



## OPINIÃO

# Banco não pode negar serviços essenciais alegando questões de segurança

21 de junho de 2018, 15h07

Por Christiane Vieira Soares Pedersoli e Camila Oliveira Souza

## 1. Da introdução

Aportaram reclamações de consumidores, em algumas Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor em Minas Gerais e em Procons municipais, no sentido de que determinadas instituições financeiras, em regra após atos de implosão dos caixas eletrônicos decorrentes de assaltos, não realizam mais qualquer tipo de movimentação de dinheiro em espécie, alegando falta de segurança. Os procedimentos instaurados para apurar as reclamações têm confirmado os fatos narrados e demonstram que foi celebrado contrato para que seja oferecido o serviço de saque em correspondentes bancários, como Correios e lotéricas.

Relatos de consumidores indicam que nem todas as pessoas conseguem ser atendidas nos correspondentes bancários, seja pela falta de tempo decorrente da demora no atendimento ou, por muitas vezes, pelo fato de os primeiros a serem atendidos sacarem todo o dinheiro, faltando assim para os demais consumidores. Há situações em que o correspondente bancário da localidade possui um único atendente, o que provoca longas filas pelo atendimento demorado, sem respeito às leis de atendimento prioritário para idosos, gestantes e lactantes. Há localidades, a seu turno, nas quais muitos consumidores estão se deslocando aos municípios vizinhos, correndo risco de serem assaltados nas rodovias.

O intuito do presente artigo é demonstrar que a negativa de prestação de serviços essenciais, como o saque, por instituições financeiras, mediante a delegação completa a correspondentes bancários, é uma prática que viola as normas consumeristas e as que regem o Sistema Financeiro Nacional.

## 2. Dos fundamentos

### 2.1. Do Sistema Financeiro Nacional na Constituição da República de 1988 e na Lei Federal 4.594/1964

O Sistema Financeiro Nacional encontra previsão na Constituição da República de 1988 em seu artigo 192, que estabelece: “O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade” (grifou-se).

A partir da previsão constitucional, extraímos os escopos principais que devem orientar as atividades do Sistema Financeiro Nacional: *promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade*. Os dois princípios explícitos no citado artigo ainda deixam emergir um princípio implícito: *o da função social do sistema financeiro*.

Cumpra mencionar que a capilaridade das agências bancárias, de forma a atender no maior número de localidades o maior número de consumidores, fornecendo serviços essenciais (como saque, extratos, compensação de cheques etc.), insere-se na função social do sistema financeiro.

A seu turno, a Lei Federal 4.595, de 1964, recepcionada pela Constituição da República de 1988, assim dispõe em seu artigo 17:

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros (grifou-se).

Dessa forma, inserem-se no próprio conceito e enquanto essência das instituições financeiras fazer a coleta, intermediação e aplicação de recursos, sejam próprios ou de terceiros.

## **2.2. Diálogos entre o Sistema Financeiro Nacional e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**

Consoante consignado por Martins (2014)[1], o “diálogo normativo entre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o Sistema Financeiro Nacional é altamente possível a considerar a base única de seus fundamentos: a ordem econômica constitucional”. Seguindo o método do diálogo das fontes normativas, referidos sistemas devem se completar e se harmonizar, de forma a promover os princípios insculpidos no artigo 170, da Constituição da República de 1988.

Assim, os serviços prestados pelos bancos aos seus correntistas devem ser sempre analisados sob as perspectivas das normas de tutela consumerista, conjugadas com as normas aplicáveis ao Sistema Financeiro Nacional.

Os consumidores que celebram contrato com as instituições financeiras possuem uma expectativa em relação à prestação dos chamados serviços essenciais. Nesses se insere o saque como um serviço essencial por natureza.

Nos termos previstos pela Resolução do Banco Central do Brasil 3.919, de 25 de novembro de 2010[2]:

Art. 2º É vedada às instituições mencionadas no art. 1º a cobrança de tarifas pela prestação de serviços bancários essenciais a pessoas naturais, assim

considerados aqueles relativos a:

I - conta de depósitos à vista:

[...]

c) realização de até quatro saques, por mês, em guichê de caixa, inclusive por meio de cheque ou de cheque avulso, ou em terminal de autoatendimento (grifou-se).

Ao não fornecer o direito de saque, há claro descumprimento do contrato de conta corrente celebrado entre o consumidor e a instituição financeira e à Resolução Bacen 3.919/2010 (serviços bancários essenciais). Através do contrato de conta corrente, “o banco obriga-se a prestar ao cliente o serviço de caixa, registrando contabilmente os ingressos e egressos de fundos” (Efing, 2015, p. 271)[3].

A atuação por meio de correspondente bancário presta-se a serviços complementares (taxativamente previstos na Resolução Bacen 3.954, de 24 de fevereiro de 2011[4]), não podendo o primeiro atuar como um “substituto” dos bancos em atividades essenciais.

Sobre o descumprimento contratual, vale lembrar a redação do artigo 51, e respectivos incisos, do Código de Defesa do Consumidor, o qual estabelece as cláusulas contratuais tidas por abusivas. Por interpretação lógica, a conduta do banco de celebrar contrato com terceiro (correspondente bancário) e deixar de atender às condições do contrato de conta corrente preliminarmente firmado com o correntista colocam o consumidor em desvantagem exagerada, violando o artigo 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor.

