

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.504, DE 2012.

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”, para estabelecer a responsabilidade dos bancos e instituições financeiras por prejuízos causados a correntistas e consumidores em geral em caso de greve ou movimento de natureza similar.

Autor: Deputado RUY CARNEIRO

Relator: Deputado JOÃO MAGALHÃES

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em comento tem o objetivo de acrescentar dois novos parágrafos – 5º e 6º - ao art. 14 da Lei nº 8.078/90, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, com a finalidade de explicitar a responsabilidade de reparação de prejuízos financeiros, pelas instituições financeiras, a seus clientes e usuários, sem prejuízo da reparação por danos morais e materiais, sofridos em decorrência de inadimplemento de obrigação contratual ou legal, ocorrido por força de paralização ou redução da prestação dos serviços em caso de greve ou movimento de natureza similar.

Explica o Autor da proposição que os dispositivos ora propostos para o art. 14 da Lei nº 8.078/90 vão ao encontro da responsabilidade objetiva do fornecedor estabelecida na mesma lei, e que não destoam da decisão monocrática final da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591/01, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro, nem

880197F934

880197F934

da Súmula nº 237 de 2004, proferida pelo Superior Tribunal de Justiça em consequência de julgamentos anteriores.

O projeto iniciou sua tramitação nesta Casa, em regime de tramitação ordinária, pela Comissão de Defesa do Consumidor, na qual foi rejeitado, em 20/03/2013, mediante a aprovação do parecer do relator-substituto, Deputado Eli Correa Filho.

Após a manifestação desta Comissão técnica, a proposição será apreciada, em caráter terminativo, pela douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Encerrado o prazo regimental nesta Comissão, decorrido entre 19/07/2013 e 14/08/2013, não foram apresentadas emendas à proposição.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, nos termos do art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete-nos nesta Comissão de Finanças e Tributação proceder ao exame, além do mérito, dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

A matéria tratada no PL nº 3.504, de 2012, qual seja estabelecer a responsabilidade dos bancos e instituições financeiras por prejuízos causados a correntistas e consumidores em geral em caso de greve ou movimentos assemelhados, não apresenta repercussão nos Orçamentos da União, eis que se reveste de caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto quanto a quantitativos financeiro ou orçamentário públicos da União.

De outro modo, no tocante ao mérito da proposição, propriamente dito, o art. 14 está contido na Seção II – Da Responsabilidade pelo Fato do Produto e do Serviço, do Capítulo IV – Da Qualidade de Produtos e Serviços, Da Prevenção e da Reparação dos Danos, do Título I – Dos

880197F934

880197F934

Direitos do Consumidor, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90)..

Conforme ensina o jurista Zelmo Denari em seus comentários ao Código Proteção e de Defesa do Consumidor¹:

“A responsabilidade pelo fato do produto ou do serviço decorre da exteriorização de um *vício de qualidade*, vale dizer, de um *defeito* capaz de frustrar a legítima expectativa do consumidor quanto à utilização ou fruição. (...)”

Entende-se por defeito ou vício de qualidade a qualificação de desvalor atribuída a um produto ou serviço por não corresponder à legítima expectativa do consumidor, quanto à sua utilização ou fruição (falta de adequação), bem como por adicionar riscos à integridade física (periculosidade) ou patrimonial (insegurança) do consumidor ou de terceiros.” (grifo nosso)

A despeito do mérito dessa questão estar muito intrinsecamente vinculado à Comissão de Defesa do Consumidor, que já se pronunciou antes pela rejeição desta proposição, há que se recorrer a algumas lições do direito consumerista para entender que a responsabilidade objetiva do fornecedor ou prestador de serviços, no caso as instituições financeiras, está firmada no *caput* do art. 14 do CDC, por meio da expressão “independentemente da existência de culpa”.

