

Processo Administrativo nº 0024.20.007027-4

Representado: Caixa Econômica Federal

DECISÃO ADMINISTRATIVA

1. DO RELATÓRIO

A Agência nº 3552 da Caixa Econômica Federal, situada na Avenida Olinto Meireles, nº 2600, bairro Milionários, CEP 30.620-330, Belo Horizonte/MG, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.360.305/3552-39, foi fiscalizada pelo PROCON ESTADUAL no dia 22/04/2020, às 12 (doze) horas de 02 (dois) minutos, com intuito de se verificar a qualidade na prestação dos serviços bancários disponibilizados ao público consumidor de maneira geral. Em decorrência do trabalho de fiscalização, foram constatadas falhas, motivo pelo qual o estabelecimento foi autuado, sendo 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.

Nos cartazes afixados a distância entre as pessoas era de 1,00 (um metro) e também na fila externa à agência havia aglomeração de pessoas (item 3) (Lei nº 8.078/90, art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII, c/c Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20, art. 7º, § 2º);

2. O fornecedor não disponibiliza contato telefônico e e-mail para agendamento de atendimento exclusivamente com hora marcada, como forma de evitar aglomerações no exterior das agências (item 7) (art. 2º, Parágrafo Único da Lei Estadual nº 23.636/20).

Ao final, os fiscais fizeram as seguintes observações:

O gerente informa que trabalha com 30% do efetivo para evitar aglomeração de funcionários dentro da agência, os outros 70% trabalham remotamente.

Horário de atendimento ao público: 10 às 14h.

Não há horário específico para atendimento prioritário ao grupo de risco.

A Caixa Econômica Federal foi notificada no próprio auto de fiscalização, através do Gerente Geral, 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.

Constam, anexadas às fls. 08/14, imagens fotográficas registradas da parte interna e externa da Agência nº 3552 da Caixa Econômica Federal.

O Fornecedor, apesar de notificado a apresentar defesa, ficou-se inerte.

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. 21/23. Além disso, lhe foi oportunizada a apresentação de Alegações Finais, para o caso de não ter o infrator interesse na celebração de Acordo (fl. 20).

Todavia, o Fornecedor novamente manteve-se inerte.

É o necessário relatório.

2. DO MÉRITO

Segue o julgamento administrativo das práticas infrativas apuradas no Auto de Infração n.º 312.20.

As infrações imputadas ao Banco correspondem aos **itens "3" e "7"** do Auto de Infração, pois verificou-se que o fornecedor mantém cartazes afixados informando a distância entre as pessoas de 1,00 (um metro), na fila externa à agência havia aglomeração de pessoas, e não havia contato telefônico e indicação de e-mail para agendamento de atendimento exclusivamente com hora marcada, como forma de evitar aglomerações no exterior das agências.

Registre-se, de início, que a Caixa Econômica Federal não está prestando nenhuma benesse a quem quer que seja. A instituição celebrou contrato com a União onde recebe R\$0,80 (oitenta centavos) por benefício pago, excluindo desse serviço qualquer outra instituição financeira.

Com isso, e através da denominada "Poupança Social Digital", pretendia a Reclamada a consecução de estratégia visando aumentar a bancarização da população, angariando clientes para fazer frente a outras instituições financeiras, dado o grande volume de benefícios a serem pagos (auxílio emergencial), isso, mesmo às custas do sofrimento e risco a saúde daqueles cidadãos que se encontravam em condição de extrema vulnerabilidade.

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).

No que diz respeito ao Fornecedor estar sujeito ao comando do artigo 6º do *codex* consumerista, mesmo não sendo fornecedor de produtos perigosos e nocivos à saúde, frisa-se a necessidade da análise dentro do contexto atualizado, após a declaração da pandemia pela Organização Mundial da Saúde.

Isso porque, todo estabelecimento comercial e/ou bancário, frequentado por considerável número de pessoas, no pior momento da pandemia causada pelo coronavírus, se tornou potencialmente nocivo à saúde dos consumidores que buscam a prestação dos serviços ali disponibilizados. Tanto é que foi adotado o fechamento do comércio, em escala mundial, mantendo-se apenas as atividades e prestações de serviços considerados essenciais.

