

DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA DO CONSUMIDOR BANCÁRIO¹

Ana Carolina de Carvalho Neves¹
Marcos Lênin Pamplona Barbosa²

RESUMO: *A Constituição Federal consagra a defesa do consumidor como um direito fundamental. O Código de Proteção e Defesa do Consumidor resguarda o princípio da dignidade do consumidor, bem como sua qualidade de vida e concede ao Poder Público o poder-dever de interferir nas relações consumeristas quando ameaçada ou violada o equilíbrio dessa relação. A má qualidade do serviço prestado pelas instituições financeiras ao consumidor bancário e sua peculiaridade de assumir característica predominantemente de determinadas localidades, obrigou o Poder Municipal a interferir na relação banco x cliente, visando garantir a eficácia de princípios contemplados pelo ordenamento jurídico pátrio.*

Palavras-chave: Dignidade; Consumidor bancário; Município

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta Política a contemplar a proteção e defesa dos direitos do consumidor.

Foi de profunda importância a postura do legislador constituinte ao elevar a defesa do consumidor ao status de princípio constitucional, inserido no art. 5º, inciso XXXII do capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos assim dispendo: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, e ainda ampliando essa proteção ao status de princípio geral de ordem econômica, como preceitua o art. 170, inciso V da Carta Magna.

Segundo o Professor Antônio José Marques Neto (1990, p.6), “O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, a Lei 8.078 de 11/09/90 marca, sem dúvida alguma, uma nova fase tanto na ordem econômica quanto na ordem jurídica, exatamente por significar um forte referencial protecionista e intervencionista com a presença do Estado nas relações de Consumo e nas relações contratuais”.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor objetiva, dentre outros aspectos, o respeito à dignidade e à qualidade de vida do consumidor, possibilitando ações governamentais no sentido de garantir a proteção efetiva do elo mais fraco na relação de consumo.

O desrespeito aos valores mencionados, aliado à peculiaridade do interesse local, obriga o Município, como ente da Federação, a implementar políticas públicas amparado na autonomia federativa que a ele é conferida pela Lei Maior, assegurando a dignidade e a qualidade de vida do consumidor.

Esse artigo busca esclarecer a discussão sobre o poder-dever do Município ao interferir nas relações de consumo amparado em sua competência constitucional para legislar sobre interesse predominantemente local, com o intuito de resguardar a dignidade e a qualidade de vida do consumidor. Tal abordagem surgiu após a edição da Lei 5.978/2001 (Lei dos 15 Minutos) editada pelo Município de Salvador que inovou, ainda que de forma incipiente, a atuação municipal ao interferir na relação consumerista.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Católica do Salvador - UCSal, e-mail: anacarol_ba@yahoo.com.br.
autora. Orientador: Thiago Tavares Nunes de Oliveira, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Salvador - UCSal.

² Graduando em Direito pela Universidade Católica do Salvador - UCSal, e-mail: leninmpb@hotmail.com.

1. DEVER MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

Nas sociedades de produção em série e consumo em massa, devido à preocupação preponderante quanto ao lucro e aumento de patrimônio - o que repercutiu nas relações de consumo - tornou-se evidente a necessidade de interferência estatal. Coube, portanto, ao legislador constituinte incorporar normas para assegurar a tutela do consumidor.

De acordo com a regra prevista no artigo 5º, inciso XXXII da Constituição Federal, cabe ao Estado extirpar os danos que eventualmente atinjam os consumidores.

A partir da interpretação do inciso V do referido artigo 170 da CF/1988, a liberdade de mercado não permite abuso aos direitos dos consumidores. Aqueles que não detêm o poder de produzir ou controlar os meios de produção não devem se submeter ao arbítrio daqueles que o detêm. A prática livre da atividade empresarial não implica a anulação de direitos dos consumidores. Sendo assim, é preciso que o Estado tutele os interesses dos hipossuficientes.

O princípio do protecionismo inaugura o sistema da lei consumerista. Ele decorre diretamente do texto constitucional, que estabelece a defesa do consumidor como um dos princípios gerais da atividade econômica e impõe ao Estado o dever de promover tal defesa.

O inciso II do artigo 4º do CDC autoriza a intervenção direta do Estado para proteger efetivamente o consumidor, estando em consonância, dessa maneira, com os demais princípios legais e constitucionais da dignidade da pessoa humana e da isonomia. O artigo supracitado traça as linhas gerais da conduta do Estado diante das relações de consumo e prevê o atendimento das necessidades dos consumidores à sua saúde e segurança, proteção de seus interesses econômicos, melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento harmonioso das relações de consumo, atendendo ao princípio da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

Diz o artigo, sob comento, que um dos objetivos da polícia estatal de relações de consumo é o respeito à dignidade da pessoa do consumidor.

