



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Processo Administrativo nº 0024.20.007346-8

Representado: Banco do Brasil S/A – Agência nº 3068

Auto de Infração nº 212.20

DECISÃO ADMINISTRATIVA

1 – RELATÓRIO

A Agência nº 3068 do Banco do Brasil S/A, situada na Avenida Cristiano Machado, nº 2.326, Bairro Cidade Nova, CEP 31.170-184, Belo Horizonte/MG – inscrita no CNPJ sob o n.º 00.000.000/2161-00 foi fiscalizada pelo PROCON ESTADUAL no dia 08/05/2020, às 11:30 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 as seguintes irregularidades:

1 – O fornecedor não mantém o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas que aguardam atendimento na fila de espera (art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII da Lei 8.078/90 c/c art. 7º, §2º do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 e artigo 2º-A do Decreto nº 17.304, alterado pelo Decreto nº 17.325/20 – *Item 3 do Formulário de Fiscalização*);

Os Fiscais descreveram as seguintes observações: “constatou-se a formação de aglomeração de pessoas na fila do lado externo do Banco, durante o ato fiscalizatório” e “não constatou a presença de profissionais do Banco monitorando a fila do lado externo, para evitar a formação de aglomeração de pessoas”.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Ao final, realizaram as seguintes anotações: sobre a diminuição do quadro de funcionários, consignaram que 20% do efetivo trabalhava na agência, que o horário de atendimento ao público ocorria das 10:00h às 14:00h; que reservam horário específico para atendimento prioritário ao grupo de risco, de 09h às 10h.

Constam anexadas às fls. 10/15 imagens fotográficas registradas pelos Fiscais do Procon-MG, no momento da diligência.

A Autuada foi notificada no próprio auto de fiscalização, através da Gerente de módulo da Agência nº 3068, para apresentação de 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 referente ao ano de 2019.

Assim, vieram aos autos resposta do Representado às autuações retromencionadas (fls. 19/23-v e 22/47).

Alegou que a fiscalização ocorrera durante período caracterizado como "dia de maior pico" do seguimento bancário, por ser o quinto dia útil do mês, data em que ocorre a liberação dos pagamentos do funcionalismo público.

Acrescentou que na mesma data ocorrera a liberação dos pagamentos do auxílio emergencial pagos pelo Banco do Brasil, o que por si só provoca o aumento da demanda pelos serviços bancários, na tentativa de ter acesso ao benefício social.

Nesse sentido, consignou:

"Não se mostra razoável, nem tampouco possível imaginar que as instituições financeiras possuam condições de impedir que as pessoas se dirijam às agências para sacar salários ou benefícios sociais, ainda mais por se tratar de verba alimentar. Em verdade, não é sequer humano tal pensamento."

Sobre as medidas de prevenção ao Novo Coronavírus, aduziu que o Banco do Brasil abraçou seu papel social junto a frente formada para combate à pandemia de Covid-19; que tem empenhado todos seus esforços para evitar contágio dentro da instituição, seja na assepsia do seu maquinário de uso compartilhado, seja na organização das filas, inclusive fazendo marcações no chão para orientar o distanciamento necessário entre os clientes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Alegou que fiscal descrevera a formação de aglomeração no item do formulário que fala de marcação de distanciamento no piso; que, por isso, a autuação aplicada seria ilegítima.

Ressaltou que a grande quantidade de pessoas em condição de rua, que se instalaram em frente da edificação da agência, tem sido um desafio para a organização das filas externas, conforme imagem colacionada à fl. 21-v.

Afirmou existirem marcações no chão, destinada à orientação do distanciamento das pessoas que aguardam na fila.

Prosseguindo, asseverou que os programas sociais de condução do Banco do Brasil gozam do mesmo tratamento conferido aos beneficiários do INSS, com a disponibilização de linha telefônica para esclarecimentos de dúvidas, além de uma Central de Relacionamento.

Consignou que o Banco do Brasil não só atende a todas as recomendações, mas iria além das medidas estipuladas, no sentido de contribuir para a mitigação da situação excepcional atualmente enfrentada e manter a economia em circulação.

Ante a fundamentação apresentada, pugnou pela declaração de nulidade e arquivamento do presente feito.

