

Processo Administrativo nº 0024.20.015246-0

Representado: Banco Bradesco S.A.

## DECISÃO ADMINISTRATIVA

### 1 – DO RELATÓRIO

A Agência nº 2465 do Banco Bradesco S.A., situada na Avenida Cristiano Machado, nº 2120, Bairro Cidade Nova, CEP 31170-184, Belo Horizonte/MG, inscrita no CNPJ sob o n.º 60.746.948/2728-99, foi fiscalizada pelo PROCON ESTADUAL no dia 08/05/2020, às 11 (onze) horas, com intuito de se verificar as medidas preventivas e de contenção do contágio pelo Novo Coronavírus (Covid-19) durante a prestação dos serviços bancários disponibilizados ao público consumidor de maneira geral. Em decorrência do trabalho de fiscalização, teriam sido constatadas falhas no tocante ao resguardo da saúde e segurança do consumidor que buscava a prestação de serviços bancários, motivo pelo qual o estabelecimento foi autuado, sendo descrita a seguinte irregularidade:

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

Também, foram realizadas as seguintes observações:

- 1) Em caso de autuação, o agente fiscal deverá descrever os motivos apresentados pelo preposto sobre a diminuição do número de funcionários:

Hoje trabalha com 50% do efetivo;

- 2) Horário de atendimento ao público: 10h00 às 14h00;

- 3) Há horário específico para atendimento prioritário e grupo de risco? Caso positivo, qual?

8h00 às 10h00

**Mais observações:** Não constatou a presença de um funcionário monitorando a fila do lado externo para evitar a aglomeração de pessoas.

Houve registro fotográfico pelos agentes fiscais às fls. 07/09.

A Autuada foi notificada no próprio auto de fiscalização, para apresentação de defesa nos termos dos arts. 42 e 44 do Decreto 2.181/97, de cópia do estatuto atualizado e da Demonstração do Resultado do Exercício referente ao ano de 2019.

Embora devidamente notificado, o Banco Bradesco deixou de apresentar defesa, conforme certificado à fl. 9-v.

Acostou-se às fls. 12/13 DRE e quantitativo de agências do Banco Bradesco, referentes ao ano de 2019.

O Banco foi instado a se manifestar sobre eventual interesse em firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e Transação Administrativa (TA), cujas minutas encontram-se acostadas às fls. 15/17 Além disso, foi oportunizada prazo próprio e sucessivo de 10 dias úteis para apresentação de Alegações Finais, em caso de negativa de acordo (fl. 22).

Assim, vieram as Alegações Finais (fls. 47/49), juntamente dos documentos de fls. 50/54.

Em sede de alegações finais, o Banco Bradesco alegou o seguinte: que cumpre veemente as legislações vigentes, bem como as recomendações da OMS e Ministério da Saúde, sob o objetivo de não ocasionar aglomerações; que a agência bancária cumpre com todos os protocolos de segurança e COVID-19, visando garantir o bem-estar dos consumidores e colaboradores que a imposição do distanciamento mínimo impossibilita o ingresso de um número ilimitado de clientes;

Ademais, arguiu que o atendimento no interior da agência bancária estaria sendo realizado apenas em situações excepcionais, em razão da existência de outros canais de atendimento ao consumidor.

Aduziu que no dia da fiscalização, as agências do Banco Bradesco, de uma forma geral, estavam cumprindo o protocolo COVID 19, mediante a adoção das seguintes medidas: colocação de avisos sobre o horário de funcionamento; adoção de plano de contingência de limpeza e medidas sanitárias, disponibilização de material de higiene e desinfecção; disponibilização de funcionários organizando as filas; estabelecimento de limitação de pessoas no interior das agências; e estabelecimento de preferência para o trabalho em home office.

Ao final, pugnou pelo cancelamento do presente processo administrativo.

É o necessário relatório.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

Relatados os autos, passo ao julgamento administrativo dos fatos, com base na Lei 8.078/90, no Decreto 2.181/97, na Resolução PGJ nº 57/2022, e nas demais normas regulamentares aplicáveis ao caso.