O Município, por sua peculiar característica de estar mais próximo da comunidade, atrai para si a responsabilidade de interferir nas relações de consumo, seja fiscalizando ou editando normas de interesse local com escopo, e assegurar a solução dos problemas preponderantemente municipais.

1.1 Proteção municipal ao consumidor bancário e à dignidade da pessoa humana

A livre concorrência é essencialmente uma garantia do consumidor e do mercado. A lei estabelece que ações governamentais devem proteger efetivamente o consumidor. Contudo a melhor forma dessa proteção é garantida ao consumidor através da concorrência do mercado.

Questão surge na relação entre os bancos, como prestadores de serviços e seus clientes, na qualidade de consumidores. É dever da instituição bancária zelar pelo bom atendimento e sua eficaz prestação de serviço, respeitando sempre os direitos assegurados ao consumidor. Tal obrigação, em muitas localidades, não é cumprida a exemplo a submissão dos consumidores bancários ao longo e demorado atendimento oferecido pelas instituições financeiras.

Neste caso, o consumidor, em razão do seu estado de hipossuficiência, cumulado com a impossibilidade de modificar sua condição de sujeição, espera que o Estado aja em sua defesa com o intuito de assegurar a qualidade da prestação de serviço.

Não é característica de todos os municípios brasileiros o desrespeito das instituições financeiras no que tange ao longo período de espera de seus clientes nas filas de atendimento.

Tal deficiência na prestação do serviço bancário foi registrada na capital do Estado da Bahia o que obrigou o Município de Salvador, investido em sua competência de legislar assunto de interesse local e amparado pelo art. 4º, inciso II, alínea “d” do CDC, no qual determina a ação governamental, visando proteger efetivamente o consumidor no tocante à qualidade dos serviços prestados, editar a Lei nº 5.978/01, conhecida como Lei dos 15 minutos.

Sancionada em 2001, a referida Lei Municipal versa sobre o atendimento de usuários nas agências bancárias do Município de Salvador e determina 15 minutos, em regra, como tempo máximo por cliente, para o atendimento bancário, além de exigir a instalação de sistema de senhas. Essa lei demonstra a interferência municipal na relação consumerista bancária, inovando, assim, a atuação do estatal.

É importante socorrer ao conceito de princípio formulado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p.882/883) no qual entende por princípio o “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério pra sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá o sentido harmônico”.

É oportuno focar a importância do princípio da dignidade da pessoa humana. Explica Uádi Lammêgo (2003, p.81) que “a dignidade da pessoa humana é o valor constitucional supremo que agrega em torno de si a unanimidade dos demais direitos e garantias do homem, expressos na Constituição Federal”. Considera-se a dignidade o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional e a isonomia, a concretização do direito à dignidade.

É também baseado neste princípio constitucional que se pode fundamentar a Lei Municipal em evidência, salientando que as grandes filas bancárias atingem deficientes físicos, gestantes e idosos. O lucro exorbitante dos bancos, ainda que legítimo, deve contribuir para a construção de uma sociedade baseada no princípio da dignidade da pessoa humana e amparado na qualidade de vida.

A livre concorrência é essencialmente uma garantia do consumidor e do mercado. O CDC em seu art. 4º, inciso II alínea “d” estabelece que a ação governamental deve proteger efetivamente o consumidor, contudo a melhor forma dessa proteção é garantindo ao consumidor a concorrência de mercado. A Lei Municipal 5.978/01 visa exatamente a proteção do consumidor, uma vez que a livre concorrência não foi capaz de protegê-lo.

Nessa perspectiva, questiona-se o direito de escolha do consumidor. O consumidor bancário soteropolitano tem como optar por estabelecimentos com atendimento eficiente? A resposta é negativa, visto que tal problema tem abrangência generalizada na capital soteropolitana.

Como dito, a livre iniciativa está garantida pelo Texto Magno, portanto tem que se compreender, ensina Rizzatto Nunes (2005, p.345) que “o mercado de consumo aberto à exploração não pertence ao explorador; ele é da sociedade e em função dela, e seu benefício, é que se permite sua exploração”. Além disso, os princípios da livre concorrência e a defesa do consumidor implicam não somente respeito aos direitos do consumidor. Isso é o mínimo que o explorador tem que oferecer.

Resta claro que a relação dos bancos e seus clientes deve ser norteadada pelos princípios expostos e, assim sendo, deve-se afastar a idéia de que o Município de Salvador com a edição da Lei dos 15 minutos interferiu na esfera privada ilegal e abusivamente, já que nem sempre o controle feito pelas próprias leis de mercado é eficaz.

2. DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL

A autonomia dos entes federativos pressupõe repartição de competências constitucionais. Tem-se a competência exclusiva prevista na Constituição Federal quando a distribuição constitucional de poderes ocorre no sentido de outorgar à pessoa política de direito interno, atribuições que lhe são imanentes, próprias, não podendo, dessa forma, ser exercidas por qualquer que seja.

Apesar de ser competência exclusiva da União legislar sobre matéria referente ao funcionamento de instituições financeiras e suas operações, como dispõe o artigo 48, inciso XIII

da CF/88, não se vedou a interferência de outros entes federativos na implementação de ações que visem à proteção do consumidor bancário.

O artigo 192 da Constituição Federal reza que a regulação da atividade financeira, a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas ocorre por meio de lei complementar. Considera-se como lei complementar a Lei nº 4595/64, que foi recepcionada pela atual Constituição Federal.

Vale ressaltar que a Constituição Federal atribuiu ao Congresso Nacional a competência exclusiva para legislar sobre toda matéria referente às instituições financeiras, no que concerne à atividade financeira e não exclusivamente à proteção do consumidor bancário, que diz respeito à matéria diversa da atividade financeira.

2.2 A Lei nº 5978/01 trata de interesse nacional ou local?

A competência dos Municípios veio “parcialmente enumerada” na Constituição, que não demarcou, de modo exaustivo, a seara de competências municipais.

De acordo com o artigo 30, inciso I da CF/88 compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Não é fácil a tarefa de delimitar o interesse local.

Alexandre de Moraes (2004, p. 304) define interesse local como “aquele que se refere aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”.

Observe-se ainda que Hely Lopes Meirelles (1981, p.86), ao tratar do assunto, expõe que “peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzida ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional é a predominância do interesse do Município sobre Estado ou União”.

O Município de Salvador, ao sancionar a Lei dos 15 minutos, utiliza-se de sua competência peculiar de legislar matéria de interesse local prevista no artigo 30 inciso I da CF/1988. Não está regulamentando o funcionamento das instituições financeiras, tão somente, regulando a relação entre prestadores de serviço (bancos) e clientes (consumidores) o que lhe é permitido para assegurar a dignidade do consumidor e a melhoria de sua qualidade de vida como o previsto no artigo 4º do CDC.

Não é característica de todos os municípios brasileiros o desrespeito das instituições financeiras no que concerne ao longo tempo dispensado ao atendimento ao público. Não se pode configurar como interesse nacional a resolução de um problema predominantemente local, ou seja, não há interesse de a União resolver o problema das filas nos bancos da Capital de um dos Estados da Federação. Tornaria inútil a criação pela União de uma norma com a finalidade da Lei 5.978/01, a qual é redução do tempo de espera em fila, sendo que muitas cidades do país sequer apresentam formação de longas e demoradas filas.

A chamada Lei dos 15 minutos, em nenhum momento, visa interferir na fiscalização da atividade financeira, muito menos, na política econômica que é de competência da União. O que se procura solucionar é um problema predominantemente local, visto que o único intuito da lei é assegurar a dignidade da pessoa humana e a qualidade de vida do consumidor soteropolitano.

Considerar inconstitucional a postura adotada pelo Município de Salvador entre outros seria uma tentativa de redução da autonomia Municipal em face da autonomia da União, infringindo, assim, a autonomia municipal e a repartição de competência dos entes federativos, conseqüentemente, a forma federativa adotada pela República do Brasil.

CONCLUSÃO

Não resta dúvida de que, na legislação pátria, é conferida ao Município a competência para legislar assunto de interesse predominantemente local, resguardando os interesses dos consumidores. Inserido nessa competência, está o poder-dever municipal de interferir na relação consumerista travada entre bancos e clientes, preservando a dignidade e a qualidade de vida do consumidor bancário. Sendo assim, não há que se cogitar na inconstitucionalidade de ações governamentais no âmbito municipal de defesa do consumidor.

Na verdade, o que ocorre é a dificuldade de o poder público coibir práticas abusivas do elo mais forte da relação de consumo. Afinal de contas, apesar de todos nós sermos consumidores, é dispendioso o trabalho de garantir o interesse público em face dos interesses dos detentores dos meios de produção.

Trata-se de um poder-dever municipal a proteção ao consumidor, aliás essa proteção municipal deveria ser exigida pelos próprios consumidores no exercício de sua cidadania, sobretudo quando não forem capazes de se auto-defenderem.

Destarte, juridicamente, é forçoso concluir que a dignidade da pessoa humana e a qualidade de vida do consumidor bancário devem ser protegidas e asseguradas pelo Poder Municipal.

REFERÊNCIAS

- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**, 5ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 4ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 18ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.
- MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 16ª ed, São Paulo: Ed Atlas, 2004.
- NETO, Antônio José de Marques. **Uma Introdução ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor**, publicado em A Tarde, edição do dia 25/09/1990.