

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MEIO DE PROTEÇÃO DOS  
CONSUMIDORES NAS RELAÇÕES DE CONSUMO BANCÁRIAS**

**Rio de Janeiro**

**2020 / 1º Semestre**

**ANDRÉ PEREIRA SOARES**

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MEIO DE PROTEÇÃO DOS  
CONSUMIDORES NAS RELAÇÕES DE CONSUMO BANCÁRIAS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora **Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos.**

**Rio de Janeiro**

**2020 / 1º SEMESTRE**

ANDRÉ PEREIRA SOARES

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MEIO DE PROTEÇÃO DOS  
CONSUMIDORES NAS RELAÇÕES DE CONSUMO BANCÁRIAS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora **Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos.**

Data da Aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Orientadora

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

**Rio de Janeiro**

**2020 / 1º SEMESTRE**

### CIP - Catalogação na Publicação

SS676t Soares, André Pereira  
O Termo de Ajustamento de Conduta como meio de  
proteção dos consumidores nas relações de consumo  
bancárias / André Pereira Soares. -- Rio de  
Janeiro, 2020.  
73 f.

Orientadora: Daniela Silva Fontoura de Barcellos.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Termo de Ajustamento de Conduta. 2.  
Consumidor bancário. 3. Fornecedor Bancário. 4.  
Relação de consumo. 5. Tutela. I. Barcellos, Daniela  
Silva Fontoura de, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

## AGRADECIMENTOS

Apesar de o presente espaço ser destinado a agradecer outras pessoas, vou iniciar agradecendo a mim mesmo. Agradecer por ter tido coragem de sair de casa e vir para o Rio de Janeiro com 17 anos, sem dinheiro e sem conhecidos por aqui. Agradecer por não ter desistido mesmo com todas as dificuldades financeiras e emocionais. Agradecer por não ter desistido mesmo quando morei nas ruas desta cidade que apesar de ser muito charmosa, não é nada acolhedora. Agradecer por tirar forças de onde parecia ser quase impossível. Obrigado, André. Você conseguiu superar as expectativas.

Agradeço a toda minha família, em especial minha mãe, dona Néia, mulher guerreira, trabalhadora, que apesar de tantas dificuldades nunca deixou faltar nada para mim e meus irmãos. Aos meus irmãos, Savio e Johnatan, gostaria de dizer que eles sempre acreditaram em mim e me deram forças para prosseguir. Muito obrigado por tudo.

Aos amigos que fiz no alojamento universitário, lugar em que me tornei adulto e pude aprender sobre quase tudo que sei até agora.

Aos meus amigos de infância Ronnik e Lucas Magalhães, sem vocês eu não teria tomado a escolha de sair de casa tão novo e encarar um desafio tão grande. Agradeço também a todos que passaram por minha vida durante a jornada acadêmica e profissional, pessoas maravilhosas das quais jamais irei esquecer, em especial Luan, Amanda, Ian, Alice, Jovian e Juliana. Vocês são incríveis.

Agradeço minha companheira, Samiê, uma menina-mulher cheia de sonhos que merece o que há de mais bonito nesse mundo. Sem você eu não teria conseguido. Obrigado!

Não poderia deixar de agradecer à minha orientadora, Daniela Barcellos, que aceitou o desafio de me orientar e o fez de maneira leve, gentil e atenciosa.

Por último, e não menos importante, gostaria de agradecer à professora Carolina Pizoeiro, que me acolheu em um momento complicado.

Muito obrigado a todos!

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é de abordar sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e sua importância para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Serão apresentadas discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre as relações de consumo de bancárias, passando pelos conceitos mais basilares do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Será evidenciada a controvérsia existente sobre a categorização dos bancos como fornecedores, bem como a proteção conferida aos consumidores bancários no CDC. Ao fim, o enfoque será no termo de ajustamento de conduta, discorrendo desde o conceito até sua aplicação prática às condutas lesivas perpetradas pelos bancos.

**Palavras-chave:** Consumidor bancário; fornecedor bancário, relação de consumo; tutela; Termo de ajustamento de conduta.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to address the Conduct Adjustment Term and its importance for the defense of homogeneous, collective and individual rights. Doctrinal and jurisprudential discussions on bank consumer relations will be presented, going through the most basic concepts of the Consumer Protection Code. The existing controversy over the categorization of banks as suppliers will be highlighted, as well as the protection afforded to bank consumers in the CDC. In the end, the focus will be on the conduct adjustment term, going from the concept to its practical application to the harmful conduct perpetrated by the banks.

**Keywords:** Banking consumer; banking supplier, consumption ratio; guardianship; Conduct adjustment term.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1. USUÁRIO DO SISTEMA BANCÁRIO COMO CONSUMIDOR</b> .....	10
1.1. Relações de consumo .....	10
1.1.2. Conceito de consumidor .....	11
1.1.2.1. Consumidor Bancário.....	15
1.1.3. Fornecedor.....	18
1.1.3.1. Banco Fornecedor .....	20
1.1.4. Produtos e serviços bancários .....	23
1.1.4.1 Produtos bancários .....	24
1.1.4.2 Serviços bancários.....	25
<b>2. TUTELA DO CONSUMIDOR BANCÁRIO</b> .....	27
2.1. O Código de Defesa do Consumidor.....	27
2.2. Falhas nas relações de consumo bancárias .....	31
2.2.1. Responsabilidade civil do fornecedor bancário.....	34
2.3. Tutela administrativa.....	38
2.4. Tutela Jurisdicional .....	41
2.2. Métodos alternativos de resolução de conflitos .....	44
<b>3. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA</b> .....	47
3.2. Conceito .....	48
3.3. Características .....	50
3.4. Natureza jurídica e objeto .....	52
3.5. Legitimados.....	54
3.6. Classificação: judicial e extrajudicial.....	55
3.7. Efeitos do Termo de Ajustamento de Conduta .....	55
3.8. Prazos, descumprimento do TAC e sanções aplicáveis.....	56
3.9. Execução .....	57
3.10. Termo de Ajustamento de Conduta aplicado às instituições bancárias.....	59
3.10.1. Caso Ministério Público Estadual de São Paulo e Febraban .....	59
3.10.2. Caso Ministério Público do Paraná e Banco BMG S.A. ....	61
3.10.3. Caso Defensoria Pública do Rio de Janeiro e Banco Bradesco Financiamentos S.A. ..	63
<b>CONCLUSÃO</b> .....	66
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	68



## INTRODUÇÃO

O Código de Defesa do Consumidor é o mais importante marco na defesa dos consumidores na legislação brasileira. É um efetivo meio de tutela dos consumidores, notadamente pela disparidade existente entre as partes da relação de consumo. Nesse sentido possibilita o acesso à justiça, visando o equilíbrio das relações consumeristas.

Quando se trata de uma relação de consumo entre um consumidor e um fornecedor bancário, a vulnerabilidade da pessoa física ou jurídica que contrata algum produto ou serviço com a instituição financeira torna-se ainda maior, notadamente pelo enorme poderio financeiro dos bancos.

As relações consumeristas de caráter bancário caracterizam-se pela massificação, ou seja, pela enorme quantidade de contratos celebrados entre as partes. Contratar um produto ou serviço com um banco é comum na vida dos brasileiros, visto que a maior parte da população economicamente ativa possui, pelo menos, algum tipo de vínculo contratual com as instituições financeiras.

No entanto, a massificação de tais relações de consumo ocasiona uma maior quantidade de lesões aos direitos dos consumidores e aumento exponencial de ações judiciais na busca pela reparação dos danos causados. O resultado não poderia ser diferente: a justiça fica sobrecarregada, mais burocrática, morosa e custosa.

Nesse sentido, o presente trabalho visa evidenciar o Termo de Ajustamento de Conduta como um meio eficaz para a tutela e proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, em casos que versem sobre as relações estabelecidas entre clientes e instituições bancárias.

Inicialmente, serão conceituadas as partes e objetos das relações de consumo bancárias, passando pelas abordagens doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema. Neste primeiro momento, o objetivo principal é evidenciar os bancos enquanto fornecedores, em que pese as discussões que rondam o tema.

Caracterizada a relação entre cliente e banco como de consumo, o presente trabalho irá dispor sobre a tutela conferida aos consumidores, notadamente daqueles que se relacionam, mesmo que indiretamente, com os bancos. Aqui, serão destacados os principais meios para a defesa dos consumidores, seja de forma individual ou coletiva.

Por fim, e como foco principal da monografia, será apresentado o Termo de Ajustamento de Conduta, destacando suas origens, conceitos doutrinários, características, natureza jurídica entre outros. Como o trabalho versa sobre as relações de consumo bancárias, serão analisados três casos de violação aos direitos dos consumidores em que a conduta do banco foi ajustada por meio do Termo de Ajustamento de Conduta.

O termo ajustamento de conduta, apesar de ser um instrumento genuinamente brasileiro, não encontrando similares no direito estrangeiro, possui diversas divergências doutrinárias, até mesmo na nomenclatura. Alguns autores preferem chamar de compromisso de ajustamento de conduta, outros usam a expressão termo de ajustamento de conduta, que, obviamente, será o termo utilizado no presente trabalho.

Independente de como será chamado, o instrumento demonstra-se como um importante meio para a proteção dos direitos coletivos, além de ser essencial para a diminuição da quantidade de processos judiciais, da morosidade da justiça, dos custos envolvidos, entre outras vantagens.

## 1. USUÁRIO DO SISTEMA BANCÁRIO COMO CONSUMIDOR

A conceituação do que é consumidor permeia diversas divergências na doutrina e jurisprudência pátrias. Ao decorrer do capítulo serão dadas conceituações tanto de consumidor, quanto de fornecedor. Não obstante, o foco será na relação de consumo estabelecida com os bancos, notadamente pelo dissenso quanto à aplicação do código de defesa do consumidor nos contratos bancários, financeiros, de crédito e securitários.

### 1.1. Relações de consumo

As relações que envolvem consumo estão em constante transformação e crescimento, tornando-se necessário que o Código de defesa do consumidor (CDC) abrangesse a maior quantidade possível de pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, enquadrando-as como consumidoras ou fornecedoras.

As relações jurídicas devem ser equilibradas, desde o início da relação até o seu fim. Mesmo que as partes sejam desiguais economicamente, tecnicamente ou socialmente, o direito deve fornecer meios para diminuir as desigualdades entre as partes.

As relações de consumo, que são relações jurídicas, clamam especial atenção do legislador brasileiro, notadamente pela desigualdade existente entre as partes.

Conforme Almeida:

As relações de consumo são bilaterais, pressupondo numa ponta o fornecedor – que pode tomar a forma de fabricante, produtor, importador, comerciante e prestador de serviço –, aquele que se dispõe a fornecer bens e serviços a terceiros, e, na outra ponta, o consumidor, aquele subordinado às condições e interesses impostos pelo titular dos bens ou serviços, no atendimento de suas necessidades de consumo.<sup>1</sup>

Vislumbra-se, assim, a necessidade de haver três elementos para a configuração da relação de consumo. Os dois primeiros são os que mais prendem a atenção da jurisprudência e doutrina. Isto se deve ao fato, conforme se extrai da leitura de Fábio Ulhoa Coelho, de que é "indispensável ter-se absoluta clareza quanto ao caráter relacional dos conceitos de

---

<sup>1</sup> Almeida, João Batista de. **A Proteção jurídica do consumidor**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 01.

consumidor e de fornecedor, ou seja, um não existe sem o outro."<sup>2</sup> O terceiro elemento é o produto ou serviço disponibilizado pelo fornecedor para consumo do cliente.

### 1.1.2. Conceito de consumidor

A definição legal de consumidor no Brasil foi dada pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990). O artigo 2º da referida lei aduz que “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Ademais, conforme o parágrafo único do artigo 2º do CDC, há a equiparação do consumidor “a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”, ponto que será mais bem elucidado posteriormente.

Da leitura do caput do artigo 2º do CDC<sup>3</sup> é possível notar que o legislador incluiu a pessoa jurídica como consumidor. Em que pese as discussões sobre o tema, o presente trabalho segue a linha jurisprudencial da 2ª seção do STJ, que apenas adota a caracterização da pessoa jurídica como consumidora quando não utiliza o produto ou serviço para incremento de sua atividade econômica.

No julgamento do REsp 541.867<sup>4</sup>, em 16/05/2005, de relatoria do Ministro Barros Monteiro, a 2ª Seção do STJ entendeu não existir relação de consumo entre uma sociedade empresária revendedora de tintas e uma administradora de cartão de crédito. Cabe destacar que no julgamento foi discutida a questão da hipossuficiência da revendedora de tintas, sendo, no entanto, voto vencido.

No que toca a questão da vulnerabilidade em razão da hipossuficiência econômica. Na opinião de Cláudia Lima Marques:

---

<sup>2</sup> Coelho, Fábio Ulhoa. **O empresário e os direitos do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 43.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm). Acesso em 12 de set. 2020.

<sup>4</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 514.867**. Estado de Bahia. Competência. Relação de consumo. Utilização de equipamento e de serviços de crédito prestado por empresa administradora de cartão de crédito. Destinação final inexistente. Recorrente: American Express do Brasil S/A Turismo. Recorrido: Central das tintas LTDA. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, 16/05/2005. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7228240/recurso-especial-resp-541867-ba-2003-0066879-3/inteiro-teor-12975055>. Acesso em 15 de set. 2020.

A regra é a exclusão ab initio do profissional da proteção do Código, mas as exceções virão através da ação da jurisprudência, quem em virtude da vulnerabilidade do profissional, excluirá o contrato da aplicação das regras normais do Direito Comercial e aplicará as regras protetivas do CDC.<sup>5</sup>

Desta forma, não basta que a pessoa física ou jurídica adquira ou utilize produto ou serviço, mas também que ele seja destinatária final. Para Alcântara, o produto não pode mais ser revendido quando chegar ao destino, tampouco transformado em outros produtos para revenda. Deve ser utilizado para uso próprio pelo consumidor, que é o destinatário final.<sup>6</sup>

Cabe destacar que determinada parte da doutrina interpreta a definição do art. 2º do Código de Defesa do Consumidor da maneira mais ampla possível. Neste sentido, afirma Alcântara:

A definição do art. 2º (CDC) deve ser interpretado o mais extensamente possível, segundo esta corrente, para que as normas do CDC possam ser aplicadas a um número cada vez maior de relações de consumo. Consideram que a definição do art. 2º é puramente objetiva, não importando se a pessoa física ou jurídica tem ou não fim de lucro quando adquire um produto ou utiliza um serviço. Destinatário final seria o destinatário fático do produto, aquele que retira do mercado e o utiliza, o consome, por exemplo, a fábrica de toalhas que compra algodão para transformar, a fábrica de celulose que compra carros para o transporte de visitante, o advogado que compra uma máquina de escrever para seu escritório, ou mesmo o Estado quando adquire canetas para uso nas repartições e, é claro, a dona de casa que adquire produtos alimentícios para a família.<sup>7</sup>

Já Maria Antonieta Zanardo Donato entende que "Nosso conceito de consumidor restringe-se à pessoas que adquire, utiliza ou frui produtos ou serviços para seu próprio uso, e que lhe são colocados à disposição por pessoa que exerça uma atividade econômica."<sup>8</sup>

Para fins acadêmicos, no presente tópico será utilizada a conceituação de consumidor apresentada por Antônio Herman V. e Benjamin, sendo considerada, neste trabalho, como a definição mais completa para consumidor. Para Antônio Herman V. e Benjamin, consumidor é:

---

<sup>5</sup> MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de defesa do Consumidor** - O novo regime das relações contratuais. 4ª edição. Biblioteca do direito do consumidor, vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 287 e 288.

<sup>6</sup>Ibidem. p. 255.

<sup>7</sup>Ibidem. p. 307.

<sup>8</sup>DONATO, Maria Antonieta Zanardo. **Proteção ao Consumidor** - Conceito e extensão. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 54.

