



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 0251 21 000028-6
RECLAMADO: BANCO DO BRASIL S. A.
AUTO DE VERIFICAÇÃO N.º 5084

DECISÃO ADMINISTRATIVA

1 – RELATÓRIO

A agência do BANCO DO BRASIL S. A., situada na Avenida Brasil, n.º 183, Centro, na cidade de Extrema/MG, inscrito no CNPJ sob o n.º 00.000.000/3026-00, foi fiscalizada pelo PROCON ESTADUAL, no dia 24 de agosto de 2021, com o intuito de se verificar a qualidade na prestação de serviço bancário disponibilizado ao consumidor em geral.

Em decorrência do trabalho de fiscalização, teriam sido constatadas deficiências na prestação dos serviços, motivos pelos quais o estabelecimento bancário foi autuado, sendo descritas as seguintes irregularidades:

PRIMEIRA INFRAÇÃO:

Recusa e dificuldade aos clientes para terem pleno acesso aos caixas de atendimento convencional e não somente em casos específicos, conforme determina o artigo 3.º, caput, da Resolução CMN n.º 3.694/09 e artigo 6.º, IV, artigo 7.º, artigo 39, VIII e artigo 51, IV, da Lei Federal 8.078/90; artigo 12, III, IX, "a" e artigo 22, IV, do Decreto Federal 2.181/97.

SEGUNDA INFRAÇÃO:

Não manutenção em local e formato visíveis, de tabela contendo os serviços que não podem ser cobrados dos consumidores pela prestação de serviços bancários essenciais, conforme artigo 2.º c/c artigo 15, I, da Resolução CMN n.º 3919/10; artigo 6.º, III e IV, artigo 7.º, artigo 31 e artigo 39, VIII, da Lei Federal n.º 8.078/90; e artigo 12, IX, "a" e artigo 13, I, ambos do Decreto Federal n.º 2.181/97.

TERCEIRA INFRAÇÃO:

Não manutenção em local e formato visíveis, de tabela contendo as descrições dos pacotes padronizados de serviços prioritários I, II, III e IV, conforme artigo 6.º c/c artigo 15, III, da Resolução CMN n.º 3919/10; artigo 3.º da Carta Circular Bacen n.º 3.594/13;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

artigo 6.º, III e IV, artigo 7.º, artigo 31 e artigo 39, VIII, da Lei Federal n.º 8.078/1990; e artigo 12, IX, "a" e artigo 13, I, ambos do Decreto Federal 2.181/97.

QUARTA INFRAÇÃO:

Não manutenção em local e formato visíveis, de tabela contendo a descrição dos serviços prioritários para pessoas naturais, conforme artigo 3.º c/c artigo 15, II, da Resolução cm n.º 3919/10; artigo 6.º, III e IV, artigo 7.º, artigo 31 e artigo 39, VIII, da Lei Federal n.º 8.078/1990; e artigo 12, IX, "a" e artigo 13, I, ambos do Decreto Federal 2.181/97.

QUINTA INFRAÇÃO:

Não fornecimento de senhas de atendimento aos clientes, conforme artigo 2.º da Lei Estadual n.º 14.235/02 e artigo 6.º, IV, artigo 7.º e artigo 39, VIII, da Lei Federal 8.078/1990; e artigo 12, IX, "a", do Decreto Federal 2.181/97.

SEXTA INFRAÇÃO:

Não manutenção em local visível ao público tabela de serviços para pessoas naturais, conforme artigo 15, V, e parágrafo único, da Resolução CMN n.º 3.919/10; artigo 6.º, III e IV, artigo 7.º, artigo 31 e artigo 39, VIII, da Lei Federal 8.078/1990; e artigo 12, IX, "a" e artigo 13, I, ambos do Decreto Federal 2.181/97.

