

Submetido em: 05/06/2018

Aprovado em: 27/11/2018

RELAÇÃO BANCÁRIA DE CONSUMO E RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE LITÍGIOS POR PARTE DOS DEPARTAMENTOS JURÍDICOS ESTATAIS

ANTONIO CARLOS EFING¹

EDSON BERNARDO ANDRADE REIS²

SUMÁRIO: *INTRODUÇÃO. 1. DIREITO E ECONOMIA: UMA ANÁLISE INICIAL ACERCA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA SOB O ASPECTO ECONÔMICO. 2. EFICIÊNCIA ECONÔMICA E JURÍDICA. 3. RELAÇÃO DE CONSUMO NA ORDEM CONSTITUCIONAL. 4. A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE COMPOSIÇÃO NAS RELAÇÕES DE CONSUMO. 5. ADVOCACIA ESTATAL BANCÁRIA E RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS CONSUMERISTAS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS FINAIS.*

RESUMO: O presente artigo busca discutir a possibilidade e adequação de utilização de eventual resolução alternativa de litígios nas relações de consumo bancárias, convencionadas entre consumidores e bancos públicos. Para isso, apresenta como instrumental a atuação especializada do departamento de advocacia estatal empresarial, mediante revisão do modelo tradicional de desempenho das atividades, de modo a contemplar a cogente vinculação aos preceitos constitucionais fundamentais, bem como legais consumeristas, relacionadas à execução da Política Nacional das Relações de Consumo, dentre elas, a harmonia nas relações de consumo, na exata dimensão dos princípios da legalidade e da eficiência enquanto integrantes da Administração Indireta que desenvolve atividade de comercialização de produtos ou prestando serviços de natureza bancária. A metodologia cinge-se, a partir de referencial bibliográfico, a defender a viabilidade da adoção de resolução alternativa de litígios entre os bancos públicos e seus consumidores, mediante uma nova feição da atuação do departamento de advocacia estatal empresarial bancária.

PALAVRAS-CHAVES: Relação de Consumo. Serviços Bancários. Litígios.

¹ Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Mestre em Direito pela PUC/SP. Atualmente é professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Coletivos, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito do Consumidor, Código de Defesa do Consumidor, Direito e Tecnologia, Consumo e Meio Ambiente, Consumo Consciente e Sustentável, Novas Tecnologias e Direito.

² Advogado. Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Professor da Faculdade Católica de Rondônia. Presidente da Comissão de Concurso Público da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Rondônia. Advogado da Caixa Econômica Federal.

CONSUMER BANKING RELATIONSHIP AND ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION BY STATE LEGAL DEPARTMENTS

ABSTRACT: The present article seeks to discuss the possibility and adequacy of the use of possible alternative dispute resolution in bank consumer relations, agreed between consumers and public banks. In order to do so, it presents as an instrumental the specialized performance of the state business law department, by reviewing the traditional model of performance of activities, in order to contemplate the cogent link to the fundamental constitutional precepts, as well as legal consumerism, related to the implementation of the National Policy of Consumer Relations, among them, the harmony in consumer relations, in the exact dimension of the principles of legality and efficiency as members of the Indirect Administration that develops activity of commercialization of products or rendering banking services. The methodology is based on a bibliographical reference, to defend the viability of adopting alternative dispute resolution between public banks and their consumers, through a new feature of the action of the state banking law firm.

KEYWORDS: Consumer relationship. Bank services. Litigation.

INTRODUÇÃO

Diante da sociedade de consumo, na qual se encontra grande parte da população global, a atuação do Estado no campo econômico, mediante empresas públicas e sociedades de economia mista que desenvolvem atividades de natureza bancária, exige cada vez mais que os departamentos jurídicos desses entes atuem de maneira plural ou multidisciplinar, isto é, para além da simples confecção de defesa processual contenciosa, passando a exigir que a orientação jurídica empreendida pelo profissional de advocacia perpassa não só pelos signos representados pelos valores constitucionais e legais indenes as relações de consumo, mas também pela vinculação à boa-fé objetiva e à função social do contrato em contraposição ao excesso de demandas judiciais na seara consumerista.