Acompanharam a defesa administração os documentos acostados às fls. 24/47 (procuração, Atos Constitutivos e DRE/2019 da agência autuada).

Ato seguinte, o Representado foi instado a se manifestar sobre eventual interesse em firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e Transação Administrativa, cujas minutas encontram-se acostadas às fls. 49/49-v e 50/50-v.

Foi oportunizado a apresentação de Alegações Finais, para o caso de não ter interesse na celebração de Acordo (TAC e TA).

Assim, ante a negativa de formalizar o ajustamento das práticas autuadas, vieram aos autos Alegações Finais (fls. 56/57-v), nas quais reiterou *in totum* os termos de sua defesa administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Em suma, reafirmou ter adotado todas as medidas possíveis para combate à propagação da Covid-19, fornecendo à população serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos; que a fiscalização ocorrera em dia de maior pico do seguimento bancário; que o auto de infração menciona aglomeração no item em que deveria ser verificada a existência de marcações de distanciamento no chão; que adotou todas as orientações e decretos relativos às medidas de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus; que as marcações no chão passam por manutenção periódica; que os moradores de rua tomam quase toda área em frente da agência.

Ao final conclui que se o fiscal entendeu haver qualquer indício de aglomeração, isso não ocorreu por falta de organização das filas pelos funcionários do Banco fiscalizado ou por falta de marcações no chão com delimitação de distanciamento, mas sim por um problema social.

Novamente, pugnou pelo arquivamento do presente processo administrativo.

É o necessário relatório.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Considerações Iniciais

Embora o Representado não tenha arguido nenhuma preliminar em suas alegações, vale trazer aqui um breve apanhado geral sobre o tema.

Inicialmente, vale registrar que os deveres observados por meio do “Formulário de Fiscalização de Prestação de Serviços Bancários Durante a Pandemia da COVID-19” referem-se ao cumprimento das normas de segurança sanitária para contenção do Novo Coronavírus, em respeito à saúde e própria dignidade do consumidor enquanto pessoa protegida pelo Estado.

Isso porque todo estabelecimento comercial e/ou bancário, frequentado por considerável número de pessoas, se tornou potencialmente nocivo à saúde dos consumidores que buscam a prestação dos serviços ali disponibilizados. Tanto é que foi adotado o fechamento do comércio, em escala mundial, mantendo-se apenas as atividades e prestações de serviços considerados essenciais.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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).

Ademais, a Lei 8.078/90 estabelece ainda 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.

Por sua vez, o artigo 7º do *codex* consumerista dispõe que os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, dentre eles o dever de higienização previsto no §2º do artigo 8º do CDC abaixo transcrito, não excluem outros decorrentes de tratados, convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

(...)

§ 2º O fornecedor deverá higienizar os equipamentos e utensílios utilizados no fornecimento de produtos ou serviços, ou colocados à disposição do consumidor, e informar, de maneira ostensiva e adequada, quando for o caso, sobre o risco de contaminação. (Incluído pela Lei nº 13.486, de 2017)

A despeito da regra preexistente sobre o dever de promover a devida higienização durante a prestação dos serviços, foram editados por várias esferas do Governo e seus órgãos vinculados competentes uma série de normas e recomendações voltadas especificamente ao combate ao Novo Coronavírus, cujo eventual descumprimento configura a prática abusiva prevista no inciso VIII do artigo 39 da Lei nº 8.079/90.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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

Em recente decisão do STF, prolatada no último dia 08 de abril, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 672, acerca da pandemia do COVID-19, o Ministro Alexandre de Moraes deixou clara a competência concorrente dos Estados e municípios para legislar sobre a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, etc., *in verbis*:

A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

...

Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, "para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração".

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

Prosseguindo, a não observância das normas editadas pelas autoridades competentes para contenção da 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.

É a lição de 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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).