À época, 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 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 imanente ao dever de obediência às

normas técnicas e de segurança, decorrendo a responsabilidade do simples fato de dispor-se alguém a realizar atividade de executar determinados serviços. Em suma, os riscos do empreendimento correm por conta do fornecedor (de produtos e serviços) e não do consumidor. (Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 402) (Destacou-se).

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

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

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

É inquestionável 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 ou usuários de modo geral.

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

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

Em decisão do STF, prolatada em 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 à determinação 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.

Logo, em razão do papel que desempenha como agente do Governo Federal na execução de políticas de cunho social, espera-se da instituição, assim como dos demais bancos, rígido compromisso na repressão à COVID-19 durante a prestação do serviço ao público.

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

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

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

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

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

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

Registra-se que, conforme informações prestadas pela Representada, a agência contava com apenas 30% de seu efetivo, já que 70% dos funcionários estariam em home office, bem como que os atendimentos ao público estariam sendo disponibilizados das 10:00 às 14:00 horas (fl. 5).

Ora, como garantir uma distância segura entre os consumidores se a agência abre em horário reduzido e somente com a presença de 30% 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.

Pouco importa se 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, a CAIXA não pode se eximir da responsabilidade por fato criado em razão de “evento” por si convocado e/ou gerenciado, para cuja prestação do serviço bancário recebe da devida contraprestação pecuniária dos cofres públicos.

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

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

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

É possível afirmar que os agendamentos para o pagamento do auxílio emergencial passaram a equivaler a convocações de verdadeiras reuniões (não obstante estejam proibidas por disposição do art. 2º, I da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19/20), devido ao grande número de pessoas desempregadas e trabalhadores informais que passaram, cada dia mais, a depender do “coronavoucher” para a manutenção da própria subsistência e de suas famílias.

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

Não se deve transferir a responsabilidade ao consumidor, a quem deveria assegurar a devida proteção durante a espera e execução dos serviços bancários.

Todavia, restará aqui afastada qualquer possibilidade de se aplicar a excludente da

responsabilidade prevista no inciso II do §3º do artigo 14 do *codex* consumerista, dado que o Banco não adotou as providências necessárias para evitar as consequências lesivas do evento cuja gestão lhe cabia.

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

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

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

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

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO BANCO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. ÔNUS PROBANTE DO FORNECEDOR. ART. 14, § 3º, DO CDC. APELO NÃO PROVIDO. 1. Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor nos casos envolvendo instituições financeiras, a teor do disposto no Enunciado nº 297, da Súmula do STJ. 2. A responsabilidade do fornecedor pelos possíveis prejuízos causados ao consumidor, em razão dos serviços prestados, é objetiva, nos termos do disposto no art. 14, do CDC, assumindo para si o ônus do risco de sua atividade, além de

ser desnecessária a demonstração de culpa e dolo. 3. Constitui ônus do fornecedor demonstrar que prestou o serviço sem vício ou que ele decorreria de ato de terceiro ou culpa exclusiva do consumidor, conforme disposto no art. 14, § 3º, do CDC. 4. Não há como afastar a responsabilidade do banco, se não constam nos autos elementos que demonstrem que agiu com cautela e em observância aos critérios necessários ao celebrar os contratos de crédito bancário. 5. Apelo não provido. (TJ-DF 07045546320178070003 DF 0704554-63.2017.8.07.0003, Relator: ARNOLDO CAMANHO, Data de Julgamento: 07/03/2018, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 13/03/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada) (Destacou-se)

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

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

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

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

Não se pode esquecer que os que enfrentam filas são, em regra, pessoas carentes de proteção e, individualmente, não estão em condições de fazer valer seus direitos. Não têm forças para, isoladamente, determinar certas mudanças, mormente por não poderem, em algumas situações, exercer o direito de opção. Afinal, o vínculo com a instituição financeira não se forma, em muitos casos, por escolha do consumidor – daquele que enfrenta a fila. O consumidor fica obrigado a se relacionar com o banco em virtude de vontade de terceiro, como ocorre nos pagamentos de salários, de vencimentos, de pensões, de títulos, de contas etc., pois nessas hipóteses são os empregadores e os credores que definem o banco que realizará a operação, a cujas vontades se sujeitam os empregados, pensionistas e devedores. E, como se sabe, os empregadores e credores que contratam os serviços bancários dificilmente enfrentam filas. Essa é uma peculiaridade que confirma a necessidade de se proteger essa camada da população menos privilegiada, inclusive porque o artigo 192 da Constituição

