREENSÃO DO VEÍCULO - CARACTERIZAÇÃO DE DANO MORAL. 1. Não há falar que a apreensão do veículo em blitz por estar o documento de licenciamento fornecido com o ano de exercício errado é um "transtorno corriqueiro". "Os simples aborrecimentos triviais aos quais o cidadão encontra-se sujeito devem ser considerados como os que não ultrapassem o limite do razoável, tais como: a longa espera em filas para atendimento, a falta de estacionamentos públicos suficientes, engarrafamentos etc." (REsp 608.918/RS, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 20.5.2004, DJ 21.6.2004, p. 176.) 2. Não resta dúvida, no presente caso, que o proprietário do veículo sofreu desconforto e constrangimento bastantes para se impor uma compensação pelo infortúnio, que deve ter finalidade compensatória e punitiva, sem patrocinar o enriquecimento sem causa. Recurso especial provido em parte, para determinar a **condenação em danos morais no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais)** e honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação. (STJ, 2ª Turma, REsp 1.181.395, Rel. Min Humberto Martins, julg. 20/04/2010, publ. DJe 29/04/2010).

132. Para não se distanciar da razoabilidade, podemos trabalhar com um décimo do valor máximo admitido para os danos individuais e, a partir daí, calcular o valor dos danos morais coletivos, multiplicando-se pelo número de potenciais vítimas.

133. Assim, se cada usuário de serviço bancário do interior faz jus a uma indenização de R$ 400,00, em Manaus, onde os problemas não são tão graves, admite-se que o valor adequado e suficiente para compensar os transtornos sofridos pelos consumidores seria a metade (R$ 200,00 por usuário).

134. Dessa forma, chega-se a um **valor total de aproximadamente R$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais)**[38], a ser dividido da seguinte forma: R$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) para a Caixa Econômica Federal, o mesmo valor de R$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) para o Bradesco e R$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) para o Banco do Brasil. O valor menor para o último se deve ao fato de, no curso das investigações, ter sido o banco que registrou menos denúncias de irregularidades.

135. Em âmbito nacional, CEF e Bradesco aparecem com mais reclamações consideradas "procedentes" (3º e 4º lugares, respectivamente, no ranking divulgado pelo Banco Central[39]). Enquanto isso, o BB é apenas o 6º colocado, com 1.886 reclamações, contra 4.022 da CEF e 3.714 do Bradesco, só no primeiro semestre de 2016.

136. Pode-se concluir, então, que apesar dos inúmeros problemas identificados[40], o Banco do Brasil está em melhor situação do que os outros dois réus em relação ao cumprimento de seus deveres legais.

---

[38] R$ 400,00 x 1.063.197 eleitores no interior = R$ 425.278.800,00. R$ 200,00 x 1.257.129 eleitores na capital = R$ 251.425.800,00. Total: R$ 425.278,80 + R$ 251.425.800,00 (eleitores/usuários de serviços bancários no interior e na capital, respectivamente) = R$ 676.704.600,00.

[39] Fonte: https://www.bcb.gov.br/ranking/index.asp. Consulta realizada em 12/09/2016.

[40] Em Parintins, seus correntistas organizaram um abaixo-assinado para denunciar o descumprimento da lei das filas pelo banco; em Manicoré, havia um cartaz na agência com os seguintes dizeres: "saque máximo sem previsão – R$ 2.000,00", contrariando frontalmente a Resolução CMN nº 3.695/2009; em Rio Preto da Eva, uma funcionária impediu o acesso da equipe do "MPF na Comunidade" ao interior da agência; etc.

137. Por fim, registre-se que FGV Projetos e o Superior Tribunal de Justiça promoveram o "I Seminário Ombudsman como Forma de Desjudicialização dos Conflitos na Relação de Consumo", em parceria com a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), entre os dias 12 e 13 de setembro de 2016.

138. Um dos objetivos do encontro seria "construir uma base para a implantação do serviço de ombudsman nos bancos brasileiros", tendo em vista que as questões bancárias respondem por quase 40% do movimento do Judiciário. [41]

139. No primeiro dia do evento, o diretor de relações institucionais do Banco Central, Isaac Sidney Menezes Ferreira, destacou que *"a desjudicialização pode contribuir para a redução de custos e de riscos no Sistema Financeiro Nacional"* e que *"a tão almejada estabilidade econômica também pode ser diretamente beneficiada pela adoção de soluções alternativas nas disputas bancárias"*.

140. Ao defender a criação de um novo modelo de resolução de conflitos, com a participação de um *ombudsman* bancário, o representante da Febraban declarou que o sistema bancário brasileiro origina muitos conflitos, aduzindo que *"isso ocorre porque não temos ideia de quanto custa essa cultura da conflituosidade no ambiente das nossas empresas. Quem primeiro deve combatê-la é quem oferece o produto ou serviço. Entretanto, essa é uma mudança que precisa de tempo. E é o que esperamos que possa acontecer"*[42].

