

Belo Horizonte, 17 de setembro de 2018.

PARECER TÉCNICO:**ASSUNTO:** PAAF nº 0024.17.020428-3 – Fechamento de agência do Banco do Brasil na Comarca de Governador Valadares/MG**1. DOS FATOS**

Trata-se de consulta encaminhada pela Promotoria de Justiça de Governador Valadares, a qual recebeu denúncia da Vereadora Iracy de Matos Moreira Barbosa, que informa que a agência bancária “Figueira” do Banco do Brasil S.A., localizada na Avenida Minas Gerais, nº 1393, no Bairro Nossa Senhora das Graças, no município de Governador Valadares/MG, fechou suas portas.

Segundo relatos da denunciante, a agência está inserida na Região do Mergulhão, que segundo dados fornecidos pela Vereadora, tem população de 40.855 pessoas, 16.618 residências e 1643 comércios, o que provocaria um impacto social negativo, “considerando a grande quantidade de pessoas que serão impedidas de acessar serviços ofertados pelo Banco” (segundo a Vereadora).

Ante a denúncia, a Promotoria de Justiça de Governador Valadares/MG instaurou o Inquérito Civil nº 0105.17.000066-2, solicitando o parecer do Procon-MG a respeito.

Importante destacar que não há informações no PAAF sobre a transformação da agência em Posto Avançado de Atendimento (PAA) ou em Posto de Atendimento Bancário Eletrônico (PAE) e nem se os serviços que eram prestados pela agência foram delegados a correspondentes bancários.

Oficiado o Banco Central do Brasil à f. 13, ele respondeu que “compete a esta Autarquia apenas autorizar a instalação de agência bancária ou outras dependências mediante solicitação de instituições financeiras e que “são exclusivamente tais instituições que têm a prerrogativa de decidir administrativamente sobre a conveniência da instalação e/ou fechamento de agências bancárias” (f. 15). Por fim, afirmou que “o Banco Central não interfere em ato de gestão interna de sociedade sujeita à autorização para funcionar” (f. 16).

É o breve relatório. Passa-se à análise da questão.

2. DOS FUNDAMENTOS**2.1. Do Sistema Financeiro Nacional na Constituição da República de 1988 e na Lei Federal nº 4.594/1964 – Da natureza das funções das instituições financeiras**

O Sistema Financeiro Nacional encontra previsão na Constituição da República de 1988 em seu artigo 192, que estabelece:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.(BRASIL,1988)

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**.

Importante, ainda, destacar os princípios gerais que regem a atividade econômica, segundo os ditames constitucionais:

170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL,1988).

Cumprir 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 o saque, extratos, compensação de cheques, etc.) insere-se na função social do sistema financeiro.¹

O fechamento de uma agência bancária deve ser analisado sob o prisma da capilaridade e segundo seu impacto real para a população atingida.

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

¹ Nesse sentido, Parecer Jurídico nº 05/2018, elaborado pela Assessoria Jurídica do Procon-MG.



Consoante consignado por Martins (2014), 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.

A conduta das instituições financeiras devem observar os preceitos de cumprimento dos contratos previstos no Código de Defesa do Consumidor. É de se destacar que, ao negar a demanda de atendimento aos consumidores, o Banco do Brasil descumpra condições contratuais, demonstrando vício na qualidade do serviço.

Os consumidores que celebram contrato com as instituições financeiras possuem uma expectativa em relação à prestação dos chamados serviços 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 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.

Além da frustração da legítima confiança do consumidor (boa-fé objetiva), que se depara com uma situação de não conseguir, em sua localidade, usufruir dos serviços uma vez prestados pela agência, há uma imposição de desvantagem exagerada pelo banco, vez que o consumidor terá que se deslocar para ver o seu contrato de conta corrente sendo cumprido.

No presente caso, é necessário que o Promotor de Justiça avalie o real impacto do fechamento da agência bancária na localidade, por se tratar a Comarca de Governador Valadares de um Município maior e possivelmente com algumas opções de agências. Ademais, sugere-se a verificação se a agência será transformada em posto de atendimento (Resolução Bacen nº 4.072/2012).

2.3 Do Abuso do poder econômico e limitação da concorrência em prejuízo do consumidor

É bastante recorrente o Banco do Brasil manter um contrato de exclusividade junto à Prefeitura Municipal, que lhe garante o domínio exclusivo da folha de pagamento de servidores e inativos, a qual gira grandes valores, ou de outro órgão público ou mesmo de determinadas pessoas jurídicas que possam atingir um mercado relevante. Deveria, em contrapartida, prestar os serviços bancários na cidade de forma a atender com presteza todas as regiões do Município.

Contudo, há diversos casos, em todo o Brasil, que referida instituição financeira tem deixado de prestar serviços a seus correntistas, enquanto mantém e exige o cumprimento do contrato de exclusividade junto ao Município, o que na prática

impede a entrada de concorrentes nas cidades, pois implica em retirar do mercado a maior parte do dinheiro circulante a cada mês.

A exemplo, na Comarca de Visconde do Rio Branco/MG, a Ilustre Promotora de Justiça Carolina Queiroz de Carvalho assim consignou em petição inicial de Ação Civil Pública proposta:²

(...) o Banco do Brasil possui um contrato de exclusividade junto à Prefeitura Municipal de Guiricema, vigente até 2033, que lhe garante o domínio exclusivo da folha de pagamento de servidores e inativos, que gira mensalmente valores superiores a quinhentos mil reais. Deveria, em contrapartida, prestar os serviços bancários na cidade.