“todo aquele que para seu uso pessoal, de sua família ou dos que se subordinam por vinculação doméstica ou protetiva a ele, adquire ou utiliza produtos, serviços ou quaisquer outros bens ou informação colocados á sua disposição por comerciantes ou por qualquer outra pessoa natural ou jurídica, no curso de sua atividade ou conhecimentos profissionais”.<sup>9</sup>

Tem-se, dessa forma, que o consumidor é o destinatário final do produto ou serviço, para uso próprio ou por terceiros vinculados a ele, não importando ser pessoa física ou jurídica, desde que não utilize o produto ou serviço para incremento de atividade econômica. O produto ou serviço deve ser de consumo, e não utilizado como insumo.

Cabe destacar os ensinamentos de Cláudia Lima Marques, que insere o conceito de consumidor alinhado com as inovações tecnológicas. Nesse sentido:

O sujeito consumidor é agora um destinatário final contratante (art. 2º do CDC), um sujeito “mudo” na frente de um écran, em qualquer tempo, em qualquer língua, com qualquer idade, identificado por uma senha (PIN), uma assinatura eletrônica (chaves-públicas e privadas), por um número de cartão de crédito ou por impressões biométricas, é uma coletividade de pessoas, que intervém na relação de consumo (por exemplo, recebendo o compact disc (CD) de presente, comprado por meio eletrônico, ou o grupo de crianças que está vendo o filme baixado por Internet, ex vi parágrafo único do art. 2º do CDC) ou a coletividade afetada por um spam ou marketing agressivo (art. 29 do CDC) ou todas as vítimas de um fato do serviço do provedor de conteúdo, que enviou um vírus “destruidor” por sua comunicação semanal, ou todas as pessoas cujos números da conta corrente ou do cartão de crédito e senha foram descobertos pelo hacker ou cracker que atacou o computador principal do serviço financeiro, ou do fornecedor de livros eletrônicos (e-books).<sup>10</sup>

Além do consumidor *stricto sensu*<sup>11</sup>, o Código de defesa do Consumidor também elenca os consumidores por equiparação. Nessa categoria incluem-se o consumidor coletivo, o consumidor-vítima e todas as pessoas que expostas às práticas comerciais e contratuais previstas nos Capítulos V e VI do CDC.

---

<sup>9</sup>BENJAMIN, Antônio Herman V.e. **O Conceito jurídico de consumidor**. Revista dos Tribunais, Vol. 628, p. 69 – 79. São Paulo, fev. 1988. p.78.

<sup>10</sup> MARQUES, Claudia Lima. **Confiança no comércio eletrônico e a proteção do consumidor**: um estudo dos negócios jurídicos de consumo no comércio eletrônico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 61-63.

<sup>11</sup> Cláudia Lima Marques prefere a denominação de consumidor *stricto sensu* para tratar do conceito contido no art. 2º, caput. MARQUES, 2002, Op. Cit. p. 252.

O artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor, em seu parágrafo único, equipara o consumidor “a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”.<sup>12</sup>

O objetivo do legislador foi o de tutelar os direitos coletivos. Se o caput do art. 2º do CDC outorga ao consumidor o direito de ação para a proteção de direitos de forma individual, o parágrafo único do mesmo artigo busca conferir aos consumidores o direito de ação para a tutela coletiva.

Já o consumidor vítima encontra amparo no artigo 17 do Código de Defesa do Consumidor<sup>13</sup>. O dispositivo equipara o consumidor a todas as vítimas do acidente de consumo, ampliando a responsabilidade do fornecedor para além do consumidor *stricto sensu*, incidindo, também, sobre todas as outras pessoas afetadas pelo bem de consumo.

A jurisprudência tem sido uníssona ao realizar a equiparação das vítimas de acidentes de consumo ao consumidor. Nesse sentido:

RECURSO DE APELAÇÃO. DIREITO CIVIL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. EQUIPARAÇÃO. ARTIGO 17. POSSIBILIDADE. COLISÃO COM TRASEIRA DE VEÍCULO. DEVER GERAL DE CAUTELA. PRESUNÇÃO RELATIVA. MANOBRA REPENTINA. RESPONSABILIDADE AFASTADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. A doutrina convencionou chamar de ?consumidor por equiparação? ou bystander todos aqueles que, embora não façam parte diretamente de uma relação de consumo, sofrem os efeitos lesivos da falha na prestação de serviço e, portanto, também merecem ser tutelados pelo microssistema legal, nos termos do artigo 17 da Legislação Consumerista. 2. A despeito da inexistência de vínculo direto de prestação de serviço entre os litigantes, se a empresa ré é pessoa jurídica cuja atividade envolve o transporte intermunicipal e interestadual de produtos e, no transcorrer dessa atividade lucrativa, causa danos à terceiros, configura-se a figura do ?consumidor por equiparação?, nos termos do artigo 17 do Código de Defesa do Consumidor. 3. O boletim de ocorrência emitido por autoridade rodoviária é documento público, com presunção de veracidade iuris tantum. Ou seja, os fatos descritos reputam-se válidos, cabendo ao réu impugná-los. Precedentes. 4. O artigo 29, inciso II, do Código de Trânsito Brasileiro estabelece o dever geral de cautela do condutor, para prevenir eventuais acidentes à sua frente. Essa obrigação geral, no entanto, não se traduz em presunção absoluta da culpa exclusiva por qualquer acidente no qual o condutor se choque com o veículo à sua frente. 5. Apesar do dever geral de cautela, o condutor não pode ser responsabilizado pela frenagem brusca de dois caminhões à sua frente, circunstância absolutamente inesperada e

---

<sup>12</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. Art. 2º, § único.

<sup>13</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. “Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.”

estranha aos padrões normais de tráfego, a qual o fez colidir com a traseira do caminhão da empresa apelada. 6. Recurso conhecido e provido.<sup>14</sup>

Note-se que o legislador amplia a visão de consumidor, tutelando não apenas aqueles consumidores diretos da relação de consumos, mas também aqueles atingidos por defeito do produto ou serviço em sua esfera jurídica. A vítima é equiparada ao consumidor, sem levar em consideração a destinação final do produto ou serviço.

Por fim, temos o conceito de consumidor contido no artigo 29 do CDC:

Art. 29. Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas.<sup>15</sup>

Cláudia Lima Marques *et al*<sup>16</sup> sustenta que o disposto no art. 29 do CDC é a norma mais importante no campo de aplicação do Código de Defesa do Consumidor, eis que é aplicada à oferta, à publicidade, a práticas abusivas, à cobrança de dívida, ao banco de dados e cadastros de consumidores, bem como ao capítulo da proteção contratual.

Feitas tais considerações, verifica-se a intenção do legislador foi o de tutelar os interesses da coletividade, mesmo que indetermináveis, para que eles possam exercer a defesa em juízo individualmente ou em ação coletiva, conforme dita o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor<sup>17</sup>.

#### 1.1.2.1. Consumidor Bancário

---

<sup>14</sup> Brasil. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Acórdão n.1162657**, 07001302620188070008. Recurso de apelação. Direito civil. Acidente de trânsito. Aplicação do código de defesa do consumidor. Equiparação. Artigo 17. Possibilidade. Colisão com traseira de veículo. Dever geral de cautela. Presunção relativa. Manobra repentina. Responsabilidade afastada. Recurso conhecido e provido. Apelante: Aparecida Tavares Da Silva. Apelado: Transportes Gerais Botafogo Ltda. Relator: Eustáquio de Castro, 03 de abril 2019. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em 28 set. 2020.

<sup>15</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. Art. 29.

<sup>16</sup> MARQUES, Cláudia Lima. BENJAMIN, Antônio Herman V. MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de defesa do Consumidor**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 397.

<sup>17</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.”



Seguindo os conceitos explicitados no tópico anterior, não haverá muita dificuldade em definir o cliente pessoa física como consumidor da relação com a instituição financeira. A pessoa física que for destinatária final de um serviço, como o de custódia, conta corrente, cobrança, talões de cheque, abertura de crédito ou empréstimo pessoal será caracterizada como consumidora.

A tarefa fica mais complicada ao tentar definir a pessoa jurídica enquanto consumidora. A questão principal, e que será mais bem elucidada no tópico seguinte, é a vulnerabilidade do consumidor pessoa jurídica, além da própria destinação final.

A leitura do artigo 29 do Código de Defesa de Consumidor pode gerar uma interpretação ampla sobre a proteção jurídica aplicada ao consumidor. Determinada parte da doutrina defende a teoria maximalista com base no supracitado artigo.

Se houver uma análise isolada do artigo 29 do CDC, realmente é possível concluir que a tutela jurídica seria estendida a todas as relações jurídicas estabelecidas com as instituições financeiras. Desta forma, todos aqueles expostos às práticas comerciais seriam presumidamente vulneráveis.

Há ainda quem defenda a aplicação irrestrita do CDC para a defesa daqueles que contratam produtos ou serviços bancários sob o argumento de que a proteção jurídica dada ao consumidor pelo CDC é mais satisfatória do que outras normas contidas na legislação brasileira.

Nesse sentido, diz Jaime Marins:

<sup>18</sup>tanto a legislação comercial como a civil contemplam entre suas regras determinado feixe de proteção jurídica às pessoas físicas ou jurídicas expostas a avenças abusivas, mas seguramente o sistema do CDC representa um conjunto de normas mais aperfeiçoado e apto para redundar em efetivo acesso à justiça, seja se aplicado às pessoas físicas ou às pessoas jurídicas (empresas) nas relações - ainda que, tipicamente, comerciais ou profissionais - abrangidas pela extensão do artigo 29.

---

<sup>18</sup>MARINS, JAMES. **Responsabilidade Civil do Agente Bancário e Financeiro, Segundo as Normas do Código de Defesa do Consumidor**. in: Revista do Direito do Consumidor, nº 18. 1996. p. 113.

Assim, caso uma empresa de grande porte celebre um contrato de financiamento para aquisição de equipamentos para produção de outro produto, esta relação seria considerada como de consumo.

No entanto, tal posição não é a defendida no presente trabalho. A ampliação irrestrita da proteção do CDC pode trazer malefícios à efetividade do próprio CDC. Assim, conforme ensina Cláudia Lima Marques<sup>19</sup>, se todos são considerados consumidores, não haverá diferenciação entre aqueles que são desiguais, tornando o CDC uma legislação comum, e não especial como verdadeiramente é.

A jurisprudência brasileira é bastante uníssona ao aplicar a teoria finalista<sup>20</sup>, combinada com o fator da vulnerabilidade do contratante frente ao fornecedor. Dessa forma, não basta que a pessoa jurídica seja a consumidora final fática do produto ou serviço, mas também que sua condição seja inferior ao da instituição financeira.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CIVEL. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO. INOCORRÊNCIA DE PROLONGAMENTO DE DÍVIDA ANTERIOR. Pactuaram as partes dois contratos de empréstimo, os quais não apresentam relação alguma entre eles, razão pela qual não há falar em "prolongamento do débito inicial". INCIDÊNCIA DO CDC. Consumidor é a pessoa que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final (art. 2º da lei nº 8.078/90). **A adoção da teoria finalista restou pacificada no STJ. Via de regra, a pessoa jurídica não se encontra ao abrigo do CDC, mas a jurisprudência tem admitido tal hipótese, em caráter excepcional, quando não caracterizada a intrínseca correlação entre o negócio firmado e a atividade-fim da empresa a que se questiona o enquadramento no âmbito de aplicação do regime consumerista, ou quando caracterizada sua vulnerabilidade.** In casu, o empréstimo de valor é utilizado na atividade meio da empresa, razão pela qual se caracteriza como consumidora (Súmula 297 do STJ). Às operações de concessão de crédito e financiamento aplica-se o CDC, visto que plenamente caracterizado o conceito de consumidor (art. 2º) e de fornecedor (art. 3º), nos exatos termos da lei consumerista. Entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça ao editar a Súmula nº 297. JUROS REMUNERATÓRIOS. Considera-se abusiva e, então, nula de pleno direito, a cláusula que fixa juros remuneratórios, visto que acarreta onerosidade excessiva. Limitação à Taxa SELIC. A redução da taxa de juros, ao invés de causar grave desequilíbrio na relação estabelecida, reintroduz, no pacto, o equilíbrio, a equidade e a simetria das prestações. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS. A capitalização de juros é admitida somente nos casos previstos em lei, mesmo que ajustada. Possível a

---

<sup>19</sup> MARQUES, 2002, Op. Cit. p. 278.

<sup>20</sup> DONATO, 1994, Op. Cit. p. 54

incidência de capitalização anual de juros, conforme previsão do art. 591 do Código Civil. Precedentes desta Corte. COMISSÃO DE PERMANÊNCIA. Vedada sua cobrança, pois não deixa opção ao cliente - potestatividade - ficando ele submetido à exclusiva vontade do credor; ofensa ao art. 51, IV, do CODECON e art. 122 do Código Civil. COMPENSAÇÃO / REPETIÇÃO DO INDÉBITO. Verificada a cobrança de valores ilegais e abusivos, cabível a compensação e/ou repetição simples dos valores pagos indevidamente, sob pena de enriquecimento sem causa da instituição financeira. APELAÇÃO DO EMBARGADO IMPROVIDA. APELAÇÃO DOS EMBARGANTES PARCIALMENTE PROVIDA.<sup>21</sup>(GRIFOS NOSSOS)

Com todo o exposto, consumidor bancário é a pessoa física ou jurídica – desde que verifica sua condição de hipossuficiência frente ao banco fornecedor - que contrata produtos ou serviços com instituições bancárias, sejam elas operações de crédito ou qualquer operação desenvolvida pelos bancos, com o objetivo de retirá-los do mercado de consumo para destinação final, sem possibilidade de uso profissional, ou seja, para incremento de atividade econômica (como por exemplo, a utilização de empréstimo para compra de materiais de produção).

### 1.1.3. Fornecedor

O conceito de fornecedor não gera tantas discussões doutrinárias e jurisprudenciais como ocorre com a conceituação de consumidor. Isto decorre do fato da ampla e precisa conceituação dada pelo CDC, que abrange quase todas as relações existentes no mercado de consumo. Conforme o artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor:

Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.<sup>22</sup>

Com a leitura do supracitado artigo, nota-se a preocupação do legislador em tentar atingir o maior número de atividades comerciais possíveis. Segundo Carvalho:

<sup>21</sup> BRASIL, Tribunal de Justiça de Rio Grande do Sul. **Apelação Cível Nº 70023529191**. Apelação Cível. Negócios Jurídicos Bancários. Embargos à execução. Título extrajudicial. Contrato de empréstimo. Juízo integrativo de retratação. Art. 543-C §7º, Inciso II, do CPC. Apelante/apelado: Jalmir Jose Martel e Gilberto Luiz Martel. Apelado/Apelante: Unibanco União de Bancos Brasileiros S/A. Relator: José Aquino Flôres de Camargo, 30 out. 2008. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe\\_html.php](https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php). Acesso em 03 de outubro de 2020.

<sup>22</sup> BRASIL, CDC, 1990, Op. Cit. Art. 3º.

