

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 6.214, DE 2009 (APENSO O PROJETO DE LEI N.º 2.574, DE 2011)

Estabelece a responsabilidade objetiva das instituições financeiras por danos sofridos pelos usuários de seus serviços.

Autor: Deputado MARÇAL FILHO

Relator: Deputado MÁRCIO REINALDO MOREIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 6.214, de 2009, de autoria do ilustre Deputado Marçal Filho, objetiva estabelecer a responsabilidade objetiva das instituições financeiras pelos danos sofridos pelos usuários de seus serviços em qualquer de suas dependências.

Entende o autor da proposta que a estipulação da responsabilidade objetiva – cuja efetivação independe da necessidade de comprovação de culpa, bastando a configuração do dano – representaria *“um grande passo para facilitar o recebimento de indenizações pelos que sofrem qualquer espécie de dano ao usarem os bancos e caixa eletrônicos, e forçando as instituições financeiras a adotarem medidas eficazes de segurança nos locais em que seus serviços são prestados”*.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, a matéria chegou a ser examinada na legislatura passada, tendo recebido parecer contrário do então relator, o nobre Deputado Guilherme Campos, e um voto em separado pela sua aprovação, de autoria do ilustre Deputado João Dado. Antes, contudo, de sua apreciação pelo Colegiado, o Projeto foi regimentalmente arquivado em decorrência do fim da legislatura.

Com o deferimento, pela Mesa Diretora, do pedido de desarquivamento, a matéria retorna a esta Comissão de Finanças e Tributação, foro em que fui designado como relator. Não foram apresentadas emendas.

Houve, ainda, o apensamento do Projeto de Lei n.º 2.574, de 2011, do eminente Deputado Romero Rodrigues, que, com desígnios idênticos aos da Proposta principal, institui a responsabilidade objetiva das instituições financeiras pelos danos materiais causados aos clientes ou usuários de seus serviços em razão de fraude de terceiros, falha operacional e descumprimento de norma a que estejam obrigadas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que *“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que *“importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública”* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29.05.96, in verbis:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

A matéria contida no projeto de lei em análise, bem como no projeto apensado, não tem nenhum impacto sobre o orçamento público da União, na medida em que apenas estabelece a responsabilidade objetiva das instituições financeiras por danos sofridos pelos usuários de seus serviços nas agências bancárias, postos, caixas eletrônicos ou qualquer outra dependência

que esteja a seu serviço, ou, ainda, estabelece responsabilidade das instituições financeiras por dano material de titular de conta de depósito ou de qualquer tipo de investimento nos mercados financeiro e de capital, decorrente de fraude cometida por terceiro, de falha operacional própria e de descumprimento de norma.

No que tange ao mérito, após examinar o tema subjacente às proposições ora em relato e refletir sobre as duas antagônicas opiniões emitidas na legislatura anterior, restamos convencidos pela consistente argumentação desenvolvida no Voto em Separado, que – ao vislumbrar a perfeita coerência entre a medida proposta no PL e o atual sistema de responsabilização do Código de Defesa do Consumidor (CDC) – entendeu que a atribuição de responsabilidade objetiva às instituições financeiras conferiria maior equilíbrio nas relações entre bancos e clientes e, conseqüentemente, atenderia melhor as correntes demandas da sociedade.

Diante disso, acolhemos as considerações e conclusões do Voto em Separado e pedimos vênias para incorporá-las ao nosso relatório. Cumpre ressaltar que essas considerações e conclusões – emitidas quando o PL n.º 2.574, de 2011, ainda não havia sido apensado – aplicam-se integralmente a esta segunda proposição, pois que esta, apesar da leve distinção de texto, carrega a mesma finalidade: atribuir responsabilidade objetiva às instituições financeiras pelos prejuízos causados a seus clientes e usuários.

De início, insta consignar que o mecanismo concebido nos projetos mostra-se indubitavelmente consentâneo com o vigente ordenamento jurídico, que, de fato, já prevê responsabilização civil independentemente da demonstração de culpa. O sistema de responsabilidade objetiva há muito permeia nosso sistema jurídico, propiciando, em campos como o direito ambiental, o direito administrativo e o direito do consumidor, a concretização do dever de indenizar com base unicamente na caracterização da existência do dano e do nexo causal, sem a necessidade de provar que o agente comportou-se com dolo ou com culpa (negligência, imprudência, imperícia).

A propósito, é justamente pela conexão do direito do consumidor com o tema tratado na presente proposição que entendemos que os PLs devem ser aprovados. Observe-se que, consoante a atual sistemática

prevista no Código de Defesa do Consumidor (CDC), o sistema geral de responsabilidade civil repousa sobre dois pilares fundamentais: i) o caráter objetivo, isto é, independente da comprovação de culpa; e ii) a solidariedade entre todos os participantes da cadeia de fornecimento do produto ou serviço.

