

Processo Administrativo nº 0024.23.011040-5

Representado(a): Caixa Econômica Federal - Agência nº 0084

DECISÃO ADMINISTRATIVA

1. DO RELATÓRIO

A agência nº 0084 da Caixa Econômica Federal, situada na Rua dos Carijós, nº 218, Bairro Centro, CEP 30120-060, Belo Horizonte/MG, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.360.305/0084-31, foi fiscalizada pelo PROCON ESTADUAL no dia 31 de julho de 2023, com o intuito de se verificar a qualidade na prestação do serviço bancário disponibilizado ao consumidor em geral. Ali, em decorrência do Auto de Fiscalização nº 23.03385 (fls. 02/05), constatou-se a deficiência na prestação dos serviços, motivo pelo qual o estabelecimento bancário foi autuado, sendo descrita a seguinte infração:

A agência não atende o consumidor dentro do prazo de 15 (quinze) minutos, contados no momento da retirada da senha até o início do atendimento pelo caixa convencional (art. 1º da Lei Estadual nº 14.235/02; art. 6º, IV e art. 39, VIII, ambos da Lei Federal nº 8.078/90 e art. 12, IX, "a" do Decreto 2.181/97).

O tempo de espera para atendimento pelos caixas convencionais foi monitorado através da Senha CXC120, retirada pelos agentes do Procon-MG às 13:49h (treze horas de quarenta e nove minutos), com início do efetivo atendimento às 14:09h (quatorze hora e nove minutos).

Cópia da senha de atendimento CXC120, anexada às fls. 06/07.

A Caixa Econômica Federal foi notificada 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 Reclamado apresentou manifestação aos autos (fl. 22/24), acompanhada pelos documentos de fls. 28/36, na qual alegou: que o tempo de espera ultrapassou apenas 4 minutos do limite legal; que era o último dia do mês, momento em que as agências ficam usualmente mais tumultuadas;

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. 46/46-v e 47/48, o Representado optou pela apresentação de Alegações Finais, negando-se, portanto, a celebrar "acordo" com este órgão consumerista para adequação do serviço bancário.

O Representado reiterou os argumentos outrora apresentados (fls. 53/53-v).

Anexou DRE da Unidade #10, segundo o qual a agência autuada teria auferido, no

ano de 2022 (fl. 54), um resultado equivalente a R\$ 13.000.172,92 treze milhões, centos e setenta e dois reais e noventa e dois centavos).

É o necessário relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Segue o julgamento administrativo das práticas infrativas descritas no Auto de Infração nº 23.03385, com base no Código de Defesa do Consumidor, no Decreto 2.181/97 e na Resolução PGJ n.º 57/22.

2.2 - Do Mérito

O Representado admite que o tempo de espera para o início do atendimento pelos caixas convencionais ultrapassara em 04 (quatro) minutos o tempo máximo imposto às agências bancárias localizadas no Estado de Minas Gerais, conforme senha de atendimento acostada às fls. 06/07.

Necessário deixar claro que o Representado possuía o prazo máximo de 15 minutos, a seu favor, para iniciar o atendimento do usuário. Assim, qualquer minuto a mais de espera não reiniciaria o tempo de exposição do usuário na fila, como o Representado tenta fazer parecer.

Saliente-se que ao estender a espera do consumidor em 04 minutos, a CEF descumprira o prazo de 15 minutos que deveria ter observado, perfazendo para o consumidor um total de 19 minutos de permanência na fila dos caixas convencionais.

Isso posto, o consumidor não teve que esperar por quatro minutos, como o Representado tenta fazer parecer, mas sim por 19 minutos.

