

Processo Administrativo nº 0024.21.014958-9
Representado: Banco Itaú Unibanco S.A.

DECISÃO ADMINISTRATIVA

1. DO RELATÓRIO

A Agência nº 3334 do Banco Itaú Unibanco S.A., situada na Rua Padre Rolim, nº 971, Bairro Santa Efigênia, CEP 30.130-090, Belo Horizonte/MG, inscrita no CNPJ sob o n.º 60.701.190/3188-80, foi fiscalizada pelo PROCON ESTADUAL no dia 27/10/2021, às 09h10min, com intuito de se verificar a qualidade na prestação dos serviços bancários disponibilizados ao público consumidor de maneira geral. Em decorrência do trabalho de fiscalização, foram constatadas falhas, motivo pelo qual o estabelecimento foi autuado, sendo descrita a seguinte irregularidade:

O fornecedor não identifica através de placa ou similares caixa de atendimento prioritário ao idoso (item 2.1). (Art. 71, §§3º e 4º da Lei Federal nº 10.741/03 e art. 6º, IV, art. 7º e art. 39, VIII da Lei Federal 8.078/90; e art. 12, IX, "a" do Decreto Federal 2.181/97).

Ao final, os fiscais fizeram as seguintes observações:

Houve registro fotográfico.
Verificamos as questões relacionadas à presença e ao combate à COVID-19, Não sendo constatada nenhuma irregularidade, durante o ato fiscalizatório Monitoramento às agências bancárias em Belo Horizonte.
Não consta registro no SHP.

Imagens dos caixas de atendimento às fls. 16/17.

O Banco Itaú Unibanco foi notificado no próprio auto de fiscalização, para apresentação de defesa nos termos dos arts. 42 e 44 do Decreto n.º 2.181/97, bem como cópia do contrato social atualizado e do demonstrativo de resultado do exercício do último ano.

O Banco apresentou Defesa às fls. 20/21, acompanhada dos documentos de fls. 22/33.

Arguiu, preliminarmente, a nulidade do auto de infração por irregularidade formal consistente na ausência de concessão de prazo para sanar a suposta irregularidades. No mérito, informou que possui afixado cartaz informativo sobre o atendimento prioritário para idosos.

Assim, requereu a declaração de nulidade do Auto de Verificação de Qualidade na Prestação de Serviço e, no mérito, a insubsistência do auto de infração, com o consequente

arquivamento do feito.

O Banco foi instado a se manifestar sobre eventual interesse em firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e Transação Administrativa (TA), cujas minutas encontram-se acostadas às fls. 40/42. Além disso, lhe foi oportunizado prazo específico para a apresentação de Alegações Finais, para o caso de não ter interesse na celebração de Acordo (fl. 87).

Vieram aos autos Alegações Finais (fls. 50/51), acompanhadas dos documentos de fls. 52/75.

Em suas razões, o Banco defendeu a regularidade de sua conduta adequada e reiterou os argumentos outrora apresentados, pugnando pela improcedência da demanda.

É o necessário relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da preliminar de nulidade do auto de infração/autuação por suposta irregularidade formal

O Representado arguiu preliminar de nulidade do auto de infração por suposta falta de concessão de prazo para sanar a irregularidade. Argumentou que o art. 35 do Decreto nº 2.181/1997 estabelece, dentre os requisitos de validade do auto de infração, concessão de prazo para a Instituição Financeira providenciar a regularização das eventuais infrações.