SÉTIMA INFRAÇÃO:

Não informação, em local visível ao público, que os valores estabelecidos nas tabela de serviços para pessoas naturais foram estabelecidos por ele próprio (banco), conforme artigo 15, V, e parágrafo único, da Resolução CMN n.º 3.919/10; artigo 6.º, III e IV, artigo 7.º, artigo 31 e artigo 39, VIII, da Lei Federal 8.078/1990; e artigo 12, IX, "a" e artigo 13, I, ambos do Decreto Federal 2.181/97.

OITAVA INFRAÇÃO:

Não manutenção em local e formato visíveis, de tabela contendo a relação dos benefícios e/ou recompensas vinculados aos cartões de crédito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

NONA INFRAÇÃO:

Não manutenção, em local e formato visíveis, de tabela contendo a relação dos cartões de crédito diferenciados, informando se os valores das tarifas foram estabelecidos pela própria instituição, conforme artigo 11 c/c artigo 15, IV, da Resolução CMN n.º 3919/10; artigo 6.º, III e IV, artigo 7.º, artigo 31 e artigo 39, VIII, da Lei Federal n.º 8.078/1990; e artigo 12, IX, "a" e artigo 13, I, ambos do Decreto Federal 2.181/97.

DÉCIMA INFRAÇÃO:

Não manutenção, em local em local visível e de fácil leitura, de placa afixada junto ao Caixa, com os dizeres: "Este estabelecimento possui exemplar do Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, disponível para consulta", conforme artigo 2.º da Lei Estadual 14.788/03; artigo 7.º e artigo 39, VIII, ambos da Lei Federal 8.078/90, e artigo 12, IX, "a", do Decreto Federal 2181/97.

DÉCIMA-PRIMEIRA INFRAÇÃO:

Não atendimento do cliente no prazo máximo de 15 (quinze) minutos contados do momento em que ele entra na fila até o início do efetivo atendimento pelo caixa convencional, conforme artigo 1.º da Lei Estadual n.º 14.235/02 e artigo 6.º, IV, art. 7.º e artigo 39, VIII, da Lei Federal 8.078/1990; e artigo 12, IX, "a", do Decreto Federal 2.181/1997.

O Banco representado foi notificado no próprio auto de fiscalização (f. 15), para apresentar defesa nos termos dos arts. 42 e 44 do Decreto 2.181/97, bem como cópia do estatuto atualizado e Demonstração do Resultado do Exercício da agência autuada, referente ao ano de 2020 (Receitas da Intermediação Financeira apuradas no exercício imediatamente anterior ao da infração – art. 24 da Resolução PGJ nº 14/2019).

Vieram aos autos resposta do Representado (f. 16/22), acompanhada pelos respectivos documentos (f. 23/48).

Em sua defesa, o banco infrator alegou, em apertada síntese:

- Em relação à ausência de entrega de senha, por conta das medidas de prevenção à COVID 19, há limitação na quantidade de clientes que podem adentrar no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

estabelecimento, de forma que há um controle por funcionário do banco desde o lado de fora da agência, sendo que as senhas são entregues tão logo os clientes, no número permitido pela legislação municipal, adentrem na agência bancária;

- Quanto às supostas infrações apontadas por falta de informações disponíveis e visíveis, tais tabelas encontram-se fixadas na sala de auto-atendimento e no ambiente interno da agência, conforme comprovam os registros fotográficos anexos, totalmente visíveis aos consumidores;

- Em relação às infrações apontadas por ausência de placa alusiva ao Código de Defesa do Consumidor, ela se encontra sobre a mesa do saguão do atendimento, o que não foi observado pela fiscalização;

- A localização e sinalização do Código de Defesa do Consumidor foram remanejadas para ambos os ambientes e caixa e atendimento e afixados os letreiros com as especificações legais mencionadas na autuação;

- Não existe qualquer restrição ao atendimento nos guichês, sendo que, nos dias de maior pico, o banco destina um número maior de caixas físicos;

- Inexistência de qualquer prova que algum cliente/consumidor foi impedido de utilizar o caixa para pagamentos de contas e boletos;

- Em relação aos 15 minutos para o atendimento do consumidor, se o atendimento ultrapassar tal lapso temporal, o que fazer? Dispensá-lo porque "estourou" o tempo de atendimento ou solicitar que ele retire outra senha? Ou realizar o atendimento por 2, 3 ou mais funcionários simultaneamente, com risco para a segurança do procedimento?