Essas atividades, assim indicadas no Código, são: produção (atividade que conduz ao produto qualquer bem móvel ou imóvel, material ou imaterial); montagem (a combinação de peças que, no conjunto, vão formar o produto); criação (desenvolvimento da atividade espiritual ou física do homem que constitui novidade); construção (com ou sem criatividade); transformação (mudança ou alteração de estrutura ou forma de produto já existente em outro); importação e exportação (aquisição de produtos do exterior e venda de produtos para o exterior); distribuição (ato de concretizar a tradição da res); comercialização (prática habitual de atos de comercial); prestação de serviços (aquele que presta serviços a outras entidades).<sup>23</sup>

Nota-se, deste modo, a amplitude de atividades abarcadas, sendo mais cômodo, como indica Almeida:

[...] definir por exclusão, ou seja, dizer quem não pode ser considerado fornecedor. Em princípio, portanto, só estariam excluídos do conceito de fornecedor aqueles que exerçam ou pratiquem transações típicas de direito privado e sem o caráter de profissão ou atividade, como a compra e venda de imóvel entre pessoas físicas particulares, por acerto direto e sem qualquer influência de publicidade.<sup>24</sup>

Em contexto de inúmeros avanços tecnológicos, Cláudia Lima Marques ensina que o fornecedor agora é:

[..] um ofertante profissional automatizado e globalizado, presente em uma cadeia sem fim de intermediários (portal, website, link, provider, empresas de cartão de crédito, etc.), um fornecedor sem sede e sem tempo (a oferta é permanente, no espaço privado e no público), um fornecedor que fala todas as línguas ou usa a língua franca, o inglês, e utiliza-se da linguagem virtual (imagens, sons, textos em janelas, textos interativos, ícones, etc.) para marketing, negociação e contratação.<sup>25</sup>

Para além do conceito de fornecedor, o legislador ainda definiu com nitidez quais seriam os produtos e serviços desenvolvidos. O § 1º do artigo 3º do CDC define produto como sendo “qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”. Já o § 2º do mesmo artigo define serviço como “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

---

<sup>23</sup>CARVALHO, José Carlos Maldonado De. **Direito do consumidor**: fundamentos doutrinários e visão jurisprudencial. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012. p. 32.

<sup>24</sup>ALMEIDA, 2012. Op. Cit. p.40/41.

<sup>25</sup>MARQUES, 2004. Op. cit. p. 61-63.

### 1.1.3.1. Banco Fornecedor

O Banco Central do Brasil define que os bancos comerciais são instituições financeiras privadas ou públicas que têm como objetivo principal proporcionar suprimento de recursos necessários para financiar, a curto e a médio prazo, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral. A captação de depósitos à vista, livremente movimentáveis, é atividade típica do banco comercial, o qual pode também captar depósitos a prazo. Deve ser constituído sob a forma de sociedade anônima e na sua denominação social deve constar a expressão "Banco" (Resolução CMN 2.099, de 1994).

O Código de Defesa do Consumidor, na parte final do artigo 3º, enquadra as prestadoras de serviços como fornecedoras. Para que não parem dúvidas, o parágrafo 2º do referido artigo diz que: “Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”<sup>26</sup>

Neste sentido, Miragem sustenta que “embora as relações bancárias tenham abrangência maior, e não se restrinjam às relações de consumo, o reconhecimento de aplicação do CDC nas hipóteses por ele definidas faz com que múltiplas relações bancárias se caracterizem como relações de consumo”.<sup>27</sup>

No entanto, pequena parte da doutrina não comunga do mesmo pensamento. Arnaldo Wald defende que o art. 3º, § 1º, não incluiu entre os produtos nem o dinheiro nem o crédito. O doutrinador entende que o consumidor protegido pela lei é a pessoa que contrata o fornecimento de bens e serviços para uso próprio, e não com objetivos profissionais, repassando-os a terceiros, nem utilizando como meio de produção<sup>28</sup>. Conforme Wald:

não se aplica a nova regulamentação de defesa do consumidor às instituições financeiras, por não se conceber a possibilidade de ser usado o dinheiro ou o crédito

---

<sup>26</sup> BRASIL, CDC, Op. Cit. Art. 3º, § 2º.

<sup>27</sup> MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 81.

<sup>28</sup> WALD, Arnaldo. **O direito do consumidor e suas repercussões em relação às instituições financeiras**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº 666, 1991. p. 16 e 17.

por destinatário final, pois os valores monetários se destinam, pela sua própria natureza, à circulação.<sup>29</sup>

Em que pese a clareza do legislador e certa convergência na doutrina sobre o assunto, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CONSIF), questionou a constitucionalidade do art. 3º, § 2º, do CDC, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2591).

Para tanto, alegou-se dois tipos de inconstitucionalidade: uma formal e uma material. Quanto à alegada inconstitucionalidade formal, a CONSIF sustentou haver violação ao caput do art. 192<sup>30</sup>, que dispõem que o sistema nacional financeiro será regulado por leis complementares. Considerando que o Código de Defesa do Consumidor é lei ordinária, a Confederação entendia que o CDC não era competente para regular as atividades bancárias.

Desta forma, a entidade entendia que o Código de Defesa do Consumidor não poderia normatizar a respeito das entidades do sistema financeiro, sob pena de ser formalmente inconstitucional.

No que toca à inconstitucionalidade material, a entidade entendia que a Lei 4.595/1964 era suficiente para lidar com as peculiaridades do setor, não sendo razoável a aplicação do CDC, notadamente por este regular as mais variadas atividades econômicas, sem se ater à todas as especificidades das instituições financeiras.

Ademais, a Confederação também aduziu a distinção entre serviços e operações bancárias, sob o argumento que a diferenciação entre consumidor de produtos e usuários de serviços e cliente clientes de instituições financeiras justifica-se em virtude de razões de ordem constitucional e pelas situações específicas de cada caso.

Tais argumentos, no entanto, não tiveram procedência no Superior Tribunal Federal, que entendeu, por maioria, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.591/DF, no seguinte sentido:

---

<sup>29</sup>Ibidem. p. 16 e 17.

<sup>30</sup>BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30set. 2020. Art. 192.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. LEGITIMIDADE RECURSAL LIMITADA ÀS PARTES. NÃO CABIMENTO DE RECURSO INTERPOSTO POR AMICI CURIAE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA CONHECIDOS. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. ALTERAÇÃO DA EMENTA DO JULGADO. RESTRIÇÃO. EMBARGOS PROVIDOS. 1. Embargos de declaração opostos pelo Procurador Geral da República, pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - BRASILCON e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC. As duas últimas são instituições que ingressaram no feito na qualidade de amicus curiae. 2. Entidades que participam na qualidade de amicus curiae dos processos objetivos de controle de constitucionalidade, não possuem legitimidade para recorrer, ainda que aporem aos autos informações relevantes ou dados técnicos. Decisões monocráticas no mesmo sentido. 3. Não conhecimento dos embargos de declaração interpostos pelo BRASILCON e pelo IDEC. 4. Embargos opostos pelo Procurador Geral da República. Contradição entre a parte dispositiva da ementa e os votos proferidos, o voto condutor e os demais que compõem o acórdão. 5. Embargos de declaração providos para reduzir o teor da ementa referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591, que passa a ter o seguinte conteúdo, dela excluídos enunciados em relação aos quais não há consenso: ART. 3º, § 2º, DO CDC. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. Ação direta julgada improcedente.<sup>31</sup>

Como muito bem destacado por Claudia Lima Marques:

a bela decisão do STF na ADIn 2.591 realizou apenas uma aplicação do sistema de valores da Constituição Federal de 1988 ao pretensão conflito entre o Código de Defesa do Consumidor e as leis do sistema financeiro e securitário nacional, concluindo que os valores da Constituição, em especial, o direito fundamental de proteção dos consumidores do art. 5.º, XXXII, obrigam ao magistrado (Estado-juiz) a aplicar o Código de Defesa do Consumidor e suas normas de conduta às relações com bancos e outros agentes desse sistema" e que "A ADIn 2.591 abre novas possibilidades (...) pois afirma que deve haver efeito útil (logo, resultados práticos) do legislador constituinte ter escolhido o consumidor como agente a proteger, ter lhe assegurado um direito fundamental (art. 5.º, XXXII), ter imposto como ordem pública constitucional a sua proteção (art. 170, V) e ter recusado a privilegiar os agentes do sistema financeiro com a regra da não aplicação de normas de conduta de boa-fé e bons costumes (art. 170, V c/c art. 192, caput, todos da CF/1988).<sup>32</sup>

<sup>31</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.591/DF**. Art. 3º, § 2º, do CDC. Código de Defesa do Consumidor. Art. 5º, XXXII, da CF/1988. Art. 170, V, da CF/1988. Instituições financeiras. Sujeição delas ao Código de Defesa do Consumidor. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Embargante: Procuradoria-Geral da República. Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau, 14 dez. 2006. Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs/1/808763.PDF>. Acesso em: 01 out. 2020.

<sup>32</sup> MARQUES, Claudia Lima. **O novo direito privado brasileiro após a decisão da ADIn dos bancos (2.591):** observações sobre a garantia institucional-constitucional do direito do consumidor e a Drittwirkung no Brasil. Revista de Direito do Consumidor. 40-75. jan.-mai, 2007. p. 62.

Deve-se destacar que dois anos antes da decisão do Supremo Tribunal Federal, em 15 de maio de 2004, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 297, cujo enunciado diz que “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras.”<sup>33</sup>

#### 1.1.4. Produtos e serviços bancários

As relações jurídicas necessitam de elementos basilares para sua correta configuração, quais sejam, as partes, o vínculo e o objeto. Nas relações de consumo não é diferente. Apesar das nomenclaturas não serem as mesmas, para a configuração da relação de consumo é necessário a presença das partes (consumidor e fornecedor), de vínculo (lei ou contrato) e de objeto (produtos ou serviços).

O objeto da relação de consumo é o produto ou o serviço, cujos conceitos estão nos parágrafos 1º e 2º do art. 3º do CDC. Vejamos:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Assim, conforme Alcantara, “podemos entender por produto todo e qualquer que possamos adquirir ou utilizar para uso próprio e por serviço toda atividade que esteja disponível no mercado e que possamos comprar, excetuando-se as da relação de emprego, existente entre o empregado e o empregado.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 297**. Segunda Seção, em 12.05.2004 DJ 08.09.2004, p. 129. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011\\_23\\_capSumula297.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf). Acesso em 01 out. 2020.

<sup>34</sup> ALCANTARA, Silvano Alves. **Direito empresarial e direito do consumidor**. Curitiba: Editora InterSaberes, 2017. p. 120 e 121.



#### 1.1.4.1 Produtos bancários

Para alguns doutrinadores, o termo correto a se utilizar seria “bem”, e não “produto”. Neste sentido, José Geraldo Brito Filomeno, ressalta que: “Melhor, entretanto, no nosso entendimento, seria falar-se em “bens” e não “produto”, mesmo porque, como notório, o primeiro termo é bem mais abrangente do que o segundo, aconselhando tal nomenclatura, aliás, a boa técnica jurídica, bem como a economia política.”<sup>35</sup>

Em que pese a discussão, denota-se uma amplitude da conceituação de produto pelo parágrafo 1º do art. 3º do CDC ao incluir qualquer “bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”, o que acabou gerando algumas controvérsias sobre o enquadramento de produto às atividades desenvolvidas pelos bancos.

Há algumas divergências doutrinárias quanto ao enquadramento do dinheiro, do crédito e da poupança como bem de consumo. Arnoldo Wald <sup>36</sup> entende que nem a moeda e nem o crédito são incluídos nos bens especificados no art. 3º do Código de Defesa do Consumidor. O professor nega-os como bens de consumo, em consequência, como produto para o CDC. A moeda só seria considerada como bem de consumo caso fosse como destinação final, ou seja, para um colecionador de moedas.

Por fim, a jurisprudência consolidou-se no sentido de aplicar o código de defesa do consumidor aos contratos firmados entre as instituições financeiras e clientes referentes à caderneta de poupança. Nesse sentido:

Recurso especial. Processual Civil e Direito do Consumidor. Contrato de caderneta de poupança. Defesa dos interesses ou direitos individuais homogêneos. Dispensa de pré-constituição pelo menos há um ano. Impossibilidade da ação coletiva superada. Litisconsórcio ativo. Admissão. - **O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) é aplicável aos contratos firmados entre as instituições financeiras e seus clientes referentes à caderneta de poupança.** - Presente o interesse social pela dimensão do dano e sendo relevante o bem jurídico a ser protegido, como na hipótese, pode o juiz dispensar o requisito da pré-constituição superior a um ano, da associação autora da ação, de que trata o inciso III do parágrafo único do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, que cuida da defesa coletiva dos interesses ou direitos individuais homogêneos. - A inclusão de litisconsortes, na ação civil pública, segue as regras do Código de Processo Civil, sendo admitida, de regra,

<sup>35</sup> FILOMENO, Geraldo B. **Manual de Direitos do Consumidor**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003. p. 57.

<sup>36</sup> WALD, 1991, Op. Cit. p. 15.

apenas em momento anterior à citação da ré. Na presente hipótese, contudo, constou expressamente da petição inicial o pedido de publicação do edital para a convocação dos interessados, o que somente se deu após a citação, por inércia do magistrado de primeiro grau. Não se pretendeu alterar o pedido ou a causa de pedir, sendo aberta vista à parte contrária, que teve a oportunidade de se manifestar sobre a petição e os documentos a ela acostados, de forma que não houve qualquer prejuízo para o exercício de sua ampla defesa, sendo-lhe assegurado o contraditório. Destarte, admissível, ante às peculiaridades do caso e apenas excepcionalmente, o litisconsórcio ativo após a citação. - Recurso especial conhecido e provido.<sup>37</sup> (GRIFO NOSSO)

#### 1.1.4.2 Serviços bancários

A definição de serviço, assim como a definição de fornecedor, é ampla e engloba qualquer atividade praticada pelo homem mediante remuneração. No entanto, há um empenho por determinada parte da doutrina de diferenciar serviços bancários e operações bancárias.

Geraldo de Camargo Vidigal diferencia os serviços prestados pelas instituições financeiras das operações bancárias. Para tanto, afirma que estas últimas não estariam sob a égide do CDC, dado que as mesmas têm por objeto a moeda e o crédito, que não estariam contidos no mercado de consumo. Seguindo o pensamento do doutrinador só seriam abrangidos pela lei os serviços acessórios.

O Código de Defesa do Consumidor realmente não será utilizado para definir o modo de operação dos bancos. Tal tarefa é incumbida ao Banco Central do Brasil. No entanto, deve-se elucidar que as normas que definem a forma de funcionamento das operações bancárias são de organização. Não obstante, o Código de Defesa do Consumidor aparece como norma de conduta, com o objetivo de coibir práticas abusivas por parte dos fornecedores bancários.

Assim, torna-se imperioso dizer que acertadamente o parágrafo 2º do artigo 3º do CDC incluiu os serviços de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

---

<sup>37</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL N. 106.888-PR (96.000056344-6)**. Recurso especial. Processual Civil e Direito do Consumidor. Contrato de caderneta de poupança. Defesa dos interesses ou direitos individuais homogêneos. Dispensa de pré-constituição pelo menos há um ano. Impossibilidade da ação coletiva superada. Litisconsórcio ativo. Admissão. Recorrentes: Associação Paranaense de Defesa do Consumidor – Apadeco e outros. Recorrido: Banco Bamerindus do Brasil S/A. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011\\_23\\_capSumula297.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf). Acesso em: 02 out. 2020.

Por fim, destaca-se a característica massificada dos serviços bancários. Os bancos estão presentes na vida da maior parte da população economicamente ativa. Certo é que não é possível individualizar os serviços oferecidos para cada cliente, sob pena de tornar o serviço demasiadamente oneroso.

Conforme Sérgio Covello:

No desenvolvimento de sua atividade, os bancos contratam com um grande número de pessoas uma série infinita de operações idênticas. É dessa massividade, aliás, que resulta o lucro para o banco. Por exigência prática, a contratação bancária, no decorrer dos tempos, passou a ser feita por meio de formulários com cláusulas gerais e uniformes para todos os contratos de igual natureza. Assim, as condições contratuais passaram a ser previamente fixadas pelo banco, de forma a não admitirem contrapropostas.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos Bancários**. 2ª ed. São Paulo, Editora Saraiva, 1991. p. 45.

## 2. TUTELA DO CONSUMIDOR BANCÁRIO

### 2.1. O Código de Defesa do Consumidor

Dentre os direitos fundamentais abarcados pela Constituição Federal, em seu art. 5º, é a proteção dos consumidores. O inciso XXXII dita que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.”<sup>39</sup>

A Ordem Econômica, primordial para a manutenção do Estado, tem como um dos seus princípios a defesa do consumidor, como visto no artigo 170, inciso V, da Constituição Federal:

Art. 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;

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.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.<sup>40</sup> (GRIFO NOSSO)

Já o artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>41</sup>, determinou que o Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da constituição, teria que criar o código de defesa do consumidor

<sup>39</sup> BRASIL, CRFB. Art. 5ª, XXXII.