Insta salientar que o auto de infração, no âmbito do Direito do Consumidor, é regulamentado pelo Decreto Federal n.º 2.181/97, que, em seu art. 35, I, prescreve os seguintes requisitos constitutivos do referido instrumento administrativo:

Art. 35. Os Autos de infração, de Apreensão e o termo de Depósito deverão ser impressos, numerados em série e preenchidos de forma clara e precisa, sem entrelinhas, rasuras ou emendas, mencionando:

I – o Autor de Infração:

- a) o local, a data e a hora da lavratura;
- b) o nome, o endereço e a qualificação do autuado;
- c) a descrição do fato ou do ato constitutivo da infração;
- d) o dispositivo legal infringido;
- e) a determinação da exigência e a intimação para cumpri-la ou impugná-la no prazo estabelecido no **caput** do art. 42;
- f) a identificação do agente autuante, sua assinatura, a indicação do seu cargo ou função e o número de sua matrícula;
- g) a designação do órgão julgador e o respectivo endereço;
- h) a assinatura do autuado;
- i) a identificação do autuado para apresentar no prazo estabelecido no **caput** do art. 42 e especificar as provas que pretende produzir, de modo a declinar, se for o caso, a qualificação completa de até três testemunhas, mediante fornecimento do motivo para o seu arrolamento e sempre que possível:
 1. do nome;
 2. da profissão;

3. do estado civil;
4. da idade;
5. do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas;
6. do número de registro de identidade; e
7. do endereço completo da residência e do local de trabalho;

Da análise do Auto de Infração nº 436.21, constata-se que foi lavrado em conformidade com o art. 35 do Decreto nº 2.181/97, não padecendo que qualquer nulidade.

Necessário aqui registrar que as alternativas constantes na alínea “e” do art. 35 do Decreto nº 2.181/97 serão avaliadas pela Autoridade administrativa.

Assim, fazendo o fornecedor jus ao critério da dupla visita, lhe será concedido prazo para cumprimento da exigência. Nesse caso, não haverá lavratura do auto de infração, o que somente será feito se, por ocasião da segunda fiscalização, a infração persistir.

Lado outro, não fazendo o Fornecedor jus à dupla visita – caso dos presentes autos –, a instauração será prontamente autuada e concedido prazo para apresentação de defesa.

Ressalte-se que a concessão de prazo para apresentação de defesa não exclui a possibilidade de o Representado promover a imediata adequação de sua conduta comprovada a adoção de medidas para sanar o vício autuado, o fornecedor se beneficiará com a aplicação da atenuante prevista no inciso III do art. 25 do Decreto nº 2.181/97.

Por sua vez, o Decreto nº 10.887/21, publicado aos 08/12/21, passou a regulamentar as empresas que farão jus à dupla visitação.

Nesse sentido, o Decreto nº 10.887/21 acrescentou ao Decreto nº 2.181/97 a seguinte norma:

Art. 38-A. A fiscalização, no âmbito das relações de consumo, deverá ser **prioritariamente orientadora, quando a atividade econômica for classificada como de risco leve, irrelevante ou inexistente**, nos termos do disposto na Lei nº 13.874, de 2019.

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, o critério de dupla visita para lavratura de auto de infração será observado, exceto na hipótese de ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

§ 2º A inobservância do critério de dupla visita, nos termos do disposto no § 1º, implica nulidade do auto de infração, independentemente da natureza **da obrigação**. (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

§ 3º Os órgãos e as entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal deverão observar o princípio do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, na fixação de valores decorrentes de multas e demais sanções administrativas.

Desta feita, nos termos do art. 38-A (introduzido), as fiscalizações do Procon deverão ser, prioritariamente, orientadoras, quando a atividade econômica for classificada como de risco leve, irrelevante ou inexistente.

Conforme informado pela SENACON, a medida busca atender reclamações sobre a existência de diferentes métodos de aplicação de sanções administrativas. O Decreto nº 10.887/2021 tem como objetivo elevar a segurança jurídica, tornar o processo administrativo mais eficiente e atender aos princípios do Código de Defesa do Consumidor.

