



QUINTA CÂMARA DE DIREITO PRIVADO
Gabinete Desembargadora SÔNIA AMARAL

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0812949-96.2025.8.10.0000

AGRAVANTE: BANCO _____

ADVOGADOS: CAROLINA PEREIRA LOBO - OAB RJ230561

AGRAVADO: INSTITUTO DE PROTECAO E DEFESA DO CONSUMIDOR

RELATORA: DESEMBARGADORA SÔNIA MARIA AMARAL FERNANDES RIBEIRO

DECISÃO QUE CONCEDE EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO

1 Relatório

Trata-se de agravo de instrumento interposto por BANCO _____ em face de decisão proferida pelo juízo da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, que concedeu antecipação de tutela para determinar à parte ré e ora agravante que se abstinhasse de fechar agências bancárias em diversos municípios do Estado do Maranhão.

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública, com pedido de tutela antecipada, manejada pelo INSTITUTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON/MA, com o fito de obrigar a parte demandada, BANCO _____ S/A a manter em funcionamento agências bancárias e postos de atendimento nos municípios de Arame, Campestre, Duque Bacelar, Fortaleza dos Nogueiras, Icatu, Matinha, Santo Antônio dos Lopes, São Benedito do Rio Preto e Sítio Novo, Buriti, Cachoeira Grande, Luís Domingues, Mata Roma, Presidente Juscelino, São Félix de Balsas e Sucupira do Norte. Consoante narrado na inicial de origem, as referidas agências e postos prestam serviços a centenas de correntistas, dentre servidores públicos e beneficiários da Previdência Social, precipuamente idosos, aposentados e pensionistas, que dependem desses serviços.

Contudo, a instituição financeira anunciou recentemente o fechamento destas unidades, o que gerou enorme preocupação na população destes municípios, devido aos impactos sociais e econômicos da medida, que deixará os clientes do banco desamparados e dependentes de deslocamentos até outros municípios para resolver questões bancárias. Aduziu ainda o órgão público que tal conduta ignora a realidade social e geográfica dos municípios impactados, e afronta ao direito coletivo de acesso a serviços essenciais, sendo necessária, portanto, a atuação do Poder Judiciário para evitar o retrocesso social representado por tais medidas unilaterais.

Pelo exposto, pugnou o PROCON pela concessão de tutela antecipada para determinar ao BANCO _____ S/A que suspendesse a decisão de fechamento das agências bancárias. Ao final, pediu a confirmação da tutela, para obrigar a parte ré que mantenha as agências em pleno funcionamento, bem como a reabertura daquelas que eventualmente já tenham sido fechadas.

O juízo *a quo* deferiu o pedido de antecipação de tutela, por considerar que o fechamento repentino das agências configura descumprimento da oferta e surpresa contratual, e que a manutenção das agências e postos de atendimento se faz necessária para assegurar o acesso da população a serviços bancários essenciais.

Irresignada, a parte ré interpôs o presente agravo de instrumento contra a referida decisão, com os argumentos que seguem.

1.1 Argumentos da agravante

1.1.1 Aponta inadequação da via eleita, diante da impossibilidade de discutir o encerramento de todas as unidades em uma única ação civil pública, inexistindo ainda direito difuso, coletivo ou individual homogêneo a ser tutelado;

1.1.2 Suscita incompetência da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, tendo em vista que não está diante de dano de repercussão regional ou nacional;

1.1.3 Aduz que a decisão agravada viola os princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência, bem como, de forma geral, os preceitos constitucionais relativos à ordem econômica;

1.1.4 Diz que não corresponde à verdade a alegação de que o encerramento das atividades das unidades bancárias se daria de forma abrupta e sem informações aos correntistas;

1.1.5 Defende que a decisão pela abertura e fechamento de agências bancárias é questão que concerne unicamente à instituição financeira, no livre exercício de sua atividade empresarial, sendo expressamente prevista e regulada pela Resolução nº 4.072/12 do Banco Central, que exige unicamente a comunicação aos usuários com antecedência de 30 dias;

1.1.6 Afirma que a determinação do BACEN foi cumprida, vez que todos os usuários

foram comunicados do fechamento das agências com mais de 30 dias de antecedência, mediante informativo em local de ampla visibilidade, publicação em meios virtuais e mensagens de texto aos clientes;

1.1.7 Aduz que inexistente previsão legal que obrigue a instituição financeira a manter em funcionamento as agências e postos de atendimento nestes municípios, não havendo qualquer justificativa para o Poder Judiciário se imiscuir na decisão de encerrar as atividades ali desempenhadas.