Isso significa que, salvo as expressas exceções contidas no CDC, os ônus pelos defeitos (falhas relacionadas à segurança) e os vícios (problemas afetos à qualidade) dos produtos e serviços recaem sobre todos os elementos do processo de fornecimento e que o dever de reparação dos danos – materiais ou morais – pelos fornecedores prescindem da comprovação, pelo consumidor lesado, da existência de culpa. Referida modelagem deriva, de um lado, da reconhecida fragilidade do consumidor, que enfrentaria enormes óbices para identificar e dimensionar a parcela de responsabilidade atinente a cada um dos envolvidos na cadeia produtiva/comercial e para obter as provas necessárias da atuação culposa (negligente, imprudente, imperita) deles. De outro lado, emerge da Teoria do Risco, que estabelece que aqueles que auferem os rendimentos de uma atividade, de um negócio ofertado ao público, devem assumir os prejuízos que eventualmente causem.

Nesse contexto, percebe-se que as proposições em tela guardam estrita conformidade com o modelo de responsabilidade adotado pelo CDC, atribuindo à instituição financeira – principal ator no fornecimento de serviços bancários e empreendedor da atividade econômica mais lucrativa de todas – o dever objetivo de ressarcir os usuários de seus serviços pelos eventuais prejuízos que sofram em suas dependências. Desse modo, reequilibra a relação entre clientes (hipossuficientes) e bancos (economicamente poderosos) conferindo a estes a incumbência de oferecer mecanismos concretamente seguros ou, na falta destes, de suportar os prejuízos causados aos usuários independentemente da demonstração, por parte dos lesados, de comportamento culposos por parte do banco.

Importa frisar, também, que a circunstância de os PLs dirigirem-se especificamente aos agentes do setor financeiro não traduz desrespeito ao princípio da proporcionalidade. Conforme demonstrado, a responsabilidade objetiva já deflui do vertente modelo de proteção ao consumidor e não constitui exclusividade do sistema financeiro, aplicando-se a todos os fornecedores de produtos e serviços.

Ademais, ainda que se estivesse inaugurando por meio dos presentes PLs a responsabilização objetiva das instituições financeiras, o princípio da proporcionalidade não estaria sendo violado. Lembre-se que, notadamente em relação ao consumidor, a Constituição reconhece sua hipossuficiência e requer, para a consecução do princípio da igualdade, que seja tratado de forma favorecida em suas relações com os fornecedores de produtos e serviços. Entende o espírito da Constituição que é justamente por meio desse tratamento desigual entre consumidores e fornecedores que se alcançará, de modo concreto, o equilíbrio de condições entre eles. Nesse quadro, se, no segmento financeiro, a vulnerabilidade dos usuários se apresenta mais acentuada do que em outros ramos da atividade econômica, nada impede – ao revés, tudo autoriza – que se desenhe uma disciplina própria para corrigir a específica disparidade de forças entre os usuários dos serviços bancários e as instituições financeiras.

Somos, portanto, inequivocamente favoráveis a ambas as proposições. Considerando que, cada uma a seu modo, oferece contribuição valiosa para o equacionamento da questão, propomos a aprovação das duas propostas na forma de um substitutivo. O Substitutivo – na linha já sinalizada pelo CDC e pela jurisprudência – mantém a previsão de responsabilidade objetiva não apenas por danos materiais, mas também pelos morais, como sugerido pelo PL principal, ao mesmo passo em que, em sintonia com o PL apensado, retira a limitação dessa responsabilidade a danos “ocorridos em dependências” das instituições. Pretende-se, desse modo, alcançar os prejuízos causados pelas instituições independentemente do ambiente em que isso tenha ocorrido, abarcando os cada vez mais comuns danos resultantes de transações realizadas pela internet ou telefone.

Por outro lado, em lugar de – a exemplo do apensado – especificar o tipo de situação em que essa responsabilidade objetiva teria lugar (fraude de terceiros, falha operacional, etc.), preferimos seguir a sistemática adotada pelo CDC, que reúne as obrigações de reparação dos fornecedores em duas categorias: em virtude de defeitos (falhas relativas à segurança) ou de vícios (falhas relacionadas à qualidade) nos produtos e serviços.

Em vista dessas ponderações, **votamos**, pela não implicação dos Projetos de Lei n.º 6.214, de 2009, e n.º 2.574, de 2011, em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento desta Comissão quanto à adequação financeira e

orçamentária e, **quanto ao mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei n.º 6.214, de 2009, e n.º 2.574, de 2011, na forma do anexo Substitutivo.**

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado MÁRCIO REINALDO MOREIRA

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI N.º 6.214, de 2009, E N.º 2.574, DE 2011

Estabelece a responsabilidade objetiva das instituições financeiras por danos sofridos por seus clientes ou usuários.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil respondem, independentemente da comprovação de dolo ou culpa, pela reparação dos danos materiais e morais causados a seus clientes ou usuários em virtude de defeitos e vícios relativos ao fornecimento de produtos ou a prestação de serviços.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado MÁRCIO REINALDO MOREIRA
Relator