### **2.1 Do mérito**

A presença de aglomeração de pessoas na fila para espera do atendimento bancário, ainda que do lado externo da agência infringe o direito à segurança e às medidas sanitárias e de distanciamento impostas durante o período pandêmico.

Ressalte-se que a aglomeração, devidamente registrada pelos agentes do Procon-MG, foi verificada na parte externa da agência bancário, porém em frente à fachada da mesma, portando em sua extensão. Desta feita, teria sido plenamente possível ao Representado

exercer o controle e orientação dos clientes ali posicionados, os quais aguardavam o atendimento bancário.

Assim, tendo a aglomeração se dado em razão da prestação do serviço ofertado, cabe ao Representado assumir o risco da atividade desenvolvida.

Salienta-se 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).

Todo estabelecimento comercial e/ou bancário, frequentado por considerável número de pessoas, se tornou potencialmente nocivo à saúde dos consumidores que buscavam a prestação dos serviços ali disponibilizados durante a pandemia ocasionada pela Covid-19. Tanto é que foi adotado o fechamento do comércio, em escala mundial, mantendo-se apenas as atividades e prestações de serviços considerados essenciais.

Vale ressaltar que durante o período vivenciado à época dos fatos, até mesmo um simples aperto de mãos se tornou uma atitude ameaçadora à saúde, portanto, em estabelecimentos onde ocorriam ampla circulação de pessoas distendeu-se criticamente o risco.

O mesmo ocorreu em outros estabelecimentos, como supermercados, que não são enquadrados como atividade potencialmente perigosas e nocivas à saúde, muito pelo contrário. No entanto, na hipótese de não cumprimento das regras sanitárias de prevenção editadas para o combate ao Novo Coronavírus, poderiam causar danos à saúde da população.

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.

A aglomeração verificada em frente à fachada da agência foi comprovada através das imagens fotográficas acostadas às fls. 07/09, demonstrando, portanto, 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 imanente ao dever de obediência às normas técnicas e de segurança, decorrendo a responsabilidade do simples fato de dispor-se alguém a realizar atividade de executar determinados serviços. Em suma, os riscos do empreendimento correm por conta do fornecedor (de produtos e serviços) e não do consumidor. (Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 402) **(Destacou-se)**.

Cabe dizer que a Representada teria mecanismos para prever o número de usuários que buscariam seus serviços em determinados dias, tais como aqueles programados para pagamentos específicos, o que lhe possibilitaria fazer uma estimativa da quantidade de consumidores que enfrentariam suas filas em datas determinadas, possibilitando o aumento do quadro de funcionários/colaboradores nesses dias de maior demanda.

Desta feita, não é desarrazoado exigir-lhe a adoção de todas as providências possíveis para impedir a formação de aglomerações durante a espera pela prestação do serviço ofertado.

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)**

Vale registrar aqui que, conforme informações prestadas pela Representada, a agência contava com apenas 50% de seu efetivo, e os atendimentos ao público estariam sendo disponibilizados das 08:00 às 10:00 para os grupos de risco, e das 10:00 às 14:00 horas (fl. 05).

Ora, como evitar a aglomeração entre os consumidores com a agência realizando atendimento em horário reduzido e somente com a presença de 50% dos seus colaboradores? E justamente em momento de grande aumento da demanda! A conduta deveria ser inversa:

extensão do horário de atendimento e um esforço da totalidade dos funcionários/colaboradores no atendimento daqueles consumidores que se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade.