Por sua vez, “o grau de risco é definido como o **nível de perigo potencial de ocorrência de danos** à integridade física, à saúde humana, ao meio ambiente ou ao patrimônio, em decorrência de exercício de atividade econômica”. (<https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/classificacao-de-atividades-consideradas-de-alto-risco-e-atualizada-pelo-governo/>)

O autor da matéria supracitada, Tércio Saccol, faz o seguinte paradoxo para definir as atividades e baixo e alto risco:

São consideradas de baixo risco as atividades que permitem início de operação do estabelecimento sem necessidade de realização de vistoria prévia pelos órgãos responsáveis pela emissão de licenças e autorizações de funcionamento.

Quando o grau de risco envolvido na solicitação de licenciamento for classificado como alto, o empresário deverá observar o procedimento administrativo determinado para comprovar o cumprimento das exigências necessárias à sua obtenção, antes mesmo do empreendimento começar a funcionar.

O alvará de funcionamento provisório é concedido para atividades consideradas de baixo risco. Ele permite o início do funcionamento do negócio de forma imediata. Caso as entidades competentes não promovam as respectivas vistorias no prazo de vigência do alvará, este se converterá, automaticamente, em definitivo.

Desta feita, sendo exigido dos estabelecimentos bancários o cumprimento de uma série de exigências para obtenção do alvará de funcionamento, tal como as previstas na Lei Municipal nº 10.205/2011, conclui-se que a atividade desenvolvida pelo Representado se configura como de alto risco.

Isso posto, inaplicável o critério da dupla visitação aos estabelecimentos bancários.

Desta feita, não prospera a alegada nulidade do auto de infração.

2.2 Do mérito

I - Da Prática Infrativa: O fornecedor não identifica os caixas destinados ao atendimento ao idoso.

Verificou-se que o fornecedor não faz a identificação dos caixas destinados a idosos, contrariando o artigo nº 71 da Lei Federal n.º 10.741/03, que exige que se dê tratamento prioritário às pessoas idosas em relação aos atendimentos e procedimentos administrativos, dentre outros.

O §3º do dispositivo supracitado estendeu expressamente esta obrigação às instituições financeiras. Já o §4º indica providências que as instituições, sejam públicas ou particulares, devam observar, destacando, outrossim, que o atendimento prioritário se dará através de fácil acesso aos assentos e caixas, identificados com a destinação a idosos, em local visível e com caracteres legíveis.

Nesse contexto, há obrigação de bem informar, com precisão, clareza e de forma ostensiva, os caixas, com vistas a garantir o caráter preventivo da proteção do consumidor idoso.

Ora, o direito à informação, como direito fundamental, está previsto no art. 5º, inciso XIV, da CR/88, o qual assegura a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício da profissão.

A informação não teria qualquer valor jurídico se não estivesse visceralmente vinculada à capacidade de discernimento e de comportamento do homem. A essência da informação é a realidade, a objetividade, não a ilusão; e o direito cuida para que o homem disponha de instrumentos seguros para receber informação real, de modo a refletir e decidir com segurança.

Segundo PAULO BONAVIDES (2000), *são direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo, deles dependendo a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência da qual compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos* (Curso de Direito Constitucional, Editora Malheiros - 10.ed.- página 524 e ss.).

O direito à informação adequada, suficiente e veraz é um dos pilares do direito do consumidor. O acesso à informação, em especial, é indeclinável, para que o consumidor possa exercer dignamente o direito de escolha, máxime quando as necessidades não são apenas reais, mas, muitas vezes, induzidas pela publicidade massificada.

O direito fundamental à informação resta assegurado ao consumidor se o dever de informar, por parte do fornecedor, estiver cumprido. É o ônus que se lhe impõe, em decorrência do exercício da atividade econômica lícita.