A responsabilidade objetiva do prestador de serviço encontra-se expressa no artigo 14 da Lei nº 8.078/90:

*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.*

Aplicando o dispositivo retromencionado, Tribunal de Justiça do Distrito Federal proferiu os seguintes julgados:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

demonstrem que agiu com cautela e em observância aos critérios necessários ao celebrar os contratos de crédito bancário. 5. Apelo não provido. (TJ-DF 07045546320178070003 DF 0704554-63.2017.8.07.0003, Relator: ARNOLDO CAMANHO, Data de Julgamento: 07/03/2018, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 13/03/2018 . Pág.: Sem Página Cadastrada)(Destacou-se)

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

Ainda vale ressaltar que as circunstâncias previstas nos incisos I, II e III do §1º do artigo 14 do CDC se encaixam perfeitamente ao caso versado nos autos, eis que a irregularidade verificada durante a prestação do serviço bancário se deu 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.

Realizadas essas considerações iniciais sobre dispositivos e normas principiológicas do Código de Defesa do Consumidor, passa-se à análise das práticas infrativas autuadas pelos Agentes Fiscais do Procon-MG.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

2.2- DO MÉRITO

I – O fornecedor não mantém o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas que aguardam atendimento na fila de espera (art. 6º, I, art. 8º, caput, art. 39, VIII da Lei 8.078/90 c/c art. 7º, §2º do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 e artigo 2º-A do Decreto nº 17.304, alterado pelo Decreto nº 17.325/20 – Item 3 do Formulário de Fiscalização)

Vale lembrar que o Representado 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), o que lhe possibilitaria fazer uma estimativa da quantidade de consumidores que enfrentarão suas filas em datas determinadas, especialmente em dias de maior pico.

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)

Nesse sentido, foi sugerido na proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), para os dias agendados para o pagamento de benefícios sociais, a manutenção do número de colaboradores nunca inferior a 60% do quadro regular da agência, assim como a disponibilização dos serviços bancários por pelos 6 (seis) horas diárias, a fim de evitar a formação de longas filas e concentração dos consumidores em escala reduzida de tempo.

A finalidade seria agilizar os atendimentos e proporcionar a liberação mais breve possível dos consumidores, bem como impedir a concentração de pessoas com o **alargamento** do tempo de disponibilização do atendimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Vale registrar aqui que, conforme informações prestadas pela Representada, a agência contava com apenas 20% de seu efetivo, bem como que os atendimentos ao público em geral estariam sendo disponibilizados das 10:00 às 14:00 horas.

Ora, como garantir uma distância segura entre os consumidores se a agência abre em horário reduzido e somente com a presença de 20% 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.

A respeito da alegação de que o Agente Fiscal teria excedido os limites do seu poder de fiscalização, ao anotar no formulário item diverso do objeto constante no item 3, tem-se a esclarecer que a descrição sobre a "formação de aglomeração" refere-se a mero dado complementar da autuação pela falta de marcadores de distanciamento, visíveis, para manutenção do **distanciamento** mínimo de 1,5 m entre as pessoas na fila.

Desta feita, o que os Fiscais registraram foi o fato de que a ausência de marcadores no chão provocara o efeito indesejado que a medida imposta deveria ter evitado, caso tivesse sido devidamente adotada.

Ademais, foi anotado também, ao final do Formulário de Fiscalização, a ausência de funcionários do Banco fazendo o **monitoramento** da fila.

Assim, sendo a aglomeração ocasionada pelo descumprimento do distanciamento em fila de espera, formada ao longo das vias públicas, caberia ao Banco do Brasil ter adotado as devidas providências, inclusive com acionamento das autoridades competentes para contenção da desordem (caso necessário), 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 de benefícios sócias, incluindo-se o 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

trabalhadores informais que passaram, cada dia mais, a depender da ajuda do Governo para a manutenção da própria subsistência e de suas famílias.

Considerada a proporcionalidade do evento, repita-se, caberia ao Representado ter acionado 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

*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, como quis o Banco Representado, se na realidade das condições de grande parte da população elegível para o recebimento do benefício demonstra a necessidade do atendimento presencial.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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

V – determinar aos estabelecimentos comerciais e de serviços que permanecerem abertos que estabeleçam horários ou setores exclusivos para atendimento ao grupo de clientes que, por meio de documento ou autodeclaração, demonstrem: a) possuir idade igual ou superior a sessenta anos; b) portar doença crônica, tais como diabetes, hipertensão, cardiopatias, doença respiratória, pacientes oncológicos e imunossuprimidos; c) for gestante ou lactante.