---

[41] Fonte: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Not%C3%Adcias/Not%C3%Adcias/Ombudsman-banc%C3%A1rio-%C3%A9-alternativa-%C3%A0-sobrecarga-do-Judici%C3%A1rio,-diz-Laurita-Vaz. Acesso em 15/09/2016.

[42] Fonte: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunicação/Not%C3%Adcias/Not%C3%Adcias/Seminário-chega-ao-fim-com-propostas-para-regulamentar-atuação-do-ombudsman. Acesso em 15/09/2016.

141. Se por um lado é verdade que os métodos de solução alternativa de conflitos devem ser incentivados, estimulando-se a autocomposição, especialmente por meio de mediação ou conciliação (artigos 165-175 do CPC), por outro lado, **não há como deixar de reconhecer que os conflitos só existem porque as instituições financeiras insistem em descumprir suas obrigações legais.**

142. Portanto, o pagamento de indenização por danos morais coletivos é medida que se impõe, sendo certo que a condenação deve cumprir uma dupla função: compensatória para a coletividade e punitiva para o ofensor, servindo como um desestímulo à reiteração da conduta lesiva.

IX – DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

143. O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 6º, inciso VIII, prevê como direito do consumidor *"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*".

144. Nesse sentido, mesmo em sede de ação coletiva, é cabível a inversão do ônus da prova, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TELEFONIA. COBRANÇA INDEVIDA DE TARIFAS. OFENSA AO ART. 535. DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ANATEL. LEGITIMIDADE PASSIVA. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA. DANO LOCAL. DEMANDA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. ANÁLISE DOS REQUISITOS. NECESSIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADOS. SÚMULA 182/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

(...)

V. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "o Ministério Público, no âmbito de ação consumerista, faz jus à inversão do ônus da prova, a considerar que o mecanismo previsto no art. 6º, inc. VIII, do CDC busca concretizar a melhor tutela processual possível dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos e de seus titulares - na espécie, os consumidores -, independentemente daqueles que figurem como autores ou réus na ação" (STJ, REsp 1.253.672/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/08/2011). Nesse sentido: STJ, AgRg no REsp 1.300.588/RJ, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/05/2012; STJ, AgRg no REsp 1.241.076/RS, Rel. Ministro PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, DJe de 09/10/2012.

VI. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em regra, a análise dos requisitos necessários à concessão da antecipação dos efeitos da tutela ou do deferimento da inversão do ônus da prova demanda o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. (...) (STJ, 2ª Turma, AgRg no REsp 1.318.862, Rel. Min. Assusete Magalhães, publ. 18/02/2016, publ. DJe 01/03/2016).

145. Estabelece a lei dois requisitos alternativos para que o juiz promova a inversão do ônus da prova: a verossimilhança da alegação ou a hipossuficiência do consumidor, segundo as regras ordinárias de experiência. A par da clareza do texto legal, a doutrina e a jurisprudência têm entendido que basta apenas a presença de um dos requisitos acima para que o juiz inverta o ônus probatório em benefício do consumidor.

146. Para tanto, tem o julgador uma discricionariedade regrada, pois dispõe de independência para verificar a presença dos requisitos ao analisar o caso concreto. Uma vez convencido da presença de um destes requisitos, a lei traz como consequência seja determinada a inversão do ônus da prova.

147. No presente caso, embora desnecessária a cumulatividade, constata-se claramente a presença dos dois requisitos acima. A verossimilhança das alegações encontra farto amparo na documentação existente nos diversos procedimentos extrajudiciais que embasam esta ação. A hipossuficiência dos consumidores está igualmente comprovada, seja no aspecto técnico e de informações, seja no aspecto econômico.

148. Apenas para argumentar, registre-se que o Novo Código de Processo Civil reproduz a distribuição do ônus probatório entre autor (quanto ao fato constitutivo de seu direito) e réu (quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor) do CPC-73, abrindo-se, porém, no artigo 373, §1º, a possibilidade de aplicação da *teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova* pelo juiz no caso concreto. Segundo essa teoria, o ônus incumbe a quem tem melhores condições de produzir a prova, diante das circunstâncias fáticas presentes no caso concreto.

149. Confira-se a atual redação da norma processual que disciplina a distribuição do ônus da prova:

> Art. 373. O ônus da prova incumbe:
>
> I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;
>
> II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.
>
> § 1º. Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.
>
> § 2º. A decisão prevista no § 1º deste artigo não pode gerar situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil.

150. Assim, diante da acusação de que os bancos não oferecem um serviço adequado à população, não há que se falar em *dificuldade excessiva* para a demonstração do fato contrário.

151. Bastaria a apresentação de um simples relatório, contendo informações precisas e detalhadas sobre o atendimento das exigências legais em todos os estabelecimentos que realizam atendimento bancário, em cada município do Amazonas. Caso contrário, devem ser acolhidos como verdadeiros os fatos alegados na inicial.