<sup>40</sup> Ibidem. Art. 170.

A Constituição, no entanto, adotou a sistemática da proteção ao consumidor de forma ampla, conforme se observa dos artigos 5º, XXXII, 170, V, CR/88 e no artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Desta forma, caberia ao legislador positivar a proteção jurídica do consumidor de forma específica.

Buscando dar efetivação às normas constitucionais, em 1990 foi promulgado o Código de Defesa do Consumidor. Com o objetivo de proteção do consumidor, e apenas do consumidor, o CDC se notabiliza por suas normas flexíveis e exemplificativas, proporcionando uma proteção mais efetiva do consumidor diante das inúmeras evoluções nas relações de consumo.

Trata-se de lei especial, já que busca a tutela específica do consumidor especificado na Constituição. Conforme preconizado no art. 1º do CDC, é uma norma de ordem pública e interesse social. De acordo com Claudia Lima Marques<sup>42</sup>, "o CDC constitui verdadeiramente uma lei de função social, lei de ordem pública econômica, de origem claramente constitucional."

Conforme muito bem exposto por Ada Pellegrini Grinover *et al*<sup>43</sup>:

[...] tenha-se em conta que o Código ora comentado visa a resgatar a imensa coletividade de consumidores da marginalização não apenas em face do poder econômico, como também dotá-la de instrumentos adequados para o acesso à justiça do ponto de vista individual e, sobretudo, coletivo. Assim, embora destinatária final de tudo que é produzido em termos de bens e serviços, a comunidade de consumidores é sabidamente frágil em face da outra personagem das relações de consumo, donde pretende o Código de Consumidor estabelecer o necessário equilíbrio de forças.

O Código de Defesa do Consumidor cuida, em seu artigo 4º, da Política Nacional das Relações de consumo, elencando os objetivos e princípios que regem o ramo:

---

<sup>41</sup> BRASIL, Constituição (1988). Atos das disposições Constitucionais Transitórias. "Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor." Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em 03 out. 2020

<sup>42</sup> MARQUES; BENJAMINM; MIRAGEM, 2004, Op. Cit. p. 55.

<sup>43</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 27.

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Um dos princípios que demandam maior atenção é o da vulnerabilidade do consumidor. Conforme ensina Almeida<sup>44</sup>, a vulnerabilidade do consumidor é a primeira justificativa para a tutela do consumidor. Desta forma:

(...) trata-se da espinha dorsal do movimento, sua inspiração central, base de toda a sua filosofia, pois se, a *contrario sensu*, admite-se que o consumidor está cômico de seus direitos e deveres, informado e educado para o consumo, atuando de igual para igual em relação ao fornecedor, então a tutela não se justificaria.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> ALMEIDA, 2002. Op. Cit. p. 22.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

Leonardo de Medeiros Garcia<sup>46</sup> acertadamente sustenta que a vulnerabilidade do consumidor será verificada depois de constatado o desequilíbrio técnico, jurídico e fático existente entre as partes. Assim, entende que:

a vulnerabilidade técnica seria aquela na qual o comprador não possui conhecimentos específicos sobre o produto ou o serviço, podendo, portanto, ser mais facilmente iludido no momento da contratação. A vulnerabilidade jurídica seria a própria falta de conhecimentos jurídicos, ou de outros pertinentes à relação, como contabilidade, matemática financeira e economia. Já a vulnerabilidade fática é a vulnerabilidade real diante do parceiro contratual, seja em decorrência do grande poderio econômico deste último, seja pela sua posição de monopólio, ou em razão da essencialidade do serviço que presta, impondo, numa relação contratual, uma posição de superioridade.<sup>47</sup>

Tal conceituação demonstra-se primordial, também, e conforme explicado em item anterior, para a definição da pessoa jurídica como consumidor frente aos bancos. De certo, uma empresa de grande porte não teria vulnerabilidade perante um banco, chegando, em algumas ocasiões a ditar o que será redigido no contrato entre as partes. Desta forma, mesmo que haja uma destinação final do produto ou serviço, a vulnerabilidade, fator essencial para a tutela do consumidor, não estaria demonstrada.

Por fim, e conforme já amplamente demonstrado no presente trabalho, o Código de Defesa do Consumidor se aplica aos Bancos, em que pese controvérsias geradas por parte da doutrina e entidades vinculadas ao sistema financeiro.

Logo, devemos considerar que os direitos básicos do consumidor, elencados no artigo 6º do CDC, valem para os consumidores bancários. Vejamos:

6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

---

<sup>46</sup> GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do Consumidor**: Código comentado e jurisprudência. 4. ed. Niterói, Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2008. p. 17

<sup>47</sup> *Ibidem*.

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - (Vetado);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Parágrafo único. A informação de que trata o inciso III do **caput** deste artigo deve ser acessível à pessoa com deficiência, observado o disposto em regulamento.<sup>48</sup>

Cabe destacar que o rol acima mencionado é exemplificativo, e toda vez que os bancos desrespeitarem os aludidos direitos do consumidor, restará caracterizada a falha bancária na relação de consumo.

## 2.2. Falhas nas relações de consumo bancárias

As operações bancárias se dão por meio de contratos bancários. Com a evolução das relações de consumo bancárias, houve uma intensa massificação dos contratos celebrados entre clientes e bancos, com consequente despersonalização do consumidor e inserção de cláusulas comuns a todos.

Desta maneira, o código de defesa do consumidor surge como um meio de coibir as cláusulas abusivas e onerosas presentes nos contratos bancários e, conseqüentemente, proteger o consumidor.

O Artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor traz uma gama de cláusulas contratuais abusivas e onerosas que, causando a nulidade de pleno direito:

---

<sup>48</sup> BRASIL. CDC, Op. Cit. Art. 6º



Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;

II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código;

III - transfiram responsabilidades a terceiros;

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

V - (Vetado);

VI - estabeleçam inversão do ônus da prova em prejuízo do consumidor;

VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem;

VIII - imponham representante para concluir ou realizar outro negócio jurídico pelo consumidor;

IX - deixem ao fornecedor a opção de concluir ou não o contrato, embora obrigando o consumidor;

X - permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral;

XI - autorizem o fornecedor a cancelar o contrato unilateralmente, sem que igual direito seja conferido ao consumidor;

XII - obriguem o consumidor a ressarcir os custos de cobrança de sua obrigação, sem que igual direito lhe seja conferido contra o fornecedor;

XIII - autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração;

XIV - infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais;

XV - estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;

XVI - possibilitem a renúncia do direito de indenização por benfeitorias necessárias.

§ 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.

§ 2º A nulidade de uma cláusula contratual abusiva não invalida o contrato, exceto quando de sua ausência, apesar dos esforços de integração, decorrer ônus excessivo a qualquer das partes.

§ 3º (Vetado).

§ 4º É facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto neste código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes.

As cláusulas contratuais devem estar em sintonia com o dever de transparência (Art. 4º, caput, do CDC) e boa-fé objetiva (Art. 4º, inc. III, do CDC).

Logo, não restam muitas dúvidas sobre os ditames que devem orientar os bancos na confecção de contratos bancários para que não hajam de forma a prejudicar o consumidor tutelado.

Deve-se destacar que as falhas bancárias não decorrem apenas dos contratos. Conforme se depreende da leitura do inciso I do artigo 6º do CDC, o legislador incluiu a proteção à vida, à saúde e à segurança do consumidor. Assim, caso o banco não tome medidas capazes de assegurar tais direitos, haverá a responsabilização.

Como exemplos de falhas bancárias que acarretam perigo à segurança do consumidor têm-se a ausência adoção de biombos ou painéis de material opaco, com no mínimo dois metros de altura, ou a proibição do uso de aparelhos celulares nas dependências de sua agência bancária.

Por fim, têm-se ainda as falhas decorrentes de oferta de produtos e serviços e publicidade. Oferta, Segundo Benjamin, significa o conjunto de “métodos, técnicas e instrumentos que aproximam o consumidor dos produtos e serviços colocados a sua disposição no mercado pelos fornecedores”, complementando que “qualquer uma dessas técnicas, desde que ‘suficientemente precisa’ pode transformar-se em veículo eficiente de oferta vinculante”<sup>49</sup>

Conforme se verifica dos ensinamentos de Almeida<sup>50</sup>, publicidade é uma forma de oferta, devendo se sujeitar aos mesmos requisitos e regime de responsabilidade da oferta. O Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, em seu artigo 8º define a publicidade

---

<sup>49</sup> BENJAMIN, 1988, Op. Cit. p. 149

<sup>50</sup> ALMEIDA, 2002, Op. Cit. p. 110

como “toda atividade destinada a estimular o consumo de bens e serviços, bem como promover instituições, conceitos e ideias”.

Nesse sentido, e exemplificando uma possível falha na oferta bancária, caso um banco um banco ofereça um contrato de empréstimo ao seu cliente, deverá, seguindo os ditames do artigo 31 do CDC, “assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores”<sup>51</sup>. Caso assim não ocorra, configura-se a falha.

Ademais, quanto à oferta, e utilizando o mesmo exemplo de empréstimo bancário, caso o banco venha a veicular oferta de empréstimo com juros não condizentes com os estipulados pelo Banco Central do Brasil, levando o consumidor a erro, certamente estaria caracterizada uma propaganda enganosa, conforme o parágrafo 1º do artigo 37 do CDC<sup>52</sup>.

### 2.2.1. Responsabilidade civil do fornecedor bancário

O Código de Defesa do Consumidor trouxe importante inovação ao positivar o tema da responsabilidade civil do fornecedor, com o objetivo de conferir maior proteção ao consumidor e restabelecer o equilíbrio nas relações de consumo<sup>53</sup>.

Conforme ensina Alcantara,

Os danos causados ao consumidor podem afetar diretamente tanto sua pessoa como seu patrimônio, acarretando-lhe por conseguinte, um abalo moral ou material, de modo que precisa encontrar no ordenamento jurídico a ferramenta necessária e eficaz para suprir seu prejuízo. Tal ferramenta é a responsabilidade civil.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. Art. 31.

<sup>52</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. art. Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva. § 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

<sup>53</sup> ALMEIDA, 2002. Op. cit. p. 79-80.

<sup>54</sup> ALCANTARA, 2017. Op. cit. p. 143.

Antes do Código de Defesa do Consumidor, a regra da responsabilidade civil do fornecedor era a de verificação da existência de culpa e nexo de causalidade entre a conduta culposa e o dano, conforme regia o artigo 159 do Código Civil de 1916.<sup>55</sup>

Todavia, o CDC determinou de maneira clara que o fornecedor deve responder pelos danos causados aos consumidores, independente da verificação de culpa. É o que preceitua o artigo 12, caput, do CDC, *in verbis*:

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.<sup>56</sup>

Cavaliere Filho indica quais seriam as causas jurídicas que justificam a obrigação de indenizar:

Sobre as causas jurídicas que ensejam a obrigação de indenizar: As mais importantes são as seguintes: a) ato ilícito (*stricto sensu*), isto é, lesão antijurídica e culposa dos comandos que devem ser observados por todos; b) ilícito contratual (inadimplemento), consistente no descumprimento de obrigação assumida pela vontade das partes; c) violação dos deveres especiais de segurança, incolumidade ou garantia impostos pela lei àqueles que exercem atividades de risco ou utilizam coisas perigosas; d) obrigação contratualmente assumida de reparar o dano, como nos contratos de seguro e de fiança [...].<sup>57</sup>

Conforme já foi mencionado, os bancos estão incluídos no conceito de fornecedor disposto no código de defesa do consumidor. Logo, não restam dúvidas quanto à responsabilidade civil objetiva das instituições bancárias.

---

<sup>55</sup> BRASIL. 1916. CÓDIGO CIVIL. Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, arts. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553.

<sup>56</sup> BRASIL, 1990. Op. cit. Art. 12.

<sup>57</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. p. 5.

Neste sentido, o artigo 20 do CDC<sup>58</sup> traz a responsabilidade decorrente de vício do produto ou serviço e o artigo 14 do CDC<sup>59</sup> expõe a responsabilidade pelo fato do produto e do serviço.

A responsabilização decorrente do fato do produto e do serviço advém da chamada teoria do risco. Assim, Almeida ensina que “o surgimento da teoria do risco criado, que tem o sentido de atribuir ao fornecedor o dever de reparar danos causados aos consumidores pelo fato de desenvolver determinada atividade potencialmente danosa”.<sup>60</sup>

Seguindo tal linha de pensamento, os bancos deverão responder perante clientes e terceiros pelos riscos da atividade econômica que desenvolve. A responsabilidade surge pelo simples fato do risco da atividade bancária. Destaca-se que o CDC permite que os produtos e serviços possuam riscos, mas estes devem sempre ser amenizados pela conduta dos bancos. Como exemplo de responsabilização baseada na teoria do risco, as fraudes contratuais, mesmo que cometidas por terceiros, ensejam a responsabilidade objetiva do banco, notadamente pelo fato caracterizar a falha no dever de segurança imposto pela legislação consumerista.

Já responsabilidade proveniente do vício do serviço e do produto decorre da ideia de colocação do produto ou serviço no mercado de consumo. Assim, os danos decorrentes de defeitos ou insuficiência e inadequação de informações, em relação aos produtos e serviços

---

<sup>58</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. “Art. 20. O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha: I - a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível; II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos; III - o abatimento proporcional do preço. § 1º A reexecução dos serviços poderá ser confiada a terceiros devidamente capacitados, por conta e risco do fornecedor. § 2º São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade.”

<sup>59</sup> BRASIL, 1990. Op. cit. “Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos. § 1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais: I - o modo de seu fornecimento; II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam; III - a época em que foi fornecido. § 2º O serviço não é considerado defeituoso pela adoção de novas técnicas. § 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar: I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste; II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro. § 4º A responsabilidade pessoal dos profissionais liberais será apurada mediante a verificação de culpa.”

<sup>60</sup> ALMEIDA, 2002. Op. cit. p. 82.

que colocou no mercado (CDC, arts. 12 e 14), justificam a responsabilidade dos bancos, independentemente da demonstração de culpa.

Para exemplificar, tem-se um dano diante da insuficiência e inadequação de informações nos contratos de empréstimo consignado por parte dos aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de servidores públicos. Caso recorrente no judiciário brasileiro, em que o autor alega que não teria sido informado corretamente ao contratar cartão de crédito consignado, pois pensava ser, pelas informações passadas pelo funcionário do banco ou correspondente, um contrato de empréstimo consignado, com abatimento das parcelas direto na folha de pagamento. Diante da aludida falha, o banco será responsabilizado, independentemente da culpa.

No entanto, o fator essencial para a responsabilização do banco fornecedor – ou de qualquer fornecedor - é o nexo de causalidade, item essencial, também, para o afastamento da responsabilidade civil.

O artigo 12, parágrafo 3º do Código de Defesa do Consumidor elenca as excludentes de responsabilidade que os bancos poderão suscitar para afastamento da responsabilidade objetiva:

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

(...)

§ 3º O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar:

I - que não colocou o produto no mercado;

II - que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste;

III - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.<sup>61</sup>

João Batista de Almeida acrescenta que

Também em relação à prestação de serviços ocorre a exclusão de responsabilidade, quando restar provado que o fornecedor não executou o serviço (hipótese não

---

<sup>61</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. Art. 12, § 3º.

prevista no CDC), que, tendo prestado o serviço, o defeito inexistente (CDC, art. 14, § 3º, I), ou, ainda, nos casos de caso fortuito ou força maior.

Usando o exemplo do empréstimo consignado utilizado anteriormente, temos que se o banco provar que repassou todas as informações corretamente, ao ponto que o cliente não tenha qualquer dúvida da modalidade contratada, restará comprovado que não houve falha na prestação de serviços bancários. Logo, inexistente responsabilidade por parte do banco.

