



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.214, DE 2009. (APENSOS OS PROJETOS DE LEI Nº 2.574, DE 2011, E Nº 4.076, DE 2012)

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

Autor: Deputado MARÇAL FILHO

Relator: Deputado JOÃO MAGALHÃES

I – RELATÓRIO

O Projeto de lei nº 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 em duas ocasiões distintas. Na primeira, recebeu parecer contrário pelo 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 2007/2011.



Na atual legislatura, com o deferimento, pela Mesa Diretora, do pedido de desarquivamento, a matéria retornou a esta Comissão de Finanças e Tributação, dessa feita sob a relatoria do eminente Deputado Márcio Reinaldo Moreira, cujo parecer adotou a argumentação do voto em separado apresentado na legislatura anterior. Esse segundo parecer também não restou avaliado pela Comissão.

Recebi a honrosa incumbência de relatar o Projeto de Lei nº 6.214, de 2009, ao qual, encerrado o prazo regimental no âmbito desta Comissão, não foram apresentadas emendas, sendo-lhe apensados dois projetos correlatos.

O Projeto de Lei nº 2.574, de 2011, do ilustre Deputado Romero Rodrigues, que, com desígnios idênticos à 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.

O Projeto de Lei nº 4.076, de 2012, do nobre Deputado Jorginho Mello, modifica o Código Civil para estabelecer a responsabilidade civil objetiva “*das instituições financeiras por danos materiais e morais acarretados a seus empregados ou outrem em virtude de explosão, demolição ou arrombamento de coisas, disparo ou emprego de arma de fogo ou outra de qualquer natureza realizados em suas dependências ou locais onde prestam seus serviços*”.

Apresentei meu parecer à matéria em 11 de julho de 2013, com substitutivo. No prazo regimental, o Deputado Guilherme Campos apresentou emenda modificativa ao substitutivo por mim apresentado.

Em 23 de agosto, o Presidente da Casa deferiu Requerimento de novo despacho para incluir a Comissão de Defesa do Consumidor no rol de comissões que deveriam apreciar a matéria.

A Comissão de Defesa do Consumidor, ao apreciar as proposições em tela, se manifestou pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.214/2009, e dos PL's 2.574/2011 e 4.076/2012, apensados.

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 nos projetos apensados, 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 – na mesma linha adotada pelo relator que nos antecedeu, o eminentíssimo Deputado Márcio Reinaldo Moreira – pela consistente argumentação desenvolvida no Voto em Separado.



De acordo esse voto, as medidas concebidas nos PL nºs 6.214/09 e 2.574/11 mostram-se em perfeita consonância com o atual sistema de responsabilização vigente no direito brasileiro e, desse modo – ao expressamente atribuir a responsabilidade objetiva às instituições financeiras – não representariam exatamente uma inovação jurídica, mas simplesmente a explicitação de direitos já assegurados tacitamente por normas, como aquelas atinentes ao universo consumerista.

Entendemos, em conformidade com as ponderações do mencionado voto em separado, que a aprovação de lei específica acerca da responsabilidade objetiva dos bancos outorgaria maior estabilidade jurídica às relações entre bancos e clientes e, consequentemente, atenderia melhor as correntes demandas da sociedade.

Diante disso, acolhemos as considerações e conclusões do parecer antecedente (que por seu turno perfilhou o entendimento sustentado no Voto em Separado) e pedimos vênia para reproduzi-las em nosso relatório no que toca aos Projetos de Lei nº 6.214, de 2009, e ao primeiro apensado, o PL nº 2.574, de 2011. Como o PL nº 4.076, de 2012, recentemente apensado, traz abordagem ligeiramente distinta e não foi objeto de exame pelo nobre Relator anterior, seu exame será realizado ao final.

Observe-se que 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).

No caso do direito do consumidor – que guarda estrita pertinência com a temática das proposições ora em relato e que, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal, aplica-se, sem reservas, ao setor financeiro – o sistema geral de responsabilidade civil repousa sobre dois pilares fundamentais, a saber: i) o caráter objetivo, isto é, independentemente da comprovação de culpa; e ii) a solidariedade entre todos os participantes da cadeia de fornecimento do produto ou serviço.

Referida modelagem deriva, de um lado, da reconhecida fragilidade do cliente, 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. De outro lado, emerge da “Teoria do Risco”, que estabelece que aqueles que auferem os rendimentos de uma atividade, de um negócio oferecido ao público, devem assumir os prejuízos eventualmente causados.