152. Tanto é assim que o Termo de Ajuste de Conduta da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) com o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos de São Paulo e Minas Gerais e também a Secretaria Especial de Direitos Humanos na Presidência da República (SEDH), sobre condições gerais de acessibilidade e atendimento para pessoas com deficiência, atribui aos bancos o dever de demonstrar o cumprimento das obrigações previstas no acordo, conforme cláusula sexta, parágrafo primeiro, *in verbis*:

> **"CLÁUSULA SEXTA.** As adaptações arquitetônicas previstas nas cláusulas anteriores serão promovidas pelos Bancos Aderentes, a fim de se adequarem integralmente aos conteúdos específicos das normas técnicas da ABNT (NBRs 9050, 15250, 13994 e NM 313 ou outras que a substituírem), a serem desenvolvidas segundo o cronograma abaixo indicado:
> (...)
> Parágrafo primeiro. No vencimento final de cada período, os bancos fornecerão diretamente aos Compromissários as listas das Agências ou PABs adaptados, com a respectiva localização e o percentual atingido em cada Estado da Federação, para os Bancos controlados pela União; nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, para os demais bancos, em relação ao total registrado no Banco Central do Brasil, constando, também, a assinatura do profissional legalmente habilitado, atestando que as dependências mencionadas na lista estão adequadas aos requisitos de acessibilidade previstos no TAC".

153. Em suma, a hipossuficiência, para fins de inversão do ônus da prova, é aferida a partir da natureza difusa ou coletiva das vítimas (sujeito titular do bem jurídico primário a ser protegido), e não das condições da parte autora da ação (substituto processual).

154. Portanto, é cabível a inversão do ônus da prova em prol da sociedade, que detém o direito à reparação dos danos morais difusos e coletivos causados pela má prestação dos serviços bancários, na forma do artigo 6º, inciso VIII, do CDC c/c artigo 21 da Lei nº 7.347/85.

X - DA TUTELA DE URGÊNCIA: MEDIDAS CAUTELARES E SATISFATIVAS

155. De acordo com o art. 300 do Novo Código de Processo Civil, "*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo".*

156. Como fundamento legal para a concessão de medida liminar em ação civil pública (com natureza cautelar ou satisfativa), encontramos a previsão do art. 12 da Lei nº 7.347/85: *"poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo"*.

157. Reforçando esta possibilidade, cite-se, ainda, o art. 84, § 3º, do Código de Defesa do Consumidor (aplicável à ação civil pública, por força do disposto no artigo 21 da Lei nº 7.347/85), que estabelece os seguintes requisitos:

> *Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de 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.*
> *(...)*
> *§ 3.º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.*

158. Sobre os requisitos para concessão da liminar (com natureza de antecipação de tutela), ensina Cândido Rangel Dinamarco:

> *Não fala (refere-se ao art. 12 da Lei 7.347/85) em requisito algum mas, se uma justificação pode ser necessária, é porque necessária é também a presença dos requisitos da urgência e da probabilidade; além disso, o contrário equivaleria a desconsiderar o devido processo legal. Mais técnico e explícito, o Código de Defesa do Consumidor dispõe que 'sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu' (Lei 8078, de 11.9.90, art. 84, §3º). E, como esses dois estatutos se interpenetram mediante recíproca aplicação das normas de uma ao processo regido pelo outro (LACP, art. 21 e CD, art. 90), as exigências do Código de Defesa do Consumidor, como requisitos para antecipar a tutela, impõem-se também na área regida pela Lei de Ação Civil Pública.*

159. Assim, os requisitos para a concessão de liminar, na ação civil pública, são a urgência, ou, nos termos da lei, o justificado receio de ineficácia do provimento final (requisito que se convencionou chamar *periculum in mora*), e a relevância do fundamento da demanda (ou *fumus boni juris*).

160. Pois bem.

161. O artigo 2º da Resolução 3.695/2009 do Conselho Monetário Nacional **veda a postergação de saques em espécie de contas de depósitos à vista de valor igual ou inferior a R$5.000,00 (cinco mil reais)**, admitida a postergação para o expediente seguinte somente de saques de valor superior ao estabelecido.

162. Por outro lado, a Lei Estadual nº 139/2013 determina que as agências bancárias situadas no estado do Amazonas devem colocar à disposição de seus usuários pessoal suficiente para que o atendimento seja efetivado nos seguintes prazos: (i) 15 (quinze) minutos em dias normais; (ii) 20 (vinte) minutos às vésperas e após os feriados prolongados; (iii) 25 (vinte e cinco) minutos nos dias de pagamento de servidores públicos municipais, estaduais e federais (art. 1º).

163. Para controle do tempo de atendimento, a Lei Estadual exige a emissão de senhas, com nome e número da agência bancária, número da senha, data e horário de chegada e atendimento no caixa e rubrica do funcionário da instituição (art. 2º).

164. Além disso, os bancos são obrigados a divulgar o tempo máximo de espera para atendimento, em local visível e acessível ao público, através de cartaz com dimensão mínima de 60 (sessenta) centímetros de altura por 50 (cinquenta) centímetros de largura (art. 3º).