(...)

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

Em decorrência do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20, o Prefeito de Belo Horizonte publicou o Decreto nº 17.325/2020, de 06/04/2020, que entre outras previsões acrescentou o artigo 2º-A ao Decreto nº 17.304/2020:

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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 de 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 entre os consumidores que aguardam na fila, referida estimativa encontra-se em plena consonância com o disposto no decreto municipal que impôs às instituições financeiras o dever de garantir o distanciamento mínimo de 1 (um) metro e do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20 (art. 7º, §2º) o distanciamento mínimo de 2 (dois) metros, entendendo-se que a imposição da distância mínima em 1,5 m (um metro e meio) conta com amparo legal (legalidade) além de respeitar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Deixe-se registrado que, conforme imagens fotográficas de fls. 10/15, não se nota qualquer sinalização no chão para distanciamento mínimo de 1,5m entre os consumidores. Ressalte-se que as únicas marcas visíveis eram de sujeiras depositadas no calçamento.

Logo, diante do exposto, julgo subsistentes a infração referente ao Item 3 do Formulário de Fiscalização dos Serviços Bancários/Durante a Pandemia da COVID-19.

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

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

Assim, diferente da 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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. 8ª, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

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 pelo fornecedor, referente ao Item "7" do formulário de fiscalização dos serviços bancários/Covid-19.

3 - CONCLUSÃO

Restou claro, portanto, que o infrator acima qualificado incorreu em práticas infrativa dos artigos 6º, I, 8º, *caput*, 39, VIII da Lei 8.078/90, do artigo 12, IX, "a" do Decreto 2.181/97 dos artigos 7º, §2º, da Deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 nº 17/20, do artigo 2º, Parágrafo Único da Lei Estadual nº 23.636/20, artigo 2º-A do Decreto nº 17.304 e Recomendação 14PJDC nº 01/20, estando, pois, sujeito à sanção administrativa prevista no artigo 56, inciso I da Lei 8.078/90.

Levando em consideração a natureza da infração, a condição econômica e a vantagem auferida, aplico ao infrator a pena de multa, conforme artigo 56 da lei 8.078/90. Atento aos dizeres do artigo 57 do CDC e artigos 24 e segs. do Decreto 2.181/97 e art. 20 da Resolução PGJ n.º 14/19, passo à graduação da pena administrativa.

a) As infrações que ensejam essa sanção administrativa, em observância à Resolução PGJ n.º 14/19, figuram no grupo 3, em razão de sua gravidade, natureza e potencial ofensivo, 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 art. 24, da Resolução PGJ nº 14/19), dever-se-á considerar a sua receita mensal média, o que o fazemos com base no Faturamento Bruto (Resultado Bruto da Intermediação Financeira) apresentado pelo Representado aos autos (fls. 25/26), cuja soma dos balancetes totalizaram o montante de R\$ 11.985.547,25 (onze milhões novecentos e oitenta e cinco mil quinhentos e quarenta e sete reais e vinte e cinco centavos).

Dessa forma, o porte econômico do fornecedor, em razão de seu faturamento líquido é considerada de MÉDIO PORTE, o qual tem como referência o fator 1.000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Desta forma, 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 do Brasil está entre os cinco maiores bancos nacionais.

A saber, O Banco do Brasil (BB) atingiu lucro recorde de R\$ 17,8 bilhões em 2019, resultado 32,1% superior ao registrado em 2018, conforme publicado em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-02/banco-do-brasil-atinge-lucro-recorde-de-r-178-bilhoes-em-2019>.

Ainda segundo informação publicada na fonte supracitada, a projeção é de que o Banco do Brasil (BB) fature em 2020, de R\$ 18,5 bilhões a R\$ 20,5 bilhões.

Ainda, segundo noticiado pelo site globo.com, retorno sobre patrimônio líquido (RSPL), que mede como o banco remunera o capital de seus acionistas, cresceu para 17,3% em 2019, frente a 13,9% em 2018. (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/13/banco-do-brasil-registra-lucro-de-r-1816-bilhoes-em-2019.ghtml>)

Portanto, trata-se de fornecedor que apresentou lucros expressivos e rentabilidade alta, a despeito do cenário econômico adverso que o país tem atravessado, e, para fins de aplicação de sanção administrativa, sua agência se enquadra como Médio Porte na Planilha de Cálculo de Multa.

