

Processo Administrativo nº 0133.21.000427-0

SEI nº 19.16.1149.0085505/2021-84

Representado: Caixa Econômica Federal – Agência nº 0105

Auto de Infração Vigilância Sanitária Municipal

DECISÃO ADMINISTRATIVA

1 – RELATÓRIO

A Agência nº 0105 da Caixa Econômica Federal, situada na Rua Pedro de Oliveira, nº 71/81, Centro, em Carangola/MG – inscrita no CNPJ sob o n.º 00.360.305/0105-09 foi fiscalizada pela Vigilância Sanitária no dia 07/04/2020, às 11:23 horas, com intuito de se verificar as medidas preventivas e de contenção do contágio pelo novo coronavírus (Covid-19) durante a prestação dos serviços bancários disponibilizados ao público consumidor de maneira geral. Em decorrência do trabalho de fiscalização, foram constatadas falhas no tocante ao resguardo da saúde e segurança do consumidor que buscava a prestação de serviços bancários, motivo pelo qual o estabelecimento foi autuado na fl. 04 do ID 1724858, sendo descrita a seguinte irregularidade:

1 – O fornecedor não mantém o distanciamento mínimo de 1 m (um metro) entre as pessoas que aguardam atendimento na fila de espera (art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII da Lei 8.078/90 c/c art. 7º, §2º do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 e artigo 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Municipal nº 446/2020);

Os agentes sanitários anexaram ao sobredito auto de fiscalização imagens fotográficas registradas no momento da diligência.

A autuada foi notificada nas fls. 689 do ID 1724858, através do gerente da Agência da Caixa Econômica Federal (Unidade Carangola), para apresentação de defesa nos termos dos arts. 42 e 44 do Decreto 2.181/97 e artigo 25-A da Resolução PGJ nº 11/2011, bem como cópia do estatuto atualizado e Demonstração do Resultado do Exercício referente ao ano de 2019.

Assim, vieram aos autos resposta do Banco Representado à autuação retromencionada no ID 1725557.

Na referida resposta, o banco representado alegou que, embora tenha tomado as medidas contingenciais impostas pela pandemia, e que visam proteger a sociedade, assim como os consumidores, empregados e colaboradores, o fluxo de pessoas que buscam à agência é muito grande, já que, além de prestar inúmeros programas assistenciais (PIS, FIS, FGTS, entre outros), inclusive, para consumidores oriundos de outras instituições bancárias, a demanda do banco com o programa “auxílio emergencial” aumentou consideravelmente.

Asseverou, ainda, que, conquanto tenha demarcado o lado externo da agência, com o fim de que as pessoas respeitem o distanciamento mínimo, além de não poder impor aos seus consumidores restrição de permanência em vias e espaços públicos, as aglomerações que ultrapassam os limites da agência não se resolverão com o deslocamento de empregado CAIXA para exercer a fiscalização e impor a ordem, já que correm risco de ser hostilizados.

Aduziu, por fim, que, visando diminuir o fluxo de pessoas na agência bancária, além de disponibilizar atendimentos nas Casas Lotéricas e correspondentes Bancários, disponibilizou aos seus usuários diversos serviços bancários por meio de aplicativos e plataforma online.

No despacho de fl. 693 do ID 1724858, determinou-se, tendo em vista o manifesto desinteresse do banco representado em pactuar Termo de Ajustamento de Conduta e Transação Administrativa (ID 1725557), fosse notificado para que, no prazo de 10 (dez) dias, manifestasse nos autos seu eventual interesse na produção de outras provas, ou, em caso contrário, se ratificava os termos de sua defesa administrativa.

Na fl. 697 do ID 1724858, o Banco representado ratificou sua defesa administrativa, pugnando pela improcedência do presente processo administrativo.

Na fl. 699 do ID 1724858, certificou-se nos autos que tramitou nesta PJ o PA Procon 0133.18.000167-8, envolvendo a Caixa Econômica Federal e que foi homologado o seu arquivamento pela Junta Recursal em 20/11/2018 pelo cumprimento da Transação Administrativa.

Nas fls. 702/710 do ID 1724858, procedeu-se à juntada do Decreto Municipal 446/2020 de Carangola/MG vigente à época da autuação referente ao presente processo administrativo.

Nas fls. 715/720 do ID 1724858, determinou-se o desmembramento do expediente de nº 0133.20.000116-1 (SEI 19.16.1149.0024045/2021-28) em relação à Caixa Econômica Federal (autuada/representada), instaurando-se Processo Administrativo - PROCON, instruindo-o com cópia do presente expediente.

Tendo em vista o determinado no sobredito despacho, instaurou-se o presente Processo Administrativo Procon de nº 0133.21.000427-0 (SEI 19.16.1149.0085505/2021-84).

No despacho de ID 1726561, tendo em vista o sobredito desmembramento e com a finalidade de se aproveitar os atos realizados no referido procedimento administrativo, determinou-se fosse notificado o Banco Reclamado para que, no prazo de 10 (dez) dias, manifestasse nos autos se ratificava a defesa administrativa, bem como os demais documentos, manifestações e argumentos por ele apresentados/utilizados nos autos do Procedimento Administrativo de nº 0133.20.000116-1 (SEI 19.16.1149.0024045/2021-28 - ID 1724858), ou, em caso negativo, apresentasse, no referido prazo, nova defesa administrativa, em relação à infração consumerista prevista no art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII da Lei 8.078/90 c/c art. 7º, §2º do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 e artigo 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Municipal nº 446/2020, ocorrida em 03 de abril de 2020, conforme termo de autuação da Vigilância Sanitária municipal constante no ID 1724858, com a comprovação da receita bruta anual, referente ao ano de 2019, providenciando a juntada de cópia do estatuto/contrato social da empresa, devidamente atualizado, com as últimas alterações, informando, ainda, se possui interesse em firmar Termo de Ajustamento de Conduta e Transação Administrativa com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, devendo, em caso negativo, especificar as provas que pretende produzir ou apresentar alegações finais, caso não pretenda produzi-las.

Devidamente notificado no ID 1789231, o Banco Reclamado, em atenção ao sobredito despacho, em síntese, ratificou as alegações apresentadas na defesa administrativa, reiterando o pedido de improcedência quanto à suposta irregularidade de sua conduta, repisando o apelo de parceria para desconsideração da infringência apontada e que a mesma fosse tratada como "ajuste de conduta" aceito e já cumprido pela instituição bancária.

É o necessário relatório.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – PRELIMINARES

Processo regular, devidamente constituído e instruído, com observância das formalidades da lei. Facultada a ampla defesa e o contraditório, e ausentes quaisquer nulidades.

2.2- DO MÉRITO

Analisando os autos do presente procedimento, verifica-se que o banco representado não conseguiu afastar a infração consumerista atribuída a ele no presente Processo Administrativo - PROCON, conforme restará a seguir demonstrado.

Sobre as regras e princípios normativos esculpido no Diploma Consumerista, não resta dúvidas que o Banco Representado infringiu os artigos 6º, I, 8º, caput e 39, VIII da Lei nº 8.078/90.

Com efeito, vale salientar que o artigo 6º Código de Defesa do Consumidor elenca uma série de diretrizes a serem observadas por todos que participam da relação de consumo, tais como o Direito à Proteção da Vida, Saúde e Segurança (Lei 8.078/90, art. 6º, I), Direito à educação sobre o consumo, liberdade de escolha e igualdade nas contratações (Lei 8.078/90, art. 6º, II), Direito à Informação (Lei 8.078/90, art. 6º, III), Direito de proteção contra publicidade enganosa ou abusiva (Lei 8.078/90, art. 6º, IV), Direito à proteção contratual (Lei 8.078/90, art. 6º, V), Direito à prevenção e reparação de danos (Lei 8.078/90, art. 6º VI), Direito de acesso à Justiça (Lei 8.078/90, art. 6º VII), Direito à inversão do ônus da prova (Lei 8.078/90, art. 6º VIII), e Direito à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos (Lei 8.078/90, art. 6º, X).

Nesse sentido, importante consignar que a representada é fornecedora de serviço que, no contexto atualizado após a declaração da pandemia pela Organização Mundial da Saúde, pode implicar em perigo para a saúde de seus consumidores.

Isso porque todo estabelecimento comercial e/ou bancário, frequentado por considerável número de pessoas, se tornou potencialmente nocivo à saúde dos consumidores que buscam a prestação dos serviços ali disponibilizados. Tanto é que foi adotado o fechamento do comércio, em escala mundial, mantendo-se apenas as atividades e prestações de serviços considerados essenciais.

Vale ressaltar que até mesmo um simples aperto de mãos se tornou uma atitude ameaçadora à saúde. O que se dizer de estabelecimentos onde ocorre ampla circulação de pessoas.

Dessarte, ainda que a natureza intrínseca à atividade desenvolvida pelo prestador de serviços não seja considerada perigosa à saúde de seus usuários, circunstancialmente, assumiu este caráter, e o que é pior, pela própria negligência do dever de observar às regras impostas pelas autoridades públicas e sanitárias para contenção da COVID-19.

Restou comprovada a falha na prestação do serviço fornecido pela Representada, nos termos do art.14 do CDC, *in verbis*:

“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.”

Tais circunstâncias se encaixam perfeitamente ao caso versado nos autos, eis que a irregularidade verificada durante a prestação do serviço bancário se deu em desconformidade com as regras editadas pelas autoridades competentes, gerando ao consumidor um risco não esperado pela atividade desenvolvida, em época de grave crise sanitária provocada pelo avanço da COVID-19.

A propósito, doutrina Sérgio Cavalieri Filho:

*“Trata-se de responsabilidade objetiva pelo fato do serviço, fundada na **teoria do risco do empreendimento**, segundo a qual todo aquele que se dispõe a exercer alguma atividade no campo do fornecimento de bens e serviços tem o dever de responder pelos fatos e vícios resultantes do empreendimento independentemente de culpa. Este dever é imanente ao dever de obediência às normas técnicas e de segurança, decorrendo a responsabilidade do simples fato de dispor-se alguém a realizar atividade de executar determinados serviços. Em suma, os riscos do empreendimento correm por conta do fornecedor (de produtos e serviços) e não do consumidor. (Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 402)”. (Destacou-se).*

O mesmo ocorre em outros estabelecimentos, como supermercados, que não são enquadrados como atividade potencialmente perigosas e nocivas à saúde, muito pelo contrário. No entanto, caso não cumpram as regras sanitárias de prevenção editadas para o combate ao Novo Coronavírus poderão causar danos à saúde da população.

Assim, pode-se dizer que a atividade se tornou uma ameaça à saúde do usuário, pela atitude do próprio fornecedor que deixou de adotar as medidas prescritas pelas autoridades, a fim de evitar risco sabidamente conhecido.

Entre tais medidas, está o dever de higienizar constantemente os espaços e objetos de uso comum, bem como de informar sobre o risco correlato de contaminação decorrente da falta ou deficiência das medidas de limpeza, estando o Representado também adstrito ao cumprimento do disposto e artigo 8º, caput e §§, do CDC.

Acrescenta-se ainda que os deveres observados durante a prestação do serviço bancário referem-se, especificamente, sobre o cumprimento das normas de segurança sanitária durante a sua

execução, para contenção do avanço da COVID-19, em respeito à saúde e própria dignidade do consumidor enquanto pessoa protegida pelo Estado.

A propósito, foram editados por várias esferas do Governo e seus órgãos vinculados competentes uma série de normas e recomendações para combate ao Novo Coronavírus, não sendo possível assim ao Representado se esquivar da imputação da prática abusiva descrita no inciso VIII do artigo 39 da Lei nº 8.079/90.

Registre-se que, por se tratar de matéria atinente à proteção da saúde do consumidor nos estabelecimentos bancários, não se confundindo com a atividade-fim das instituições financeiras, as regras violadas pela CAIXA estão inseridas no campo de competência do Estado para legislar, em consonância com artigo 24 da Constituição Federal.

Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 672, acerca da pandemia da COVID-19, o Ministro Alexandre de Moraes deixou clara a competência concorrente dos Estados e municípios para legislar sobre a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, etc., *in verbis*:

“A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

(...)

Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”.

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

Sobre o discurso de que “o isolamento social teria se tornado um desafio para as autoridades públicas e para a população”, que “aos poucos as medidas protetivas de distanciamento social editadas pelos Poderes Públicos vêm sendo descumpridas pela população como um todo”, elaborado na defesa administrativa de ID 1725557, **tais afirmações revelam um conformismo inadmissível tendente à aceitação das práticas de afrouxamento no combate à pandemia, além de uma verdadeira confissão de falha na prestação de serviço.**

“Como de conhecimento, a Caixa, empresa pública do Governo Federal, nessa qualidade, é responsável pela implementação e execução de diversos programas assistenciais e sociais”, responsabilidade esta bem destacada pela CAIXA em suas próprias palavras. Espera-se da instituição, assim como dos demais bancos, rígido compromisso na repressão à COVID-19 durante a prestação do serviço ao público.

Analisados os dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, passa-se a partir deste momento a analisar a prática infrativa apontada pelos Agentes da Vigilância Sanitária Municipal, qual seja:

I – O fornecedor não mantém o distanciamento mínimo de 01 m (um metro) entre as pessoas que aguardam atendimento na fila de espera (art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII da Lei

8.078/90 c/c art. 7º, §2º do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 e artigo 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Municipal nº 446/2020);

Vale lembrar que a Agência Representada teria mecanismos para prever o número de usuários que buscariam suas agências em dias programados para o saque do auxílio emergencial (dentre outros benefícios sociais), como declarou o Presidente Caixa Econômica Federal por diversas vezes, através dos meios de comunicação, o que lhe possibilitaria fazer uma estimativa da quantidade de consumidores que enfrentariam suas filas em datas determinadas.

Desta feita, não é desarrazoado exigir-lhe a adoção de todas providências possíveis para impedir a formação de aglomerações durante a espera.

Tal exigência encontra amparo no parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual nº 23.636, de 17 de abril de 2020:

“Art. 2º – Os órgãos, entidades e estabelecimentos a que se refere o art. 1º, sempre que possível, disponibilizarão para os consumidores e usuários dos seus serviços recursos necessários à higienização pessoal para prevenir a transmissão do coronavírus causador da Covid-19.

Parágrafo único – Os órgãos, entidades e estabelecimentos a que se refere o art. 1º adotarão outras medidas de prevenção que se fizerem necessárias, como a organização de seus atendimentos a fim de se evitarem aglomerações.” (Destacou-se)

A respeito da alegação de não lhe caber a imposição de restrições sobre a ocupação das vias públicas, já que de fato seus funcionários são desprovidos do poder de polícia, a convocação do “evento” imporia o acionamento das autoridades competentes para manutenção da ordem, o que atualmente inclui as determinações das autoridades sanitárias.

Prosseguindo, pouco importa se aglomeração se deu no interior da agência ou ao longo dos passeios públicos, desde que tenha sido gerado pela espera e em virtude do atendimento bancário, a CAIXA não pode se eximir da responsabilidade por fato criado em razão de “evento” por si convocado e/ou gerenciado, para cuja prestação do serviço bancário recebe a devida contraprestação pecuniária dos cofres públicos.

O que mudará será a forma de controle: caso a aglomeração se dê no interior da agência, este deverá ser exercido pelos prepostos do estabelecimento, nada impedindo o chamamento das autoridades de segurança pública em caso de eventual resistência do consumidor ao cumprimento das orientações de segurança editadas pelo Poder Público. É o que faria qualquer o funcionário da agência para impedir o ingresso de pessoas sem o uso obrigatório de máscara.

Lado outro, sendo a aglomeração ocasionada pelo descumprimento do distanciamento em fila de espera, formada ao longo das vias públicas, caberá à CAIXA tomar as devidas providências e acionar as autoridades competentes para contenção da desordem, em prol da saúde de seus usuários, funcionários e colaboradores envolvidos.

O que não se admite é que tenha uma conduta omissiva, que continue a agir sob os parâmetros outrora admitidos em uma situação de normalidade, anterior à chegada no Novo Coronavírus.

É possível afirmar que os agendamentos para o pagamento do auxílio emergencial passaram a equivaler a convocações de verdadeiras reuniões (não obstante estivessem proibidas à época da respectiva fiscalização por disposição do art. 2º, I da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19/20), devido ao grande número de pessoas desempregadas e trabalhadores informais que passaram, cada

dia mais, a depender do “coronavoucher” para a manutenção da própria subsistência e de suas famílias.

Considerada a proporcionalidade do evento, repita-se, caberia à Caixa acionar as autoridades de segurança pública para instruir/orientar a população e, sendo necessário, exercer as medidas coercitivas para cumprimento das medidas de segurança e sanitárias emanadas do Estado, nos locais e espaços públicos “invadidos” pelas filas de espera.

A Agência Representada ainda tenta transferir a responsabilidade ao consumidor, a quem deveria assegurar a devida proteção durante a espera e execução dos serviços bancários.

Todavia, restará aqui afastada qualquer possibilidade de se aplicar a excludente da responsabilidade prevista no inciso II do §3º do artigo 14 do *codex* consumerista, dado que o Banco não adotou as providências necessárias para evitar as consequências lesivas do evento cuja gestão lhe cabia.

E pior, tenta ainda a Caixa sugerir que o serviço disponibilizado se trataria de um favor prestado à população, quando na realidade refere-se à atividade contratualmente avençada com a União e, assim sendo, jamais poderia ser eximir das consequências advindas da sua ingerência, transferindo ao consumidor uma responsabilidade para a qual a instituição financeira recebe a devida contraprestação pecuniária.

Ora, a Caixa Econômica Federal, por se tratar de um banco, por óbvio, está recebendo pelo serviço contratado pela União e prestado à população em geral. DESTA FORMA, CONTRATADA PARA REALIZAR REFERIDOS SERVIÇOS, O BANCO REPRESENTADO NÃO PODE IMPUTAR QUALQUER RESPONSABILIDADE AOS CONSUMIDORES, CABENDO AO PRESTADOR DE SERVIÇOS, SABEDORA DE SEUS ENCARGOS, REALIZAR AS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA GARANTIR A SAÚDE DE SEUS CLIENTES.

Além das aglomerações terem se tornado um problema de ordem pública e interesse social de alta relevância, a sua contenção dentro do cenário de enfrentamento à COVID-19 implica em responsabilidade objetiva das instituições financeiras, uma vez que lhe é aplicável a Teoria do Risco do Empreendimento, por ser inerente à atividade bancária o atendimento de considerável número de pessoas que fazem uso de espaços e equipamento de comum acesso, o que favorece o risco de contágio.

Sobre o tema, pede-se licença para transcrever julgados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO BANCO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. ÔNUS PROBANTE DO FORNECEDOR. ART. 14, § 3º, DO CDC. APELO NÃO PROVIDO. 1. Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor nos casos envolvendo instituições financeiras, a teor do disposto no Enunciado nº 297, da Súmula do STJ. 2. A responsabilidade do fornecedor pelos possíveis prejuízos causados ao consumidor, em razão dos serviços prestados, é objetiva, nos termos do disposto no art. 14, do CDC, assumindo para si o ônus do risco de sua atividade, além de ser desnecessária a demonstração de culpa e dolo. 3. Constitui ônus do fornecedor demonstrar que prestou o serviço sem vício ou que ele decorreria de ato de terceiro ou culpa exclusiva do consumidor, conforme disposto no art. 14, § 3º, do CDC. 4. Não há como afastar a responsabilidade do banco, se não constam nos autos elementos que demonstrem que agiu com cautela e em observância aos critérios necessários ao celebrar os contratos de crédito bancário. 5. Apelo não provido. (TJ-DF 07045546320178070003 DF 0704554-63.2017.8.07.0003, Relator: ARNOLDO CAMANHO, Data de Julgamento: 07/03/2018, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 13/03/2018 . Pág.: Sem Página Cadastrada)” (Destacou-se)

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO BANCO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. ÔNUS

PROBANTE DO FORNECEDOR. ART. 14, § 3º, DO CDC. APELO NÃO PROVIDO. 1. Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor nos casos envolvendo instituições financeiras, a teor do disposto no Enunciado nº 297, da Súmula do STJ. 2. A responsabilidade do fornecedor pelos possíveis prejuízos causados ao consumidor, em razão dos serviços prestados, é objetiva, nos termos do disposto no art. 14, do CDC, assumindo para si o ônus do risco de sua atividade, além de ser desnecessária a demonstração de culpa e dolo. 3. Constitui ônus do fornecedor demonstrar que prestou o serviço sem vício ou que ele decorreria de ato de terceiro ou culpa exclusiva do consumidor, conforme disposto no art. 14, § 3º, do CDC. 4. Não há como afastar a responsabilidade do banco, se não constam nos autos elementos que demonstrem que agiu com cautela e em observância aos critérios necessários ao celebrar os contratos de crédito bancário. 5. Apelo não provido. (TJ-DF 07045546320178070003 DF 0704554-63.2017.8.07.0003, Relator: ARNOLDO CAMANHO, Data de Julgamento: 07/03/2018, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 13/03/2018 . Pág.: Sem Página Cadastrada)” (Destacou-se)

Analisada ainda sob outro ângulo, não adianta forçar uma bancarização digital, como quis a agência Representada, se a realidade das condições de grande parte da população elegível para o recebimento do benefício demonstra a necessidade do atendimento presencial.

Neste particular, registra-se que, segundo levantamentos, mais de 5,5 milhões de brasileiros com renda de até meio salário mínimo, elegíveis para receber o benefício, não têm conta em banco ou acesso regular à internet (<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,invisiveis-5-5-milhoes-de-informais-correm-risco-de-perder-ajuda-de-r-600,70003276664>). Isso sem falar naquela grande parcela que mesmo fora do nicho acima citado tem direito ao benefício.

E mais, mesmo o aplicativo disponibilizado pela Reclamada apresentava falhas que fizeram com que os consumidores se dirigissem as agências, o que foi confessado pelo presidente da CEF onde reconheceu “falhas no sistema” em entrevista à RadioAgencia Nacional, com o seguinte título: *50 milhões são aprovados para receber R\$ 600; Caixa admite falhas no sistema* (<https://radioagencianacional.ebc.com.br/economia/audio/2020-05/50-milhoes-cadastros-sao-aprovados-para-receber-r-600-caixa-admite-falhas-no>).

Diante dos motivos acima expostos, não há como se reconhecer para a infração relativa ao descumprimento do distanciamento de um metro a excludente de responsabilidade por ato de terceiro, invocada pela CAIXA.

Ainda sobre a aglomeração nas filas, vale trazer aqui a transcrição do voto proferido pelo Procurador de Justiça Almir Aves Moreira, em decisão proferida no julgamento do Recurso 665.060/2006, da Junta Recursal do Procon Estadual:

“Não se pode esquecer que os que enfrentam filas são, em regra, pessoas carentes de proteção e, individualmente, não estão em condições de fazer valer seus direitos. Não têm forças para, isoladamente, determinar certas mudanças, mormente por não poderem, em algumas situações, exercer o direito de opção. Afinal, o vínculo com a instituição financeira não se forma, em muitos casos, por escolha do consumidor – daquele que enfrenta a fila. O consumidor fica obrigado a se relacionar com o banco em virtude de vontade de terceiro, como ocorre nos pagamentos de salários, de vencimentos, de pensões, de títulos, de contas etc., pois nessas hipóteses são os empregadores e os credores que definem o banco que realizará a operação, a cujas vontades se sujeitam os empregados, pensionistas e devedores. E, como se sabe, os empregadores e credores que contratam os serviços bancários dificilmente enfrentam filas. Essa é uma peculiaridade que confirma a necessidade de se proteger essa camada da população menos privilegiada, inclusive porque o artigo 192 da Constituição Federal, ao dispor que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a servir aos interesses da coletividade, deixa a entender que tal atividade não pode ser compreendida como um simples segmento da ordem econômica, sob a só influência das regras da livre concorrência, liberdade do seu exercício e da oferta e da procura. As instituições financeiras, diante de sua importância no desenvolvimento do País, estão “vinculadas ao cumprimento de função social” (José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. RT, 7ª ed., p. 692). É por isso que o serviço bancário – que é de relevância social – não pode ser comparado aos setores da atividade estritamente privada, na qual o equilíbrio da relação entre fornecedor e consumidor

é estabelecido pelo princípio da oferta e da procura, diante das opções que existem no mercado. Sendo assim, a Lei Estadual n.º 14.235/2002 guarda compatibilidade com o conteúdo do princípio da isonomia, justamente por existirem circunstâncias que tornam as instituições financeiras desiguais se comparadas com os demais prestadores de serviços privados, pois, conforme salientado, as atividades bancárias são exercidas em um contexto fático-jurídico em que o princípio da oferta e da procura se apresenta mitigado, inviabilizando a opção do usuário, mitigação que não se verifica nos demais segmentos econômicos privados. Elas também se distinguem dos prestadores de serviço público (saúde, seguridade social e justiça) por terem natureza econômica e finalidade lucrativa, o que legitima o tratamento diferenciado (STF – RE n.º 432.789-9-SC).

Vale dizer: o princípio da isonomia, para que se tenha como violado, reclama a constatação de que houve tratamento desigual para pessoas ou situações iguais, hipótese que, repita-se, não está presente no caso em exame. ” (Destacou-se)

Sobre a observação acima grifada, de que as filas são constituídas, de modo particular, “por camada da população menos privilegiada”, registre-se que essa situação é agravada pelo auxílio emergencial, direcionado para determinado segmento da população que se encontra em extrema vulnerabilidade em virtude da pandemia do Novo Coronavírus.

A propósito, o Governo Estadual publicou o Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20, de 22 de março de 2020, transferindo aos municípios mineiros obrigações voltadas ao combate da pandemia gerada pelo Novo Coronavírus. Dentre as prescrições repassadas aos municípios, destaca-se o disposto no § 2º do artigo 7º do referido Comitê, a seguir transcrito:

“Art. 7º – Os Municípios, no âmbito de suas competências e visando instituir restrições e práticas sanitárias, devem:

(...)

IV – determinar aos estabelecimentos comerciais e industriais que permanecerem abertos que adotem sistemas de escalas, revezamento de turnos e alterações de jornadas, para reduzir fluxos, contato e aglomeração de trabalhadores, e que implementem medidas de prevenção ao contágio pelo COVID-19, disponibilizando material de higiene e orientando seus empregados de modo a reforçar a importância e a necessidade de: a) adotar cuidados pessoais, sobretudo na lavagem das mãos com a utilização de produtos assépticos durante o trabalho e observar a etiqueta respiratória; b) manter a limpeza dos locais e dos instrumentos de trabalho;

V – determinar aos estabelecimentos comerciais e de serviços que permanecerem abertos que estabeleçam horários ou setores exclusivos para atendimento ao grupo de clientes que, por meio de documento ou autodeclaração, demonstrem: a) possuir idade igual ou superior a sessenta anos; b) portar doença crônica, tais como diabetes, hipertensão, cardiopatias, doença respiratória, pacientes oncológicos e imunossuprimidos; c) for gestante ou lactante.

(...)

§ 2º – Sempre que possível, a prestação de serviços ou a venda de produtos de que tratam os incisos IV e V deverá ser realizada por modalidades que impeçam a aglomeração de pessoas no recinto ou em filas de espera, observado o distanciamento mínimo de dois metros entre os consumidores.” (Destacou-se)

Em decorrência do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20, o Prefeito de Carangola/MG por meio do Decreto nº 446/2020, vigente à época da elaboração do respectivo auto de fiscalização, determinou, entre outras previsões, no inciso I, do parágrafo único, do seu artigo 1º:

“Art. 1º. Fica autorizado o FUNCIONAMENTO, com restrições, dos serviços e atividades abaixo listados e seus respectivos sistemas logísticos de operação e cadeia de abastecimento:

(...)

III. *Agências Bancárias, cooperativas de crédito, lotéricas e similares poderão funcionar com a redução nos atendimentos presenciais, priorizando, no máximo, o atendimento aos clientes com mais de 60 (sessenta) anos de idade, com o objetivo de evitar a aglomeração de mais de 10 (dez) pessoas no interior das agências;*

(...)

Parágrafo único: os elementos referidos nos incisos supracitados deverão adotar as seguintes medidas:

*(...) Os estabelecimentos que possuem grande volume de consumidores e usuários, incluindo agências Bancárias, Cooperativas de Crédito, casas lotéricas e similares **deverão organizar as filas internas e externas do atendimento aos consumidores, respeitando a distância de 01 (um) metro para cada consumidor, sendo monitorado por funcionário do respectivo estabelecimento, devidamente identificado;** (...)*”. Grifo nosso.

Portanto, não paira dúvida de que a obrigação de organizar as filas e controlar o distanciamento entre os consumidores foi imposto aos estabelecimentos bancários, não importando se as filas são formadas nas áreas internas ou externas do estabelecimento, mas em razão do serviço prestado.

Dessa forma, teria a agência bancária a obrigação de organizar as filas, incluindo a sinalização das marcações de distanciamento, o que deveria ser feito com base na estimativa da quantidade de atendimento bancário previsto para certas datas, como em dias programados para o saque do auxílio emergencial, dentre outros benefícios sociais, bem como ampliar o horário de atendimento e número de funcionários/colaboradores para os dias de maior demanda.

Não obstante também já esclarecido, vale ressaltar o dever de comunicar as autoridades públicas para que, em caso de eventual resistência do consumidor em cumprir as orientações sobre o distanciamento, possam exercer o poder de polícia para manutenção da ordem.

No tocante à imposição de 1 m (um metro) de distanciamento entre os consumidores que aguardam na fila, referida estimativa encontra-se em plena consonância com o disposto no decreto municipal que impôs às instituições financeiras o dever de garantir o distanciamento mínimo de 1 (um) metro e do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 (art. 7º, §2º) o distanciamento mínimo de 2 (dois) metros, entendendo-se que a imposição da distância mínima em 1 m (um metro e meio) conta com amparo legal (legalidade), além de respeitar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Deixo registrado que não há comprovação nos autos de que, à época da respectiva autuação, havia delimitação de distância entre os consumidores que aguardavam exaustivamente na fila, conforme se extrai do ID 1725557.

Diante do exposto, julgo subsistente a infração apontada no auto de fiscalização de fl. 04 do ID 1724858.

3 - CONCLUSÃO

Restou claro, portanto, que o infrator acima qualificado incorreu em prática infrativa do artigos art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII da Lei 8.078/90 c/c art. 7º, §2º do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 e artigo 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Municipal nº 446/2020, estando, pois, sujeito à sanção administrativa prevista no artigo 56, inciso I, da Lei 8.078/90.

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. Atenta aos dizeres do artigo 57 do CDC e artigos 24 e segs. 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 3, em razão de sua gravidade, natureza e potencial ofensivo, pelo que aplico fator de pontuação 3.

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 se faz com base na receita bruta, nos termos do art. 24, da Resolução PGJ n.º 14/19.

Conforme depreende-se do Demonstrativo de Resultado de Exercício referente ao ano de 2019 apresentado pelo representado no ID1505396, percebe-se que a sua renda bruta auferida no referido ano corresponde a R\$ 12.188.371,28 (doze milhões, cento e oitenta e oito mil, trezentos e setenta e um reais e vinte e oito centavos).

Dessa forma, o porte econômico do fornecedor, em razão de seu faturamento líquido, é considerada de MÉDIO PORTE, o qual tem como referência o fator 1.000.

Desta forma, embora aqui seja feita uma análise da condição econômica da agência que foi autuada por incorrer em alguma prática infrativa, cumpre ressaltar que a Caixa Econômica Federal está entre os cinco maiores bancos nacionais.

A saber, infere-se do Relatório de Análise Econômica e Financeira, obtido no site www.caixa.gov.br, que a Caixa Econômica Federal atingiu em 2019 um lucro líquido de R\$ 21,1 bilhões, crescimento de 103,3% em relação ao mesmo período de 2018.

Consta ainda que o Resultado Operacional da Caixa Econômica Federal, no ano de 2019, atingiu a quantia de R\$ 22,4 bilhões, crescimento de 34,3% em relação ao apurado em 2018. Este valor se refere ao quanto a instituição foi capaz de lucrar com suas atividades de intermediação financeira e prestação de serviços, tais como operações de crédito e tarifas bancárias, já deduzidas as despesas de captação, tributárias e administrativas.

Portanto, trata-se de fornecedor 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 Médio Porte na Planilha de Cálculo de Multa.

Feitas estas considerações e estabelecido o valor do faturamento bruto da agência, calculo a receita mensal média no valor de R\$ 1.015.697,61 (um milhão quinze mil seiscentos e noventa e sete reais e sessenta e um centavos) o qual será usado como parâmetro para a aplicação da multa.

d) Com os valores acima apurados, estando retratadas a gravidade da infração, a vantagem auferida 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\$ 31.470,93 (trinta e um mil

quatrocentos e setenta reais e noventa e três centavos), conforme se depreende da planilha de cálculos anexa, nos termos do art. 27 da Resolução PGJ n.º 14/19.

e) Reconheço a circunstância atenuante da primariedade (Dec. n.º 2.181/97, art. 25, II), 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\$ 26.225,77 (vinte e seis mil duzentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos).

f) Reconheço as circunstâncias agravantes previstas nos incisos III, VI e VII e IX do artigo 26 do Decreto 2.181/97, pelo que aumento a pena em 1/2 (metade), totalizando o *quantum de* R\$ 39.338,65 (trinta e nove mil, trezentos e trinta e oito reais e sessenta e cinco centavos), eis que a prática infrativa: traz consequências danosas à saúde do consumidor; causa dano coletivo e possui caráter repetitivo; ter sido praticada em detrimento de pessoas maiores de sessenta anos; e ter sido praticada em momento de calamidade pública provocada pela pandemia.

Desse modo, fixo a MULTA DEFINITIVA no valor de R\$ 39.338,65 (trinta e nove mil, trezentos e trinta e oito reais e sessenta e cinco centavos).

ISSO POSTO, determino:

1) a intimação da a Agência Bancária Representada, 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 n.º 6141-7 – Agência n.º 1615-2 – Banco do Brasil), o percentual de 90% do valor da multa fixada acima, isto é, o valor de R\$ **35.404,78 (trinta e cinco mil quatrocentos e quatro reais e setenta e oito centavos)**, nos termos do PU, do art. 37 da Resolução PGJ n.º 14/19;

b) ou apresente recurso a contar da data de sua intimação, nos termos dos arts. 46, § 2º e 49, ambos do Decreto n.º 2.181/97, acompanhado do DRE/2020 da agência infratora, caso deseje contestar o valor da multa aplicada.

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.

3) Encaminhe-se cópia da presente decisão à coordenadora da Vigilância Sanitária Municipal de Carangola/MG, para fins de conhecimento.

Cumpra-se na forma legal.

Carangola - MG, 13 de outubro de 2021

Cristiane Campos Amorim Barony

Promotora de Justiça



Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANE CAMPOS AMORIM BARONY**,
SECRETARIO DE PROMOTORIA, em 14/10/2021, às 16:53, conforme art. 22, da Resolução PGJ
n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
<http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **1884867** e o código
CRC **012BFA30**.

Processo SEI: 19.16.1149.0085505/2021-84 / Documento SEI: 1884867

Gerado por: PGJMG/CRGPJ/CRGPJ-03PJ

RUA BARÃO DE SÃO FRANCISCO, 15 - - Bairro CENTRO - Carangola/ MG

CEP 36800000 - www.mpmg.mp.br