1.1.8 Que é direito da instituição financeira, amparado pelos princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência, a prática de atos de gestão comercial que permitam à empresa alcançar a estruturação organizacional adequada ao seu plano de negócios atual, o que inclui o fechamento da referida agência bancária;

1.1.9 Que a imposição pretendida pelo PROCON viola a livre concorrência, criando distorção, desproporcionalidade e quebra de isonomia em relação aos demais *players* de mercado, pois o _____ manifestamente é uma das instituições mais presentes no Estado do Maranhão.

1.1.10 Conclui a parte agravante argumentando que a decisão de encerramento da agência não viola quaisquer dos preceitos consumeristas e, ao revés, consiste verdadeiramente em exercício regular do direito da empresa de conduzir a gestão do seu negócio de acordo com o planejamento organizacional definido por si para obtenção de êxito empresarial.

Pelo exposto, pugnou pela atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso para sobrestar os efeitos da decisão agravada. Ao final, requer a reforma da referida decisão, a fim de que seja indeferido o pedido de antecipação de tutela formulado pelo PROCON-MA no bojo da ação de origem.

É o relatório.

Decido.

2 Linhas argumentativas da decisão

Uma vez distribuído o agravo de instrumento, pode o relator, com esteio no artigo 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil, atribuir efeito suspensivo ao recurso.

No entanto, essa providência está condicionada ao preenchimento dos requisitos do artigo 995, parágrafo único, do referido diploma processual: *"A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso"*. Dito isso, em análise sumária das alegações da agravante, entendo necessária a concessão do efeito suspensivo.

Consoante relatado, a controvérsia recursal diz respeito ao mérito da decisão proferida pelo juízo da Vara de Interesses Difusos e Coletivos do Maranhão, que concedeu, na Ação Civil Pública de origem, tutela antecipada para impedir o fechamento de 16 agências bancárias operadas pelo BANCO _____ S/A, ora agravante, em diversos municípios do estado.

A ação movida pelo PROCON, ora agravado, visa impedir o encerramento das atividades das agências, sob o argumento de que isso traria inúmeros prejuízos à população local e violaria os direitos dos consumidores.

Inobstante a relevância da preocupação esboçada pelo PROCON com a população local dos municípios afetados pela conduta da parte ré, ora agravante, entendo que a decisão do juízo *a quo* de impedir o fechamento das agências bancárias se revela temerária, na medida em que representa indevida interferência estatal na atividade empresarial, em flagrante violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência.

Mais do que simplesmente um princípio constitucional, os valores da livre iniciativa constituem, em verdade, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previstos no primeiro artigo da Carta Magna. Dada sua importância, foi também reproduzido no título destinado à Ordem Econômica (art. 170 da Constituição Federal), sendo considerado também um de seus pilares.

Dentre os vários desdobramentos políticos e jurídicos de se erigir a livre iniciativa como um dos fundamentos do nosso estado democrático de direito, revela-se como mais evidente o dever de se evitar, ao máximo, a interferência estatal na atividade empresarial privada. Tal comportamento de não intervenção (ou intervenção mínima) do poder público prestigia ainda o princípio da livre concorrência, vez que impede o Estado de criar artificialmente vantagens e desvantagens que favoreçam determinadas sociedades empresariais em detrimento de outras. Por

fim, fornece também a previsibilidade e segurança jurídica essenciais para o livre desenvolvimento da atividade societária e das relações mercantis.