165. Embora o contraditório não seja uma exigência formal do inquérito civil, as instituições financeiras foram notificadas e prestaram esclarecimentos sobre os fatos investigados.

166. Em tais oportunidades, **Caixa Econômica Federal, Bradesco e Banco do Brasil não apresentaram nenhuma justificativa plausível para o descumprimento dos seus deveres legais.** Registre-se, mais uma vez, que os bancos anunciam lucros *bilionários* a cada *trimestre*, não podendo, de forma contraditória, alegar problemas de *ordem financeira* para superar as dificuldades logísticas e de insuficiência de pessoal.

167. Embora a irregularidade do atendimento bancário à população do Amazonas seja uma situação antiga, que persiste há bastante tempo, deve ser reprimida de pronto, sob pena de se continuar a admitir um tratamento indigno e lesivo aos interesses dos consumidores. Os fatos são notórios e de conhecimento geral.

168. Assim, aguardar o julgamento definitivo do mérito significa apenas perpetuar danos irreversíveis a quem muito já sofreu. Portanto, a um só tempo, estão demonstrados a "fumaça do bom direito" e o perigo na demora da decisão judicial.

169. Todo processo exige tempo para se desenvolver e esse tempo, via de regra, pesa sobre o autor, uma vez que é este quem está privado do direito material. Nesse contexto, a tutela de urgência constitui instrumento fundamental para a efetividade do processo, pois abre oportunidade para a realização imediata dos direitos em casos de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação. Afinal, a demora do processo não pode prejudicar o autor que tem razão. Mais do que isso: restaura-se a ideia de que o tempo do processo não pode ser um ônus suportado unicamente pelo autor. [43]

170. Ou seja, a cada dia, a população do Amazonas é prejudicada pela precariedade dos serviços bancários, perdendo horas em filas de espera para atendimento, deixando de receber pagamentos e realizar saques, enquanto os réus continuam lucrando, se beneficiando da demora.

---

[43] Luiz Guilherme Marinoni, *A Antecipação da Tutela na Reforma do Processo Civil*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 19.

171. É importante ressaltar que as providências necessárias para regularizar a disponibilidade de numerário e o tempo de espera para atendimento nos estabelecimentos bancários são **medidas de fácil cumprimento**, ao contrário das intervenções para tornar as agências acessíveis, por exemplo, que, justamente por isso, não são objeto de pedido liminar. Em outras palavras, a medida judicial pretendida não possui o condão de causar danos irreparáveis à parte contrária. **Logo, não há que se falar em *periculum in mora* inverso.**

172. Além de ser flagrantemente ilícita, a conduta dos bancos causa inúmeros transtornos e constrangimentos para os usuários dos serviços, especialmente para aqueles mais humildes. Muitas pessoas aguardam o atendimento do lado de fora dos estabelecimentos, ao relento, sujeitas a intempéries climáticas, sol, calor, chuva e poeira.

173. No município de Pauini, por exemplo, os beneficiários do Bolsa-Família se deslocam da zona rural (seringais) e ficam dias perambulando pelas ruas, mendigando ajuda, enquanto esperam de forma humilhante para receber o pagamento.

174. O Bradesco informou que não pretendia adotar nenhuma providência para resolver essa situação, pois, no seu entendimento, a responsabilidade seria da Caixa Econômica Federal, e que não estava disposto a aumentar o gasto de $ 20.000,00 (vinte mil reais) por mês com transporte de valores de Boca do Acre para Pauini.

175. **Em Eirunepé, um bebê de colo faleceu e uma mulher deu à luz na fila de pagamento do Bolsa Família.**

176. A explicação para esses casos é uma só: ausência de investimentos para assegurar um atendimento digno às pessoas que dependem dos serviços bancários para suprir suas necessidades básicas.

177. Esses exemplos servem apenas para ilustrar os prejuízos irreparáveis advindos da má prestação dos serviços bancários, que deve cessar, sem demora, pois a dignidade das pessoas não tem preço e não pode ser restabelecida por meio do pagamento de uma indenização (trata-se, no máximo, de uma compensação pelo “conjunto da obra”).

178. De fato, chegou a hora de dar um basta nos abusos cometidos pelos bancos que atuam no Amazonas. E a única forma de reverter essa situação caótica, de forma imediata, é por meio da intervenção judicial em caráter de urgência.

179. Assim, é para mudar essa triste realidade, especialmente nos municípios mais isolados, onde muitos dramas cotidianos (ainda) não são de conhecimento dos órgãos de defesa do consumidor, que os bancos devem ser obrigados a passar a cumprir a Resolução nº 3.695/2009 do Conselho Monetário Nacional e a Lei Estadual nº 139/2013, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada situação de descumprimento devidamente comprovada.

180. Acredita-se que esse prazo seja suficiente para a contratação e capacitação de novos funcionários, transferências para agências do interior ou qualquer outra medida para reforçar o quadro de pessoal, de modo que todos os atendimentos bancários no estado sejam realizados no tempo máximo estabelecido em lei, seja diretamente, seja por meio de correspondentes bancários.