- A agência em questão é uma das principais do Reclamado, de forma que é referência para toda região, lugar de ampla e intensa circulação e movimentação de pessoas, possuindo, dessa forma, um maior número de demandas e atendimentos diversos;

- A agência de Extrema disponibiliza a maioria de seu quadro funcional para atendimento aos clientes, com monitoramento eletrônico das filas e reforço quando necessário; entretanto, tais medidas encontram-se severamente prejudicadas em razão das restrições impostas pelas medidas de prevenção à COVID 19;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- No atendimento pessoal, algumas vezes as demandas do cliente exigem um prazo maior de atendimento e maior atenção, comprometendo o tempo de espera, atendendo, porém, com plenitude o cliente;
- O princípio da razoabilidade/proporcionalidade, dirigido ao legislador ou ao julgador, se consubstancia na aplicação da lei ao caso concreto, sopesadas as circunstâncias específicas;
- A Lei Estadual n.º 11.023/2005 tampouco veio a contemplar a diferenciação no tempo de atendimento dos diversos setores de um estabelecimento bancário;
- Há toda uma gama de serviços postos à disposição dos consumidores, não sendo crível que o tempo de atendimento seja igual para todos;
- Em atenção ao princípio da eventualidade, caso os argumentos defensivos não sejam aceitos, que seja aplicada a sanção mais branda, no caso, a advertência, considerando a primariedade do representado.

Realizadas propostas de Transação Administrativa e de Termo de Ajustamento de Conduta (f. 51/56), o banco representado manifestou sua vontade de não aceitá-las (f. 72).

Em alegações finais apresentadas (f. 58/59), o banco autuado alegou, em apertada síntese:

- São insubsistentes as fundamentações jurídicas às infrações apontadas, visto que se baseiam em disposições legais genéricas e que não autorizam cominação de multa específica;
- Quanto à autuação devido à ausência de entrega de senha de atendimento ao consumidor para atendimento no caixa convencional, por conta das medidas de prevenção à COVID 19, há limitação na quantidade de clientes que podem adentrar no estabelecimento, de forma que há um controle por funcionário do banco desde o lado de fora da agência, sendo que as senhas são entregues tão logo os clientes, no número permitido pela legislação municipal, adentrem na agência bancária;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- Em relação às supostas infrações apontadas por falta de informações disponíveis e visíveis, as tabelas encontram-se afixadas na sala de autoatendimento e no ambiente interno da agência, sendo que tais tabelas possuem informações claras e adequadas aos dispositivos legais pertinentes;
- A placa alusiva ao Código de Defesa do Consumidor encontra-se sobre a mesa do saguão de atendimento, o que não foi observado pela fiscalização;
- A localização e sinalização do Código de Defesa do Consumidor foram remanejadas para ambos os ambientes de caixa e atendimento e afixados os letreiros com as especificações mencionadas na autuação, conforme comprovam os registros fotográficos anexados à defesa;
- Não existe, por parte do Banco do Brasil, qualquer restrição ao atendimento aos guichês, não havendo qualquer prova nesse sentido, não existindo qualquer prova nos autos que algum cliente/consumidor foi impedido de utilizar o caixa para pagamento de contas e de boletos;
- A agência disponibiliza a maioria de seu quadro funcional para atendimento aos clientes, com monitoramento eletrônico das filas e reforço quando necessário, encontrando-se, todavia, severamente prejudicada em razão das restrições impostas pelas medidas de prevenção da COVID, com funcionários de grupo de risco em regime de home office, limitação de horários, pessoas etc;
- No atendimento pessoal, algumas vezes as demandas do cliente exigem um prazo maior de atendimento e maior atenção à solicitação dele próprio;
- Em nenhum momento praticou o banco deliberadamente qualquer conduta ilegal ou contrária aos dispositivos legais referentes ao sistema financeiro nacional ou à legislação de proteção ao consumidor.