Contudo, há dois anos o banco simplesmente não presta os serviços básicos de intermediação financeira e guarda de numerário, enquanto mantém e exige o cumprimento do contrato de exclusividade junto ao Município, o que na prática impede a entrada de concorrente na cidade, que é pequena, pois implica em retirar do mercado a maior parte do dinheiro circulante a cada mês. (p. 28)

E assim continua:

(...) A violação das normas de defesa da concorrência pelo requerido implica na incidência das sanções previstas na própria Lei 12.529/2011, além de outras não expressas, que sejam eficazes para a defesa da concorrência. Nesse sentido o art. 38, VII, estabelece que “qualquer outro ato ou providência necessária para a eliminação dos atos nocivos à ordem econômica” podem ser impostos no caso concreto, sendo que no presente é patente a necessidade de suspensão da cláusula de exclusividade da folha de pagamento do Município de Guiricema, sendo medida mais eficaz para limitar os efeitos abusivos à concorrência e aos consumidores locais. (p. 32)

A Lei Federal nº 12.529/2011, Lei de Defesa da Concorrência, considera prática vedada e abusiva qualquer ato, ainda que lícito em si mesmo – como contratos de exclusividade – **que impliquem em limitação da concorrência**. Estabelece o art. 36:

*Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, **independentemente** de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:*

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

[...]

*§ 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou **quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.***

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

[...]

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

² A propósito, sugere-se a leitura do modelo de recomendação e de inicial de Ação Civil Pública em face da negativa de prestação de serviços essenciais pelos bancos, elaborada pela 14ª Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor da Capital (Promotor de Justiça Glauber Tatagiba).

[...]

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;

[...]

XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada; (Grifos nossos)

Dessa forma, se houver elementos que demonstrem estar o Banco do Brasil impedindo a entrada de concorrentes no mercado de Governador Valadares e aumentando artificialmente seus lucros, há violação direta da Lei de Defesa da Concorrência.

Cumpre salientar que o Ministério Público tem legitimidade para agir em defesa do consumidor e da concorrência, conferida pelo próprio artigo 47 da Lei Federal nº 12.529/2011, incluindo o pedido de dano moral coletivo:

Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que:

O fechamento de agência bancária em Governador Valadares, se demonstrado o real impacto aos correntistas, bem como a inexistência de posto de atendimento próximo, pode configurar prática abusiva vedada pelo Código de Defesa do Consumidor (vício na qualidade do serviço, descumprimento contratual e frustração da legítima confiança do consumidor).

Ademais, apesar do porte médio da cidade, mostra-se relevante verificar se referida instituição financeira mantém contrato de exclusividade com a Prefeitura ou outro órgão público ou mesmo determinadas pessoas jurídicas que possam atingir um mercado relevante, para pagamento de servidores ou empregados, a fim de se verificar violação à Lei Federal nº 12.529/2011.

4. DILIGÊNCIAS

Em razão das abusividades constatadas, sugerem-se as seguintes diligências:

- I) Remessa do presente parecer para análise da Rede Procon-MG;
- II) Análise, pela Promotoria de Justiça de Governador Valadares, do real impacto na população da localidade em virtude do fechamento da agência;
- III) Remessa do presente parecer ao Banco Central do Brasil, para que esse apure a conduta do Banco do Brasil, nos termos da Lei Federal nº 13.506, de 2017:

*Art. 3º. Constitui infração punível com base neste Capítulo:
[...]*

*XVII - **descumprir normas legais e regulamentares do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios e do Sistema de Pagamentos Brasileiro, cujo cumprimento caiba ao Banco Central do Brasil fiscalizar [...]** (Grifamos)*

É o parecer.

Christiane Vieira Soares Pedersoli
Analista do MPMG
Assessoria Jurídica/Procon-MG
(Coordenação)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 7.102, de 20 de jun. de 1983. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7102.htm> Acesso em: 16 fev. 2018.
- BRASIL. Decreto nº 89.056, de 24 de nov. de 1983. **Regulamenta a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que "dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e dá outras providências".** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D89056.htm> Acesso em: 16 fev. 2018.
- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
Acesso em: 16 fev. 2018.

- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de set. de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm> Acesso em: 16 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.506, de 13 de nov. de 2017. **Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm> Acesso em: 16 fev. 2018.
- BRASIL. Resolução BACEN nº 3.919, de 25 de nov. de 2010. Altera e consolida as normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e dá outras providências.. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49514/Res_3919_v4_P.pdf> Acesso em: 16 fev. 2018.
- BRASIL. Resolução BACEN nº 3.954, de 24 de fev. de 2011. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm> Acesso em: 16 fev. 2018.
- EFING, Antônio Carlos. **Contratos e procedimentos bancários à luz do Código de Defesa do Consumidor**, Biblioteca de Direito do Consumidor: Antônio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques – 3ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis.** 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.)
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Processo administrativo Procon-MG nº 0702.14.000760-1.Julgador: Fernando Rodrigues Martins. DJ: 17/09/2014.
- TURCZYN, Sidnei. **O Sistema Financeiro Nacional e a regulação bancária** – 11ª ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