181. Da mesma forma, em sessenta dias, os bancos devem conseguir implementar a logística necessária para disponibilizar numerário suficiente para atender a demanda em todos os municípios do Amazonas, inclusive por meio de transporte aéreo e fluvial.

182. Na eventualidade de ser concedida a tutela de urgência, são necessárias algumas **medidas cautelares** para assegurar o cumprimento da ordem judicial. Do contrário, caso não sejam adotadas essas medidas, a decisão liminar pode não ter eficácia. No pior cenário, o atendimento bancário poderia até ser interrompido em alguns municípios, algo que deve ser evitado a todo custo.

183. Em primeiro lugar, cabe ao Banco Central cumprir e fazer cumprir as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas (arts. 9º e 10, inciso IX, da Lei nº 4.595/64[44]). Por esta razão, deve ser intimado para fiscalizar o cumprimento da decisão judicial.

[44] Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional. Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas.

184. No entanto, a fiscalização do Bacen não deve ser suficiente. Por isso, é fundamental que a decisão liminar favorável aos consumidores seja amplamente divulgada, por meio de anúncios em veículos de rádio e televisão com sinal de transmissão em todos os municípios do Amazonas.

185. Só assim a notícia de descumprimento da decisão judicial nos locais mais isolados chegará ao conhecimento dos órgãos de defesa do consumidor, que, assim, poderão adotar as medidas cabíveis para aplicação das sanções judiciais correspondentes.

186. Por outro lado, com o aumento da movimentação de dinheiro em espécie, a segurança dos estabelecimentos bancários deve ser reforçada. Atualmente, é vedado o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, que não possua sistema de segurança com parecer favorável do Ministério da Justiça, conforme o art. 1º da Lei n º 7.102/83.

187. Essa competência do Ministério da Justiça é exercida por meio do **Departamento de Polícia Federal,** a quem compete, ainda, fiscalizar os estabelecimentos financeiros quanto ao cumprimento das normas de segurança e aplicar as penalidades cabíveis (art. 6º da Lei nº 7.102/83[45] c/c art. 16 da Lei nº 9.017/95[46]). Para tanto, deve ser observada a Portaria nº 3.233/2012-DG/DPF[47], que dispõe sobre as normas relacionadas às atividades de segurança privada.

---

[45] Art. 6º. Além das atribuições previstas no art. 20, compete ao Ministério da Justiça: I - fiscalizar os estabelecimentos financeiros quanto ao cumprimento desta lei; II - encaminhar parecer conclusivo quanto ao prévio cumprimento desta lei, pelo estabelecimento financeiro, à autoridade que autoriza o seu funcionamento; III - aplicar aos estabelecimentos financeiros as penalidades previstas nesta lei.

[46] Art. 16. As competências estabelecidas nos arts. 1º, 6º e 7º, da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, ao Ministério da Justiça, serão exercidas pelo Departamento de Polícia Federal.

[47] Disponível em http://www.pf.gov.br/servicos-pf/seguranca-privada/legislacao-normas-e-orientacoes/portarias/Portaria%20n3233.12.DG-DPF.pdf. Acesso em 16/09/2016.

188. Nesse contexto, o plano de segurança é o documento que reúne informações detalhadas sobre as condições e os elementos de segurança dos estabelecimentos que realizam guarda ou movimentação de numerário (art. 2º, inciso IV, da Portaria nº 3.233/2012-DG/DPF).

189. São elementos obrigatórios do plano de segurança a indicação da quantidade e a disposição dos vigilantes, bem como a existência de alarme capaz de permitir, com rapidez e segurança, comunicação com outro estabelecimento, bancário ou não, da mesma instituição financeira, empresa de segurança ou órgão policial (art. 99, incisos I e II, da Portaria).

190. O plano de segurança aprovado terá validade do primeiro ao último dia do ano civil posterior ao da sua apresentação, exceto nas seguintes hipóteses: apresentação do primeiro plano de segurança, mudança de endereço ou **necessidade de alteração emergencial na forma do art. 112** (art. 100, *caput* e inciso I, da Portaria).

191. Por sua vez, o artigo 112 considera emergencial *"qualquer proposta de alteração substancial no plano de segurança que não possa ser implementada a partir do ano seguinte".* **O "ano seguinte", no caso, seria 2018**, pois a essa altura os planos para 2017 já devem ter sido aprovados, uma vez que os pedidos de renovação devem ser apresentados entre 1º de agosto e 31 de dezembro do ano anterior ao de sua vigência (art. 103 da Portaria).

192. Assim, parece ser o caso de **alteração emergencial de todos os planos de segurança dos estabelecimentos bancários situados no interior**, contemplando o dever de disponibilizar numerário suficiente para atender imediatamente todas as solicitações de saque até o limite de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme determina o art. 2º da Resolução CMN 3.695/2009.

193. Trata-se de um fato novo que pode ter um impacto significativo para a segurança pública, especialmente nos municípios mais isolados, onde o efetivo policial é insuficiente para reprimir ações criminosas de grandes proporções. Portanto, no **prazo máximo de 30 (trinta) dias**, os bancos devem atualizar os seus planos de segurança e submeter à aprovação da Polícia Federal.