Não se pretende aqui sugerir, de forma alguma, que as empresas privadas possuem liberdade irrestrita para atuar da forma como bem entenderem no mercado, isentas de regras e consequências. É cediço que a defesa dos consumidores também é um dos preceitos consagrados no texto constitucional e, inclusive, divide com a livre concorrência a mesma qualidade de princípio da ordem econômica. Nesse sentido, é inegável que também incumbe ao Estado a proteção dos direitos dos consumidores, a fim de protegê-los de eventuais condutas abusivas dos fornecedores de produtos e serviços.

Daí porque legítima e relevante a preocupação dos órgãos públicos - no caso específico dos autos, o PROCON-MA - com as consequências advindas do fechamento de agências bancárias à população de municípios mais vulneráveis. Não à toa, verifica-se que tais ações têm se multiplicado de forma crescente no Poder Judiciário, e esta relatora já teve a oportunidade de se debruçar sobre caso praticamente idêntico no Proc. nº 0814591-41.2024.8.10.0000.

Na espécie, contudo, tal qual no caso do processo acima mencionado, não há como considerar que a decisão de fechamento de uma ou mais agências bancárias denota conduta abusiva por parte da agravante. Por outro lado, a ordem judicial de impedir o encerramento daquelas atividades configura, sem margem para dúvidas, interferência direta e indevida na livre iniciativa da instituição financeira para organizar seus negócios de acordo com sua estratégia organizacional e de mercado.

Digno de nota que a instalação, manutenção e encerramento de agências bancárias já é regulada pelo Estado, por meio da Resolução 4072/2012 do Conselho Monetário Nacional. Destaca-se, pela sua pertinência ao caso, os seguintes artigos:

Art. 10. A instalação de agência depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil.

Art. 12. A alteração de endereço ou da lista de serviços prestados, bem como o encerramento das atividades de agências e PA, devem ser comunicados

com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, por meio de aviso afixado em local de ampla visibilidade aos usuários da dependência, admitindo-se adicionalmente outros meios de divulgação.

Extrai-se da leitura dos artigos que, ao passo que a instalação de agência bancária depende de autorização do Banco Central, tal exigência não existe para o encerramento das atividades, decisão que depende apenas da comunicação prévia aos usuários com antecedência de 30 dias.

Temos aqui uma situação clara de silêncio eloquente do texto legal, que deliberadamente não impôs quaisquer óbices ou condições - além do aviso prévio - ao encerramento de agências bancárias pelas instituições financeiras. E isso se dá por um motivo lógico: a manutenção das agências envolve custos financeiros e operacionais que estão intrinsecamente ligados à estratégia de mercado das instituições financeiras, de modo que não cabe ao Estado, alheio às peculiaridades do funcionamento destas empresas e à motivação por trás das medidas adotadas, intervir nessa decisão e impedi-las de explorar sua atividade econômica da forma que melhor convém aos seus interesses. Entender de modo diverso significa restringir a autonomia privada e condicioná-la de forma desproporcional a um suposto interesse público.

Nesse sentido, verifica-se pelas próprias alegações da parte agravada em sua inicial, que, aparentemente, a única exigência prevista na legislação foi cumprida, vez que a ciência do fechamento das agências se deu, justamente, por meio dos avisos prévios fornecidos pela instituição financeira aos seus clientes.

Desse modo, ao contrário do consignado pelo juízo *a quo*, não se está diante de um encerramento "*sem justificativa pública adequada e sem prévia informação clara*", mas sim de encerramento programado e comunicado à população com a devida antecedência. Veja-se que a decisão ainda condiciona o fechamento das agências a uma suposta "*justificativa pública adequada*", sugerindo que uma empresa privada deveria dar satisfação, ao poder público, das suas decisões operacionais.

Outrossim, apesar de entender que a instituição financeira sequer teria tal obrigação,

a parte agravante demonstrou ainda que, ao contrário do alegado pela parte agravada, a população local não ficará desamparada e sem acesso a serviços bancários, vez que presentes no municípios diversos correspondentes bancários do Banco _____, aptos a fornecer praticamente todos os serviços prestados pela agência bancária, incluindo saques e pagamentos. Destarte, não há que se falar que a decisão da parte agravante viola, ainda que tangencialmente, a legislação consumerista.