Nesse sentindo, a proteção à perda do tempo útil e seu máximo aproveitamento, deve ser realizada no âmbito dos interesses coletivos, visto que tal instrumento pode sancionar e inibir a prática ilegal, bem como, reparar de forma indireta o dano ao direito da coletividade, permitindo, ainda, a aplicação da teoria do desvio produtivo do consumidor. Esse é o entendimento firmado pelo e. Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. CONSUMIDOR. TEMPO DE ATENDIMENTO PRESENCIAL EM AGÊNCIAS BANCÁRIAS. DEVER DE QUALIDADE, SEGURANÇA, DURABILIDADE E DESEMPENHO. ART. 4º, II, "D", DO CDC. FUNÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE PRODUTIVA. MÁXIMO APROVEITAMENTO DOS RECURSOS PRODUTIVOS. TEORIA DO DESVIO PRODUTIVO DO CONSUMIDOR. DANO MORAL COLETIVO. OFENSA INJUSTA E INTOLERÁVEL. VALORES ESSENCIAIS DA SOCIEDADE. FUNÇÕES. PUNITIVA, REPRESSIVA E REDISTRIBUTIVA. 1. Cuida-se de coletiva de consumo, por meio da qual a recorrente requereu a condenação do recorrido ao cumprimento das regras de atendimento presencial em suas agências bancárias relacionadas ao tempo máximo de

espera em filas, à disponibilização de sanitários e ao oferecimento de assentos a pessoas com dificuldades de locomoção, além da compensação dos danos morais coletivos causados pelo não cumprimento de referidas obrigações.

2. Recurso especial interposto em: 23/03/2016; conclusos ao gabinete em: 11/04/2017; julgamento: CPC/73.

3. O propósito recursal é determinar se o descumprimento de normas municipais e federais que estabelecem parâmetros para a adequada prestação do serviço de atendimento presencial em agências bancárias é capaz de configurar dano moral de natureza coletiva.

4. O dano moral coletivo é espécie autônoma de dano que está relacionada à integridade psico-física da coletividade, bem de natureza estritamente transindividual e que, portanto, não se identifica com aqueles tradicionais atributos da pessoa humana (dor, sofrimento ou abalo psíquico), amparados pelos danos morais individuais.

5. O dano moral coletivo não se confunde com o somatório das lesões extrapatrimoniais singulares, por isso não se submete ao princípio da reparação integral (art. 944, caput, do CC/02), cumprindo, ademais, funções específicas.

6. No dano moral coletivo, a função punitiva - sancionamento exemplar ao ofensor - é, aliada ao caráter preventivo - de inibição da reiteração da prática ilícita - e ao princípio da vedação do enriquecimento ilícito do agente, a fim de que o eventual proveito patrimonial obtido com a prática do ato irregular seja revertido em favor da sociedade.

7. O dever de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho que é atribuído aos fornecedores de produtos e serviços pelo art. 4º, II, d, do CDC, tem um conteúdo coletivo implícito, uma função social, relacionada à otimização e ao máximo aproveitamento dos recursos produtivos disponíveis na sociedade, entre eles, o tempo.

8. O desrespeito voluntário das garantias legais, com o nítido intuito de otimizar o lucro em prejuízo da qualidade do serviço, revela ofensa aos deveres anexos ao princípio boa-fé objetiva e configura lesão injusta e intolerável à função social da atividade produtiva e à proteção do tempo útil do consumidor.

9. Na hipótese concreta, a instituição financeira recorrida optou por não adequar seu serviço aos padrões de qualidade previstos em lei municipal e federal, impondo à sociedade o desperdício de tempo útil e acarretando violação injusta e intolerável ao interesse social de máximo aproveitamento dos recursos produtivos, o que é suficiente para a configuração do dano moral coletivo.

10. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.737.412/SE, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 5/2/2019, DJe de 8/2/2019.)

(Grifou-se)

Ademais, não há como o Procon-MG eximir o Representado da responsabilidade pela não observância do tempo legal imposto para o início do efetivo atendimento, vez não ser permitido à autoridade administrativa, ressalvados alguns casos particulares, exercer a

discricionariedade sobre a aplicação de uma norma editada pelo Poder Legislativo, o qual fora constituído pela vontade popular. Tal causaria grave ameaça ao Princípio da Separação dos Poderes, além de poder configurar o tipo penal previsto no artigo 319 do Código Penal.

Ressalte-se não se ter notado durante o atendimento bancário que se encontrava em curso no momento da fiscalização qualquer intercorrência anormal, como por exemplo apagões ou interrupções de energia causados por acidentes ou forças naturais, que pudesse acionar a discricionariedade do órgão julgador.