Feitas estas considerações e estabelecido o valor do faturamento bruto da agência, calculo a receita mensal média no valor de R\$ 998.795,60 (novecentos e noventa e oito mil setecentos e noventa e cinco reais e sessenta centavos) o qual será usado como parâmetro para a aplicação da multa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

d) Com os valores acima apurados, estando retratadas a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica, aplico os dados à fórmula prevista no artigo 28 da Resolução PGJ n.º 14/19, motivo pelo qual fixo o *quantum* da pena-base no valor de R\$ 30.963,87 (trinta mil novecentos e sessenta e três reais e oitenta e sete centavos), conforme se depreende da planilha de cálculos anexa, nos termos do art. 27 da Resolução PGJ n.º 14/19.

e) Reconheço a circunstância atenuante da primariedade (Dec. n.º 2.181/97, art. 25, II), motivo pelo qual diminuo a pena-base em 1/6 (um sexto), nos termos do art. 29 da Resolução PGJ n.º 14/19, resultando no valor de R\$ 25.803,22 (vinte e cinco mil oitocentos e três reais e vinte e dois centavos).

f) Reconheço as circunstâncias agravantes previstas nos incisos III, VI e IX do artigo 26 do Decreto 2.181/97, pelo que aumento a pena em 1/2 (metade), totalizando o *quantum* de R\$ 38.704,84 (trinta e oito mil setecentos e quatro reais e oitenta e quatro centavos), eis que a prática infrativa: traz consequências danosas à saúde do consumidor; causa dano coletivo e possui caráter repetitivo; ter sido praticada em detrimento de pessoas maiores de sessenta anos; e ter sido 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 n.º 14/19. Assim, somo ao valor encontrado o acréscimo de 1/3 (um terço), resultando em R\$ 51.606,45 (cinquenta e um mil seiscentos e seis reais e quarenta e cinco centavos).

Desse modo, fixo a MULTA DEFINITIVA no valor de R\$ 51.606,45 (cinquenta e um mil seiscentos e seis reais e quarenta e cinco centavos).

ISSO POSTO, determino:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

1) a intimação do Representado 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 (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\$ 46.445,80 (quarenta e seis mil quatrocentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos)**, nos termos do PU, do art. 37 da Resolução PGJ nº 14/19;

b) ou apresente recurso a contar da data de sua intimação, nos termos dos arts. 46, § 2º e 49, ambos do Decreto nº 2.181/97;

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. Tafaçiba do Carmo
Promotor de Justiça

Belo Horizonte, 10 de Setembro de 2020.

PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA			
ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA			
Setembro de 2020			
Infrator	Banco do Brasil S/A - Agência nº 3068		
Processo	0024.20.007346-8		
Motivo	Auto de Infração nº 212.20		
1 - RECEITA BRUTA			R\$ 11.985.547,25
Porte =>	Médio Porte	12	R\$ 998.795,60
2 - PORTE DA EMPRESA (PE)			
a	Micro Empresa	220	R\$ 0,00
b	Pequena Empresa	440	R\$ 0,00
c	Médio Porte	1000	R\$ 1.000,00
d	Grande Porte	5000	R\$ 0,00
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\$ 30.963,87
Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%			R\$ 15.481,93
Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%			R\$ 46.445,80
Valor da UFIR em 31/10/2000			1,0641
Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 31/08/2020			233,00%
Valor da UFIR com juros até 31/08/2020			3,5434
Multa mínima correspondente a 200 UFIRs			R\$ 708,69
Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs			R\$ 10.630.317,50
Multa base			R\$ 30.963,87
Multa base reduzida em 1/6 – art. 25 do Dec. 2181/97			R\$ 25.803,22
Acréscimo de ½ – art. 26 Decreto 2.181/97 (art. 29 da Res PGJ 14)			R\$ 38.704,84
Acréscimo de 1/3- art. 20, § 3º da Resolução PGJ nº 14/2019			R\$ 51.606,45
90% do valor da multa (art. 37 da Resolução PGJ nº 14/19)			R\$ 46.445,80