Federal, ao dispor que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a servir aos interesses da coletividade, deixa a entender que tal atividade não pode ser compreendida como um simples segmento da ordem econômica, sob a só influência das regras da livre concorrência, liberdade do seu exercício e da oferta e da procura. As instituições financeiras, diante de sua importância no desenvolvimento do País, estão “vinculadas ao cumprimento de função social” (José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. RT, 7ª ed., p. 692). É por isso que o serviço bancário – que é de relevância social – não pode ser comparado aos setores da atividade estritamente privada, na qual o equilíbrio da relação entre fornecedor e consumidor é estabelecido pelo princípio da oferta e da procura, diante das opções que existem no mercado. Sendo assim, a Lei Estadual n.º 14.235/2002 guarda compatibilidade com o conteúdo do princípio da isonomia, justamente por existirem circunstâncias que tornam as instituições financeiras desiguais se comparadas com os demais prestadores de serviços privados, pois, conforme salientado, as atividades bancárias são exercidas em um contexto fático-jurídico em que o princípio da oferta e da procura se apresenta mitigado, inviabilizando a opção do usuário, mitigação que não se verifica nos demais segmentos econômicos privados. Elas também se distinguem dos prestadores de serviço público (saúde, seguridade social e justiça) por terem natureza econômica e finalidade lucrativa, o que legitima o tratamento diferenciado (STF – RE n.º 432.789-9-SC).

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

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

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

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

(...)

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

V – determinar aos estabelecimentos comerciais e de serviços que permanecerem abertos que estabeleçam horários ou setores exclusivos para

atendimento ao grupo de clientes que, por meio de documento ou autodeclaração, demonstrem: a) possuir idade igual ou superior a sessenta anos; b) portar doença crônica, tais como diabetes, hipertensão, cardiopatias, doença respiratória, pacientes oncológicos e imunossuprimidos; c) for gestante ou lactante.

(...)

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

Em decorrência do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20, o Prefeito de 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. (grifou-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.

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

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

No tocante à imposição de 1,5m (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.

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 primeira infração autuada, 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 infrações cometida pela fornecedora, referente aos Itens “3” e “7” do formulário de fiscalização dos serviços bancários/Covid-19.

3. DA CONCLUSÃO

Restou claro, portanto, que o infrator retro qualificado incorreu na prática infrativa do art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII, da lei nº 8.078/90, c/c Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20; art. 7º, § 2º; art. 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) A infração que enseja essa sanção administrativa, em observância à Resolução PGJ n.º 14/19, figura no grupo 1, em razão de sua gravidade, natureza e potencial ofensivo (art. 21, III), pelo que aplico fator de pontuação 1.

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

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

Sendo assim, diante da ausência das informações solicitadas à Caixa Econômica Federal, arbitro sua receita bruta com base na Receita da Intermediação Financeira, no valor de R\$ 113.932.896.000,00 (cento e treze bilhões novecentos e trinta e dois milhões e oitocentos e noventa e seis mil). Considerando que o infrator possuía, no ano de 2019, 3.373 (três mil trezentos e setenta e três) agências bancárias espalhadas por todo o Brasil, arbitro sua receita bruta em R\$ 33.777.911,65 (trinta e três milhões setecentos e setenta e sete mil novecentos e onze reais e sessenta e cinco 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.

A saber, infere-se do Relatório de Análise de Desempenho, obtido no site da Caixa Econômica Federal (<https://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/relacoes-com-investidores/central-resultados/Paginas/default.aspx>), que a instituição financeira atingiu em 2019 um lucro líquido de R\$ 21,1 bilhões ([https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Apresentacao de Resultados 4T19 VF.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Apresentacao%20de%20Resultados%204T19%20VF.pdf)).

Consta ainda que o Resultado Operacional da Caixa Econômica Federal, no ano de 2019, atingiu a quantia de R\$ 22.353.000.000,00 (vinte e dois bilhões trezentos e cinquenta e três milhões). 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 fornecedora que apresentou lucros expressivos e rentabilidade alta, a despeito do cenário econômico adverso que o país tem atravessado, e, para fins de aplicação de sanção administrativa, sua agência se enquadra como Grande Porte na Planilha de Cálculo de Multa.