Apesar disso, foram estabelecidas, no § 3º deste artigo do CDC, algumas causas que excluem tal tipo de responsabilidade dos fornecedores, atribuindo-lhes a obrigação de provar, quando: I) o defeito não existe, e que, portanto, não ocorreu; e II) se ocorreu foi por culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Pois bem, ainda que a Lei nº 8.078/90 não explicita como causas excludentes da responsabilidade objetiva o caso fortuito e de força maior, ou seja, aqueles pelos quais o fornecedor ou o prestador de serviços não se responsabilizou de antemão e cujos efeitos não tinha como evitar ou impedir, a doutrina considera que quando o defeito ocorre durante ou depois da prestação do serviço, o prestador que não tem como cumprir o esperado não

¹ Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, Ada Pellegrini Grinover *et alli*, 8ª Ed, p. 175 a 179, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2004.

pode ser responsável. É o caso, por exemplo, de atrasos ou desvios de voos de companhias de transporte aéreo que ocorrem devido a problemas de fornecimento de energia elétrica ou greve de empregados da infraestrutura aeroportuária.

No caso em questão, que ocorre na seara da prestação dos serviços financeiros, os quais não puderam ser prestados, não porque estivessem “defeituosos”, mas porque estava o prestador de serviço verdadeiramente impedido de fazê-lo, por força de exercício de direito de terceiros, seus empregados e prepostos, conforme lhes é assegurado na Constituição da República e na lei².

Do mesmo modo ocorre com as instituições financeiras federais, as quais também podem se ver impossibilitadas de operar em decorrência de greve de seus empregados, já que art. 37 da Constituição prevê tal direito³.

No mesmo sentido, a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, regula detalhadamente o exercício do direito de greve dos empregados da iniciativa privada, com destaque para seus artigos 10, 15 e 17⁴.

Como se vê, o serviço de compensação bancária é considerado atividade essencial, de acordo com a leitura do art. 10 da lei supracitada.

² Constituição Federal de 1988: “Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.”

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (...). ”

⁴ Lei nº 7.783/89: “Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: (...)

XI - compensação bancária.

Art. 15 A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.

Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.

Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (*lockout*)”.

É sabido que o pagamento de um boleto em terminal remoto é feito pelo sistema de compensação entre as instituições financeiras, o que permite o adimplemento de obrigação por parte de um consumidor. Note-se que já não existe a compensação manual de documentos, como na época da entrada em vigência da Lei nº 7.783/89. Assim, as atividades de transferência eletrônica do sistema brasileiro de pagamento são, por extensão, atividades de compensação bancária, portanto, essenciais.

A lei supracitada cuida de direcionar aos ramos especializados do direito a responsabilidade de atos ilícitos e de crimes cometidos durante período de greve.

Acrescente-se que os entes fazendários emitem instruções de como os contribuintes devem proceder em caso de greve de bancários, assim como as concessionárias de serviços públicos. De outro lado, as campanhas educativas e esclarecimentos de entidades de defesa do consumidor costumam orientar os consumidores quanto às formas alternativas para a realização do pagamento de suas obrigações, a par de alertá-los quanto às consequências de inação.

A propósito, a despeito de não se enquadrar na competência regimental desta Comissão, mas sendo pertinente em razão do objetivo da proposição em tela, também comungamos, e reproduzimos abaixo, com o trecho do pensamento externado pelo eminente jurista José Geraldo Brito Filomeno, ao iniciar seus comentários aos quatro primeiros capítulos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor⁵:

“É mister que se diga, entretanto, que o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor não é uma panaceia para todos os males que o afligem, e não é por ele ter sido criado que deixaram de existir outras normas relativas às relações de consumo, e existentes nos Códigos Civil, Comercial, Penal etc., bem como na legislação esparsa, (...)”. (grifamos)

Diante dessas considerações legais e das manifestações abalizadas de renomados juristas, ficamos convictos de que o melhor modo de tratar legalmente dessa questão não é buscar uma modificação no âmbito do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, uma vez que não se deve incorporar dispositivo tão detalhado ao CDC para buscar disciplinar um tema

⁵ Idem, p. 17 a 20.

complexo e específico como é a responsabilidade objetiva das instituições financeiras, até mesmo podendo incorrer numa dissonância com o tratamento legal da responsabilidade civil, conforme já conferido no parágrafo único do art. 927 e demais dispositivos do Título IX, Capítulo I, do Código Civil⁶.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos do PL nº 3.504, de 2012; e, quanto ao mérito, votamos pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Relator

2013_22704

⁶ No parágrafo único do art. 927 do novo Código Civil, segundo o qual “haverá obrigação de reparar o dano, independente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”, foi adotada a teoria do risco criado.

880197F934
880197F934