



## **PARECER Nº     , DE 2009**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o PLS nº 265, de 2004, que *altera 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, para estender o sistema de segurança dos estabelecimentos financeiros aos caixas eletrônicos.*

**RELATOR: Senador ROMEU TUMA**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 265, de 2004, em exame pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para decisão terminativa, de autoria do Senador RODOLPHO TOURINHO, acrescenta § 2º ao art. 1º da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, a fim de estender aos caixas eletrônicos o sistema de segurança dos estabelecimentos financeiros.

A justificação apresentada cinge-se à percepção de que os caixas eletrônicos têm sido palco de atos de violência urbana contra o patrimônio e a incolumidade física de seus usuários. Torna-se imperioso, argumenta-se, adotar medidas que incrementem a segurança de suas instalações.

### **II - ANÁLISE**

Passamos à abordagem do PLS nº 265, de 2004, sob os parâmetros de constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.



Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta vícios, porquanto observadas as regras pertinentes à competência do ente federativo – dado que cabe à União legislar concorrentemente sobre direito econômico (art. 24, inc. I, da Constituição) e “produção e consumo” (art. 24, inc. V, da Constituição) – e à iniciativa legislativa, atribuída a qualquer membro do Senado Federal (art. 61 da Constituição), inclusive sob o tema em análise, uma vez que não inserido entre aqueles de iniciativa privativa do Presidente da República ou de outros titulares previstos no texto constitucional.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o projeto não apresenta vícios, porque: a) não conduz à plena supressão do direito à liberdade de iniciativa econômica, em respeito ao princípio da proporcionalidade, tendo em vista que a imposição de sistema de vigilância em caixas eletrônicos, a despeito de onerar os prestadores de serviços financeiros, não acarreta a inviabilidade dessa atividade, a qual pode ser exercida, inclusive, mediante a adoção de rede coletiva e compartilhada de caixas eletrônicos; e b) fomenta a efetividade de diversos princípios sociais da ordem econômica, em especial a *defesa do consumidor* (Constituição Federal - CF, art. 170, inc. V), representado pelo incremento na qualidade e na segurança do serviço prestado, e a *busca do pleno emprego* (CF, art. 170, inc. VIII), decorrente da necessidade de contratação de mão-de-obra especializada para a instalação e execução dos sistemas de vigilância aplicáveis aos caixas eletrônicos.

A análise deste Projeto pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania está em consonância com o art. 101 (incisos I e II) do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem como, no mérito, sobre matérias de competência da União, no caso, a “produção” (CF, art. 24, inc. V), tema objeto da proposição, a qual exige que a *produção* de serviços financeiros em caixas eletrônicos observe padrão mínimo de segurança.

Quanto à juridicidade, observa o projeto os aspectos de: a) inovação, dado que alarga o conceito legal de “estabelecimento financeiro”, para nele também incluir as áreas e postos ocupados pelos “caixas eletrônicos”, b) efetividade, porque a instalação de sistemas de segurança em



caixas eletrônicos não representa custo proibitivo e o bem jurídico tutelado – segurança das pessoas e conseqüente proteção do direito à vida – assume expressivo grau de importância no seio social, *c)* adequação normativa, já que as restrições à liberdade de exercício de atividade econômica devem estar previstas em lei ordinária, como preceitua o parágrafo único do art. 170 da Constituição, *d)* coercitividade, representada pelas sanções administrativas previstas no art. 7º da Lei nº 7.102, de 1983, com a redação conferida pela Lei nº 9.107, 30 de março de 1995, e *e)* generalidade, porquanto as normas do projeto se aplicam, indistintamente, a todos os prestadores de serviços financeiros que utilizem caixas eletrônicos.

A técnica legislativa foi observada: não há inclusão de matéria diversa ao objeto da Lei nº 7.102, de 1983, e a expressão utilizada – “caixas eletrônicos” - preenche os requisitos de redação das disposições normativas, por ser mais afeta ao senso comum e designar, de modo mais abrangente, o posto eletrônico de atendimento bancário. Mas a redação dada para a ementa deve ser modificada para melhor explicitar o objeto do Projeto.

Acerca do mérito, o projeto incrementa a utilidade social do serviço financeiro prestado por meio de caixas eletrônicos, a custos econômicos compatíveis.

A utilidade social da medida evidencia-se pelo aumento de qualidade na segurança prestada à vida e ao patrimônio dos usuários, constituindo a adoção de sistema de vigilância para os caixas eletrônicos medida de prevenção e desestímulo a ações criminosas executadas em tais estabelecimentos.

Em razão dessa conexão perniciosa à paz social - prestação de serviço financeiro e estímulo à ação criminosa - buscou o Estado, por meio da Lei nº 7.102, de 1983, impor aos prestadores de tais atividades a adoção de um padrão mínimo de segurança, denominado sistema de segurança, composto por vigilantes, alarmes e, alternativamente, equipamentos de filmagem, artefatos de retardo da ação criminosa ou cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante.

Os fundamentos adotados para a implantação do sistema de segurança nos estabelecimentos bancários convencionais não diferem, em



essência, da justificação apresentada ao projeto, eis que os “caixas eletrônicos” constituem espécie de estabelecimento financeiro e exigem, em razão dos riscos que ofertam, a adoção de sistema de segurança, nos exatos moldes estabelecidos pela Lei nº 7.102, de 1983.