Fazendo um adendo, é preciso salientar que os dias para os quais são esperados maior número de atendimentos - como as datas de pagamento de benefícios previdenciários - não se incluem nas hipóteses de intercorrências anormais, vez fazerem parte do cronograma do serviço bancário. Da mesma forma, para os dias seguintes aos que o serviço bancário teve que ser paralisado ou interrompido por algum motivo, é geralmente esperado um contingente maior de pessoas a procura do serviço bancário. Nessas situações, caberá à agência bancária se preparar para suprir a demanda esperada e assegurar o atendimento dos consumidores dentro do tempo de 15 (quinze) minutos.

A propósito, vale salientar que a instauração do presente procedimento fora motivada pela reclamação do Sr. J. R. V. R. O. M., na qual denunciada exatamente o descumprimento do tempo de espera pelo atendimento dos caixas convencionais. Segundo narrado pelo consumidor o tempo total de espera teria sido de 45 (quarenta e cinco) minutos (fls. 11/14).

Sobre o objeto, o tema encontra-se intrinsecamente relacionado à segurança durante o atendimento bancário, portanto, à falha na prestação do serviço fornecido pelo fornecedor, 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.

Acrescente-se ainda que a Lei n.º 14.235/2002 revela-se absolutamente razoável, como bem se posicionou o Procurador de Justiça Almir Aves Moreira, em decisão de processo administrativo semelhante, ao proferir voto em julgamento realizado pela Junta Recursal do Procon Estadual (Recurso 665.060/2006). Para tanto, pedimos vênias para transcrição de alguns trechos deste brilhante voto:

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)

Ademais, estando o *“tempo de exposição do consumidor em fila de espera para início do atendimento bancário”* intrinsecamente relacionado ao tema conector à proteção e segurança, não se confundindo com a atividade-fim das instituições financeiras, sua disciplina e regulamentação encontra-se inserida no campo de competência de o Estado legislar sobre o assunto, nos termos do art. 24 da CR/88.

A propósito, o próprio **Supremo Tribunal Federal** já reconheceu a prerrogativa até mesmo do Município para dispor sobre matérias que digam respeito à segurança e aos direitos dos consumidores em serviços bancários.

Vistos. HSBC BANK BRASIL S.A. – BANCO MÚLTIPLO interpõe recurso extraordinário (folhas 195 a 204) contra acórdão proferido pela Segunda Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, assim do: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI DISTRITAL Nº 2.547/2000. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. DEFESA DO CONSUMIDOR. TEMPO MÁXIMO DE PERMANÊNCIA DO CIDADÃO NAS FILAS BANCÁRIAS. MULTA. Em se tratando de normas destinadas à proteção do consumidor, patente a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VIII, CF), não havendo que se falar em inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 2.547/2000 por invasão de competência legislativa. Os serviços que as instituições bancárias colocam à disposição dos clientes estão regidos pelo CDC, eis que se inserem no conceito consagrado no § 2º, do art. 3º, da Lei nº 8.078/90. Não viola direito líquido e certo do impetrante a lavratura de auto de infração, com a conseqüente imposição de multa por descumprimento das normas constantes da Lei Distrital nº 2.547/2000, de acordo com o disposto no art. 5º do mesmo diploma legal. Recurso improvido” (folha 166). Opostos embargos de declaração (folhas 167/168), foram rejeitados (folhas 170 a 179). Insurge-se, no apelo extremo, fundado na alínea “a”, do permissivo constitucional, contra alegada contrariedade aos artigos 5º, incisos LXIX e LXX, 21, inciso VII, 22, inciso IX, 48, caput e inciso XIII, 163, inciso V e 192, inciso IV, da Constituição Federal, em razão de ter sido denegada a segurança que impetrou contra imposição de auto de infração que entende lavrado com fundamento em legislação inconstitucional. Processado sem contrarrazões (folha 207), o recurso foi admitido na origem (folhas 208 a 210), o que ensejou a subida dos autos a esta Corte. O recurso especial paralelamente interposto já foi definitivamente rejeitado pelo Superior Tribunal de Justiça (folhas 273 a 278). Decido. A irrisignação não merece prosperar. **E isso porque o acórdão recorrido aplicou ao caso a interpretação que esta Suprema Corte pacificou quanto ao tema ora em debate, qual seja, a plena possibilidade de que os Municípios editem legislação disciplinando o atendimento ao público em agências bancárias, dispondo até mesmo sobre o tempo máximo de espera em filas.** Nesse sentido, cito o seguinte precedente: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE nº 432.789/SC, Relator o Ministro Eros Grau, Primeira Turma, DJ de 7/10/05). Ressalte-se que, mais