194. É oportuno relembrar que o prazo para aumentar a disponibilidade de numerário seria de **60 (sessenta) dias**, nos moldes do pedido liminar. Ou seja, caso a tutela de urgência seja integralmente concedida, os bancos devem ser obrigados a cumprir e executar um planejamento de segurança com antecedência, para só então colocar mais dinheiro em circulação nos municípios do interior.

195. Dessa forma, com a devida cautela, não haverá necessidade de suspender operações bancárias por "questões de segurança", como ocorreu na agência do Banco Postal do município de Novo Airão[48]. Assim sendo, os bancos não podem alegar esse motivo – ou nenhum outro – para diminuir a quantidade de postos de atendimento.

[48] Fato apurado no Procedimento Preparatório nº 1.13.000.000506/2014-19, em anexo.

196. **Registre-se que a atividade bancária é um serviço essencial e de relevância pública, que não pode ser descontinuado.**

197. No sistema jurídico brasileiro, há lei ordinária que define exatamente quais são os serviços públicos essenciais e urgentes. Trata-se da **Lei de Greve — Lei 7.783, de 28 de junho de 1989.** Como essa norma obriga os sindicatos, trabalhadores e empregadores a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, acabou definindo o que se entende por essencial.

198. A regra está no art. 10 da Lei nº 7.783/89, que dispõe, *in verbis*:

> Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:
>
> I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
>
> II - assistência médica e hospitalar;
>
> III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
>
> IV - funerários;
>
> V - transporte coletivo;
>
> VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
>
> VII - telecomunicações;
>
> VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
>
> IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
>
> X - controle de tráfego aéreo;
>
> <u>XI compensação bancária.</u>

199. São necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (art. 11, parágrafo único, da Lei nº 7.783/89). Dessa forma, nenhum serviço ou atividade essencial pode ser interrompido.

200. O Código de Defesa do Consumidor é claro, taxativo e não abre exceções: os serviços essenciais são contínuos, sob pena de responsabilidade pelos danos causados aos usuários (art. 22, *caput* e parágrafo único, do CDC[49]). E diga-se em reforço que essa garantia decorre do texto constitucional[50].

201. Por outro lado, constitui infração à ordem econômica cessar parcial ou totalmente atividades empresariais sem justa causa comprovada, nos termos do artigo 36, §3º, inciso XVII, da Lei nº 12.529/2011[51].

202. Portanto, não se deve admitir o fechamento de postos de atendimento ou o descredenciamento de correspondentes bancários no interior, durante o trâmite da ação judicial, sem a correspondente substituição na mesma base territorial (bairro ou município).

---

[49] Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

[50] Rizzato Nunes. "Os serviços públicos essenciais só podem ser interrompidos em condições muito especiais". Acesso em 18/09/2016. Disponível em http://www.migalhas.com.br/ABCdoCDC/92,MI150460,11049-Os+servicos+publicos+essenciais+so+podem+ser+interrompidos+em.

[51] Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: (...) § 3º. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: (...) XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada.

203. Além do reconhecimento da relevante função social desempenhada pelos bancos, que impõe a manutenção de pelo menos um estabelecimento bancário por município, pretende-se evitar a retração da rede de atendimento para reduzir custos e, assim, compensar os gastos dos bancos com o cumprimento da ordem judicial, sob o pretexto de ser uma decisão empresarial amparada pela "livre iniciativa". Nessa hipótese, a população acabaria sofrendo os efeitos colaterais da decisão judicial que deveria resguardar os seus direitos.

204. Por fim, um último ponto: de acordo com o art. 12 da Lei nº 7.347/85, a liminar pode ser concedida na ação civil pública *com ou sem justificação prévia*. Embora a situação seja grave, e estejam presentes os pressupostos da tutela de urgência, não existem motivos para cercear o exercício do contraditório pelos réus.

205. Ocorre que o art. 12 da Lei nº 7.347/85 não indica qual seria o *prazo* para manifestação da parte contrária, no caso de liminar que pode ser concedida *com justificação prévia*. Corrigindo o defeito do microssistema processual de tutela coletiva, a Lei nº 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, especifica um prazo de 72 (setenta e duas) horas para o pronunciamento de representante judicial de pessoa jurídica de direito público, antes de ser concedida liminar no mandado de segurança coletivo. Assim, os autores entendem que a tutela de urgência pode ser concedida <u>após a oitiva dos réus</u>, que devem ser intimados para manifestação no **<u>prazo de 72 (setenta e duas) horas</u>**, na forma do artigo 22, §2º da Lei nº 12.016/2009[52] (aplicável por analogia).