É o necessário relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Considerando as alegações apresentadas pelo infrator, passo ao julgamento administrativo dos fatos, com base na Lei 8.078, no Decreto 2.181/97, na Resolução PGJ n.º 14/19 e demais normas aplicáveis.

Embora o presente processo administrativo tenha observado o devido processo legal, bem como os princípios da ampla defesa e do contraditório, não verifico que as infrações mencionadas no Formulário de Fiscalização (f. 03/15) devam subsistir, conforme abaixo analisado.

É sabido que o PROCON possui legitimidade para autuar as práticas abusivas às relações de consumo, sendo que, no âmbito do Estado de Minas Gerais, também foi atribuído ao PROCON Estadual não só a fiscalização das regras consumeristas, nos termos dos artigos 105 e 106, incisos VIII e IX da Lei nº 8.078/90 - CDC e do Decreto nº 2.181/97, como, também, a aplicação das sanções administrativas definidas nas referidas legislações.

Com efeito, o § 1º do art. 55 do Código de Defesa do Consumidor legitima a atuação do PROCON em todo o território nacional, podendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, fiscalizarem, controlarem e aplicarem as sanções previstas nos artigos 55 a 60 do referido diploma legal dentre elas, a de multa (art. 56, inciso I, CDC).

No presente processo administrativo, verifica-se que o PROCON autuou a agência do Banco do Brasil de Extrema pela prática de 11 (onze) infrações consumeristas (f. 12/15), sendo que referida autuação veio desacompanhada de qualquer meio de prova.

O banco autuado, por sua vez, apresentou sua defesa administrativa, juntando os documentos pertinentes (f. 23/45), bem como, apresentou, também, suas alegações finais (f. 58/59).

Conforme doutrina moderna sobre o assunto, a fórmula que postula a sempre primazia do interesse público sobre o particular é uma simplificação errônea e frequente do problema que existe entre o interesse público e os direitos fundamentais¹

1(Cf. Peter Häberle. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2003. n. 1, p. 25; Nelson Nery Junior. *Público vs. privado? A natureza constitucional dos direitos e garantias fundamentais cit.*, n. 3, p. 250).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

É sabido que o ato administrativo possui a presunção de legitimidade e de veracidade.

Mas qual a extensão desta presunção? Presumir significa proceder a um juízo baseado em elementos indiciários, reputar algo como válido ou inválido (no que se refere ao direito), verdadeiro ou falso (quanto aos fatos), até segunda ordem; é uma avaliação provisória sobre determinada coisa ou pessoa porque sujeita à comprovação de sua condição contrária²

A precariedade é idéia imanente ao conceito de presunção. Ainda assim, é vezo na ciência do direito fazer a distinção entre presunção absoluta e relativa, a primeira não se sujeitaria a ser derruída por nada, a segunda passível de demonstração de seu oposto.

Não faltam doutrinadores de prestígio que anunciam que ser a presunção relativa quer dizer que os atos administrativos presumem-se legítimos até prova em contrário, ou seja, que a derrocada desta situação privilegiada em favor da Administração Pública depende exclusivamente do administrado, em juízo ou por recurso administrativo, fazer prova que infirme este atributo.³

Não é, contudo, a posição do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello – a qual aderimos – para quem, com exceção de expressa disposição legal, a presunção existe apenas até o ato ser questionado em juízo.⁴

Entendimento este no qual é acompanhado pela professora Lúcia Valle Figueiredo que ainda acresce a impugnação na via administrativa como também sendo apta a desconstituir a presunção.

A eminente jurista prossegue com justas considerações às quais acedemos no sentido de que se não fosse assim, se o ônus da prova fosse sempre do administrado, diversas vezes a este caberia o jugo de produzir o impossível, e exemplifica com a aplicação de

2 Luís Manoel Fonseca Pirres, *Revista de Direito Constitucional e Internacional* | vol. 54/2006 | p. 318 - 335 | Jan - Mar / 2006 | DTR\2006\55).