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

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

“Não se pode esquecer que os que enfrentam filas são, em regra, pessoas carentes de proteção e, individualmente, não estão em condições de fazer valer seus direitos. Não têm forças para, isoladamente, determinar certas mudanças, mormente por não poderem, em algumas situações, exercer o direito de opção. Afinal, o vínculo com a instituição financeira não se forma, em muitos casos, por escolha do consumidor – daquele que enfrenta a fila. O consumidor fica obrigado a se relacionar com o banco em virtude de vontade de terceiro, como ocorre nos pagamentos de salários, de vencimentos, de pensões, de títulos, de contas etc., pois nessas hipóteses são os empregadores e os credores que definem o banco que realizará a operação, a cujas vontades se sujeitam os empregados, pensionistas e devedores. E, como se sabe, os empregadores e credores que contratam os serviços bancários dificilmente enfrentam filas. Essa é uma peculiaridade que confirma a necessidade de se proteger essa camada da população menos privilegiada, inclusive porque o artigo 192 da Constituição Federal, ao dispor que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a servir aos interesses da coletividade, deixa a entender que tal atividade não pode ser compreendida como um simples segmento da ordem econômica, sob a só influência das regras da livre concorrência, liberdade do seu exercício e da oferta e da procura. As instituições financeiras, diante de sua importância no desenvolvimento do País, estão “vinculadas ao cumprimento de função social” (José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. RT, 7ª ed., p. 692). É por isso que o serviço bancário – que é de relevância social – não pode ser comparado aos setores da atividade estritamente privada, na qual o equilíbrio da relação entre fornecedor e consumidor é estabelecido pelo princípio da oferta e da procura, diante das opções que existem no mercado. Sendo assim, a Lei Estadual n.º 14.235/2002 guarda compatibilidade com o conteúdo do princípio da isonomia, justamente por existirem circunstâncias que tornam as instituições financeiras desiguais se comparadas com os demais prestadores de serviços privados, pois, conforme salientado, as atividades bancárias são exercidas em um contexto fático-jurídico em que o princípio da oferta e da procura se apresenta mitigado, inviabilizando a opção do usuário, mitigação que não se verifica nos demais segmentos econômicos privados. Elas também se distinguem dos prestadores de serviço público (saúde, seguridade social e justiça) por terem natureza econômica e finalidade lucrativa, o que legitima o tratamento diferenciado (STF – RE n.º 432.789-9-SC).

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

*(Destacou-se)*

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

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

**Diante do exposto, julgo SUBSISTENTE, a infração referente à aglomeração de pessoas na fila do lado externo da agência bancária.**

### **3 - CONCLUSÃO**

Restou claro, portanto, que o infrator acima qualificado incorreu em prática infrativa do art. 6º, I, art. 8º, caput e art. 39, VIII da Lei Federal 8.078/90 c/c art. 7º, §2º da Deliberação do Comitê Extraordinário Covid – 19 nº 17/20.

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 57/2022, 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, pelo que aplico fator de pontuação 3.

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

c) Por fim, com o intuito de se comensurar a condição econômica do infrator, dever-se-á considerar a sua receita mensal média, o que o fazemos com base na receita bruta, nos termos do art. 24, da Resolução PGJ nº 57/2022.

Sendo assim, diante da ausência do Demonstrativo do Resultado do Exercício referente ao ano de 2019 solicitado ao Representado, arbitro sua receita bruta com base na Receita da Intermediação Financeira, no valor de R\$ 133.222.229.000,00 (cento e trinta e três bilhões, duzentos e vinte e dois milhões, duzentos e vinte e nove mil). Considerando que o infrator possuía, no ano de 2019, 4.478 (quatro mil, quatrocentos e setenta e oito) agências bancárias espalhadas por todo o Brasil, arbitro sua receita bruta em R\$ 29.750.386,10 (vinte e nove milhões, setecentos e cinquenta mil, trezentos e oitenta e seis reais e dez centavos).

Embora aqui seja feita uma análise da condição econômica da agência que foi autuada por incorrer em alguma prática infrativa, cumpre ressaltar que o Banco Bradesco está entre os cinco maiores bancos nacionais e apresentou lucros expressivos e rentabilidade alta no ano de 2019.

A saber, infere-se do Relatório de Análise Econômica e Financeira do 4º Trimestre de 2019, obtido no site <https://www.bradeskori.com.br/informacoes-ao-mercado/central-de-resultados/>, que o Banco Bradesco atingiu um lucro líquido recorrente de R\$ 6,6 bilhões (<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/80f2e993-0a30-421a-9470-a4d5c8ad5e9f/210e44a9-1a75-40f7-a6c7-69feef779d23?origin=1>).