[52] Art. 22. (...) § 2º. No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

XI – DO PEDIDO

206. Ante o exposto, os autores requerem a concessão de **TUTELA DE URGÊNCIA,** após a oitiva dos réus, no prazo de 72 (setenta e duas) horas**,** para que:

(i) os bancos réus (Caixa Econômica, Bradesco e Banco do Brasil) sejam obrigados a **passar a cumprir o art. 2º da Resolução nº 3.695/2009 do Conselho Monetário Nacional**, deixando de postergar saques em espécie de contas de depósitos à vista de valor igual ou inferior a R$5.000,00 (cinco mil reais) e, para além do expediente bancário, os saques de valor superior ao limite estabelecido, **em todos os atendimentos bancários realizados no estado do Amazonas, <u>diretamente ou por meio de correspondentes bancários</u>**, no **prazo máximo de 60 (sessenta) dias**, sob pena de multa no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada situação de descumprimento devidamente comprovada;

(ii) os bancos réus sejam obrigados a adotar as providências cabíveis para que **todos os atendimentos bancários realizados no estado do Amazonas, <u>diretamente ou por meio de correspondentes bancários</u>**, sejam efetivados nos prazos máximos de 15 (quinze) minutos em dias normais, 20 (vinte) minutos às vésperas e após os feriados prolongados e 25 (vinte e cinco) minutos nos dias de pagamento de servidores públicos, **a partir de 60 (sessenta) dias após a intimação de cada banco**, sob pena de multa no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada atendimento realizado fora do prazo;

(iii) os bancos réus sejam obrigados a **adotar as medidas de controle do tempo de atendimento previstas nos artigos 2º e 3º da Lei Estadual nº 139/2013 em todas as suas agências, postos de atendimento e correspondentes bancários situados no estado do Amazonas,** quais sejam: a) emissão de senhas para atendimento nas filas de caixa e outros serviços bancários, contendo nome e número de agência bancária, número da senha, data e horário de chegada e atendimento e rubrica do funcionário da instituição e b) divulgação do tempo máximo de espera para atendimento, em local visível e acessível ao público, em suas dependências, através de cartaz com dimensão mínima de 60 (sessenta) centímetros de altura por 50 (cinquenta) centímetros de largura, no **prazo máximo de 60 (sessenta) dias**, sob pena de multa no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada situação de descumprimento devidamente comprovada;

(iv) **o Banco Central seja intimado para fiscalizar o cumprimento da decisão liminar**, apresentando relatórios circunstanciados sobre a situação dos serviços bancários em cada município do Amazonas, trimestralmente, devendo o primeiro relatório ser entregue no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da intimação, sob pena de multa diária no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), a incidir sobre o patrimônio pessoal do presidente da autarquia;

(v) os bancos réus sejam obrigados a **divulgar a decisão judicial às suas expensas**, **por meio de 30 (trinta) anúncios mensais (dez para cada banco) em veículos de rádio e televisão que tenham sinal de transmissão em todos os municípios do Amazonas**, com a indicação do objeto da demanda e seus motivos, deixando de emitir juízo valorativo sobre a decisão proferida e a iniciativa dos órgãos de defesa do consumidor, durante 1 (um) ano, a iniciar no prazo de 30 (trinta) dias a contar da intimação, sob pena de multa diária no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada banco, em caso de descumprimento;

(vi) os bancos réus sejam obrigados a **atualizar seus planos de segurança para todos os estabelecimentos bancários situados nos municípios do interior do Amazonas**, devendo contemplar as alterações emergenciais necessárias por conta do aumento da disponibilidade de numerário, em cumprimento à decisão judicial, e **submeter à aprovação da Polícia Federal, no prazo de 30 (trinta) dias,** sob pena de multa diária no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada banco, em caso de descumprimento;

(vii) os bancos réus sejam **proibidos de fechar postos de atendimento e descredenciar correspondentes bancários no estado do Amazonas, sem a correspondente substituição na mesma base territorial (bairro ou município),** até o trânsito em julgado da sentença, sob pena de multa de R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada situação de descumprimento devidamente comprovada.

207. Em caráter definitivo, confirmando-se as medidas de tutela de urgência eventualmente concedidas, os autores requerem que:

(i) os réus sejam condenados a **passar a cumprir o art. 2º da Resolução nº 3.695/2009 do Conselho Monetário Nacional**, deixando de postergar saques em espécie de contas de depósitos à vista de valor igual ou inferior a R$5.000,00 (cinco mil reais) e, para além do expediente bancário, os saques de valor superior ao limite estabelecido, **em todos os atendimentos bancários realizados no estado do Amazonas, diretamente ou por meio de correspondentes bancários**, no **prazo máximo de 60 (sessenta) dias**, sob pena de multa no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada situação de descumprimento devidamente comprovada;

(ii) os réus sejam condenados a adotar as providências cabíveis para que **todos os atendimentos bancários realizados no estado do Amazonas, diretamente ou por meio de correspondentes bancários**, sejam efetivados nos prazos de 15 (quinze) minutos em dias normais, 20 (vinte) minutos às vésperas e após os feriados prolongados e 25 (vinte e cinco) minutos nos dias de pagamento de servidores públicos, **no prazo de 60 dias**, sob pena de multa no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada atendimento realizado fora do prazo;