Por fim, e de maneira breve, necessário destacar que o direito contido no art. 6º, VI, do CDC<sup>62</sup> reconhece o princípio da reparação por prejuízos patrimoniais, morais, individuais, coletivos e difusos. Note-se que houve uma preocupação do legislador em abranger todos os danos decorrentes do vício do produto e do serviço, além daqueles provenientes do risco da atividade.

### 2.3. Tutela administrativa

O código de Defesa do Consumidor, além das diferentes formas de proteção mencionadas nos itens anteriores, também criou uma rede administrativa de proteção dos direitos do consumidor.

Na visão de João Batista de Almeida:

A tutela administrativa do consumidor representa a linha de frente da atuação preventiva, envolvendo a mas extensa e complexa rede de mecanismos e órgãos. Cuida-se de dotar o consumidor de instrumentos legais e administrativos que possam propiciar a sua defesa em qualquer canto do território nacional. É, às vezes, o primeiro e único contato do consumidor com os órgãos e entidades encarregados de sua defesa, principalmente nos Municípios distantes das Capitais dos Estados. Estamos em que a tutela administrativa do consumidor manifesta-se de três formas: (a) pela instituição de legislação protetiva, desde leis ordinárias, federais e estaduais, até decretos, resoluções e portarias; (b) pela instituição e implementação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como pela atuação dos órgãos administrativos de defesa do consumidor, em nível federal, estadual e municipal, e, por fim, (c) por meio da fiscalização, do controle e da aplicação de sanções administrativas aos infratores.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. “Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...) VI - **a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.**”

<sup>63</sup> ALMEIDA, 2002. Op. cit. p. 171-172.

Com o fito de organizar os órgãos ligados direta ou indiretamente à defesa do consumidor, e também das entidades civis, o artigo 105 do CDC<sup>64</sup> e o artigo 3º do Decreto n. 2.181<sup>65</sup>, criaram o sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), integrado pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), pelos órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e pelas entidades civis de defesa do consumidor.

O Artigo 55 do CDC dispõe que “a União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.”<sup>66</sup> Desta forma, os municípios estariam excluídos da competência para legislar, cabendo-lhe fiscalizar e controlar as atividades, conforme determinado no parágrafo 3º do CDC.<sup>67</sup>

Inicialmente, deve-se ter em mente que o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) é uma estrutura que coordena a política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Entre suas tarefas principais, além da própria coordenação do SNDC, destacam-se aquelas atuações em casos de relevância nacional e em assuntos que demandam maior interesse para os consumidores. Ademais, o DPDC desenvolve ações para a melhoria do sistema, educação dos consumidores para promover o consumo responsável e orientação dos consumidores.

Os Procons estaduais e municipais foram criados justamente para concretizar tais objetivos em seus respectivos âmbitos. Apesar das temáticas analisadas pelos Procons – alimentação saúde pública, sistema de vendas, publicidade e contratos – darem uma

---

<sup>64</sup> BRASIL, CDC, 1990, Op. cit. “Art. 105. Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor.”

<sup>65</sup> BRASIL, Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 21 mar. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm). Acesso em: 04 out. 2020. Art. 3º.

<sup>66</sup> BRASIL, CDC 1990, Op. cit. Art. 55.

<sup>67</sup> BRASIL, CDC, 1990, Op. cit. Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços. (...) § 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.



impressão de que atuação dos Procons seria predominantemente na atuação de defesa coletiva de consumidores, o que ocorre, em verdade, é uma busca por parte dos consumidores para resolverem problemas individuais.

Não obstante ao ditado acima, deve-se enaltecer a atuação dos Procons na efetiva proteção dos consumidores, conforme os ditames do CDC e do Decreto nº 2.181/97.

Almeida ensina que apesar da diversidade existente entre os vários órgãos estaduais, é possível definir as cinco principais atividades desenvolvidas pelos Procons, sendo elas a orientação, a mediação, o encaminhamento à fiscalização, a fiscalização e os estudos e pesquisas.<sup>68</sup>

Ademais, Almeida complementa que além dessas atividades comuns aos Procons estaduais e municipais, cabe ao Procon estadual estimular e incentivar, técnica e financeiramente, a elaboração de órgãos municipais de proteção ao consumidor.<sup>69</sup>

Dentro do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, têm-se, ainda, as entidades civis de defesa do consumidor (art. 105, CDC), que possuem, conforme positivado no artigo 8ª do Decreto n. 2.181, de 1997<sup>70</sup>, como tarefas principais a de encaminhar denúncias aos órgãos públicos de proteção e defesa do consumidor, para as devidas providências legais, além de representar o consumidor em juízo e exercer outras atividades correlatas, como a prestação de assistência técnica aos consumidores.<sup>71</sup>

Por fim, caso haja descumprimento das normas consumeristas, seja por vícios do produto e do serviço ou de fato do produto e do serviço, os bancos poderão sofrer sanções administrativas, aplicadas e cobradas pela administração pública, após processo

---

<sup>68</sup> ALMEIDA, 2002. Op. cit. p. 178-181.

<sup>69</sup> Ibidem. p. 181.

<sup>70</sup> BRASIL, Decreto nº 2.181, 1997, Op. cit. “Art. 8º As entidades civis de proteção e defesa do consumidor, legalmente constituídas, poderão: I - encaminhar denúncias aos órgãos públicos de proteção e defesa do consumidor, para as providências legais cabíveis; II - representar o consumidor em juízo, observado o disposto no inciso IV do art. 82 da Lei nº 8.078, de 1990; III - exercer outras atividades correlatas.”

<sup>71</sup> Ibidem.

administrativo, guardado o direito de defesa. As sanções podem variar desde simples multas, até outras mais severas, como interdição total do estabelecimento e intervenção administrativa.<sup>72</sup>

#### 2.4. Tutela Jurisdicional

As normas evidenciadas no CDC referentes aos direitos dos consumidores tratam de uma proteção normativa material. No entanto, é necessário que haja a construção de técnicas processuais capazes de assegurar os direitos do consumidor frente a um dano causado pelo fornecedor.

Assim, o Título III do Código de Defesa do Consumidor (art. 81 ao 104, do CDC) versa sobre a defesa do consumidor em juízo. O referido trecho dá efetividade a um direito constitucional elencado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, qual seja, o direito fundamental à tutela jurisdicional.

O artigo 81 do CDC assim dispõe:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.<sup>73</sup>

Desta forma, o consumidor estará amparado tanto individualmente, podendo propor ações em varas cíveis ou juizados especiais cíveis, com o objetivo de reequilíbrio da relação

---

<sup>72</sup> ALMEIDA, 2002. Op. cit. p 187.

<sup>73</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. Art. 81.

do consumo e responsabilização do fornecedor para reparação dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais.

Ademais, note-se que o artigo ainda elenca que, além da defesa individual, o consumidor poderá ser amparado coletivamente. O Art. 82 do CDC<sup>74</sup> complementa o artigo 81 ao indicar quais órgãos e entidades estariam legitimados para propor ações coletivas.

Apesar das diversas ponderações que podem ser feitas sobre a defesa individual do consumidor em juízo, o presente trabalho irá se ater às ações propostas com o objetivo de tutelar a coletividade de consumidores.

Conforme já exposto, o artigo 81 se atém à defesa dos direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e direitos individuais homogêneos. Assim, existem dois tipos de ações que tutelam os referidos direitos: a Ação Civil Pública e a Ação Civil Coletiva.

A ação civil pública foi criada em 1985, com o objetivo de defesa coletiva do consumidor e de outros bens tutelados, protegendo, em suma, os interesses ou direitos difusos ou coletivos, por natureza transindividuais e indivisíveis.

Almeida classifica a ação civil pública como

a via processual adequada para impedir ou reprimir danos ao consumidor e a outros bens tutelados, encontrando-se disciplinada pela Lei n. 777.347, de 24 de julho de 1985, e supletivamente pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (art. 90). É utilizada para proteger tanto os interesses difusos como os coletivos e os individuais homogêneos de interesse social.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> BRASIL, CDC, 1990. Op. cit. “Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público, II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. § 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.”

<sup>75</sup> ALMEIDA, 2002. Op. cit. p.236-237.

Cabe destacar, ainda, que a ação civil pública não se presta a defender direitos individuais puros<sup>76</sup>, cujos titulares exerceram a defesa de seus direitos através do procedimento comum ou especial.

Logo, na visão de Almeida, a ação civil pública não poderá ser usada para obtenção de reparação de prejuízos causados pelo fornecedor, mas que apenas o atinge isoladamente.

Outro tipo de ação indispensável para a proteção coletiva dos consumidores é ação civil coletiva. Conforme ensina Almeida<sup>77</sup>, o objeto desse tipo de ação é a salvaguarda dos direitos individuais homogêneos, entendidos como aqueles vinculados a uma pessoa, de natureza divisível, decorrentes de origem comum. Assim, tais direitos são titularizados por diversas pessoas e ligados por homogeneidade e origem comum, qual seja, ter o mesmo réu que foi parte em todas as ações.

Ambas as ações (Ação Civil Pública e Ação Civil Coletiva) possuem similaridades e diferenças. Como ponto convergente é possível destacar que ambas possuem como objetivo a tutela coletiva do consumidor, não sendo possível a reparação de danos individuais.

Quanto às diferenças, destaca Almeida:

Além de serem distintos os âmbitos de utilização das ações, outras diferenciações podem ser apontadas: (a) na ação civil coletiva a condenação em dinheiro é sempre genérica; o destino de seu produto é preferencialmente destinado para os beneficiários (e não – ou só excepcionalmente – para o Fundo); a liquidação e a execução podem ser feitas a título individual, a exigência de ampla divulgação da ação e o beneficiário pode ser admitido como litisconsorte ativo; contrariamente, (b) na ação civil pública a condenação é sempre certa, em dinheiro ou em obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º); a destinação do produto da condenação em dinheiro é o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (e não para os beneficiários), não se admite a liquidação e a execução à título individual, a lei é omissa e portanto não exige ampla divulgação da ação, mesmo porque não há fase de habilitação, e, por fim, é juridicamente impossível o litisconsórcio ativo do consumidor individualmente considerado com os co-legitimados.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Ibidem. p. 237.

<sup>77</sup> Ibidem. p. 248.

<sup>78</sup> Ibidem. p. 255.

Por fim, cabe destacar a importante atuação do Ministério Público, que além de ser legitimado para figurar em ambas as ações, também tem o poder de iniciar inquérito civil.

Segundo ensina Abelha, o inquérito civil (2003, p. 93), “corresponde a um procedimento administrativo que visa a colher provas ou elementos de convicção para que, posteriormente, se necessário, o Ministério Público possa propor a ação civil pública.”<sup>79</sup>

Certamente, o Ministério Público é o que possui mais força para promover a defesa dos consumidores perante a justiça, tendo em vista suas atribuições de defesa da sociedade e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estipulado nos artigos 127 c/c o art. 129, II e III, da Constituição Federal.<sup>80</sup>

## 2.2. Métodos alternativos de resolução de conflitos

O acesso à justiça é direito constitucionalmente garantido, conforme o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.<sup>81</sup>No entanto, para que haja a efetiva prestação jurisdicional, com o anseio de defesa dos consumidores, é necessário que todo o sistema esteja organizado para atender os mais diversos anseios com o máximo de eficiência possível.

Em que pese o objetivo buscado, as relações de consumo têm se tornado cada vez mais massificadas e os danos causados aos consumidores vem crescendo à medida que nascem novas relações de consumo. Logo, o que se vê na prática é um judiciário abarrotado de demandas, que acabam se tornando morosas não só pelos trâmites burocráticos envolvidos, mas também pela insuficiência de recursos e tempo para gerir tantos litígios.

---

<sup>79</sup> ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 93.

<sup>80</sup> BRASIL, CRFB 1988. Op. cit. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

<sup>81</sup> BRASIL, CRFB, 1988. Op. cit. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Com as dificuldades citadas, torna-se demasiadamente complicado alcançar a garantia fundamental de acesso à justiça de maneira rápida e efetiva. Luz e Sapie ensinam que:

A concretização desse direito, encontra-se intimamente ligado também, ao acesso ao Poder Judiciário com uma resposta tempestiva, ou seja, que não se prolongue demasiadamente no tempo, por meio de uma solução efetiva para o conflito com uma participação pragmática e eficaz do Estado, respeitando os direitos fundamentais.<sup>82</sup>

Neste cenário, os métodos alternativos de resolução de conflitos evidenciam-se como importantes meios para possibilitar a resolução justa dos conflitos entre consumidores e fornecedores.

Os métodos alternativos podem ser divididos em autocomposição, em que se enquadram a conciliação, a mediação e negociação, e heterocomposição, quais sejam, o processo estatal e a arbitragem.

Os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, sejam eles autocompositivos ou heterocompositivos, têm por objetivo a pacificação social. De acordo com Ada Pellegrini GRINOVER e Candido Rangel Dinamarco, o essencial é pacificar, não importando se a pacificação se deu por ação estatal ou por outros meios.<sup>83</sup>

A autocomposição ocorre em uma situação em que uma das partes do litígio renuncia ao seu interesse no todo ou em parte, ocasionando a satisfação de ambas as partes. Logo, é uma forma de ajuste ou concordância de vontades, com o objetivo de dar fim ao conflito.

Conforme ensinam os processualistas Cintra, Grinover e Dinamarco:

São três as formas de autocomposição (as quais sobrevivem até hoje com referência aos interesses disponíveis): a) desistência (renúncia a pretensão); b) submissão (renúncia a resistência oferecida à pretensão); c) transação (concessões recíprocas).

---

<sup>82</sup> LUZ, Eduardo Silva. SAPIO, Gabriele. **Métodos alternativos de resolução de conflitos e a problemática do acesso à justiça em face da cultura do litígio**. V. 6. N.1. Editora Interfaces Científicas, 2017. p. 14.

<sup>83</sup> Nesse sentido: GRINOVER, Ada Pellegrini. **A conciliação extrajudicial no quadro participativo**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e Processo**. São Paulo: RT, 1988. p. 293.

Todas essas soluções têm em comum a circunstância de serem parciais – no sentido que dependem da vontade e da atividade de uma ou de ambas as partes envolvidas.<sup>84</sup>

Já a heterocomposição é aquela em que a solução do conflito é dada por um terceiro imparcial, seja ele um juiz togado, no caso do processo estatal, seja ele um árbitro ou tribunal arbitral na arbitragem, após regular processo, desenvolvido com observância das garantias mínimas previstas em lei.

Destaca-se que a instauração do processo, estatal ou arbitral, não exclui a possibilidade de resolução consensual, conforme estimulado nos artigos 139, Inciso V, 357 e 359 do Código de Processo Civil<sup>85</sup>.

Em que pese a ampla concepção do direito do fundamental de acesso à justiça, consubstanciado com outros direitos que buscam a paz social, o equilíbrio entre as partes, a solução rápida e eficaz do litígio, percebe-se uma grande dificuldade do sistema judiciário brasileiro em resolver todas as demandas relacionadas a consumo que se acumulam dia após dia.

---

<sup>84</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 28.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 29.