Vê-se, portanto, que a ideia contida nos PL nºs 6.214/09 e 2.574/11 – qual seja, tornar expressa a responsabilidade objetiva das instituições financeiras nos casos de falha – não traduz a criação de nova hipótese de responsabilização, mas a complementação de uma metodologia já em vigor, aplicável a todos os fornecedores de produtos e serviços.

Em vista disso, a eventual aprovação dos Projetos não acarretará, em nossa opinião, elevação significativa de custos para os bancos, pois a incumbência de ressarcir os clientes, independentemente de culpa, pelos danos materiais e morais causados por falha de qualidade ou de segurança já sobressai da sistemática atual. Nesse sentido, a recente edição da Súmula nº 479 do Superior Tribunal de Justiça, a propósito, ratifica esse modelo, ao dispor que: *“as instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias”*.

Em decorrência, sob a ótica que deve inspirar as análises desta Comissão, pensamos que a proposição principal e a primeira apensada contribuem para aperfeiçoar o sistema financeiro nacional, oferecendo maior segurança jurídica aos operadores, assegurando que a atividade econômica se desenvolva em conformidade com o princípio constitucional da defesa do consumidor e, precipuamente, garantindo que o sistema financeiro – a teor do art. 192 de nossa Carta Magna – sirva aos interesses da coletividade.

Somos, portanto, inequivocamente favoráveis às proposições nº 6.214, de 2009, e 2.574, de 2011. Considerando que cada uma oferece, a seu modo, contribuição valiosa para o equacionamento da questão, propomos a aprovação das duas propostas na forma de um substitutivo.

O Substitutivo, por sua vez, 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 primeiro 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 da primeira proposição apensada – especificar o tipo de situação em que essa responsabilidade objetiva teria lugar (fraude de terceiros, falha operacional, etc.), preferimos seguir a sistemática consagrada na dimensão consumerista, 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.

No que tange ao PL nº 4.076, de 2012, seu âmbito de incidência desloca-se ligeiramente dos outros dois projetos. O Projeto propõe modificações no Código Civil e logra envolver também a dimensão trabalhista, assegurando aos empregados das instituições financeiras direito à reparação civil fundada na responsabilidade objetiva do empregador, nos casos ali especificados (explosão, demolição ou arrombamento de coisas, disparo ou emprego de arma de fogo ou outra de qualquer natureza).

Ademais, a responsabilização proposta pelo PL nº 4.076, de 2012, não se identifica integralmente com o padrão seguido pelos PL nºs 6.214, de 2009, e 2.574, de 2011, uma vez que não pressupõe os elementos típicos das falhas – defeitos ou vícios no fornecimento de produtos ou serviços – mas a mera ocorrência das eventualidades enumeradas.

Há distinções, portanto, quanto à relação de causalidade entre a conduta do banco e a ocorrência do resultado. Nas circunstâncias concebidas nos PL nº 6.214/09 e 2.574/11, o surgimento da responsabilidade, embora independente de culpa ou dolo, exige conexão entre a inadequação (comissiva ou omissiva) do fornecimento de produto ou da prestação de serviços – como, por exemplo, na deficiência dos mecanismos de segurança bancária – e o resultado danoso ao cliente.

Já no modelo proposto pelo PL nº 4.076/12, não se exige, para o surgimento do dever de reparar, que haja conexão entre a atuação da instituição financeira e o resultado prejudicial à integridade física ou ao patrimônio dos empregados ou usuários. Basta que as sinistralidades referidas ocorram nas dependências bancárias. Sem desmerecer os louváveis propósitos que inspiraram o ilustre autor da proposta, parece-nos que atribuir



CÂMARA DOS DEPUTADOS

7

aos bancos a responsabilidade de suportar prejuízos que não guardam pertinência alguma com sua atuação – ou seja, que sequer exigem nexo de causalidade – compromete o desejado equilíbrio entre os deveres e direitos das instituições financeiras, onerando-as de forma demasiada por fatores de difícil previsibilidade e estimação.

Em vista dessas considerações, sentimo-nos inclinados a não acatar o PL nº 4.076, de 2012.

Em vista dessas ponderações, votamos pela não implicação dos Projetos de Lei nº 6.214, de 2009, nº 2.574, de 2011, e 4.076, de 2012, em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária das proposições e da emenda apresentada ao Substitutivo deste Relator, de autoria do Deputado Guilherme Campos. **Quanto ao mérito**, manifestamo-nos pela aprovação dos Projetos de Lei nº 6.214, de 2009, e nº 2.574, de 2011, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.076, de 2012, bem como da emenda apresentada ao Substitutivo deste Relator, de autoria do Deputado Guilherme Campos.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2013.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Relator



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 6.214, de 2009, E Nº 2.574, DE 2011

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

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 2013.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Relator