

# COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

## PROJETO DE LEI Nº 2.186, DE 2025

Acrescenta novo art. 4º-A à Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, que “Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei nº 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências”, para fins de dispor sobre os deveres das instituições financeiras e de pagamento relativos à implementação de mecanismos e procedimentos de segurança eficazes destinadas a impedir a realização de transferências eletrônicas de valores mediante fraude ou coação.

### EMENDA SUBSTITUTIVA



Dê-se a seguinte redação ao Projeto:

Art. 1º Esta Lei acrescenta novo art. 4º-A à Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, para dispor sobre os deveres das instituições financeiras e de pagamento relativos à implementação de mecanismos e procedimentos de segurança eficazes destinadas a impedir a realização de transferências eletrônicas de valores mediante fraude.

Art. 4º-A. As instituições financeiras e de pagamento são obrigadas a implementar mecanismos e procedimentos de segurança adequados visando a impedir a realização de transferências eletrônicas de valores mediante fraude, nos termos da regulamentação do Banco Central do Brasil.

§1º: A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá sobre as espécies e os requisitos de funcionamento e avaliação da **adequação** dos mecanismos e dos procedimentos de segurança, que deverão compreender, no mínimo:

I – detecção de comportamento anômalo, com base em perfil, valor e horário da operação;

II – implementação de procedimentos de verificação adicional para operações fora do padrão usual de comportamento do consumidor;

III – uso de tecnologias de autenticação multifatorial e de identificação biométrica para validação e confirmação de operações suspeitas; e

IV – implementação de pausa ou trava de segurança para operações suspeitas, inclusive mediante o bloqueio das contas receptoras dos valores das transferências suspeitas.

§2º: As instituições financeiras e de pagamento são responsáveis pelos prejuízos **que causarem** aos consumidores por transações feitas mediante fraude ou coação que não forem



impedidas em razão da ausência ou falha de implementação dos mecanismos e dos procedimentos de segurança previstos **em regulamentação específica, desde que comprovadas.**

§3º: Em caso de **procedência** da reclamação ou **da** contestação formalizada pelo consumidor, a instituição financeira ou de pagamento deverá restituir ao consumidor a quantia indevidamente subtraída de sua conta.

§ 4º A não observância do disposto neste artigo, pelas instituições financeiras e de pagamento, constituirá infração grave, nos termos do art. 4º desta Lei" (NR).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Oferecemos sugestões de aperfeiçoamento do projeto de lei em questão para análise do relator e demais pares.

Inicialmente, o §2º do art. 4º-A, proposto pelo Projeto de Lei nº 2.186/2025, estabelece que "as instituições financeiras e de pagamento são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados aos consumidores por transações feitas mediante fraude ou coação que não forem impedidas em razão da ausência ou falha de implementação dos mecanismos e dos procedimentos de segurança previstos neste artigo".

A redação, além de excessivamente genérica, não delimita critérios objetivos para a configuração da responsabilidade solidária, tampouco exige a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta da instituição e o dano sofrido pelo consumidor. Ao fazê-lo, abre margem para interpretações amplas, desproporcionais e juridicamente inseguras, com risco de imputações arbitrárias.

No sistema jurídico brasileiro, a responsabilidade solidária não pode ser presumida ou generalizada. Conforme dispõe o art. 265 do Código Civil,



“a solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”. Ainda que se admita a solidariedade por disposição legal, é necessário que ela esteja tecnicamente fundamentada e juridicamente delimitada, sobretudo quando aplicada a atividades complexas e altamente reguladas, como as do sistema financeiro.

A responsabilização solidária entre instituições que participam de uma cadeia transacional — como, por exemplo, a instituição de origem e a instituição recebedora de uma transferência via Pix — deve observar a conduta concreta de cada uma, a sua esfera de atuação e o grau de diligência na adoção das medidas exigidas pelo regulador.

A redação atual do PL, ao não distinguir se ambas devem ser responsabilizadas mesmo que apenas uma delas tenha falhado, impõe um ônus desproporcional a instituições que eventualmente tenham agido com total diligência.

Além disso, a responsabilização automática com base apenas na alegação de fraude ou coação pode incentivar a litigância oportunista, especialmente em cenários nos quais a operação foi autorizada pelo próprio usuário com seus dispositivos e senhas. A ausência de critérios técnicos e probatórios compromete a previsibilidade jurídica e pode gerar distorções no mercado, com efeitos sistêmicos sobre o custo das operações e a estabilidade dos modelos de negócios.

Do ponto de vista regulatório, a proposta também colide com a lógica já adotada pelo Banco Central do Brasil, que impõe responsabilidade proporcional à conduta da instituição e condiciona o dever de ressarcimento à verificação de falhas concretas na implementação das medidas exigidas. A redação atual do §2º, ao ignorar essa dinâmica regulatória e estabelecer presunção de culpa compartilhada, compromete o equilíbrio do sistema e gera insegurança tanto para o mercado quanto para os consumidores.