<sup>85</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em 12 out. 2020. “Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) V – promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais; Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz, em decisão de saneamento e de organização do processo: I - resolver as questões processuais pendentes, se houver; II - delimitar as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória, especificando os meios de prova admitidos; III - definir a distribuição do ônus da prova, observado o art. 373; IV - delimitar as questões de direito relevantes para a decisão do mérito; V - designar, se necessário, audiência de instrução e julgamento. § 1º Realizado o saneamento, as partes têm o direito de pedir esclarecimentos ou solicitar ajustes, no prazo comum de 5 (cinco) dias, findo o qual a decisão se torna estável. § 2º As partes podem apresentar ao juiz, para homologação, delimitação consensual das questões de fato e de direito a que se referem os incisos II e IV, a qual, se homologada, vincula as partes e o juiz. § 3º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações. § 4º Caso tenha sido determinada a produção de prova testemunhal, o juiz fixará prazo comum não superior a 15 (quinze) dias para que as partes apresentem rol de testemunhas. § 5º Na hipótese do § 3º, as partes devem levar, para a audiência prevista, o respectivo rol de testemunhas. § 6º O número de testemunhas arroladas não pode ser superior a 10 (dez), sendo 3 (três), no máximo, para a prova de cada fato. § 7º O juiz poderá limitar o número de testemunhas levando em conta a complexidade da causa e dos fatos individualmente considerados. § 8º Caso tenha sido determinada a produção de prova pericial, o juiz deve observar o disposto no art. 465 e, se possível, estabelecer, desde logo, calendário para sua realização. § 9º As pautas deverão ser preparadas com intervalo mínimo de 1 (uma) hora entre as audiências. Art. 359. Instalada a audiência, o juiz tentará conciliar as partes, independentemente do emprego anterior de outros métodos de solução consensual de conflitos, como a mediação e a arbitragem.

Diante do cenário exposto, um importante meio alternativo para a solução de demandas coletivas (autocomposição) é o termo de ajustamento de conduta, foco principal do presente trabalho e que terá capítulo próprio a seguir.

### 3. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O Termo de Ajustamento de Conduta, ou Compromisso de Ajustamento de Conduta, como preferem chamar determinada parte da doutrina<sup>86</sup>, é previsto em disposições legais espalhadas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Hugo Nigro Mazzilli evidencia o histórico do Termo de Ajustamento de Conduta:

Os primórdios do TAC encontrariam respaldo em três diplomas legais: a) Lei Federal nº 5.562/1968, que atribuiu ao Ministério Público a possibilidade de homologar as rescisões de contratos de trabalho; b) Lei Complementar Estadual nº 304/82, que possibilitou ao MP a possibilidade de homologar acordos extrajudiciais, considerada inconstitucional, e b) a já revogada Lei Federal nº 7.244/84, que regulamentava os Juizados de Pequenas Causas, e estabeleceu que valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público.<sup>87</sup>

Entretanto, o surgimento prático do Termo de Ajustamento ocorre na década de 1990. Nesse sentido é possível verificar sua introdução pelo Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>88</sup>, sendo a primeira legislação a versar categoricamente sobre o tema. Logo em seguida, o Código de Defesa do Consumidor também versou sobre o tema de maneira mais ampla, que

---

<sup>86</sup> MAZZILLI, Hugo de Nigro. **Compromisso de ajustamento de conduta**: evolução, fragilidades e atuação do Ministério Público. Revista de Direito Ambiental, v. 41, p. 93-110, Jan./Mar./2006. Ana Luiza de Andrade Nery adotava a nomenclatura Compromisso de Ajustamento de Conduta até a segunda edição de seu livro “Compromisso de Ajustamento de Conduta: teoria e análise de casos práticos”. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2012, passou a adotar, a partir da terceira edição da sua obra, diante da praxe forense, a nomenclatura Termo de Ajustamento de Conduta (NERY, Ana Luiza. **Teoria Geral do Termo de Ajustamento de Conduta**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2017, especialmente a Nota à 3ª edição).

<sup>87</sup> MAZZILLI, 2006. Op. cit. p. 95-96.

<sup>88</sup> BRASIL, Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 27 set. 1990 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 25 de out. 2020. “Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.”



acrescentou o parágrafo 6º ao artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública<sup>89</sup>. Também há a possibilidade de ajustamento de conduta nos termos dos artigos 85 da Lei Antitruste<sup>90</sup>, no inciso III do art. 32 da Lei de Mediação<sup>91</sup> e, ainda, no art. 26, caput e parágrafos, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.<sup>92</sup>

Oportunamente, ensina Geisa de Assis Rodrigues:

O compromisso de ajustamento de conduta surgiu no contexto de se procurar meios alternativos de proteção de direitos transindividuais, de forma a contribuir para uma tutela mais adequada desses direitos. Podemos dizer que integra a terceira onda de acesso à justiça. O ajuste de conduta não objetiva substituir a atividade jurisdicional, que inclusive já conta com mecanismos mais eficientes para a garantia desses direitos, mas complementá-la nos casos em que a solução negociada se revela mais apropriada.<sup>93</sup>

### 3.2. Conceito

Vários são os doutrinadores que versam sobre o conceito do Termo de Ajustamento de Conduta, mesmo que usando diferentes nomenclaturas para se referir ao tema. No entanto, conforme destaca Marcelo Abelha:

<sup>89</sup> BRASIL, Lei N. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 25 jul. 1985. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm). Acesso em 25 de out. 2020. Art. 5º, § 6º.

<sup>90</sup> BRASIL, Lei N. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 02 dez. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em 25 de out. 2020. Art. 85.

<sup>91</sup> BRASIL, Lei N. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário oficial da união**, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em 25 out. 2020. Art. 32.

<sup>92</sup> BRASIL, Decreto-Lei N. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, DF, 17 jun. 1943. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em 25 de out. 2020. Art. 26.

<sup>93</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 3.ed. 2011. p. 105.

O nome dado não necessariamente significa um desajuste da conduta atual, uma vez que pode referir-se a condutas ilegais atrasadas (pretéritas) ou que estejam na iminência de ocorrer. Pode referir-se a comportamentos positivos ou inibitórios, ou ambos, tudo dependendo do tipo do dever que será atribuído ao compromissário (negativo ou positivo) que deve estar em termos com a legislação.<sup>94</sup>

No presente trabalho, e por entender que o tema vem passando por certa convergência na doutrina, será utilizado a nomenclatura termo de ajustamento de conduta. Passada esta breve consideração, necessário é conceituar o instituto.

Nos brilhantes ensinamentos de Geisa de Assis Rodrigues, o Termo de Ajustamento de conduta é:

Uma forma de solução extrajudicial de conflitos, promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.<sup>95</sup>

Já Hugo Nigro Mazzili define-o como “um instrumento legal destinado a colher, do causador do dano, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, mediante o qual o compromitente assume o dever de adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de sanções fixadas no próprio termo.”<sup>96</sup>

Para Saroldi, os Temos de ajustamento de conduta:

são Instrumentos aplicáveis em todas as formas de tutela ambiental, preventiva ou reparatória, mostrando-se bastante eficiente, uma vez que permite que órgãos públicos legitimados à ação civil pública possam tomar do causador de danos a interesses difusos e coletivos o compromisso de que venha a adequar a sua conduta às exigências legais, mediante cominações, com eficácia extrajudicial.<sup>97</sup>

Por fim, José dos Santos Carvalho Filho entende que o Termo de Ajustamento de Conduta é o “ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta

---

<sup>94</sup> ABELHA, 2009, Op. Cit. p, 104.

<sup>95</sup> RODRIGUES, 2011, Op. Cit. p. 297.

<sup>96</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos**. 3 ed. São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2003.

<sup>97</sup> SAROLDI, M. J. L. A. **Termo de Ajustamento de Conduta na Gestão de Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005. p. 70.

ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais.”<sup>98</sup>

### 3.3. Características

O termo de ajustamento de conduta tem algumas características bem peculiares. Mazzini, com todo seu brilhantismo, expôs de forma contundente as principais características do instrumento jurídico:

a) é tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados à ação pública; b) nele não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado, mas sim o causador do dano assume uma obrigação de fazer ou não fazer (ajustamento de conduta às obrigações legais); c) dispensam-se testemunhas instrumentárias; d) dispensa-se a participação de advogados; e) não é colhido nem homologado em juízo; f) o órgão público legitimado pode tomar o compromisso de qualquer causador do dano, mesmo que este seja outro ente público (só não pode tomar compromisso de si mesmo); g) é preciso prever no próprio título as cominações cabíveis, embora não necessariamente a imposição de multa; h) o título deve conter obrigação certa, quanto a sua existência, e determinada, quanto ao seu objeto, e ainda deve conter obrigação exigível.<sup>99</sup>

Deve-se destacar que o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento genuinamente brasileiro, não encontrando institutos que se identifiquem exatamente com o ajuste brasileiro. Ensina Geisa de Assis Rodrigues que:

a proteção dos direitos transindividuais no ordenamento brasileiro e extremamente original. A partir de nossa cultura, tanto social quanto jurídica, sem romper com tradição de tutela de direitos em um sistema filiado a cultura romano-germânica, soubemos nos apropriar de algumas lições das classactions norte americanas e criar um sistema impar de tutela desses direitos. Como exemplo de criações nacionais neste campo temos a posição do Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais, a existência do inquérito civil público e também o termo de ajustamento de conduta. Embora existam institutos similares em outros ordenamentos, não vislumbramos em nossa pesquisa nenhum preceito normativo que se identifique plenamente com o ajustamento de conduta brasileiro, especialmente quanto a sua extensão e eficácia.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**: Comentários por Artigo, 3ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.4.

<sup>99</sup> MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo, meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 26 ed. São Paulo, Saraiva, 2013. p. 454.

<sup>100</sup> RODRIGUES, 2011. Op. cit. p. 108.

Apesar do termo de ajustamento de conduta ser regulado pelas mais diversas disposições legislativas, deve-se compreender que o instrumento não contém regramento legal sobre a forma em que será celebrado.

Destaca Geisa de Assis Rodrigues que:

A celebração do ajuste de conduta é bastante informal, como ocorre, de ordinário, em todos os atos administrativos. É suficiente que não haja nenhum tipo de concessão à certeza da existência do ajuste, do acerto realizado entre as partes, bem como à sua clareza quanto à determinação e liquidez das obrigações assumidas, de modo que se constitua efetivamente como título executivo extrajudicial.<sup>101</sup>

Destaca-se que a informalidade é uma importante característica presente no Termo de Ajustamento de Conduta que se reveste em um objetivo de deixar as partes envolvidas mais à vontade quanto ao conteúdo e ao momento da proposta.

Assim, poderá ser celebrado em vernáculo ou até mesmo como ata de reunião. O que importa, em verdade, é que se possam definir com clareza os direitos envolvidos, os consumidores que podem ser afetados pelo Termo de Ajustamento de Conduta, bem como as cláusulas estabelecidas.

Nesse sentido, Rodrigues diz que o Termo de Ajustamento de Conduta deve conter:

Identificação das partes signatárias, o compromisso expresso do atendimento das cláusulas do ajuste, as cláusulas que definem a obrigação redigidas de forma clara, de modo que exsurjam cristalinas a sua clareza e liquidez, e o prazo de cumprimento das obrigações expresso ou vinculado a vigência do ajuste.<sup>102</sup>

Ademais, trata-se de um negócio jurídico bilateral<sup>103</sup>, em que as partes exprimem suas vontades de comum acordo, objetivando a melhor resolução do conflito, sem causar prejuízos aos envolvidos.

---

<sup>101</sup> Ibidem. p. 175

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> NERY, 2017, Op. Cit. p. 130-136; PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; VIDAL, Ludmilla Camacho Duarte. **Primeiras Reflexões sobre os Impactos do Novo CPC (LGL\2015\1656) e da Lei de Mediação no Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Revista de Processo, São Paulo, Ed. RT, v. 256, Jun./2016. p. 379.

### 3.4. Natureza jurídica e objeto

A natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta é tema controverso na doutrina brasileira. Há quem defenda tratar-se de transação, enquanto outros entendem o instrumento como negócio jurídico bilateral negocial.

Quem entende se tratar de transação defende que não é possível que haja indisponibilidade dos direitos envolvidos. Nesse sentido, entende Patricia Pizzol que:

O compromisso de ajustamento de conduta teria natureza de transação, porquanto haveria concessões mútuas entre os celebrantes do ajuste, sendo, contudo, vedado ao órgão público legitimado a renúncia a direitos transindividuais, o que o tornaria o compromisso de ajustamento de conduta peculiar de transação.<sup>104</sup>

No entanto, apesar do entendimento doutrinário que o Termo de Ajustamento de Conduta tem natureza jurídica de transação, a posição adotada no presente trabalho sobre a indisponibilidade de direitos se coaduna com pensamento exposto Ana Luiza de Andrade Nery, transcrito abaixo:

O termo indisponibilidade de direitos transindividuais merece ser melhor explorado, sobretudo ao se falar da natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta, uma vez que acredita-se haver fundamento equivocado no entendimento de que a participação do administrado no ajustamento seria mera anuência, submissão ou concordância pela aos termos postos pela administração pública, ou ainda, simples reconhecimento de sua conduta desajustada, fixou-se o inadequado e inconveniente entendimento de que não haveria qualquer margem para negociação em um ajustamento de conduta, seja para administração pública, seja para o interessado.<sup>105</sup>

Assim, a posição majoritária adotada por Geisa de Assis Rodrigues<sup>106</sup>, por Ana Luiza de Andrade Nery<sup>107</sup>, e Francisco Sampaio<sup>108</sup>, entendida, aqui, como o melhor posicionamento sobre a natureza jurídica, é no sentido de que o Termo de Ajustamento de Conduta possui

---

<sup>104</sup>PIZZOL, Patricia Miranda. **Liquidação nas ações coletivas**. São Paulo: Editora Lejus, 1998. p. 149-153

<sup>105</sup> NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: Teoria e Análise de Casos Práticos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. 143.

<sup>106</sup> RODRIGUES, 2011. Op. cit. p. 131.

<sup>107</sup> NERY, 2012, Op. Cit. p. 143.

<sup>108</sup> SAMPAIO, Francisco José Marques. **Negócio jurídico e direitos difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 1999.

natureza de negócio jurídico bilateral, sendo equivalente jurisdicional, autocompositivo e negocial.

Nesse sentido, Geisa de Assis Rodrigues afirma que:

O ajustamento de conduta, sob qualquer prisma que se analise, tem a essência de um negócio jurídico. O primeiro aspecto a ser considerado é a fundamental manifestação de vontade para sua celebração, tanto por parte do obrigado quanto por parte do órgão público (...). Embora os efeitos mais importantes deste negócio jurídico estejam previstos em lei, assim como seu campo de atuação e sua eficácia executiva, a declaração de vontade, ínsita ao ajustamento de conduta, tornará específica a forma de incidência da norma no caso concreto, vinculando os pactuantes aos efeitos expressos nos ajustes. Por outro lado, há uma nítida ‘visão social’ de que nessa hipótese especial possam as partes, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia, ter uma margem para exercer a sua declaração de vontade e determinar a formado ajustamento à conduta legalmente exigida.<sup>109</sup>

Hugo Mazzilli entende que o Termo de Ajustamento de Conduta é um “ato administrativo negocial, consubstanciada em uma declaração de vontade do poder público, manifestada pelos órgãos legitimados para a celebração do compromisso, coincidente com a do particular, ocasião em que devera adequar sua conduta as exigências legais.”<sup>110</sup>

Logo, o Termo de Ajustamento de Conduta é um negócio jurídico bilateral, em que há negociação entre as partes com o objetivo de ajustar condutas danosas aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Quanto ao objeto do Termo de Ajustamento de Conduta, deve-se entender que dependerá das circunstâncias de cada caso. Essencialmente, será qualquer obrigação, como obrigação de fazer, obrigação de não fazer, obrigação de dar, bem como obrigação de pagar.

---

<sup>109</sup> RODRIGUES, 2011. Op. cit. p. 131.

<sup>110</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. **Compromisso de ajustamento de conduta** – Analise a luz do anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio; WATANABE, Kazuo (coord). **Direito Processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: RT, 2007. p.238

### 3.5. Legitimados

O § 6º, do artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública aduz que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Hugo Nigro Mazzili ensina que:

O termo de ajustamento de conduta pode ser firmado perante o Ministério Público ou os órgãos públicos legitimados, os quais são: legitimados incontroversos: Ministério Público, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos públicos, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinada à defesa dos interesses metaindividuais; a dos legitimados que não podem, de forma alguma, firmar o ajuste: associações civis, sindicatos e fundações privadas; e a dos legitimados controversos, como as fundações públicas, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesse sentido, os órgãos legitimados para a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta seriam o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista, estando incluídos, os órgãos públicos sem personalidade jurídica vinculados às pessoas jurídicas, como o PROCON.