Assim, nesse aparente conflito entre os princípios da defesa do consumidor e da livre iniciativa, não restam dúvidas de que a decisão agravada, a fim de resguardar o primeiro de uma violação que, efetivamente, não existe, acabou por ferir o segundo de forma aguda, impondo à empresa privada obrigação que pode lhe trazer danos irreparáveis e até mesmo desproporcionais em relação aos supostos prejuízos que os clientes da parte agravante sofreriam com o fechamento da agência.

A esse respeito, não se afigura minimamente razoável que a parte agravante seja obrigada pelo Estado a despender custos, mesmo que isso traga prejuízos à sua atividade empresarial, a fim de suprir as necessidades de uma população vulnerável, sob a justificativa de que o fechamento da agência afetaria negativamente a saúde financeira do município e seus residentes. Ora, se os serviços bancários são considerados essenciais, é dever do Estado assegurar o acesso da população a eles, não podendo as instituições financeiras privadas serem compelidas a suplantar as deficiências do poder público, às custas do regular funcionamento das suas atividades e em sacrifício do seu modelo de negócios. Se, conforme fundamentado pela decisão agravada, *"a prestação do serviço bancário cumpre função essencial à cidadania em diversas localidades"*, então cabe ao Estado assegurar, por conta própria, o fornecimento de tais serviços, e não transferir o ônus às instituições privadas, sem nenhuma contraprestação.

Ora, se nem mesmo um banco estatal, a exemplo da Caixa Econômica Federal, possui interesse em manter uma agência bancária em todos os municípios, não me parece minimamente razoável que o Poder Judiciário possa impor a um banco privado tal obrigação.

A prevalecer o entendimento da decisão agravada, poder-se-ia criar uma situação de extrema desvantagem para as instituições financeiras que possuem agências bancárias em cidades pequenas, pois se veriam forçadas a mantê-las em funcionamento independentemente dos prejuízos

causados pela operação - e tudo porque o próprio poder público, aparentemente, não tem condição de fazê-lo. Não se exige muito esforço para se chegar à conclusão de que tal situação se tornaria insustentável a longo prazo, causando danos irreparáveis às atividades dos bancos, até mesmo com seu encerramento definitivo - o que certamente causaria um prejuízo bem maior aos clientes da instituição.

Em conclusão, ao menos nesse juízo de cognição sumária, não vislumbro qualquer ilegalidade na medida do Banco _____ de encerrar as atividades de sua agência bancária nos municípios elencados na petição inicial do processo de origem. Por outro lado, a decisão judicial que impede a parte agravante de concretizar os planos que melhor atendam à sua estratégia de mercado representa indevida interferência estatal na autonomia privada e flagrante violação do princípio da livre iniciativa. Assim, resta demonstrada a probabilidade de provimento do recurso. Já o risco de dano grave ou de difícil reparação decorre do fato de que o encerramento das atividades de várias agência já estava programado para datas próximas, inclusive neste mês de maio, não havendo tempo hábil para aguardar o julgamento definitivo do presente recurso. Pelo exposto, impõe-se a atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento.

3 Legislação aplicável

3.1 Código de Processo Civil

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

Art. 1.019. Recebido o agravo de instrumento no tribunal e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:

I – poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão;

4 Jurisprudência aplicável

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FECHAMENTO DE AGÊNCIA DO BANCO DO BRASIL. ATO DE GESTÃO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. RESOLUÇÃO Nº 4.072/2012 QUE PERMITE A REORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.