recentemente, foi reconhecida a repercussão geral da matéria constitucional em tela, decidindo-se, quanto ao mérito, pela confirmação de tal orientação jurisprudencial já assentada nesta Corte, conforme a seguinte decisão monocrática: “1. A hipótese dos autos versa sobre a validade de lei municipal que dispõe sobre o tempo de espera de clientes em filas de bancos. O acórdão entendeu pela constitucionalidade da Lei 3.975/99 do Município de Chapecó. 2. Este Tribunal, no julgamento do RE 610.221, de minha relatoria, reconheceu a existência da repercussão geral da matéria para que os efeitos do art. 543-B do CPC possam ser aplicados. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse sentido: AC 1.124-MC, rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ 04.08.2006; AI 491.420-AgR, rel. Min. Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ 24.03.2006; AI 709.974-AgR, rel. Min. Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe 26.11.2009; RE 432.789, rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 07.10.2005; AI 347.717-AgR, rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, DJ 05.08.2005; AI 747.245-AgR, rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.2009; AI 574.296, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.2006; RE 559.650, rel. Min. Carlos Britto, DJe 02.12.2009. O acórdão recorrido não divergiu desse entendimento. 3. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário. Com base nessa decisão, julgo prejudicados os pedidos de ingresso como amici curiae formulado pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro (Petição STF 31.299/2010 – fls. 133-135) e pela Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN (Petição STF 40.545/2010 – fls. 155-163). Publique-se. Brasília, 27 de agosto de 2010” (RE nº 610.221/SC, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 18/10/10). Correta, pois, a decisão recorrida, a não merecer reparos. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 24 de agosto de 2011. Ministro DIAS TOFFOLI Relator (STF - RE: 601378 DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/08/2011, Data de Publicação: DJe-167 DIVULG 30/08/2011 PUBLIC 31/08/2011 REPUBLICAÇÃO: DJe-169 DIVULG 01/09/2011 PUBLIC 02/09/2011) (destacou-se)

Também, a respeito da constitucionalidade da Lei Estadual n.º 14.235/02, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já se posicionou no seguinte sentido:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO - DIREITO DO CONSUMIDOR - APELAÇÕES - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - INSTITUIÇÃO BANCÁRIA - LEIS ESTADUAIS 14.235/02 E 14.924/03 - CONSTITUCIONALIDADE - TEMPO DE ESPERA EM FILA E DISPONIBILIZAÇÃO DE CADEIRAS DE RODAS NA AGÊNCIA - REGULAMENTAÇÃO - DESNECESSIDADE - APRESENTAÇÃO DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A APLICAÇÃO DAS NORMAS - PENALIDADE - DESCONSIDERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL - IMPOSSIBILIDADE - PROCESSO ADMINISTRATIVO IRREGULAR - PROCEDÊNCIA DOS EMBARGOS - PRIMEIRO RECURSO PROVIDO - SEGUNDO RECURSO PREJUDICADO. - As leis estaduais 14.235/02 e 14.924/03 não invadem a competência exclusiva ou privativa da União, sendo, portanto, constitucionais. - A aplicação das leis estaduais 14.235/02 e 14.924/03, no tocante à

obrigatoriedade de entrega de senha para fiscalização do prazo de atendimento em agências bancárias, e de disponibilização de cadeiras de rodas, independe de regulamentação pelo Poder Executivo, posto que as referidas leis apresentam todos os elementos necessários para sua aplicação.

- Havendo previsão específica na legislação estadual, estabelecendo as penalidades cabíveis em caso de descumprimento do tempo máximo de atendimento, serão essas que deverão ser aplicadas pelos órgãos de defesa do consumidor.