O dever de informar tem raiz no tradicional princípio da boa-fé objetiva, significante da representação que um comportamento provoca no outro, de conduta matizada na lealdade, na correção, na probidade, na confiança, na ausência de intenção lesiva ou prejudicial. A boa-fé objetiva é regra de conduta dos indivíduos nas relações jurídicas obrigacionais. Interessam as repercussões de certos comportamentos na confiança que as

peças normalmente depositam. Contudo, o dever de informar não é apenas a realização do princípio da boa-fé. O desenvolvimento do direito do consumidor foi além, transformando-o no corresponsivo do direito à informação, como direito fundamental, e o elevando a condicionante e determinante do conteúdo da prestação principal do fornecedor.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) se funda no reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor e no equilíbrio das relações de consumo, baseado também em princípios.

Esse é o espírito da legislação consumerista. Toda informação fornecida ao consumidor deve ser ostensiva, clara e correta (artigo 6º, inciso III, e artigo 31 da Lei Federal n.º 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor). Afinal, se os premiados por aquela norma tiverem que buscar uma informação sobre 'caixas', o que, aliás, deve partir do lado mais forte (fornecedor), a tutela do Código do Consumidor será simplesmente letra morta. Fácil, portanto, concluir que inexistiam informações ostensivas sobre o benefício de atendimento aos idosos.

Importante destacar que, embora o Fornecedor afirme que a agência atuada possua cartaz informativo no momento da fiscalização, não resta dúvidas de que, àquela data, os caixas destinados aos idosos não estavam devidamente identificados, conforme comprovado por meio do registro fotográfico de fls. 16/17, fundamentando, assim, a sustentação à anotação de violação ao artigo nº 71 da Lei Federal n.º 10.741/03.

Sendo assim, a falta dessa identificação nos caixas destinados a idosos contraria exigência contida em preceito de legislação federal, indicando uma falha no atendimento prioritário, motivo pelo qual **julgo subsistente a infração correspondente ao item 2.1 do formulário de fiscalização dos serviços bancários.**

II - Das penalidades impostas na lei nº 8.078/90.

Antes de adentrar à parte dispositiva da presente decisão, faz-se necessário discorrer sobre as penalidades possíveis ao caso.

As previsões legais traçadas na Lei nº 8.078/90 **são de observância obrigatória a todos os órgãos e esferas integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.**

A propósito, a Junta Recursal do Procon-MG já firmou entendimento que a aplicabilidade da pena de advertência aos processos do Procon-MG, há de se encontrar elencada dentre as sanções administrativas do artigo 56 da Lei nº 8.078/90.

A Junta Recursal ainda consignou, no julgamento do Recurso nº 16.481/2018, encontrar-se a atuação dos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor primordialmente submetida às regras do *codex* consumerista e do Decreto nº 2.181/97.

O entendimento é que sendo os demais microsistemas jurídicos referentes à defesa do consumidor irradiados pelos princípios e normas do *codex* consumeristas, as

disposições traçadas pelas esferas legislativas federais, estaduais e municipais não podem contrariá-los. Quaisquer normas contrárias às disposições da Lei nº 8.078/90 ameaçarão o diálogo das fontes entre os microssistemas instituídos ao redor do CDC, gerando um cenário de insegurança jurídica e conflitos sociais. A proteção do consumidor ficará ameaçada pela dificuldade de aplicação das normas de princípios instituídos pelo Diploma Consumerista.

Desta feita, penalidades serão fixadas segundo a verificação dos critérios estabelecidos no artigo 57 do codex, cujo parágrafo único dispõe que **“a multa será fixada em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), ou índice equivalente que venha a substituí-lo”.**

Ressalte-se que, observados os critérios impostos pela Lei nº 8.078/90, a fixação das multas não passa pela discricionariedade das autoridades administrativas. Vale acrescentar que tais critérios são do alcance de todos os órgãos consumeristas e das empresas fiscalizadas, pelo que não há qualquer elemento surpresa ou subietivo na sua aplicação.

Logo, tratados os devidos aspectos sobre os critérios legítimos para a fixação da pena de multa, passa-se ao julgamento do presente caso.