Consta em *site* que “Em 2019, o lucro líquido do Bradesco foi recorde. Totalizou R\$ 25,887 bilhões, aumento de 20% em relação aos R\$ 21,564 bilhões apurados no exercício de 2018” (<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/02/05/bradesco-lucro-liquido-recorrente-e-de-r-6645-bi-no-4-tri-14-ante-um-ano.htm#:~:text=Em%202019%2C%20o%20lucro%20l%C3%ADquido,apurados%20no%20exerc%C3%ADcio%20de%202018>). 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.

Feitas estas considerações e com base no Demonstrativo de Resultado Financeiro apresentado pela Representada, calculo a receita mensal média no valor de R\$ 2.479.198,84 (dois milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, cento e noventa e oito reais e oitenta e quatro 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\$ 79.375,97 (setenta e nove mil, trezentos e setenta e cinco reais e noventa 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 da primariedade, motivo pelo qual diminuo a pena-base em 1/6 (um sexto), nos termos do art. 29, II, da Resolução PGJ n.º 57/22, resultando no valor de R\$ 66.146,64 (sessenta e seis mil, cento e quarenta e seis reais e sessenta e quatro centavos).

f) Reconheço as circunstâncias agravantes previstas nos incisos III, VI e IX do art. 29 da Resolução PGJ n.º 57/22, pelo que aumento a pena em 1/3 (um terço), totalizando o

*quantum de* R\$ 88.195,52 (oitenta e oito mil, cento e noventa e cinco reais e cinquenta e dois centavos), eis que a prática infrativa: provoca danos à segurança e à saúde do consumidor; causa dano coletivo e possui caráter repetitivo; foi praticada em momento de calamidade pública provocada pela pandemia.

Desse modo, fixo a **MULTA DEFINITIVA** no valor de R\$ 88.195,52 (oitenta e oito mil, cento e noventa e cinco reais e cinquenta e dois centavos).

**ISSO POSTO, determino:**

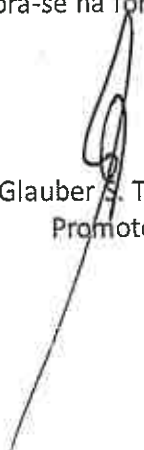
1) a intimação da Representada no endereço indicado à fl. 02 dos autos, para que, no prazo de 10 dias úteis, a contar do recebimento da notificação:

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\$ 79.375,97 (setenta e nove mil, trezentos e setenta e cinco reais e noventa e sete 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 dos art. 33, §1º, da Resolução 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.

  
Glauber S. Tatagiba do Carmo  
Promotor de Justiça

Belo Horizonte, 28 de abril de 2023.



<b>PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA</b>			
ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA			
Abril de 2023			
Infrator	Banco Bradesco S.A.		
Processo	0024.20.015246-0		
Motivo	Auto de Infração 326.20		
<b>1 - RECEITA BRUTA</b>			<b>R\$ 29.750.386,10</b>
Porte =>	Grande Porte	12	R\$ 2.479.198,84
<b>2 - PORTE DA EMPRESA (PE)</b>			
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
<b>3 - NATUREZA DA INFRAÇÃO</b>			
a	Grupo I	1	<b>3</b>
b	Grupo II	2	
c	Grupo III	3	
d	Grupo IV	4	
<b>4 - VANTAGEM</b>			
a	Vantagem não apurada ou não auferida	1	<b>1</b>
b	Vantagem apurada	2	
<b>Multa Base = PE + (REC BRUTA / 12 x 0,01) x (NAT) x (VAN)</b>			<b>R\$ 79.375,97</b>
<b>Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%</b>			<b>R\$ 39.687,98</b>
<b>Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%</b>			<b>R\$ 119.063,95</b>
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 31/03/2023			252,92%
Valor da UFIR com juros até 31/03/2023			3,7554
<b>Multa mínima correspondente a 200 UFIRs</b>			<b>R\$ 751,08</b>
<b>Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs</b>			<b>R\$ 11.266.223,66</b>
Multa base			R\$ 79.375,97
Multa base reduzida em 1/6 – art. 25 do Dec. 2181/97			R\$ 66.146,64
Acréscimo de 1/3 – art. 26 Decreto 2.181/97 (art. 29 da Res PGJ 57)			R\$ 88.195,52
90% do valor da multa máxima (art. 37 Res PGJ nº 14/19)			R\$ 79.375,97