- Constatado que o processo administrativo que culminou na formação do crédito executado ocorreu de forma irregular, porque baseado em norma que não se aplica ao caso, forçoso é o reconhecimento da nulidade da execução fiscal. (TJMG, Apelação Cível n.º 1.0024.09.587911-0/002, Rel. Des. Moreira Diniz, Julgada em 09/02/2017, Súmula publicada aos 17/02/2017;) (destacou-se)

No mesmo sentido, recente julgado do e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais reconheceu a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, dentre os quais estão incluídas as medidas que propiciem mais efetividade e segurança aos usuários de serviços bancários:

APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - INSTITUIÇÃO BANCÁRIA - MULTA ADMINISTRATIVA - NULIDADE DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - NÃO DEMONSTRADA - ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - RECONHECIDA - VALOR DA SANÇÃO - LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - OBSERVADOS - SENTENÇA MANTIDA. -A Certidão de Dívida Ativa goza de presunção legal de certeza e liquidez, pelo que constitui ônus do embargante a demonstração inequívoca da presença de qualquer nulidade do título. - É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, dentre os quais se incluem as medidas que propiciem mais efetividade e segurança aos usuários de serviços bancários. -Não cabe ao Judiciário analisar o mérito do processo administrativo impugnado, em respeito à discricionariedade da Administração Pública, sob pena de violação ao princípio da separação das funções do Estado, de modo que é de se reconhecer a regularidade do procedimento administrativo em que se constatou a prática de infrações e se determinou a aplicação de penalidade. - É possível o exame do valor da multa constante de autuações fiscais realizadas pelo PROCON, em atenção aos cânones da razoabilidade e da proporcionalidade. Inexistem razões jurídicas para a redução da sanção, quando atender ao princípio da legalidade e aos referidos postulados, não se descurando do notório caráter inibitório e sancionador. -Recurso não provido. (TJMG -Apelação Cível 1.0000.21.023154-4/001, Relator Des. Roberto Apolinário de Castro, 5ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 06/05/2021, Data de Publicação: DJe 10/05/2021 - Grifou-se).

Portanto, sem que sejam necessários maiores comentários, a Lei Estadual 14.235/02 é constitucional, eficaz e revela-se absolutamente razoável, sendo inquestionável a prática perpetrada pelo infrator de não atender o consumidor no prazo de 15 minutos.

Logo, diante do exposto, julgo SUBSISTENTE a infração cometida pelo fornecedor, referente à prática de não atender o consumidor no prazo legalmente estipulado.

3. DA CONCLUSÃO

Restou claro, portanto, que a infratora retro qualificada incorreu na prática infrativa do art. 1º da Lei Estadual nº 14.235/02; art. 6º, IV e art. 39, VIII, ambos da Lei Federal nº 8.078/90 e art. 12, IX, "a" do Decreto 2.181/97.

3.1 - Das penalidades aplicáveis

Tendo o Representado argumentado pela não observância às penalidades previstas na Lei Estadual 14.235/02, faz necessária uma breve exposição sobre as sanções aplicáveis ao caso.

Não obstante o disposto no artigo 5º da Lei Estadual 14.235/02, abaixo transcrito, as penalidades previstas não possuem correspondência com as regras da Lei nº 8.078/90, de observância obrigatória a todos os órgãos e esferas integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Art. 5º – O descumprimento do disposto nesta lei sujeita o estabelecimento infrator às seguintes penalidades:

I – advertência escrita;

II – multa de R\$5.320,00 (cinco mil trezentos e vinte reais) em caso de reincidência.

Nesse sentido, ainda que referida Lei Estadual tenha fixado a pena de advertência para só então, em caso de reincidência, permitir a incidência de multa ao infrator - mesmo assim, limitada a R\$5.320,00 (cinco mil trezentos e vinte reais) – referida reprimenda não encontra previsão dentre as possíveis penalidades colocadas à disposição das autoridades integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor, na repressão e reprimenda às infrações praticadas contra as relações de consumo.

A propósito, a Junta Recursal do Procon-MG já firmou entendimento sobre a inaplicabilidade da pena de advertência aos processos do Procon-MG, por não se encontrar elencada dentre as sanções administrativas do artigo 56 da Lei nº 8.078/90, abaixo transcrito:

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas

I - multa;

II - apreensão do produto;

III - inutilização do produto;

- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

Ainda no julgamento do **Recurso nº 16.481/2018**, foi consignado pela Junta Recursal do Procon-MG 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, “mesmo em caso de descumprimento de normas previstas em legislação especial.”

Conforme dito acima, sendo os demais microssistemas 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., cuja criação emana da Constituição Federal.

Ademais, as penalidades de cunho pecuniário serão fixadas segundo os 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**”.