3. DA CONCLUSÃO

Restou claro, portanto, que o infrator retro qualificado incorreu na prática infrativa do art. 71, §53º e 4º da Lei Federal nº 10.741/03 e art. 6º, IV, art. 7º e art. 39, VIII da Lei Federal 8.078/90; e art. 12, IX, “a” do Decreto Federal 2.181/97.

Levando em consideração a natureza da infração, a condição econômica e a vantagem auferida, aplico ao infrator a pena de multa, conforme artigo 56 da lei 8.078/90. Atento aos dizeres do artigo 57 do CDC e artigos 24 e seguintes do Decreto 2.181/97 e art. 20 da Resolução PGJ n.º 14/19, passo à graduação da pena administrativa.

a) A infração que enseja essa sanção administrativa, em observância à Resolução PGJ n.º 14/19, figura no grupo 1, em razão de sua gravidade, natureza e potencial ofensivo, pelo que aplico fator de pontuação 1, eis que relacionadas ao direito de informação.

b) Verifico a ausência de vantagem auferida com a prática infrativa, razão pela qual aplico o fator 1.

c) Por fim, com o intuito de se comensurar a condição econômica do infrator, dever-se-á considerar a sua receita mensal média, o que o fazemos com base na receita bruta, nos termos do art. 24, da Resolução PGJ nº 14/19.

Sendo assim, diante da inaceitabilidade das informações prestadas pelo Banco Itaú Unibanco à fl. 74, arbitro sua receita bruta com base na Receita da Intermediação Financeira anexa aos autos às fls. 35/38, no valor de R\$ 102.016.000.000 (cento e dois bilhões e dezesseis milhões). Considerando que o infrator possuía, no ano de 2020, 3.041 (três mil e quarenta e um) agências bancárias espalhadas por todo o Brasil, arbitro sua receita bruta em

R\$ 33.546.859,58 (trinta e três milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e oito centavos).

Embora aqui seja feita uma análise da condição econômica da agência que foi autuada por incorrer em alguma prática infrativa, cumpre ressaltar que o Banco Itaú Unibanco está entre os cinco maiores bancos nacionais.

A saber, infere-se do Relatório de Análise de Desempenho, obtido no site do Banco Itaú Unibanco, que a instituição financeira atingiu em 2020 um lucro líquido de R\$ 15,1 bilhões (<https://www.itaubr.com.br/relacoes-com-investidores/Download.aspx?Arquivo=DQIqC7Br+09tg0tmYVqmvvg==&linguagem=pt>).

Portanto, trata-se de fornecedora que apresentou lucros expressivos e rentabilidade alta, a despeito do cenário econômico adverso que o país tem atravessado, e, para fins de aplicação de sanção administrativa, sua agência se enquadra como Grande Porte na Planilha de Cálculo de Multa.

Feitas estas considerações e com base na receita bruta arbitrada levando-se em consideração a Receita da Intermediação Financeira, calculo a receita mensal média no valor de R\$ 2.795.571,63 (dois milhões, setecentos e noventa e cinco mil, quinhentos e setenta e um reais e sessenta e três centavos), que será usado como parâmetro para a aplicação da multa.

Assim, o porte econômico do fornecedor, em razão de seu faturamento líquido, é considerado GRANDE, o qual tem como referência o fator 5.000.

d) Com os valores acima apurados, estando retratadas a gravidade da infração e a condição econômica, aplico os dados à fórmula prevista no artigo 28 da Resolução PGJ n.º 14/19, motivo pelo qual fixo o *quantum* da pena-base no valor de R\$ 32.955,72 (trinta e dois mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e setenta e dois centavos) conforme se depreende da planilha de cálculos anexa, nos termos do art. 27 da Resolução PGJ n.º 14/19.