As associações civis, sindicatos ou fundações privadas não podem celebrar o instrumento, ainda que sejam legitimados para propor ações civis públicas ou coletivas (Lei n. 7.347/85, art. 5º; CDC, art. 82).

Em relação à legitimidade passiva para figurar no termo de ajusta de conduta, a posição adotada para os fins do presente trabalho é que qualquer fornecedor (assim enquadrado pelo Código de Defesa do Consumidor) poderá figurar no polo passivo, desde que seja, obviamente, um causador de danos à coletividade. Ademais, as entidades representativas dos fornecedores também serão legitimadas a celebrarem o instrumento.

### 3.6. Classificação: judicial e extrajudicial

A doutrina basicamente divide o termo de ajustamento em judicial<sup>111</sup> e extrajudicial,<sup>112</sup> levando em conta o momento em que ele será tomado.

Caso o Termo venha a ser celebrado no decorrer de um inquérito civil ou no curso de um processo administrativo, terá, como regra, força de título executivo extrajudicial, conforme determina a parte final do § 6º do art. 5º da Lei 7.347/1985.<sup>113</sup>

No entanto, caso seja tomado durante o curso de uma ação judicial, notadamente de ação coletiva, têm-se por regra que deverá haver homologação judicial. A partir da homologação, o Termo de Ajustamento de Conduta terá efeito de título executivo judicial, nos termos do art. 487, inciso III, b, do Código de Processo Civil.<sup>114</sup>

### 3.7. Efeitos do Termo de Ajustamento de Conduta

Alguns efeitos decorrem da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta. Inicialmente, deve-se destacar que, em que pese não ser possível dispor de direitos, o órgão público co-legitimado deverá se abster de propor nova ação de conhecimento em tudo aquilo que já esteja solucionado pelo ajustamento de conduta.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup>MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública Após 30 Anos**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015. p. 40-41; MARQUES, José Roberto. **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Revista de Direito Ambiental, v. 32, Out-Dez./2003. São Paulo, Ed. RT, p. 228-234, 2003. p. 2.

<sup>112</sup> Há quem considera que a utilização do termo de Ajustamento de Conduta será apenas para aqueles celebrados extrajudicialmente, com força de título extrajudicial. Neste sentido, negando que o negócio jurídico celebrado no curso da Ação Civil Pública possa ser denominado de Termo de Ajustamento de Conduta: AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5ª. ed. São Paulo: Ed. RT, 2015. p. 74.

<sup>113</sup> BRASIL, Lei N. 7.347, 1985. Op. cit. “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

<sup>114</sup> BRASIL, CPC, 2015. Op. Cit. Art. 487, inciso III, b.

<sup>115</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. **Compromisso De Ajustamento De Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, 2006 | Ed. Revista dos Tribunais. p. 15.



Para os titulares do direito danificado o Termo de Ajustamento de Conduta tem o efeito de garantir a prevenção e reparação do dano causado. Ademais, tem o efeito de diminuir a quantidade de ações individualmente ajuizadas, ao ponto que cada consumidor não necessitará de ajuizar ação para ver reparado seu direito.

Também há efeitos para a sociedade em geral, no ponto em que educa a população acerca da valorização e proteção dos direitos dos consumidores. Além disso, o desafogamento da máquina judiciária é de muita importância para a sociedade, visto que diminui os custos e aumenta a celeridade.

Já para quem causou o dano ou está na iminência de cometer, o Termo de Ajustamento de Conduta possui efeitos positivos e negativos. Dentre os positivos, destaca-se a possibilidade de negociação – mais uma vez, aqui não se falará em disponibilidade de direitos – entre o órgão público e o fornecedor, de modo que o causador do dano poderá dar opiniões para o cumprimento efetivo do ajustamento de conduta, sem causar prejuízos irreversíveis ao mesmo. Destaca-se ainda que o compromissário (causador do dano), não irá figurar em um processo judicial, o que certamente poderia afetar sua imagem perante a sociedade, além de baixar os custos com as dezenas e milhares de ações judiciais individuais que poderiam surgir diante do dano causado.

Dos efeitos negativos, tem-se que o ajustamento de conduta, como o próprio nome diz, obriga o fornecedor a prevenir e reparar os danos possivelmente causados, ajustando sua conduta para que as consequências negativas da conduta sejam diminuídas ou excluídas.

### 3.8. Prazos, descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta e sanções aplicáveis

Deve-se destacar que os prazos para cumprimento das obrigações devem estar formalizados no Termo de Ajustamento de Conduta de forma clara. Não há um prazo médio para o seu devido cumprimento, notadamente pelo fato de que cada termo deve se adequar ao caso concreto.

Assim, por exemplo, não é possível conferir o mesmo prazo para um ajustamento de conduta que versa sobre obrigação de não incluir os nomes dos celebrantes de contratos

bancários fraudados em cadastros de inadimplentes (obrigação de não fazer), e um Termo de Ajustamento de Conduta que verse sobre reparação de danos ambientais (obrigação de fazer). No primeiro, presume-se que o início da obrigação começa imediatamente, já no segundo deverá ter um prolongamento maior, na medida em que o meio ambiente é reparado.

Nesse sentido, destaca Mazzili:

A eficácia do compromisso de ajustamento inicia-se no momento em que o órgão público legitimado toma o compromisso, independentemente de qualquer outra formalidade, que a lei federal, aliás, não impôs. É natural, pois, que, à vista de sua natureza consensual, possam os interessados pactuar no próprio instrumento o início, o termo, as condições ou os prazos para que seja cumprido o compromisso de ajustamento. No caso do Ministério Público, é comum que seu órgão local insira uma cláusula no instrumento, no sentido de que a obrigação de fazer só se torne exequível se e quando o Conselho Superior do Ministério Público homologar o arquivamento do inquérito civil instaurado para apurar os fatos que ensejaram o próprio compromisso.<sup>116</sup>

Em caso de descumprimento de algum dos termos celebrados, as sanções serão especificadas no próprio termo de ajustamento de conduta. A Lei de Ação Civil Pública, prevê a possibilidade de cominações legais no parágrafo 6º do artigo 5º.

A cominação mais comum é a pecuniária, apesar de não ser a única. Dividem-se em duas: multa compensatória, que é cominada quando do descumprimento das obrigações assumidas; e moratórias, quando o causador do dano não cumpre o determinado dentro do prazo determinado.

### 3.9. Execução

Como muito bem exposto por Hugo NigriMazzili:

Pelas características do compromisso de ajustamento de conduta, que versa interesses transindividuais, o título por ele gerado não é constituído em favor do órgão público que o toma, mas sim em proveito de todo o grupo lesado. Portanto, pode ser executado por qualquer co-legitimado ativo, bem como, caso verse interesses de objeto divisível (interesses individuais homogêneos), pode servir de título executivo para qualquer lesado individual. Como já dito anteriormente, o TAC pode se transformar tanto em título executivo judicial, como extrajudicial.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Ibidem. p. 15-16.

<sup>117</sup> Ibidem. p. 18.

Didier *et al* ensina que o título executivo “é o documento que certifica um ato jurídico normativo, que atribui a alguém um dever de prestar líquido, certo e exigível, a que a lei atribui o efeito de autorizar a instauração da atividade executiva”<sup>118</sup>

Como já dito anteriormente, o Termo de Ajustamento de Conduta pode se transformar tanto em título executivo judicial, como extrajudicial. Em casos em que o termo for tomado no decorrer de inquérito civil ou processo administrativo, necessariamente terá força de título executivo extrajudicial, ensejando sua execução nos termos dos artigos 771 ao 780 do CPC.

Já nos casos em que for celebrado no decorrer de ações judiciais e devidamente homologado pelo juízo, o Termo de Ajustamento de Conduta toma forma de título executivo judicial, sendo sua execução efetuada como cumprimento de sentença, conforme se observa do artigo 515, inciso III do CPC:

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

I - as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;

II - a decisão homologatória de autocomposição judicial;

**III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;**

IV - o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal;

V - o crédito de auxiliar da justiça, quando as custas, emolumentos ou honorários tiverem sido aprovados por decisão judicial;

VI - a sentença penal condenatória transitada em julgado;

VII - a sentença arbitral;

VIII - a sentença estrangeira homologada pelo Superior Tribunal de Justiça;

IX - a decisão interlocutória estrangeira, após a concessão do exequatur à carta rogatória pelo Superior Tribunal de Justiça;

X - (VETADO).

§ 1º Nos casos dos incisos VI a IX, o devedor será citado no juízo cível para o cumprimento da sentença ou para a liquidação no prazo de 15 (quinze) dias.

---

<sup>118</sup>DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**: execução. 7. ed. vol. 5. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.p. 260.

§ 2º A autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo. (GRIFOS NOSSOS)

### 3.10. Termo de Ajustamento de Conduta aplicado às instituições bancárias

Conforme já amplamente discutido no presente trabalho, o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser tomado com os fornecedores causadores de danos aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Certo é que os bancos são fornecedores, conforme se observa da definição de fornecedor contida no Código de Defesa do Consumidor e reafirmada pela jurisprudência e doutrina brasileira.

As relações de consumo bancárias são cada vez mais massificadas, tendo em vista a grande procura pelos serviços prestados e produtos oferecidos pelos bancos aos seus clientes-consumidores. Por consequência, há um aumento dos potenciais danos causados tanto pelo fato do produto ou serviço ou vício de produto ou serviço.

Nesse sentido, o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com os bancos demonstra-se como um importante meio para a prevenção, diminuição, exclusão e reparação dos danos causados pelos fornecedores bancários aos seus consumidores.

Há diversos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados entre órgãos públicos e bancos, dos quais, agora, serão analisados alguns.

#### 3.10.1. Caso Ministério Público Estadual de São Paulo e Febraban

Em 16 de Outubro de 2008, O Ministério Público de São Paulo, o Ministério Público Federal, o Ministério Público de Minas Gerais e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) celebraram um Termo de Ajustamento de Conduta<sup>119</sup>, para que os bancos ajustem suas condutas quanto à adaptação de suas agências para garantir acessibilidade e atendimento

---

<sup>119</sup>Disponível

em:[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao\\_noticias/2008/Outubro/tac%20mp%20febraban.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2008/Outubro/tac%20mp%20febraban.pdf). Acesso em 29 de outubro de 2020.

prioritário às pessoas com deficiência física, visual, auditiva e mental. O presente TAC foi originado pelo trabalho desenvolvido pelo Grupo de Atuação Especial de Proteção das Pessoas com Deficiência do Ministério Público de São Paulo.

O ajustamento determinou que os bancos deveriam instalar rampas de acesso ou elevadores, assentos de uso preferencial, sanitários adaptados para cadeirantes, mobiliários adaptados, além de vagas reservadas e sinalizadas nos estacionamentos para deficientes com mobilidade reduzida permanente ou temporária.

Além disso, os bancos também deverão fornecer aos deficientes visuais cartão magnético com porta-cartão, contendo as todas as informações em braile e alto-relevo. Ademais, os contratos de adesão deverão ser lidos em voz alta ou por meio eletrônico. Em casos em que o contratante com deficiência visual dispense a leitura, deve haver uma declaração do contratante que tomou conhecimento dos direitos e deveres das partes envolvidas. Por fim, ainda quanto aos deficientes visuais, os bancos ficarão obrigados a fornecer, após solicitação do cliente, extrato de conta corrente em Braille ou caracteres ampliados.

Já em relação aos usuários com deficiência auditiva, os bancos ficaram ajustados em instalar, nas centrais de atendimento telefônico, pontos de recepção de mensagens geradas por telefones adaptados para uso de pessoas com deficiência auditiva; disponibilizar, nas centrais de atendimento telefônico, de pessoal e equipamento capaz de manter comunicação com pessoas com deficiência auditiva, nos mesmos horários de atendimento ao público em geral; e disponibilizar pelo menos uma pessoa capacitada a prestar atendimento às pessoas surdas na Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) com ênfase nos termos utilizados nas transações e operações bancárias.

Além de também garantir atendimento prioritário a deficientes mentais, os bancos que aderirem ao Termo de Ajustamento de Conduta tornarão o *internet banking* acessível em seus portais e sítios eletrônicos na rede mundial de computadores (internet), para uso das pessoas com deficiência visual que detenham aplicativo próprio para este fim e equipamento compatível.

Para cada conduta a ser ajustada, foi determinado um prazo e uma sanção em caso de descumprimento, com o objetivo de dar efetividade ao termo celebrado.

Passadas as especificidades dos ajustes, deve-se notar que o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado possui eficácia de título executivo judicial, visto que não foi tomado no correr de ação coletiva.

Ademais, denota-se a preocupação dos órgãos públicos em defesa do direito à segurança dos consumidores, juntamente com o direito da dignidade humana, visto que busca reduzir os impactos causados pela deficiência permanente ou temporária na utilização dos produtos e serviços, além de ajustar o funcionamento das agências bancárias ou correspondentes eletrônicos.

Se os consumidores que não possuem deficiências já possuem grande vulnerabilidade perante os bancos, a situação se torna ainda mais desigual quando se trata de deficientes temporários ou permanentes. Logo, o Termo de Ajustamento de Conduta se demonstrou como meio essencial garantidor dos direitos dos mais vulneráveis.

### 3.10.2. Caso Ministério Público do Paraná e Banco BMG S.A.

Em 13 de outubro de 2020, o Ministério Público do Paraná, por intermédio da Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor e pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, firmou com o Banco BMG S.A. um Termo de Ajustamento de Conduta<sup>120</sup> por conta do elevado número de fraudes em empréstimos consignados realizados por uma correspondente bancária do BMG, a VC Consultoria de Créditos e Empréstimos.

O presente termo foi celebrado no decorrer do Inquérito Civil MPPR-0046.10.000202-4, em que investigava fraudes praticadas pela Empresa VC Consultoria de Créditos e Empréstimos na realização de empréstimos consignados.

---

<sup>120</sup>Disponível em:

[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MJ6fIHs5UpsJ:https://consumidor.mppr.mp.br/arquivos/File/Modelos%2520para%2520Promotores%2520Substitutos/Compromissos%2520de%2520Ajustamento/TA\\_CBMG.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MJ6fIHs5UpsJ:https://consumidor.mppr.mp.br/arquivos/File/Modelos%2520para%2520Promotores%2520Substitutos/Compromissos%2520de%2520Ajustamento/TA_CBMG.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 29 de out. 2020.

Destaca-se que os responsáveis pela empresa VC Consultoria de Créditos e Empréstimos foram presos à época do ocorrido, bem como seus bens foram declarados indisponíveis e todas suas filiais foram lacradas por ordem judicial, o que tornou difícil que a correspondente do BMG realizasse a recomposição dos consumidores lesados.

Assim, o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado definiu que o Banco BMG deveria disponibilizar número de telefone gratuito e exclusivo, para informações e orientações aos consumidores da VC Consultoria de Créditos e Empréstimos; prestar serviço de atendimento físico aos consumidores em todos os locais onde a VC Consultoria de Créditos e Empréstimos possui filiais e sede, analisar todos os crédito tomados com a correspondente para identificação das que foram realizadas de maneira irregular, em dez dias da assinatura do instrumento, tendo que enviar a relação de todos os consumidores que realizaram empréstimos com seu correspondente bancário, discriminando quantas operações de crédito cada qual realizou.

Quanto à publicidade do Termo de Ajustamento de Conduta, o MP Paraná ordenou que Banco BMG veiculasse três inserções ao dia de no mínimo 30 segundos, por no mínimo três dias consecutivos, em horário nobre das Emissoras Rede Globo, SBT, Record, Bandeirantes, dentre outras, durante programação que tenha abrangência em todas as cidades onde há sede da VC Consultoria de Créditos e Empréstimos.