Sendo assim, observados os limites mínimo e máximo estabelecidos pelo dispositivo retromencionado, competirá aos órgãos integrantes do SNPDC realizar, **segundo os critérios previstos na Lei nº 8.078/90**, o cálculo da multa. É o que dispõe o caput do artigo 57 do CDC:

Art. 57. A pena de multa, **graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo**, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos. (Redação dada pela Lei nº 8.656, de 21.5.1993)

Parágrafo único. A multa será 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. (Parágrafo

acrescentado pela Lei nº 8.703, de 6.9.1993)

Ademais, o Decreto nº 2.181/97 - que regulamenta o codex consumerista - dispões acerca das circunstâncias agravantes e atenuantes a serem consideradas pelas autoridades administrativas na mensuração das penas pecuniárias:

Art. 24. Para a imposição da pena e sua gradação, serão considerados:
I - as **circunstâncias atenuantes e agravantes**;
II - os **antecedentes do infrator**, nos termos do art. 28 deste Decreto.

Art. 25. Consideram-se circunstâncias atenuantes:

- I - a ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do fato;
- II - ser o infrator primário;
- III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo.
- III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo; (Redação dada pelo Decreto nº 10.887, de 2021)
- IV - a confissão do infrator; (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)
- V - a participação regular do infrator em projetos e ações de capacitação e treinamento oferecidos pelos órgãos integrantes do SNDC; e (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)
- VI - ter o fornecedor aderido à plataforma Consumidor.gov.br, de que trata o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015. (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

Art. 26. Consideram-se circunstâncias agravantes:

- I - ser o infrator reincidente;
- II - ter o infrator, comprovadamente, cometido a prática infrativa para obter vantagens indevidas;
- III - trazer a prática infrativa conseqüências danosas à saúde ou à segurança do consumidor;
- IV - deixar o infrator, tendo conhecimento do ato lesivo, de tomar as providências para evitar ou mitigar suas conseqüências;
- V - ter o infrator agido com dolo;
- VI - ocasionar a prática infrativa dano coletivo ou ter caráter repetitivo;
- VII - ter a prática infrativa ocorrido em detrimento de menor de dezoito ou maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência física, mental ou sensorial, interdidadas ou não;
- VIII - dissimular-se a natureza ilícita do ato ou atividade;
- IX - ser a conduta infrativa praticada aproveitando-se o infrator de grave crise econômica ou da condição cultural, social ou econômica da vítima, ou, ainda, por ocasião de calamidade.

Parágrafo único. Para fins de reconhecimento da circunstância agravante de que trata o inciso VI do caput, a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública manterá e regulamentará banco de dados, garantido o acesso dos demais órgãos e entidades federais,

estaduais, distritais e municipais de defesa do consumidor, com vistas a subsidiar a atuação no âmbito dos processos administrativos sancionadores. (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

Art. 28. Observado o disposto no art. 24 pela autoridade competente e respeitados os parâmetros estabelecidos no parágrafo único do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990, a pena de multa fixada considerará: (Redação dada pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

I - a **gravidade da prática infrativa;**

II - a **extensão do dano causado aos consumidores;**

III - a **vantagem auferida com o ato infrativo;**

IV - a **condição econômica do infrator;** e

V - a **proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.** (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

Art. 28-A. Na fixação da pena de multa, os elementos que forem utilizados para a fixação da pena-base não poderão ser valorados novamente como circunstâncias agravantes ou atenuantes. (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

Art. 28-B. Ato do Secretário Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública poderá estabelecer critérios gerais para: (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

I - a **valoração das circunstâncias agravantes e atenuantes, de que tratam os art. 25 e art. 26;** e (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

II - a **fixação da pena-base para a aplicação da pena de multa.** (Incluído pelo Decreto nº 10.887, de 2021)

Desta feita, a tentativa de estabelecer um montante fixo de multa para infrações no âmbito das relações de consumo, seja por meio de lei federal, estadual ou municipal, representa séria ofensa à Lei 8.078/90 e ao Decreto 2.181/97, os quais trazem os parâmetros impostos aos órgãos integrantes do SNDC para a fixação de multas. Saliente-se que tais diplomas legais provêm da própria Constituição Federal e, por isso, não podem ser sobrepostos por outros atos normativos, sobretudo quando oriundos das esferas estaduais e municipais.