e) Reconheço as circunstâncias atenuantes da primariedade e da adoção de providências para reparar os efeitos do ato lesivo (Dec. n.º 2.181/97, art. 25, II e III), motivo pelo qual diminuo a pena-base em 1/6 (um sexto), nos termos do art. 29 da Resolução PGJ n.º 14/19, resultando no valor de R\$ 27.463,10 (vinte e sete mil, quatrocentos e sessenta e três reais e dez centavos).

f) Reconheço as circunstâncias agravantes previstas nos incisos VI e VII e IX do artigo 26 do Decreto 2.181/97, pelo que aumento a pena em 1/3 (um terço) totalizando o *quantum* de R\$ 36.617,46 (trinta e seis mil, seiscentos e dezessete reais e quarenta e seis centavos), eis que a prática infrativa: causa danos coletivo e possui caráter repetitivo; foi praticada em detrimento de pessoas maiores de sessenta anos; foi praticada em momento de calamidade pública provocada pela pandemia.

Desse modo, fixo a MULTA DEFINITIVA no valor de R\$ 36.617,46 (trinta e seis mil,

seiscentos e dezessete reais e quarenta e seis centavos).

ISSO POSTO, determino:

1) a intimação do Representado no endereço indicado à fl. 2 dos autos, para que, no prazo de 10 dias úteis, a contar do recebimento da notificação:

a) recolha à conta do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (C/C nº 6141-7 – Agência nº 1615-2 - Banco do Brasil), o percentual de 90% do valor da multa fixada acima, isto é, o valor de **R\$ 32.955,72 (trinta e dois mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e setenta e dois centavos)**, por meio de boleto, nos termos do parágrafo único do art. 37 da Resolução PGJ nº 14/19, **sendo que o pagamento da multa com redução de percentual de 10% somente será válido se efetuado nos 10 (dez) dias úteis contados da intimação, ainda que o prazo de vencimento do boleto seja maior;**

b) ou apresente recurso a contar da data de sua intimação, nos termos dos arts. 46, §2º e 49, ambos do Decreto nº 2.181/97.

2) Publique-se extrato dessa decisão, no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público “DOMP/MG”, e disponibilize o seu inteiro teor no *site* do Procon-MG.

Cumpra-se na forma legal.

Belo Horizonte, 09 de fevereiro de 2022.


Glauber S. Tatagiba do Carmo
Promotor de Justiça

PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA			
ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA			
Novembro de 2022			
Infrator	Banco Itaú Unibanco S/A		
Processo	0024.21.014958-9		
Motivo	Auto de infração nº 436.21		
1 - RECEITA BRUTA			R\$ 33.546.859,58
Porte =>	Grande Porte	12	R\$ 2.795.571,63
2 - PORTE DA EMPRESA (PE)			
a	Micro Empresa	220	R\$ 0,00
b	Pequena Empresa	440	R\$ 0,00
c	Médio Porte	1000	R\$ 0,00
d	Grande Porte	5000	R\$ 5.000,00
3 - NATUREZA DA INFRAÇÃO			
a	Grupo I	1	1
b	Grupo II	2	
c	Grupo III	3	
d	Grupo IV	4	
4 - VANTAGEM			
a	Vantagem não apurada ou não auferida	1	1
b	Vantagem apurada	2	
Multa Base = PE + (REC BRUTA / 12 x 0,01) x (NAT) x (VAN)			R\$ 32.955,72
Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%			R\$ 16.477,86
Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%			R\$ 49.433,57
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 31/10/2022			247,57%
Valor da UFIR com juros até 31/10/2022			3,6985
Multa mínima correspondente a 200 UFIRs			R\$ 739,70
Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs			R\$ 11.095.435,61
Multa base			R\$ 32.955,72
Multa base reduzida em 1/6 – art. 25 do Dec. 2181/97			R\$ 27.463,10
Acréscimo de 1/3 – art. 26 Decreto 2.181/97 (art. 29 da Res PGJ 14)			R\$ 36.617,46
90% do valor da multa máxima (art. 37 Res PGJ nº14/19)			R\$ 32.955,72