(iii) os réus sejam condenados a **adotar as medidas de controle do tempo de atendimento previstas nos artigos 2º e 3º da Lei Estadual nº 139/2013 em todas as suas agências, postos de atendimento e correspondentes bancários situados no estado do Amazonas,** quais sejam: a) emissão de senhas para atendimento nas filas de caixa e outros serviços bancários, contendo nome e número de agência bancária, número da senha, data e horário de chegada e

atendimento e rubrica do funcionário da instituição e b) divulgação do tempo máximo de espera para atendimento, em local visível e acessível ao público, em suas dependências, através de cartaz com dimensão mínima de 60 (sessenta) centímetros de altura por 50 (cinquenta) centímetros de largura, no **prazo máximo de 60 (sessenta) dias**, sob pena de multa no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada situação de descumprimento devidamente comprovada;

(iv) os bancos réus sejam condenados a assegurar que **todos os atendimentos bancários realizados no estado do Amazonas, <u>diretamente ou por meio de correspondente bancários,</u> sejam efetivados em estabelecimentos que cumpram todos os requisitos de acessibilidade e atendimento prioritário** previstos no art. 11, parágrafo único, da Lei nº 10.098/2000, art. 6º, §§1º, 2º e 4º do Decreto nº 5.296/2004 e nas normas técnicas da ABNT (NBRs 9050, 15250, 13994, NM 313 ou normas supervenientes), no **prazo máximo de 1 (um) ano**, sob pena de multa no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada situação de descumprimento devidamente comprovada;

(v) **o Banco Central seja condenado a fiscalizar o cumprimento das decisões judiciais prolatadas na presente ação**, apresentando relatórios circunstanciados sobre a situação dos serviços bancários em cada município do Amazonas, trimestralmente, devendo o primeiro relatório ser entregue no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da intimação, sob pena de multa diária no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), a incidir sobre o patrimônio pessoal do presidente da autarquia;

(vi) a Caixa Econômica Federal seja condenada a pagar **indenização por danos morais coletivos**, em valor a ser arbitrado pelo Juízo, porém **não inferior a R$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)**, a reverter para o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, com acompanhamento do Ministério Público Federal e Estadual na aplicação dos recursos;

(vii) o Bradesco seja condenado a pagar **indenização por danos morais coletivos**, em valor a ser arbitrado pelo Juízo, porém **não inferior a R$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais)**, a reverter para o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, com acompanhamento do Ministério Público Federal e Estadual na aplicação dos recursos; e

(viii) o Banco do Brasil seja condenado a pagar **indenização por danos morais coletivos**, em valor a ser arbitrado pelo Juízo, porém **não inferior a R$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais)**, a reverter para o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, com acompanhamento do Ministério Público Federal e Estadual na aplicação dos recursos.

208. Por fim, apresentam os seguintes requerimentos finais:

(i) a citação dos réus, nos endereços indicados nesta inicial, para comparecerem à audiência de conciliação a ser designada pelo Juízo (art. 334 do CPC), sob pena de multa por ato atentatório à dignidade da justiça em caso de não comparecimento injustificado, nos termos do art. 334, §8º do CPC;

(ii) a declaração da inversão do ônus da prova, de forma expressa, transferindo-se para os bancos a responsabilidade de demonstrar o cumprimento de todos os seus deveres legais na prestação do serviço bancário, em cada unidade de atendimento localizada no estado do Amazonas;

(iii) a decretação de **SEGREDO DE JUSTIÇA** de todos os documentos com fotografias e informações sobre o funcionamento de uma ou mais agências bancárias individualizadas (planos de segurança, por exemplo), juntando-se em anexo específico com acesso restrito às partes;

(iv) a dispensa dos autores dos pagamentos de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, a teor do art. 18 da Lei nº 7.347/1985, e a condenação dos réus ao pagamento de honorários de sucumbência.

Protesta-se pela produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente depoimento testemunhal dos consumidores lesados pela má prestação dos serviços bancários.

Atribui-se à causa o valor de R$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais).

Termos em que,
Pede deferimento

Manaus, 13 de outubro de 2016

Rafael da Silva Rocha Procurador da República	**Carlos Alberto Souza de Almeida Filho** Defensor Público

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS	Defensoria Pública do Estado do Amazonas	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

OUVIDORIA PROCON	PRO CON AMAZONAS	OAB AMAZONAS

Otávio de Souza Gomes Promotor de Justiça	**Marco Aurélio de Lima Choy** Presidente - OAB/AM
Rosely de Assis Fernandes Secretária Executiva do PROCON Amazonas	**Soraya da Costa Collyer** Chefe do Jurídico PROCON/AM OAB/AM 2389
Afonso Luiz Lins Junior Diretor PROCON Manaus	**Janayna Castro de Vasconcelos** Chefe do Jurídico PROCON/MANAUS OAB/AM 6078

Anexo: **Inquérito Civil nº 1.13.000.000541/2014-38** e seus apensos