Sendo assim, ao estabelecer um montante fixo R\$5.320,00 (cinco mil, trezentos e vinte reais) para multas pelo tempo de espera superior a 15 minutos – cuja hipótese não precisaria sequer ter sido prevista para configurar ofensa ao *codex* consumerista - a Lei Estadual 12.265/02 impede a aplicação dos critérios legais estabelecidos na Lei 8.078/90 e no Decreto 2.181/97. Desta feita, não seria possível à autoridade administrativa considerar, na mensuração da multa, **gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor.**

Ademais, a fixação da multa em valor certo e invariável para determinada infração - selecionada pelo legislador - causaria um cenário de injustiça, vez que penalizaria instituições financeiras de maior e menor poderio econômico com o recolhimento da mesma quantia, sem ainda considerar outras circunstâncias agravantes e atenuante verificáveis em cada caso.

Acrescente-se ainda que o estabelecimento de penalidades diversas pelas esferas legislativas estaduais, para determinadas infrações às relações de consumo, provocaria um desequilíbrio no pacto federativo. Isso porque, para as mesmas infrações praticadas em Estados diferentes, teríamos penalidades diversas. Além disso, referida disparidade ainda seria capaz de gerar um desequilíbrio econômico entre os entes federativos, vez que as instituições financeiras poderiam optar por concentrar suas atividades em determinadas regiões do país.

Desta feita, a aplicação das penalidades e parâmetros previstos no *codex* consumerista se faz necessária à uniformização das reprimendas aplicáveis às infrações cometidas no âmbito das relações de consumo, independentemente de onde ocorram.

Diante dos motivos acima expostos, restam afastadas a possibilidade de se aplicar a pena de advertência, bem como a eventual limitação da multa ao limite fixados pela Lei Estadual 14.235/02.

3.2 - Da aplicação da multa

Isto posto, passo a aplicação da dosimetria da multa, levando em consideração a natureza da infração, a condição econômica e a vantagem auferida, aplico à infratora 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 57/22, passo à graduação da pena administrativa.

a) A infração que enseja essa sanção administrativa, em observância à Resolução PGJ n.º 57/22, figura no grupo 3, em razão de sua gravidade, natureza e potencial ofensivo, conforme descrito no Formulário de Fiscalização.

Nesse ponto, ressalte-se que o tempo de espera por atendimento superior ao estabelecido legalmente, implica na ameaça à segurança pessoal e patrimonial dos consumidores, pelo que se justifica a aplicação do Fator 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 da infratora, 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 57/22.

O Representado apresentou à fl. 54 documento denominado "DRE Unidade #10", relativo ao ano de 2022, no qual apontou um Faturamento Bruto de R\$ 13.000.172,92 (treze milhões, cento e setenta e dois reais e noventa e dois centavos) para a Agência 0084 da Caixa Econômica Federal.

Todavia, infere saber que o Relatório de Demonstrações Contábeis Individuais e Consolidadas, obtido no site do Banco Caixa, que a instituição financeira atingiu em 2022 um lucro líquido de R\$ 9,8 bilhões (<https://www.fenae.org.br/portal/fenae-portal/caixa->

[apresenta-lucro-liquido-de-r-9-8-bilhoes-em-2022.htm](#)).

Sendo assim, conforme o Demonstrativo do Resultado do Exercício referente ao ano de 2022 apresentado à fl. 43-v, arbitro sua receita bruta com base na Receita da Intermediação Financeira, no valor de R\$ 155.384.554.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões, trezentos e oitenta e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil reais). Considerando que a infratora possuía, no ano de 2022, 3.372 (três mil trezentos e setenta e duas) agências bancárias espalhadas por todo o Brasil (fl. 44-v), arbitro sua receita bruta em R\$ 46.080.828,59 (quarenta e seis milhões, oitenta mil, oitocentos e vinte e oito reais e cinquenta e nove centavos).

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 e apresentou lucros expressivos e rentabilidade alta no ano de 2022, a despeito do cenário econômico adverso que o país tem atravessado.