Em seguida, a previsão de um prazo fixo de 2 (dois) dias úteis para restituição automática de valores subtraídos da conta do consumidor, mediante simples contestação, embora bem-intencionada, revela-se inadequada diante da complexidade técnica e operacional que envolve as centenas de bilhões diferentes transações realizadas todos os anos no Brasil. A imposição de um prazo único desconsidera a diversidade dos casos e pode comprometer tanto a segurança jurídica quanto a eficácia da apuração de eventuais fraudes ou erros.

Em situações simples, como uma cobrança em duplicidade ou o lançamento de uma tarifa indevida, a resolução tende a ser rápida e pode ocorrer, inclusive, dentro do próprio prazo de dois dias. No entanto, há casos que exigem investigação mais aprofundada, como transações internacionais, operações que envolvem múltiplas instituições ou indícios de fraude sofisticada.

Nesses casos, o cumprimento de um prazo tão exíguo pode resultar em restituições indevidas, beneficiando até mesmo eventuais fraudadores, além de representar risco à hígidez do sistema.

Destarte, a retirada do prazo fixo de dois dias úteis para restituição não implica desproteção ao consumidor, sobretudo porque o art. 54-G do Código de Defesa do Consumidor já assegura, nos casos de contestação de compras realizadas com cartão de crédito, que o consumidor não seja cobrado ou debitado por valores em disputa enquanto a controvérsia não for adequadamente solucionada, desde que observada a antecedência mínima de notificação prevista em lei.

O dispositivo citado garante, ainda, que o valor contestado não seja mantido na fatura seguinte e autoriza o pagamento apenas da parte incontroversa, podendo o emissor, facultativamente, lançar crédito em confiança até a apuração final. Assim, a norma já protege o consumidor durante a investigação, sem necessidade de impor um prazo rígido e



uniforme de restituição, o que permite tratar cada caso de acordo com sua complexidade.

Por fim, a proposta contida no Projeto de Lei nº 2.186/2025 parte de uma premissa equivocada ao pressupor que as instituições financeiras e de pagamento são capazes de identificar e impedir, de maneira objetiva e automatizada, a ocorrência de transferências realizadas sob coação, especialmente aquelas efetuadas por meio do Pix.

No entanto, não há, no plano técnico ou regulatório, mecanismos que permitam detectar com precisão esse tipo de situação, justamente porque a coação, ao contrário da fraude eletrônica convencional, ocorre fora do ambiente digital e em circunstâncias alheias ao controle da instituição.

A coação — definida juridicamente como a prática de constrangimento mediante grave ameaça, nos termos do art. 151 do Código Civil e dos arts. 146 e 158 do Código Penal — caracteriza-se como uma conduta humana externa ao sistema bancário, que pode se dar por telefone, presencialmente ou sob ameaça física, emocional ou patrimonial.

Em tais situações, o sistema registra a transação como regular, pois ela é realizada com as credenciais legítimas do titular da conta e dentro de parâmetros operacionais ordinários. Exigir das instituições a antecipação ou bloqueio de transações sob coação configura, portanto, um ônus impossível de ser tecnicamente cumprido.

A responsabilização por não impedir esse tipo de operação impõe obrigações de resultado incompatíveis com a natureza da atividade bancária e a própria arquitetura dos sistemas de pagamento instantâneo. Trata-se de uma expectativa desproporcional, que ignora a limitação objetiva da tecnologia disponível e subverte os princípios da razoabilidade, da viabilidade e da imputação com base em conduta.

Paralelamente, é importante registrar que algumas medidas já são adotadas:



- A configuração de limites de valor e horários para transferências;
- A possibilidade de pausar ou cancelar temporariamente funcionalidades de pagamento;
- A oferta de mecanismos de autenticação multifatorial ou por biometria, conforme a capacidade de cada instituição;
- O monitoramento de comportamento atípico de transações, com base em inteligência artificial e padrões históricos de uso; e
- A utilização do Mecanismo Especial de Devolução (MED), criado pelo Banco Central, que permite a recuperação de valores transferidos indevidamente em caso de fraude.

Além disso, a Resolução BCB nº 150, de 6 de outubro de 2021, que consolida as normas sobre os arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), dá suporte à necessidade de flexibilidade no tratamento de disputas e devoluções. A norma:

- exige que os arranjos contem com regras claras para resolução de disputas e devoluções de transações (art. 19, incisos VIII e XVI);
- estabelece a obrigação de gerenciamento adequado de riscos operacionais, inclusive relacionados a fraudes (arts. 4º, III e 32);
- e permite que os participantes adotem procedimentos compatíveis com seus modelos de negócios e com a complexidade dos serviços prestados (art. 31, parágrafo único, II).

Portanto, a retirada do prazo fixo de dois dias úteis não implica desproteção ao consumidor, mas sim a adoção de um modelo mais proporcional e tecnicamente viável, que preserve o direito à restituição nos casos de erro ou fraude, mas sem comprometer a análise responsável por parte das instituições envolvidas. Trata-se de medida



compatível com os princípios do CDC, alinhada à regulamentação do Banco Central e sensível à realidade do sistema de pagamentos moderno.

Ante o exposto, submetemos a presente proposta aos nobres pares.

Sala da Comissão, de de 2025.

Datado e assinado digitalmente

VINICIUS CARVALHO

Deputado Federal - Republicanos/SP