3 Régis Fernandes de Oliveira, *Ato Administrativo*, p. 42; Hely Lopes Meirelles, *op. cit.*, p. 3; Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Administrativo*, p. 103; José Cretella Júnior, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 55; Volney Zamenhof de Oliveira Silva e Eliana Bueno de Miranda, *Primeiras Linhas de Direito Administrativo*, p. 87; Petrônio Braz, *Atos Administrativos*, p. 84; Edgar Carlos de Amorim, *Lições de Direito Administrativo*, p. 115; Cláudio Brandão de Oliveira, *Manual de Direito Administrativo*, p. 70

4BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed, São Paulo: Malheiros, 2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

sanções: a prova do sancionado de que não incorreu nos pressupostos da sanção é de grave, senão impossível, realização, por isto o encargo da comprovação dos fatos deve competir ao Poder Público.⁵

Também adere a este posicionamento o professor Diógenes Gasparini ao afirmar que a presunção encerra-se quando o ato é contestado em juízo, administrativamente ou junto ao Tribunal de Contas, e neste último caso menciona o art. 113 da Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública [Lei 8.666/93] que exige a comprovação da legalidade e regularidade das despesas realizadas.⁶

E ainda a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro faz judiciosas considerações a respeito: como distingue, tal como a acompanhamos, a presunção em legitimidade e em veracidade, a primeira que se remete aos fundamentos jurídicos e a segunda aos fatos, diz que quanto àquela não há mesmo como falar em ônus da prova porque se trata de confrontar o ato com a lei, a questão é apenas de direito, não de fato, e quanto à veracidade, que aí sim se dirige ao contexto fenomênico, sua posição é temperada: há inversão, para ela, do ônus de agir, porque o administrado deverá reclamar junto ao Judiciário o ato que entende ser inválido, e quanto ao ônus da prova propriamente dito entende que o particular terá, em princípio, que provar que os fatos que apresenta são verdadeiros, mas isto não dispensa a Administração de provar a sua verdade.⁷

Nesse sentido, a presunção de legitimidade e de veracidade dos atos administrativos, bem como os demais atributos especiais (autoexecutoriedade e imperatividade), foi construída para permitir que a Administração Pública fizesse valer suas pretensões independentemente da anuência dos particulares e de autorização judicial.

São atributos concebidos para facilitar a atuação administrativa; é técnica administrativa oriunda de um perfil de Administração Pública que se vê em posição de superioridade frente aos indivíduos.

Todavia, no novo paradigma democrático e constitucional da Administração Pública, a presunção de legitimidade e de veracidade dos atos administrativos não dispensa a Administração Pública de produzir prova das acusações feitas contra particulares em processos administrativos sancionadores.

5FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed, São Paulo: Malheiros, 2004.

6GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

7DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesses processos, vige e prepondera o princípio da presunção de inocência, uma garantia fundamental de índole constitucional, aplicável a todas as espécies e modalidades de processos punitivos, que atribui o ônus da prova à acusação.

Assim sendo, no caso em análise, a presunção de legitimidade e de veracidade do ato administrativo não deve prevalecer, pois, além do Auto de Fiscalização estar desacompanhado de qualquer meio comprobatório das infrações alegadas (fotografias, filmagens etc), a agência bancária autuada lançou dúvida fundada por meio dos documentos juntados em sua defesa (f. 23/45).


3 – CONCLUSÃO

Dessa forma, restando duvidoso que a agência bancária autuada cometeu as infrações mencionadas no auto de infração, acolho a defesa administrativa, tornando sem efeito as infrações mencionadas no Formulário de Fiscalização.

Posto isso, determino:

- a) A intimação da instituição financeira autuada acerca da presente decisão, através de sua Assessoria Jurídica;
- b) A publicação do extrato dessa decisão no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público e disponibilize o seu inteiro teor no site do Procon/MG.
- c) O envio do presente Processo Administrativo ao órgão competente do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Extrema, 25 de novembro de 2022.


ROGÉRIA LEME
Promotora de Justiça