Feitas estas considerações e com base no Demonstrativo de Resultado Financeiro apresentado pela Representada, calculo a receita mensal média no valor de R\$ 3.840.069,05 (três milhões, oitocentos e quarenta mil, sessenta e nove reais e cinco centavos) o qual 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 57/22, motivo pelo qual fixo o *quantum* da pena-base no valor de R\$ 120.202,07 (cento e vinte mil, duzentos e dois reais e sete centavos), conforme se depreende da planilha de cálculos anexa, nos termos do art. 27 da Resolução PGJ n.º 57/22.

e) Reconheço a circunstância atenuante referente à primariedade, motivo pelo qual diminuo a pena-base em 1/6 (um sexto), nos termos do art. 29, §1º, I, da Resolução PGJ n.º 57/22, resultando no valor de R\$ 100.168,39 (cem mil, cento e sessenta e oito reais e trinta e nove centavos).

f) Reconheço as circunstâncias agravantes previstas nos incisos III e VI do §2º no artigo 29 da Resolução PGJ n.º 57/22, pelo que aumento a pena em 1/6 (um sexto), totalizando o *quantum de* R\$ 116.863,13 (cento e dezesseis mil, oitocentos e sessenta e três reais e treze centavos), eis que a prática infrativa: traz consequências danosas à segurança do consumidor; causa dano coletivo e possui caráter repetitivo.

Desse modo, fixo a MULTA DEFINITIVA no valor de R\$ 116.863,13 (cento e dezesseis mil, oitocentos e sessenta e três reais e treze centavos).

ISSO POSTO, determino:

1) a intimação da Representada no endereço indicado à fl. 02 dos autos, para que, no prazo de 10 dias úteis, a contar do recebimento da notificação:

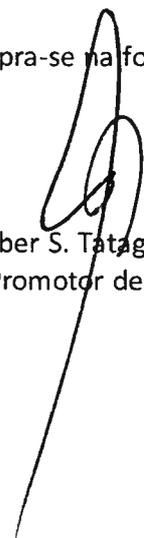
a) recolha à conta do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, o percentual de 90% do valor da multa fixada acima, isto é, o valor de **R\$ 105.176,81 (cento e cinco mil cento e setenta e seis reais e oitenta e um centavos)**, por meio de boleto, nos termos do parágrafo único do art. 36 da Resolução PGJ nº 57/22, 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 do art. 33, §1º, da Resolução PGJ n.º 57/22;

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, 10 de janeiro de 2024.


Glauber S. Tatagiba do Carmo
Promotor de Justiça

PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA			
ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA			
Dezembro de 2023			
Infrator	Caixa Econômica Federal - Agência nº 0084		
Processo	PA nº 0024.23.011040-5		
Motivo	Auto de Infração nº 23.03385		
1 - RECEITA BRUTA			R\$ 46.080.828,58
Porte =>	Grande Porte	12	R\$ 3.840.069,05
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\$ 120.202,07
Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%			R\$ 60.101,04
Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%			R\$ 180.303,11
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 30/11/2023			261,13%
Valor da UFIR com juros até 30/11/2023			3,8428
Multa mínima correspondente a 200 UFIRs			R\$ 768,55
Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs			R\$ 11.528.311,49
Multa base			R\$ 120.202,07
Multa base reduzida em 1/6 – art. 29, § 1º da Resolução PGJ nº 57/22			R\$ 100.168,39
Acréscimo de 1/6 – art. 29, § 2º da Resolução PGJ nº 57/22			R\$ 116.863,13
90% do valor da multa máxima (art. 36 Res PGJ nº 57/22)			R\$ 105.176,81

PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA			
ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA			
Dezembro de 2023			
Infrator	Caixa Econômica Federal		
Processo	PA 0024.23.011040-5		
Motivo	Auto de Infração nº 23.03385		
1 - RECEITA BRUTA			R\$ 46.080.828,58
Porte =>	Grande Porte	12	R\$ 3.840.069,05
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\$ 120.202,07
Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%			R\$ 60.101,04
Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%			R\$ 180.303,11
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 30/11/2023			261,13%
Valor da UFIR com juros até 30/11/2023			3,8428
Multa mínima correspondente a 200 UFIRs			R\$ 768,55
Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs			R\$ 11.528.311,49
Multa base			R\$ 120.202,07
Multa base reduzida em 1/6 – art. 29, § 1º da Resolução PGJ nº 57/22			R\$ 100.168,39
Acréscimo de 1/6 – art. 29, § 2º da Resolução PGJ nº 57/22			R\$ 116.863,13
90% do valor da multa máxima (art. 36 Res PGJ nº 57/22)			R\$ 105.176,81