A utilidade social da medida evidencia-se, nesses termos, pelo incremento de qualidade na segurança prestada à vida e ao patrimônio dos usuários, porque a adoção de sistema de vigilância para os caixas eletrônicos constitui medida de prevenção e desestímulo a ações criminosas executadas em tais estabelecimentos.

É de se observar, ademais, que a utilidade social da segurança em caixas eletrônicos já foi reconhecida, entre outros, pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Santa Catarina, os quais editaram leis (respectivamente, Lei Estadual nº 10.883, de 2001; Lei Estadual nº 3.663, de 2001; Lei Estadual nº 12.971, de 1998; e Lei Estadual nº 10.501, de 1997) sobre segurança em caixas eletrônicos.

Quanto à questão dos custos econômicos, é certo que a adoção de sistema de vigilância para os caixas eletrônicos, nos moldes instituídos pela Lei nº 7.102, de 1983, onera os prestadores de serviços financeiros, dado que a estes serão imputados os custos de implantação.

Deve-se observar, entretanto, a existência de elementos capazes de afastar a alegação de que a adoção do sistema de vigilância em caixas eletrônicos acarretará ônus excessivo aos prestadores de serviços financeiros, em especial:

- i) a evolução tecnológica operada no setor de segurança bancária, capaz de incrementar os níveis de eficiência dos equipamentos a um custo econômico e financeiro menor; e
- ii) a possibilidade de prestação do serviço de caixa eletrônico por meio de rede coletiva (denominada “rede associada” pela Resolução nº 2.099, de 1994), à qual se vinculariam diversas instituições financeiras.



Por outro lado, é relevante notar que, de acordo com a jurisprudência dos Tribunais, os prestadores de serviços financeiros são obrigados a arcar com os custos das indenizações derivadas de crimes contra a vida e o patrimônio praticados dentro dos estabelecimentos bancários e dos caixas eletrônicos.

Para o Superior Tribunal de Justiça – STJ, os prestadores de serviços financeiros são plenamente responsáveis pelos danos civis, morais e materiais, derivados de atos de violência praticados contra a vida do usuário (e seu patrimônio) que esteja no interior do estabelecimento bancário ou fazendo uso de caixa eletrônico.

Os julgados que compõem a linha jurisprudencial dominante no STJ enfatizam que a prestação de serviços financeiros implica, necessariamente, oferta conexa de serviços de segurança à vida e ao patrimônio do usuário.

Nesses termos, se o sistema de segurança apresentar falhas e o criminoso ingressar no recinto bancário, a instituição financeira deverá arcar com eventuais danos à vida e ao patrimônio dos usuários. Cite-se, a esse respeito:

- i) Recurso Especial nº 149.838/SP (Terceira Turma, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJ 15/06/1998), o qual declarou a responsabilidade do banco pelo assalto sofrido por usuário que, no interior da agência, efetuava saque de dinheiro;
- ii) Agravo no Agravo de Instrumento nº 147.133/PB (Terceira Turma, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJ 25/02/1998), o qual reconheceu estar o banco obrigado a indenizar o cliente vítima de assalto no interior da agência, enquanto procedia a depósito de dinheiro; e
- iii) Recurso Especial nº 488.310/RJ (Quarta Turma, Rel. p/ ac. Min. Aldir Passarinho Junior, DJ 22/03/2004), o qual considerou ser



a instituição financeira responsável pelos danos advindos de assalto ocorrido dentro de caixa eletrônico, dado que compete à instituição financeira *proporcionar segurança adequada no local, que está sob a sua responsabilidade exclusiva*.

Considerada, assim, a responsabilidade das instituições financeiras pelo pagamento de indenizações decorrentes de danos causados no interior dos caixas eletrônicos, deve-se ponderar, por fim, que os *custos de implantação* do sistema de vigilância *serão compensados*, em boa medida, com a diminuição das indenizações judiciais, pois é de se esperar que a implantação de sistema preventivo de segurança promoverá a redução de crimes (contra o patrimônio e a vida dos usuários) praticados em caixas eletrônicos.

Em conclusão, os custos econômicos para a implantação do sistema de vigilância em caixas eletrônicos não acarretarão ônus excessivos aos prestadores de serviços financeiros, uma vez que: *a)* a crescente evolução tecnológica no setor de segurança bancária é capaz de proporcionar maior eficiência a um custo menor; *b)* é possível prestar serviço de caixa eletrônico por meio de rede coletiva ou compartilhada de postos eletrônicos; e *c)* de acordo com a jurisprudência dos Tribunais, em especial do Superior Tribunal de Justiça, os prestadores de serviços financeiros são obrigados a arcar com os custos das indenizações derivadas de crimes contra a vida e o patrimônio praticados dentro dos estabelecimentos bancários e dos caixas eletrônicos, custos esses que serão reduzidos com a implementação de sistema de segurança em postos eletrônicos de atendimento bancário.

Os argumentos expostos apontam, em conclusão, para a oportunidade e conveniência da medida que ora se propõe.

### III – VOTO

Em consonância com as justificativas apresentadas, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 265, de 2004, com a seguinte emenda:



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Romeu Tuma**

**EMENDA Nº - CCJ**

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 265, de 2004, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, para estender o sistema de segurança dos estabelecimentos financeiros aos caixas eletrônicos.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator