

Processo Administrativo nº 0024.20.007334-4

Representado: Banco Santander S/A - Ag. 3884



DECISÃO ADMINISTRATIVA

1. DO RELATÓRIO

A Agência nº 3884 do Banco Santander S.A., situada na Avenida Cristiano Machado, nº 2102, Bairro Cidade Nova, CEP 31170-184, Belo Horizonte/MG, inscrita no CNPJ sob o n.º 90.400.888/0001-42, foi fiscalizada pelo PROCON ESTADUAL, no dia 08/05/2020, às 10h45, com intuito de se verificar a qualidade na prestação de serviço bancário durante a pandemia do COVID-19. Ali, em decorrência do trabalho de fiscalização, constatou-se a deficiência na prestação dos serviços, motivo pelo qual o estabelecimento bancário foi autuado, sendo descritas as seguintes irregularidades:

1 – O fornecedor fica autuado por não restringir atendimento presencial e/ou não manter o distanciamento entre as pessoas de no mínimo 1,5 (um metro e meio), com marcadores visíveis no interior e/ou nas filas de espera (item 3) (Lei Federal 8.078/90, art. 6º, I, art. 8º, *caput*, e art. 39, VIII, c/c Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 n.º 17/20, art. 7º, § 2º).

Constatou-se uma aglomeração de pessoas na fila do lado externo do Banco durante o ato fiscalizatório.

2 - O fornecedor fica autuado por não disponibilizar a todos material para higiene e desinfecção individual em local de fácil acesso (item 4) (Lei Federal 8.078/90, art. 6º, I, art. 8º, *caput*, e art. 39, VIII, c/c Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 n.º 17/20).

3. O fornecedor não disponibiliza contato telefônico e e-mail para agendamento de atendimento exclusivamente com hora marcada, como forma de evitar aglomerações no exterior da agência (art. 2º, parágrafo único, da Lei Estadual n.º 23.636/2020).

A aglomeração de pessoas e a ausência de marcadores visíveis no interior e/ou nas filas de espera foram comprovadas pelos registros fotográficos de fls. 10/13.

O banco representado foi notificado através do Gerente Geral, Sr. Fabrício Guimarães Silva, no próprio auto de fiscalização, para apresentar defesa, nos termos dos arts. 42 e 44 do Decreto 2.181/97, bem como cópia do estatuto atualizado e Demonstração do Resultado do Exercício do último exercício.

Contudo, conforme certificado à fl. 18, o Banco optou por não apresentar sua defesa.

À fl. 19 foram juntadas aos autos as Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas do Banco Santander e, à fl. 20, a tabela elaborada pelo DIEESE, contendo o número de agências bancárias da instituição financeira no ano de 2019.

No despacho de fl. 21 o fornecedor 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. 22/25. Ademais, oportunizou-se ao representado a apresentação de alegações finais e a juntada aos autos de cópia do Estatuto Social atualizado e da Demonstração do Resultado do Exercício de 2019 da agência atuada.

O fornecedor se recusou a assinar a proposta de TAC e TA, e optou por juntar aos autos as alegações finais de fls. 27/32.

Inicialmente, o Banco alega em sua defesa a nulidade do auto de infração, por não conter a *“penalidade aplicada ao caso, nem mesmo a informação de qual penalidade será aplicada; assim como, não consigna hipóteses agravante ou atenuantes, configurando verdadeiro flagrante a inobservância ao princípio da ampla defesa”* (sic).

O Infrator argumentou, ainda, que o auto de infração seria nulo, em razão de suposta carência de liquidez e certeza quanto à exigibilidade do débito, *“ensejando flagrante inobservância ao princípio da segurança jurídica e da legalidade, norteadores dos atos provenientes da Administração Pública”*.

Em seguida, o Representado arguiu ser ilegal a solicitação de apresentação do demonstrativo de resultado financeiro do último ano, sob a alegação de ofensa ao princípio da presunção de inocência e à vedação à autoincriminação. Ademais, aduziu a existência de sigilo fiscal das informações solicitadas e que a fixação da multa, tendo como base o faturamento, feriria o princípio da razoabilidade, o bom senso e a proporcionalidade.

No mérito, o Banco afirmou que adotou as seguintes diretrizes para mitigar o risco de contaminação, quais sejam:

- (I) abertura em horário exclusivo para grupo de risco;
- (II) alteração no horário de atendimento aos demais clientes no horário mínimo compreendido nos termos da legislação;
- (III) divulgação dos horários de atendimento por meio de afixação de cartazes;
- (IV) higienização periódica de seus equipamentos de autoatendimento;



manutenção do abastecimento destes; disponibilização de álcool em gel;
(V) controle do fluxo de entrada de pessoas para evitar aglomerações;
(VI) triagem no atendimento, entrega de senhas e determinação de distância entre os clientes.

O Banco afirma que segue todos os protocolos do Ministério da Saúde, que orienta a população a habilitar a ID Santander no aparelho celular, com o fim de realizar consultas de saldo, extrato e outros e que mantém um forte atendimento nos canais digitais.

Ao Final, o Representado pugnou pela anulação do auto nº 325.20. Subsidiariamente, em caso de subsistência da autuação, requereu a aplicação da penalidade de advertência.

É o necessário relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar de nulidade do auto de infração

A alegação do Representado de nulidade do auto de infração deve ser rejeitada.

Aduz o Banco Santander que o auto de infração seria nulo, uma vez que dele não consta a penalidade que será aplicada e as hipóteses de agravante ou atenuante, carecendo de *“liquidez e certeza quanto a exigibilidade do débito, ensejando flagrante inobservância ao princípio de segurança jurídica e da legalidade, norteadores dos atos provenientes da Administração Pública”*.

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

- 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 de dez dias;
- 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;

Da análise do auto de infração de fls. 2/6, constata-se que ele foi lavrado em conformidade com o art. 35 do Decreto 2.181/97, não padecendo que qualquer nulidade.

Verifica-se que os dispositivos legais violados constam devidamente indicados nos itens "3" e "4", à fl. 3.

Ademais, ainda que a Representada tivesse alguma dúvida sobre a qual comitê corresponderia a prática descrita, bastaria consultar o campo "Referência Legal" indicado na primeira página do formulário de fiscalização:

REFERÊNCIA LEGAL:

Lei Federal nº 8.078, de 11/09/90 (Código de Defesa do Consumidor - CDC).

Decreto Federal nº 2.181, de 20/03/97 (Regulamenta o CDC).

Lei Estadual nº 23.636, de 17/04/20 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de uso de máscara de proteção e outros recursos necessários à prevenção da disseminação do Coronavírus causador da Covid-19).

Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17, de 22/03/20 (Dispõe sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos, enquanto durar o estado de CALAMIDADE PÚBLICA em decorrência da pandemia Coronavírus).

Recomendação 14ª P/DC nº 01/20, de 25/03/20 (Recomenda aos estabelecimentos bancários, lotéricos, correspondentes bancários e demais estabelecimentos congêneres prestadores de serviços similares que adotem medidas destinadas a intensificar o enfrentamento e a prevenção contra a epidemia do Coronavírus).

Ainda que os dispositivos legais não estivessem corretamente identificados, é pacífico o entendimento de que o autuado se defende do registro fático constante do Auto de Infração, e não da capitulação, que apenas se tornará definitiva quando da decisão proferida pela Autoridade Administrativa. Nesse sentido, leia-se o trecho de ementa a seguir transcrito:

A propósito, auto de infração deve conter tão somente o local, a data e a hora da lavratura; o nome, o endereço e a qualificação do autuado; a descrição do fato ou do ato constitutivo da infração; o dispositivo legal infringido; a determinação da exigência e a intimação para cumpri-la ou impugná-la no prazo de dez dias; a identificação do agente autuante, sua assinatura, a indicação do seu cargo ou função e o número de sua matrícula; a designação do órgão julgador e o respectivo endereço; e a assinatura do autuado (artigo 35, I, do Decreto Federal n.º 2.181/97).

Cabe registrar ainda que a capitulação delitiva trazida no auto infracional constitui mero indicativo, apontamento de natureza precária, sendo certo que o autuado se defende do REGISTRO FÁTICO ali constante, e não da capitulação (a qual é fixada de forma definitiva pela competente autoridade administrativa-julgadora, e não pelo agente fiscal). (Recurso n.º 9.758/2014,



Processo Administrativo n.º 0223.13.000326-0/001, julgado em 18 de novembro de 2014; destacou-se).

Ademais, o Decreto n.º 2.181/97 não exige que seja informada, no auto de infração, qual a penalidade será aplicada, tampouco se a hipótese se enquadra como reincidência, tendo em vista caber à autoridade julgadora, à época da prolação da decisão administrativa, verificar a capitulação adequada assim como as atenuantes e agravantes aplicáveis ao caso.

Desta feita, verifica-se ter sido plenamente ofertado ao Representado a possibilidade de confrontação entre fato de norma.

Além disso, os dispositivos infringidos foram expressamente indicados no Termo de Ajustamento de Conduta proposto, ao final do enunciado de cada uma das cláusulas sobre a adequação da conduta do fornecedor ao disposto no comando normativo.

Ainda que houvesse alguma lacuna (o que não se confunde com a ausência de indicação dos dispositivos infringidos, os quais constam do auto de infração) teria sido sanada pela indicação dos dispositivos violados na minuta do Termo de Ajustamento de Conduta.

Ressalte-se que tendo sido devidamente oportunizada ao Banco Santander a apresentação de Alegações Finais, ou seja, a devolução do exercício do contraditório e ampla defesa, deixou de refutar ponto a ponto cada um dos dispositivos transcritos nas cláusulas do TAC.

O Representado se ateve a se defender por negativa geral, o que traz a presunção de confissão.

Em momento algum o Banco negou a formação de aglomeração nos arredores da agência, a ausência de material de desinfecção individual em local de fácil acesso e a disponibilização de contato telefônico ou e-mail para agendamento de atendimento com hora marcada.

Assim, resta claro que o Banco Santander insiste na tese de cerceamento de defesa apenas para tentar se esquivar da presente persecução administrativa e do cumprimento das obrigações impostas aos prestadores de serviços e atividades autorizadas a funcionar durante a pandemia da COVID-19, em particular aqui a prestação de serviços bancários.

2.2. Da solicitação do demonstrativo de resultado do último exercício financeiro

Quando da lavratura do Auto de Infração, o Representado foi notificado a enviar ao PROCON, dentre outros documentos, a demonstração do resultado do último exercício financeiro.

O Representado aduz, em suas alegações finais, que o pedido de apresentação do mencionado documento configura uma ofensa à presunção de inocência e à vedação da autoincriminação, que, por sua vez, impede a imposição de produção de provas contra si próprio.

Ademais, aduz a existência de sigilo fiscal sobre as informações solicitadas e que a fixação da multa, tendo-se como base o faturamento, feriria o princípio da razoabilidade, o bom senso e a proporcionalidade.

Todavia, mais uma vez as alegações do representado são desprovidas de qualquer fundamento.

Veja-se que o pedido de apresentação do demonstrativo está amparado no art. 24 da Resolução PGJ 14/2019, a seguir transcrito:

Art. 24. A condição econômica do fornecedor será aferida pela média de sua receita bruta, apurada no exercício imediatamente anterior ao da infração, podendo ser estimada ou arbitrada, na hipótese de falta ou inaceitabilidade das informações prestadas.

...

§2º A receita bruta deverá ser comprovada com a apresentação, pelo fornecedor, do Demonstrativo de Resultado do Exercício (DRE) ou, na falta deste, da Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

Além disso, a apresentação do demonstrativo de resultado financeiro é uma faculdade conferida ao fornecedor, de demonstrar sua real situação econômica para aplicação do princípio da proporcionalidade na fixação da multa.

Insta salientar que a ausência de apresentação do DRE pelo Representado não será fator impeditivo a sua condenação, haja vista o dever da autoridade julgadora de prestar a devida resposta administrativa às infrações verificadas.

Assim, seja em caso de não apresentação do DRE seja em caso de verificação/indícios de inconsistência dos dados contábeis apresentados, possibilita-se que a

multa seja arbitrada ou estimada conforme critérios pela Autoridade Administrativa, nos termos no dispositivo supracitado.

Sobre a fixação da multa, os critérios estabelecidos na Resolução PGJ 14/2019 para realização da sua dosimetria foram estabelecidos observando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Verifica-se, portanto, não prosperar a alegação de ilegalidade na solicitação do demonstrativo de resultado do último exercício financeiro.

Superadas as questões preliminares, passo ao julgamento administrativo dos fatos, com base na Lei 8.078/90, no Decreto 2.181/97, na Resolução PGJ nº 14/2019, e nas demais normas regulamentares aplicáveis ao caso.

3- DO MÉRITO

Segue o julgamento administrativo das práticas infrativas descritas no Auto de Infração nº 325.20, com base no Código de Defesa do Consumidor, no Decreto 2.181/97 e nas demais normas aplicáveis ao caso.

Primeiramente, 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).

Sobre a submissão das instituições financeiras aos mandamentos acima, vale salientar que 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, durante as fases mais graves da pandemia causada pelo coronavírus, mantendo-se apenas as atividades e prestações de serviços considerados essenciais.

Frise-se que até mesmo um simples aperto de mãos se tornou uma atitude ameaçadora à saúde. O que se dizer de estabelecimentos, onde ocorrem 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 ainda 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 as irregularidades verificadas durante a prestação do serviço bancário se deram 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 imaneente 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 para evitar o risco sabidamente conhecido.

Entre tais medidas, está o dever de impedir a aglomeração de pessoas, higienizar constantemente os espaços e objetos de uso comum e disponibilizar material para a desinfecção individual, estando o Representado também adstrito ao cumprimento do disposto e artigo 8º, caput e §§, do CDC.

Prosseguindo, esclareça-se que os itens verificados durante a fiscalização se referem à prestação do serviço bancário, ou seja, a qualquer forma de atendimento ou contraprestação devida pelas agências aos usuários de modo geral.

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 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 pelo Banco Santander estão inseridas no campo de competência do Estado para legislar, em consonância com artigo 24 da Constituição Federal.

Em decisão do STF, prolatada no dia 08 de abril de 2020, 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.

Analisados os dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, os quais se aplicam perfeitamente ao Representado, passa-se a partir deste momento a analisar as práticas infrativas autuadas pelos Agentes Fiscais do Procon-MG.

1 – O fornecedor não restringe o atendimento presencial e não mantém o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas, com marcadores visíveis no interior e/ou nas filas 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 – Item 3 do Formulário de Fiscalização)

O Representado teria mecanismos para evitar a aglomeração de pessoas dentro e fora do seu estabelecimento, tal como a organização das filas por algum de seus colaboradores.

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)

Pouco importa se a aglomeração se deu no interior da agência ou ao longo dos passeios públicos. Desde que tenha sido gerada pela espera e em virtude do atendimento bancário, o Banco 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 editas 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 ao Banco Santander 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 Coronavírus.

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 lhes 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)



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, que, embora antiga, é perfeitamente aplicável ao caso:

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)

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 Belo Horizonte publicou o Decreto nº 17.325/2020, de 06/04/2020, que entre outras previsões, acrescentou o artigo 2º-A ao Decreto nº 17.304/2020:



Art. 2º – O Decreto nº 17.304, de 2020, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 2º-A:

Art. 2º-A – O atendimento ao público realizado no interior de instituições bancárias e casas lotéricas deve ter estrito controle de acesso visando eliminar aglomerações nas áreas internas e externas aos estabelecimentos, inclusive com organização de filas gerenciadas pelas instituições em área externa com distanciamento mínimo de um metro.

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

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 1,5m (um metro e meio) de distanciamento, referida estimativa encontra-se em plena consonância com o disposto no Decreto Municipal nº 17.304/20 que impôs às instituições financeiras o dever de garantir o distanciamento mínimo de 1 (um) metro, nada impedindo assim que se vá um pouco além.

Assim, tendo o Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 estabelecido no §2º do seu artigo 7º o distanciamento mínimo de 2 (dois) metros entre os consumidores que aguardam na fila, entende-se que a imposição da distância em 1,5 m (um metro e meio), além de contar com amparo legal (legalidade), respeita os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Logo, diante do exposto, **julgo subsistente a infração descrita no item 3 do auto de verificação de fls. 2/6.**

II – O fornecedor não disponibiliza a todos material para higiene e desinfecção individual em local de fácil acesso (art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII da Lei 8.078/90 c/c Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 n.º 17/20)

Primeiramente, vale destacar que, no caso das agências bancárias, o risco de contágio pode ser agravado pela existência de equipamento e dispositivos de uso comum, como caixas eletrônicos, leitores digitais e portas giratórias que exigem o contato constante por centenas de pessoas que todos os dias buscam atendimento bancário.

Atento a este fato, o Governo de Minas Gerais impôs aos prestadores de serviços, dentre os quais se enquadram as instituições financeiras, o dever de disponibilizarem material para assepsia pessoal de seus consumidores e usuários, nos termos *caput* do artigo 2º da Lei Estadual nº 23.636/20:

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)

Por sua vez, a Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19/20 também trouxe uma série de obrigações relacionadas a intensificação das medidas de higiene, assepsia dos usuários e informações sobre prevenção do contágio pelo Novo Coronavírus, especificamente no parágrafo único do seu artigo 8º:

Art. 8º – Os Municípios devem assegurar que os serviços e atividades abaixo listados e seus respectivos sistemas logísticos de operação e cadeia de abastecimento sejam mantidos em funcionamento:

(...)

VIII – agências bancárias e similares;

(...)

Parágrafo único – Os estabelecimentos referidos no *caput* deverão adotar as seguintes medidas:

I – **intensificação das ações de limpeza;**

II – **disponibilização de produtos de assepsia aos clientes;**

III – manutenção de distanciamento entre os consumidores e controle para evitar a aglomeração de pessoas;

IV – divulgação das medidas de prevenção e enfrentamento da pandemia Coronavírus COVID19. (Destacou-se)

Vale também a transcrição do § 2º do artigo 7º do referido Comitê, relacionado ao tema:

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; (Destacou-se)

Logo, diante do exposto, julgo subsistente a infração cometida pelo Fornecedor, referente ao Item “4” do Formulário de Fiscalização dos Serviços Bancários durante a Pandemia da Covid-19.

III – O fornecedor não disponibiliza contato telefônico e e-mail para agendamento de atendimento com hora marcada, como forma de evitar aglomerações no exterior da agência (artigo 2º, Parágrafo Único da Lei Estadual nº 23.636/20 - Item 7 do Formulário de Fiscalização)

Muito embora a irregularidade ora analisada também se relacione à obrigação de se evitar a formação de aglomerações, busca-se com a presente imposição conferir ao consumidor a possibilidade de sequer ter que enfrentar filas de espera por atendimento bancário.

Assim, diferente da infração referente ao Item 3 do Formulário de Fiscalização, a questão central aqui não gira em torno do distanciamento de 1,5m (um metro e meio) entre as pessoas que integram as filas, mas, sim, à organização interna da própria agência com fins a se evitar a formação de aglomerações, e porque não se dizer, das próprias filas.

Insta salientar que a organização dos atendimentos como estratégia para prevenir aglomerações foi imposto aos prestadores de serviços pelo Governo de Minas Gerais, nos termos do parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual nº 23.636/20:

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)

Somando-se à norma acima colacionada, foi também imposto por meio da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19/20 aos serviços e atividades listados no *caput* do seu art. 8º, dentre os quais se incluem as “agências bancárias e similares”, medidas de controle para se evitar aglomerações:

Art. 8º – Os Municípios devem assegurar que os serviços e atividades abaixo listados e seus respectivos sistemas logísticos de operação e cadeia de abastecimento sejam mantidos em funcionamento:

(...)

VIII – agências bancárias e similares;

(...)

Parágrafo único – Os estabelecimentos referidos no *caput* deverão adotar as seguintes medidas:

I – intensificação das ações de limpeza;

II – disponibilização de produtos de assepsia aos clientes;

III – manutenção de distanciamento entre os consumidores e **controle para evitar a aglomeração de pessoas**;

IV – divulgação das medidas de prevenção e enfrentamento da pandemia Coronavírus COVID19. (Destacou-se)

Ademais, a Lei 8.078/90 estabelece em seu art. 4º, que a política nacional das relações de consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria de sua qualidade de vida e a transparência e harmonia nas relações de consumo.

Logo, diante do exposto, **julgo subsistentes a infração cometida pelo fornecedor, referente ao Item “7” do formulário de fiscalização dos serviços bancários/Covid-19.**

4. DA CONCLUSÃO

Restou claro, portanto, que o infrator retro qualificado incorreu nas práticas infrativas dos arts. 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, artigo 2º, Parágrafo Único da Lei Estadual nº 23.636/20.



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 segs. do Decreto 2.181/97 e art. 20 da Resolução PGJ n.º 14/19, passo à graduação da pena administrativa.

a) As infrações que ensejam essa sanção administrativa, em observância à Resolução PGJ n.º 14/19, figuram no grupo 3, em razão de sua gravidade, natureza e potencial ofensivo (art. 21, III), 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 o fazemos com base na receita bruta, nos termos do art. 24, da Resolução PGJ n.º 14/19.

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 Santander está entre os cinco maiores bancos nacionais.

A saber, infere-se do Relatório de Análise Econômica e Financeira, obtido no site do Banco Santander, que a instituição financeira atingiu em 2021 um lucro líquido de R\$ 16,347 milhões (https://cms.santander.com.br/sites/WRI/documentos/url-release-07022022-pt/22-02-07_211505_release%20de%20resultados%20t21.pdf).

Consta ainda que o Resultado Operacional do Banco Santander, no ano de 2021, atingiu a quantia de R\$ 25.024.000,00 (https://cms.santander.com.br/sites/WRI/documentos/url-release-07022022-pt/22-02-07_211505_release%20de%20resultados%20t21.pdf). 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 Grande Porte na Planilha de Cálculo de Multa.

Feitas estas considerações e diante da ausência de Demonstrativo do Resultado do Exercício referente ao ano de 2019 informado pelo Representado, arbitro sua receita bruta

com base na Receita da Intermediação Financeira (fl. 19), no valor de R\$ 74.721.192.000,00 (setenta e quatro bilhões setecentos e vinte e um milhões cento e noventa e dois mil reais). Considerando que o infrator possuía, no ano de 2019, 2.328 (duas mil trezentos e vinte e oito) agências bancárias espalhadas por todo o Brasil (fl. 20), arbitro sua receita bruta em R\$ 32.096.731,95 (trinta e dois milhões noventa e seis mil setecentos e trinta e um reais e noventa e cinco centavos).

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

Estabelecido o valor do faturamento bruto da agência, calculo a receita mensal média no valor de R\$ 2.674.727,66 (dois milhões seiscentos e setenta e quatro mil setecentos e vinte e sete reais e sessenta e seis centavos) o qual será usado como parâmetro para a aplicação da multa.

d) Com os valores acima apurados, estando retratadas a gravidade das infrações, 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\$85.241,83 (oitenta e cinco mil duzentos e quarenta e um reais e oitenta 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 1/2 (metade), nos termos do art. 29 da Resolução PGJ n.º 14/19, resultando no valor de R\$ 42.620,91 (quarenta e dois mil seiscentos e vinte reais e noventa e um centavos).

f) Reconheço as circunstâncias agravantes previstas nos incisos III, VI e IX do artigo 26 do Decreto 2.181/97, eis que as práticas infrativas apresentam consequências danosas à segurança do consumidor, possuem caráter repetitivo e foram cometidas durante situação de calamidade (pandemia causada pelo coronavírus), pelo que aumento a pena em 1/6 (um sexto), resultando no montante de R\$ 49.724,40 (quarenta e nove mil setecentos e vinte e quatro reais e quarenta centavos).

g) Em razão do concurso de práticas infrativas, a multa deve ser acrescida em 1/3; conforme determina o art. 20, §3º, da Res. PGJ n.º 14/2019, totalizando o *quantum* de R\$ 66.299,20 (sessenta e seis mil duzentos e noventa e nove reais e vinte centavos).

Desse modo, fixo a MULTA DEFINITIVA no valor de R\$ 66.299,20 (sessenta e seis mil duzentos e noventa e nove reais e vinte centavos).



ISTO POSTO, determino:

1) A intimação do Representado no endereço indicado à fl. 32 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 montante de R\$ 59.669,28 (cinquenta e nove mil seiscentos e sessenta e nove reais e vinte e oito 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, acompanhado do DRE/2019 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.

Belo Horizonte, 10 de maio de 2022.


Glauber S. Tatagiba do Carmo
Promotor de Justiça



PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA			
ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA			
Maio de 2022			
Infrator	BANCO SANTANDER - AG. 3884		
Processo	PA 0024.20.007334-4		
Motivo	AUTO DE INFRAÇÃO N.º 325.20		
1 - RECEITA BRUTA			R\$ 32.096.731,95
Porte =>	Grande Porte	12	R\$ 2.674.727,66
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	3
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\$ 85.241,83
Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%			R\$ 42.620,91
Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%			R\$ 127.862,74
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 30/04/2022			241,23%
Valor da UFIR com juros até 30/04/2022			3,6310
Multa mínima correspondente a 200 UFIRs			R\$ 726,20
Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs			R\$ 10.893.043,79
Multa base			R\$ 85.241,83
Multa base reduzida em 1/2- art. 25 do Dec. 2181/97			R\$ 42.620,91
Acréscimo de 1/6 – art. 26 Decreto 2.181/97 (art. 29 da Res PGJ 14)			R\$ 49.724,40
Acréscimo de 1/3- art. 20, § 3º da Resolução PGJ nº 14/19			R\$ 66.299,20
90% do valor da multa máxima (art. 37 Res PGJ nº14/19)			R\$ 59.669,28