Por fim, cabe destacar que foi determinado, em caso de descumprimento das cláusulas celebradas, seria aplicada multa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), por cláusula infringida, mais R\$5.000,00 (cinco mil) por dia, a ser recolhido ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON.

Algumas considerações não de ser feitas sobre o presente caso. A primeira delas decorre da responsabilidade objetiva do banco fornecedor em casos de fraudes contratuais perpetuadas por correspondentes bancários. Conforme já dito em tópico próprio, a responsabilidade do Banco BMG está evidenciada no presente caso por conta da responsabilidade solidária na reparação dos danos causados aos consumidores.

Nota-se que o presente Termo de Ajustamento de Conduta foi celebrado visando a proteção de direitos básicos dos consumidores, como a proteção contra métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços e a efetiva reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos (CDC, art. 6º, incisos IV e VI). Visou ainda resguardar a ordem pública e o interesse social, na forma do artigo 1º da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

Percebe-se claramente que o ajustamento celebrado tem força de título executivo extrajudicial, por ter sido celebrado no decorrer de inquérito civil, devendo ser executado na forma dos artigos 771 ao 780 do Código de Processo Civil.

A importância do Termo de Ajustamento de Conduta no presente caso é elevada. Sem ele, os consumidores, individualmente, e como acontecem todos os dias no judiciário brasileiro, ingressariam com diversas demandas para declaração de nulidade contratual e ressarcimento dos danos causados, pode ocasionar, até mesmo, decisões judiciais não uniformes e que não dariam o efeito preventivo que o instrumento confere.

O funcionamento dos empréstimos consignados facilita a perpetuação de fraudes, tendo em vista que os valores descontados em folha, às vezes, são tão baixos que o consumidor lesado acaba por não perceber. Assim, a atuação do MP, tanto no inquérito civil como no ajustamento de conduta foram essenciais para a interrupção das fraudes e defesa coletiva dos consumidores.

### 3.10.3. Caso Defensoria Pública do Rio de Janeiro e Banco Bradesco Financiamentos S.A.

Em 16 de janeiro de 2018, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio da 5ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) e o banco Bradesco firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Disponível em: [http://rs.consumidorvencedor.mp.br/documents/13137/248702/decisao\\_336657.pdf](http://rs.consumidorvencedor.mp.br/documents/13137/248702/decisao_336657.pdf). Acesso em 29 de out. 2020.



O presente Termo de Ajustamento de Conduta foi acordado no decorrer da Ação Civil Pública n. 0042232-29.2017.8.19.0001, ajuizado em conjunto pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro e pelo Ministério Público do Rio de Janeiro.

Em suma, a discussão ocorria em torno de cobrança em forma dobrada de parcelas de empréstimos consignados feitos por consumidores diretamente da conta corrente dos devedores. O que ocorre, é que nos contratos de empréstimo consignado celebrados com o banco, havia cláusulas que determinavam a cobrança direta em conta corrente em caso de não pagamento por parte do órgão pagador do servidor ou aposentado. No entanto, com a crise vivenciada pelo Estado do Rio de Janeiro, não estava ocorrendo o repasse das parcelas pela administração pública ao Banco, de forma que, quando havia o repasse, o Banco continua a cobrar diretamente em conta corrente, ocasionando cobrança em duplicidade. Ocorria, ainda, a negativação dos consumidores quando o banco não recebia nem do órgão pagador, nem em débito direto da conta corrente.

Assim, o Banco Bradesco teve que ajustar sua conduta, sendo proibido de incluir o nome do consumidor em cadastros restritivos de créditos, mesmo que não haja repasse por parte do órgão pagador. Ademais, ficou proibido de descontar as parcelas do empréstimo consignado em conta corrente do cliente, devendo cobrá-las diretamente da administração pública.

Quanto aos prazos, ficou determinado que o banco Bradesco Financiamentos S.A. deveria, em 120 dias a contar da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, se abster de praticar as condutas acima descritas, incluindo cláusula proibitiva de desconto em conta corrente. Caso o banco inclua o nome do autor em órgãos de proteção de crédito por ausência de repasse do órgão pagador, deverá retirá-lo no prazo de 05 dias úteis contados da comprovação.

No que toca às sanções cominatórias, ficou estabelecido que o não cumprimento dos termos acordados ensejará o pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 por cada contrato, cobrança inclusão indevida nos cadastros protetivos de crédito.

Diferentemente dos casos citados nos itens 3.10.1 e 3.10.2, o presente instrumento tem força de título executivo judicial, dado ter sido tomado no decorrer de ação civil pública,

podendo ser executado como cumprimento de sentença, conforme o Código de Processo Civil.

O Termo de Ajustamento de Conduta celebrado foi de suma importância para a concretização de direitos fundamentais elencados na Constituição, como o direito fundamental da dignidade humana, da segurança, da saúde e à vida. A condição dos funcionários públicos estaduais do Rio de Janeiro no ano de 2018 era calamitosa, com diversos atrasos nos repasses de pagamentos. Como noticiado em vários meios de imprensa, os servidores sequer tinham dinheiro para subsistência básica, dependendo, muitas vezes, da ajuda de parentes e amigos para manutenção da vida. Logicamente, retirar o pouco dinheiro presente em conta corrente do consumidor que passava por situação de miserabilidade é totalmente degradante e fere os mais basilares princípios constitucionais dos indivíduos.

Mais uma vez, o Termo de Ajustamento de Conduta mostrou-se eficiente para ambas as partes, visto que os consumidores não foram prejudicados por conta de crise financeira do Estado do RJ e ainda alcançaram o objetivo de forma mais célere, bem como o Banco Bradesco Financiamentos S.A. diminuiu os prejuízos que poderiam ser causados pelas milhares de ações judiciais, coletivas ou individuais, que poderiam ser propostas diante do ocorrido.

## CONCLUSÃO

Conforme destacado ao longo do presente trabalho, o Termo de Ajustamento de Conduta é um importante meio para a diminuição e/ou prevenção dos danos causados pelos fornecedores aos consumidores.

Foi destacada a necessidade de se enquadrar os bancos como fornecedores, em que pese toda a controvérsia gerada sobre o tema. Ao terminar o capítulo I, o leitor terá a certeza do caráter consumerista nas relações estabelecidas com os bancos, mesmo se tratando de consumidor equiparado.

Vários e importantes doutrinários foram utilizados para dar solidez aos temas discutidos e maior entendimento sobre as convergências e divergências que o Código de Defesa do Consumidor sofreu – e ainda sofre – apesar de possuir, na maioria das vezes, termos muitos claros.

No segundo capítulo foram estudados os tipos de tutelas conferidas aos consumidores, notadamente pela vulnerabilidade perante os fornecedores. Se já há grande disparidade entre um consumidor e um supermercado, por exemplo, quando a relação é proveniente de um produto ou serviço bancário a vulnerabilidade do consumidor torna-se ainda maior. Assim, foram destacados os meios pelos quais a legislação brasileira previne e repara os danos causados aos consumidores.

Ao fim, e com destaque, foi analisado e destrinchado o Termo de Ajustamento de Conduta, sendo destacados seu conceito, natureza jurídica, objeto, formas de execução, etc.

Cabe aqui, mais uma vez, reforçar a importante atuação do Ministério Público na tomada do termo de ajustamento de conduta com o causador do dano. Além de ter força para instaurar inquérito civil e ser co-legitimado para propor ação civil pública, o MP ainda pode, no correr de ambos, propor ao fornecedor um Termo de Ajustamento de Conduta, para que haja uma adequação de suas condutas, com objetivo de prevenir, diminuir e/ou reparar os danos causados aos consumidores.

Para finalizar, necessário é exaltar a importância do termo de ajustamento de conduta.

Em uma sociedade de consumo massificado, em que há cada vez mais contratos de adesão celebrados com instituições bancárias, é recorrente ver condutas lesivas praticadas pelos bancos. Em consequência, proliferam-se demandas judiciais, principalmente distribuídas por consumidores individuais, visando apenas a própria reparação. O resultado não poderia ser mais desastroso: um judiciário sobrecarregado de reclamações decorrentes de lesão aos direitos dos consumidores, maior morosidade na resolução dos conflitos, decisões judiciais conflitantes que versam sobre temas idênticos, sem contar no custo alto pela quantidade de demandas.

Geisa Rodrigues, ao elaborar sua tese de doutorado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)<sup>122</sup>, realizou pesquisas de campo sobre os termos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público Federal no período de setembro de 1992 a julho de 1998. Ela concluiu que o exame dos dados colhidos foi suficiente para afirmar que o termo de ajustamento de conduta pode efetivamente contribuir para ampliar o acesso à justiça de toda a sociedade.<sup>123</sup> Ademais, afirma que “o ajustamento de conduta é uma solução alternativa de conflito eficaz e compatível com os desafios apresentados pela satisfação dos direitos transindividuais.”<sup>124</sup>

Logo, ao analisar, na prática, os termos de ajustamento tomados com instituições bancárias, destacados no item 3.10, outra não poderia ser a conclusão: o Termo de Ajustamento de Conduta é um meio de suma importância para defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo necessário que os órgãos públicos legitimados o utilizem cada vez mais.

---

<sup>122</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Termo de Ajustamento de Conduta**. A construção de uma solução extrajudicial de conflitos transindividuais democráticas. Tese Apresentada ao Doutorado em Direito Civil. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000. p. 294-295

<sup>123</sup> Ibidem.

<sup>124</sup> Ibidem. p. 295.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

ALCANTARA, Silvano Alves. **Direito empresarial e direito do consumidor**. Curitiba: Editora InterSaberes, 2017.

ALMEIDA, João Batista de. **A Proteção jurídica do consumidor**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5ª. ed. São Paulo: Ed. RT, 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman V.e. **O Conceito jurídico de consumidor**. Revista dos Tribunais, Vol. 628, p. 69 – 79. São Paulo, fev. 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF:Presidência da República, [2020]. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>

\_\_\_\_\_.Constituição (1988). Atos das disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-normaatualizada-pl.pdf>>.

\_\_\_\_\_.Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)>.

\_\_\_\_\_.Decreto-Lei N. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 17 jun. 1943. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>.

\_\_\_\_\_.Lei N. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm)>.

\_\_\_\_\_.Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 1990 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>.

\_\_\_\_\_.Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>.

\_\_\_\_\_.Lei N. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 dez. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)>.

\_\_\_\_\_.Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>

\_\_\_\_\_.Lei N. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da

administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 29 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)>.

\_\_\_\_\_.Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 514.867**. Estado de Bahia. Competência. Relação de consumo. Utilização de equipamento e de serviços de crédito prestado por empresa administradora de cartão de crédito. Destinação final inexistente. Recorrente: American Express do Brasil S/A Turismo. Recorrido: Central das tintas LTDA. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, 16/05/2005.Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7228240/recurso-especial-resp-541867-ba-2003-0066879-3/inteiro-teor-12975055>>.

\_\_\_\_\_.Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 106.888-PR (96.000056344-6)**. Recurso especial. Processual Civil e Direito do Consumidor. Contrato de caderneta de poupança. Defesa dos interesses ou direitos individuais homogêneos. Dispensa de pré-constituição pelo menos há um ano. Impossibilidade da ação coletiva superada. Litisconsórcio ativo. Admissão. Recorrentes: Associação Paranaense de Defesa do Consumidor – Apadeco e outros. Recorrido: Banco Bamerindus do Brasil S/A. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Disponível em:<[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011\\_23\\_capSumula297.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf)>.

\_\_\_\_\_.Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 297**. Segunda Seção, em 12.05.2004 DJ 08.09.2004, p. 129. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011\\_23\\_capSumula297.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf)>.

\_\_\_\_\_.Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.591/DF**. Art. 3º, § 2º, do CDC. Código de Defesa do Consumidor. Art. 5º, XXXII, da CF/1988. Art. 170, V, da CF/1988. Instituições financeiras. Sujeição delas ao Código de Defesa do Consumidor. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Embargante: Procuradoria-Geral da República. Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau, 14 dez. 2006. Disponível em:<<http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs/1/808763.PDF>>.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Justiça de Rio Grande do Sul. **Apelação Cível Nº 70023529191**. Apelação Cível. Negócios Jurídicos Bancários. Embargos à execução. Título extrajudicial. Contrato de empréstimo. Juízo integrativo de retratação. Art. 543-C §7º, Inciso II, do CPC. Apelante/apelado: Jalmar Jose Martel e Gilberto Luiz Martel. Apelado/Apelante: Unibanco União de Bancos Brasileiros S/A. Relator: José Aquino Flôres de Camargo, 30 out. 2008. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe\\_html.php](https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php)>.

CARVALHO, José Carlos Maldonado De. **Direito do consumidor**: fundamentos doutrinários e visão jurisprudencial. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

COELHO, Fábio Ulhoa. **O empresário e os direitos do consumidor**. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

COVELLO, Sérgio Carlos. **Contratos Bancários**. 2ª ed. São Paulo, Editora Saraiva, 1991.

DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**: execução. 7. ed. vol. 5. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

DONATO, Maria Antonieta Zanardo. **Proteção ao Consumidor** - Conceito e extensão. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1994.

FILOMENO, Geraldo B. **Manual de Direitos do Consumidor**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A conciliação extrajudicial no quadro participativo**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e Processo**. São Paulo: RT, 1988.



LUCCA, Newton, de. **Direito do Consumidor - Aspectos Práticos - Perguntas e Respostas. Biblioteca de Direito do Consumidor.** v. 10. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

LUZ, Eduardo Silva. SAPIO, Gabriele. **Métodos alternativos de resolução de conflitos e a problemática do acesso à justiça em face da cultura do litígio.** V. 6. N.1. Editora Interfaces Científicas, 2017.

MARQUES, Cláudia Lima. BENJAMIN, Antônio Herman V. MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de defesa do Consumidor.** 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de defesa do Consumidor - O novo regime das relações contratuais.** 4º edição. Biblioteca do direito do consumidor, vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Confiança no comércio eletrônico e a proteção do consumidor:** um estudo dos negócios jurídicos de consumo no comércio eletrônico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **O novo direito privado brasileiro após a decisão da ADIn dos bancos(2.591):** observações sobre a garantia institucional-constitucional do direito do consumidor e aDrittwirkung no Brasil. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais. ano 16, n.61, p. 40-75, jan.-mai, 2007.

MARQUES, José Roberto. **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.** Revista de Direito Ambiental, v. 32, Out-Dez./2003. São Paulo, Ed. RT, p. 228-234, 2003.

MARINS, JAMES. **Responsabilidade Civil do Agente Bancário e Financeiro, Segundo as Normas do Código de Defesa do Consumidor.** *in:* Revista do Direito do Consumidor, nº 18. 1996.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Compromisso De Ajustamento De Conduta**: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, p. 93-110. Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos**. 3 ed. São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2003.

\_\_\_\_\_. **Compromisso de ajustamento de conduta** – Analise a luz do anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio; WATANABE, Kazuo (coord). **Direito Processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: RT, 2007.

MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública Após 30 Anos**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

NERY, Ana Luiza. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**: Teoria e Análise de Casos Práticos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Termo de Ajustamento de Conduta**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; VIDAL, Ludmilla Camacho Duarte. **Primeiras Reflexões sobre os Impactos do Novo CPC (LGL\2015\1656) e da Lei de Mediação no Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Revista de Processo, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, v. 256, Jun./2016.

PIZZOL, Patricia Miranda. **Liquidação nas ações coletivas**. São Paulo: Editora Lejus, 1998.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 3.ed. 2011.

\_\_\_\_\_. **Termo de Ajustamento de Conduta.** A construção de uma solução extrajudicial de conflitos transindividuais democráticas. Tese Apresentada ao Doutorado em Direito Civil. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

SAMPAIO, Francisco José Marques. **Negócio jurídico e direitos difusos e coletivos.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 1999.

SAROLDI, M. J. L. A. **Termo de Ajustamento de Conduta na Gestão de Resíduos Sólidos.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

WALD, Arnoldo. **O direito do consumidor e suas repercussões em relação às instituições financeiras.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº 666, 1991.