AUSÊNCIA DE REGRAMENTO LEGAL QUE PROÍBA O ENCERRAMENTO DE AGÊNCIAS E POSTOS DE ATENDIMENTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO. I. A Resolução nº 4.072/2012 não impõe condição à reorganização institucional das instalações e/ou endereços das agências bancárias, exigindo, tão somente, a elaboração de relatório, no qual a instituição financeira deverá informar a motivação, os impactos econômicos e a adequação das mudanças ao plano de negócios e à estratégia operacional da instituição. II. A manutenção de dependências físicas de atendimento, sejam elas agências bancárias, postos de atendimento, etc, representa custo operacional à instituição financeira, cuja reorganização da estrutura representa questão de gestão da própria instituição, não cabendo ao Estado se imiscuir nessa matéria. III. Não se mostra razoável a intervenção do Poder Judiciário quanto ao fechamento da agência localizada no Município de Lagoa Real, especialmente diante da informação de que existe no Município a "Loja BB MAIS VOCÊ", além de outros 07 (sete) correspondentes bancários do Banco do Brasil, de modo que os clientes, usuários e população local não ficarão sem os serviços prestados pela Instituição Financeira. IV. A situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) não pode servir de fundamento para que o Estado e o Poder Judiciário interfiram na gestão interna do Banco do Brasil, visto que este tem permissão para promover a sua reorganização institucional, não havendo dever legal de permanência do funcionamento da agência bancária. (TJ-BA - AI: 80155877620218050000 Desa. Carmem Lúcia Santos Pinheiro, Relator: CARMEM LUCIA SANTOS PINHEIRO, QUINTA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/03/2022)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR CONCEDIDA PARA OBSTAR O ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES DE AGÊNCIA BANCÁRIA DO BANCO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA GERENCIAL DA EMPRESA ESTATAL. PLANO DE REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE MANIFESTA. IMPOSSIBILIDADE DE INTROMISSÃO NAS DECISÕES DE GESTÃO DA COMPANHIA. AGRAVO PROVIDO. LIMINAR CASSADA. 1. A concessão de liminar no sentido de impedir o Banco do Brasil de encerrar as atividades de determinada agência bancária em município do interior, sem a efetiva demonstração de ilegalidade na medida, é providência que extrapola os limites da atuação do Estado-juiz, ao revelar verdadeira intromissão nas decisões de gestão da empresa. Vulneração do princípio da livre iniciativa e livre concorrência (art. 170 e 173, da CRFB). 2. Demonstrada, ainda, a existência de outras estruturas capazes de atender a população para serviços básicos – bancos postais e correspondentes bancários – não há, em princípio, que se falar em violação dos direitos dos consumidores correntistas. 3. O Conselho Monetário Nacional (CMN) regula na Resolução nº 4.072/2012, mais precisamente nos arts. 12 e 16, a possibilidade de encerramento de agência bancária, ou transformação em posto de atendimento, revelando a possibilidade de adoção da medida preconizada no Plano de Reorganização Institucional do banco. 4. Agravo de Instrumento provido. Agravo interno prejudicado. 5. Liminar revogada. (TJ-PE - AI: 00018351420188179000, Relator: FABIO EUGENIO DANTAS DE OLIVEIRA LIMA, Data de Julgamento: 31/05/2022, Gabinete do Des. Fábio Eugênio Dantas de Oliveira Lima (1ª CC))

5 Parte dispositiva

Ante o exposto, **defiro** o pedido de efeito suspensivo ao agravo de instrumento e determino o sobrestamento dos efeitos da decisão que concedeu a antecipação de tutela nos autos de origem, até o julgamento definitivo do agravo de instrumento.

Oficie-se ao juízo *a quo*, comunicando-lhe o inteiro teor desta decisão.

Intime-se a parte agravada para que responda no prazo de 15 (quinze) dias, sendo-lhes facultada a juntada de documentação, nos termos do artigo 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil.

Após, retornem os autos conclusos.

Publique-se. Cumpra-se.

São Luís, MA, data do sistema.

Desembargadora **Sônia** Maria **Amaral** Fernandes Ribeiro

Relatora

Assinado eletronicamente por: SONIA MARIA AMARAL FERNANDES RIBEIRO

15/05/2025 20:33:49 <https://pje2.tjma.jus.br:443/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam> ID do documento: 45246458



250515203349808000000427766

IMPRIMIR

GERAR PDF

<https://pje2.tjma.jus.br/pje2g/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=b520fc9cd944e6760fa2...>