Feitas estas considerações e com base na receita bruta arbitrada levando-se em consideração a Receita da Intermediação Financeira, calculo a receita mensal média no valor de R\$ R\$ 2.814.825,97 (dois milhões oitocentos e quatorze mil oitocentos vinte e cinco reais e noventa e sete), que será usado como parâmetro para a aplicação da multa.

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

d) Com os valores acima apurados, estando retratadas a gravidade da infração e a condição econômica, aplico os dados à fórmula prevista no artigo 28 da Resolução PGJ n.º 14/19, motivo pelo qual fixo o *quantum* da pena-base no valor de R\$ 33.148,26 (trinta e três mil cento e quarenta e oito reais e vinte e seis 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, III), motivo pelo qual diminuo a pena-base em ½ (metade), nos termos do art. 29 da Resolução PGJ n.º 14/19, resultando no valor de R\$ 16.574,13 (dezesseis mil quinhentos e setenta e quatro reais e treze centavos).

f) Reconheço as circunstâncias agravantes previstas nos incisos III, VI e VII e IX do artigo 26 do Decreto 2.181/97, pelo que aumento a pena em 1/6 (um sexto), totalizando o *quantum* de R\$ 19.336,48 (dezenove mil trezentos e trinta e seis reais e quarenta e oito centavos), eis que a prática infrativa: traz consequências danosas à saúde do consumidor; causa danos coletivo e possui caráter repetitivo; foi praticada em detrimento de pessoas maiores de sessenta anos; foi praticada em momento de calamidade pública provocada pela

pandemia.

g) Considerando que o infrator efetivamente praticou 2 (duas) condutas infrativas, aplicar-se ao caso, o disposto no §3º do art. 20 da Resolução PGJ nº 14/19. Assim, somo ao valor encontrado o acréscimo de 1/3 (um terço), resultando em R\$ 25.781,98 (vinte e cinco mil setecentos e oitenta e um reais e noventa e oito centavos).

Desse modo, fixo a MULTA DEFINITIVA no valor de R\$ 25.781,98 (vinte e cinco mil setecentos e oitenta e um reais e noventa e oito centavos).

ISSO POSTO, determino:

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

a) recolha à conta do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (C/C nº 6141-7 – Agência nº 1615-2 - Banco do Brasil), o percentual de 90% do valor da multa fixada acima, isto é, o valor de **R\$ 23.203,78 (vinte e três mil duzentos e três reais e setenta 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 do art. 33, §1º, da Resolução PGJ n.º 14/2019, 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.

Cumpra-se na forma legal.

Belo Horizonte, 09 de agosto de 2022


Glauber S. Tatagiba do Carmo
Promotor de Justiça

PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA			
ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA			
Agosto de 2022			
Infrator	Caixa Econômica Federal		
Processo	0024.20.007027-4		
Motivo	Auto de infração 312.20		
1 - RECEITA BRUTA			R\$ 33.777.911,65
Porte =>	Grande Porte	12	R\$ 2.814.825,97
2 - PORTE DA EMPRESA (PE)			
a	Micro Empresa	220	R\$ 0,00
b	Pequena Empresa	440	R\$ 0,00
c	Médio Porte	1000	R\$ 0,00
d	Grande Porte	5000	R\$ 5.000,00
3 - NATUREZA DA INFRAÇÃO			
a	Grupo I	1	1
b	Grupo II	2	
c	Grupo III	3	
d	Grupo IV	4	
4 - VANTAGEM			
a	Vantagem não apurada ou não auferida	1	1
b	Vantagem apurada	2	
Multa Base = PE + (REC BRUTA / 12 x 0,01) x (NAT) x (VAN)			R\$ 33.148,26
Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%			R\$ 16.574,13
Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%			R\$ 49.722,39
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 31/07/2022			244,31%
Valor da UFIR com juros até 31/07/2022			3,6638
Multa mínima correspondente a 200 UFIRs			R\$ 732,76
Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs			R\$ 10.991.366,63
Multa base			R\$ 33.148,26
Multa base reduzida em 1/2 – art. 25 do Dec. 2181/97			R\$ 16.574,13
Acréscimo de 1/6 – art. 26 Decreto 2.181/97 (art. 29 da Res PGJ 14)			R\$ 19.336,48
Acréscimo de 1/3- art. 20, § 3º da Resolução PGJ nº 14/19			R\$ 25.781,98
90% do valor da multa máxima (art. 37 Res PGJ nº 14/19)			R\$ 23.203,78