### 2.3. Do dever de segurança

As alegações pertinentes à ausência de segurança nas agências bancárias para negativa de serviços essenciais representam uma transferência indevida de responsabilidade de um dever que é *de todos*, e não apenas do Estado. Como afirmado por Martins (2014)[5], “o responsável pela segurança pública não é só o Estado, mas todo aquele ente (público ou privado) que detém poder e capacidade de incluir ou excluir as pessoas do mínimo existencial”.

Não obstante o dever de segurança pública ser precipuamente do Estado, a atividade exercida pelos bancos possui riscos que lhe são inerentes, o que implica em determinados deveres de segurança. Nesse sentido, vide a Lei Federal 7.102/1983, que determina:

Artigo 1º. É vedado o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, que não possua sistema de segurança com parecer favorável à sua aprovação, elaborado pelo Ministério da Justiça, na forma desta lei (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995) (Vide artigo 16 da Lei 9.017, de 1995) (grifou-se).

O Decreto Federal 89.056/1983, a seu turno, dispõe que o sistema de segurança das instituições financeiras será definido em um plano de segurança (artigo 2º). A fiscalização quanto ao cumprimento dos requisitos do plano de segurança compete ao Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento de Polícia Federal.

*Vê-se, portanto, que a instituição financeira deve cumprir os requisitos de segurança previstos em legislação federal.*

Ademais, “o serviço que não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar é defeituoso” (Efig, 2015)[6], devendo o fornecedor responder pela reparação de danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, nos termos do artigo 14, do Código de Defesa do Consumidor.

No entanto, o que tem ocorrido na realidade é que os bancos estão alegando ausência de segurança nos estabelecimentos, em razão de assaltos e outras ações criminosas, e simplesmente *delegando serviços que lhe integram a razão de ser (serviços essenciais) a correspondentes bancários.*

Descabido o argumento de que assaltos, furtos, roubos em agências bancárias constituem causas excludentes de caso fortuito ou força maior, questão já em grande parte pacificada na jurisprudência. Não há o elemento da imprevisibilidade da ocorrência, sendo que os riscos são *inerentes* à atividade bancária. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA Nº 282/STF. ASSALTO EM AGÊNCIA BANCÁRIA. BENS DE CLIENTES. COFRE. SUBTRAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO BANCO. DEVER DE INDENIZAR. CONFIGURAÇÃO. SÚMULA Nº 568/STJ. SISTEMA DE SEGURANÇA. FALHA. DANOS MATERIAIS E MORAIS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO PREJUDICADO.

[...]

2. A responsabilidade objetiva da instituição financeira, no caso de assalto com subtração de bens do interior de seus cofres, não pode ser afastada sob a alegação de ocorrência de caso fortuito ou culpa de terceiro, devendo haver a indenização dos clientes lesados em valor correspondente aos bens por eles reclamados. Precedentes. Súmula nº 568/STJ.

[...]

(STJ)- AgInt no RESP nº1.415.230 SP 2013/0356882-4, Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Data de Julgamento: 24/10/2017, T3- TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 31/10/2017) (grifou-se).

A contratação de correspondentes bancários pelas instituições financeiras possibilita o alcance de um maior número de consumidores. Ela deve ser acompanhada, no entanto, de uma maior estrutura física dos correspondentes bancários, o que não ocorre na prática.

No município de Umuarama (PR), foi proposta ACP para impor às casas lotéricas da localidade, as quais vinham assumindo atividades essenciais da Caixa Econômica Federal, na qualidade de verdadeiras instituições financeiras, a observância das condições de segurança da Lei Federal 7.102/1983.

Em sede de julgamento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e do Superior Tribunal de Justiça, referida decisão foi reformada, sob o argumento principal de que aos correspondentes bancários não se aplicam as condições de segurança previstas para os bancos, pois os primeiros atuam de forma limitada, somente para determinadas atividades[7].

Se a prevalecer esse raciocínio de que os correspondentes bancários não se sujeitam às condições de segurança às quais estão os bancos sujeitos, mais razão existe para que a sua atuação seja limitada a determinadas atividades, de maneira complementar, e não como substitutos dos bancos.

### 3. Conclusão

Por todo o exposto no presente estudo, conclui-se que a negativa de prestação de serviço de saque por instituições financeiras, que delegam tal serviço essencial a correspondentes bancários, alegando não ter condições de segurança para prestar atendimento aos consumidores, viola o artigo 51, parágrafo 1º, do Código de Defesa do Consumidor:

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que:

I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;

II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

Quanto ao inciso I: *ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence* — violação do princípio da boa-fé objetiva (legítima expectativa do consumidor em ter o contrato de conta corrente cumprido pela instituição financeira) e afronta a direitos básicos do consumidor, especialmente “a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos”, no momento em que

provoca o deslocamento dos consumidores a correspondentes bancários sem o aparato necessário de segurança ou a localidades vizinhas.

Quanto ao inciso II: *restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual* — restrição do objeto do contrato de conta corrente ao negar um serviço essencial que é o saque, função precípua de uma instituição financeira (intermediação financeira).

Quanto ao inciso III: *se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso* — a imposição de deslocamento, pelos correntistas, até os correspondentes bancários ou a cidades vizinhas, impõe um ônus excessivo aos consumidores. Conforme demonstrado no presente estudo, há obrigação legal do banco de equipar as suas agências com condições de segurança, vez que o risco de sofrer roubos e outras ações delituosas é previsível em razão da atividade desempenhada. Assim, é uma condição excessivamente onerosa imposta pelo banco.

---

[1] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Processo administrativo Procon-MG 0702.14.000760-1. Julgador: Fernando Rodrigues Martins. DJ: 17/9/2014.

[2] BRASIL. Resolução BACEN