De há muito, a atuação do profissional de advocacia estatal especializada possui importância não apenas em razão da natureza essencialmente jurídica, como poderia transparecer num primeiro momento, mas igualmente por conta da evidente feição econômica e social que envolve a tomada de decisões empresariais governamentais, e por isso mesmo, reverbera diretamente nas relações de consumo contratadas entre as estatais bancárias e o consumidor. Até porque, a tomada de decisões na seara estatal empresarial deve contemplar a ponderação de custos, benefícios, e como dito, boa-fé objetiva, função social, e também o próprio dever de o Estado promover a defesa do consumidor, já que verdadeiro espectro da

ordem econômica, a teor do art. 170 da Constituição Federal. Além de visar obrigatoriamente o interesse coletivo, a teor do Estatuto das Estatais, mediante ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

Ao lado disso, o processo de tomada de decisão gera consequências relacionais endógenas e exógenas a exigir não apenas a necessária mirada nos princípios que regem a administração pública como um todo, mas também a prestação de serviços essenciais, seja quando do desempenho de atividade econômica em sentido estrito, como por exemplo, no campo bancário, atenta à Política Nacional de Relações de Consumo, e ao microssistema legislativo de proteção ao consumidor.

Na realidade o processo decisório econômico estatal se revela multifacetário, cujo traço de maior amplitude deveria encontrar suporte na opinião legal, ao revés de se fundamentar, na maioria das vezes, em estudos acerca das tendências de mercados de conotação comercial.

Ao se levar em valor uma opinião legal isenta, de cunho eminentemente técnico, isto é, embasada em normas e valores constitucionais, na legislação e jurisprudência consumerista, para tomada de decisão de natureza tática ou operacional se estará, por certo, a prestigiar a eficiência administrativa e empresarial, quando da conseqüente prestação e oferecimento de serviços e produtos bancários ao consumidor.

O dirigente estatal, entretentes, àquele que atua no processo econômico puro das empresas públicas e sociedades de economia mista, deve na exata acepção do conteúdo lexicográfico sempre adotar o melhor e mais eficiente caminho na realização da atividade econômica, de modo que a preocupação, ou a base decisória contemple a prestação de serviços e produção atrelada ao respeito à dignidade, saúde, segurança e proteção dos interesses, transparência e harmonia nas relações com o consumidor.

De modo mais específico, fácil conferir que a relação de consumo existente entre empresa estatal exploradora de atividade econômica e o consumidor contempla uma dimensão singular obrigatória de respeito ao princípio da eficiência pelo dirigente, de modo a nortear e servir de ponto de controle das atividades empresariais, notadamente com suporte do departamento jurídico estatal. Nesse sentido, nem se diga da imperiosa necessidade de observância aos demais princípios inerentes à Administração Pública, como, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, e aqueles específicos do microssistema de proteção

ao consumidor, até pela feição cogente inserta na Constituição Federal³ e demais normas que disciplinam o exercício da atividade pública, como por exemplo a Lei 8.429/92⁴, que em seu art. 10, dispõe de maneira expressa constituir ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário a realização de operação financeira sem a observância das normas legais e regulamentares ou aceitação de garantia insuficiente ou inidônea.

Portanto, a eficiência, no sentido de máxima completude, da atuação econômica exigida do Estado resulta da necessária compreensão e análise de todas questões monetárias e jurídicas envolvidas quando da realização de atividade empresarial bancária, o que abarca o custo institucional e financeiro da eventual inobservância das normas de proteção ao consumidor, mormente pelo conteúdo político e social envolvido.

2 DIREITO E ECONOMIA: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA SOB O ASPECTO ECONÔMICO

Ao se considerar o conteúdo e a repercussão das decisões adotadas pelas empresas estatais exploradoras de atividade econômica, curial estabelecer uma relação entre a economia e o direito.

Primeiro, existe uma relação clara e insofismável a envolver a Análise Econômica do Direito como instrumento de mensuração e atribuição de função ao próprio direito, mormente por pretender tornar eficiente as relações sociais, e assim, elevar o nível de aproximação com as outras ciências.

Em outras palavras, a Análise Econômica do Direito investiga o fenômeno jurídico à luz de suas consequências, e por isso, requer a utilização de instrumentos teóricos e empíricos por parte do operador (gestor, advogado ou economista), que permitam a identificação dos problemas sociais (diagnóstico) e as prováveis reações das pessoas a uma dada regra (prognose). “É o campo do conhecimento humano que objetiva empregar as bases teóricas e

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁴ BRASIL. **LEI n.º 8.429/1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm&num=1&hl=pt-BR&gl=br&strip=1&vwsrc=0. Acesso em: 01 jun 2018.

empíricas econômicas e das ciências afins para aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências”.⁵

Nesse diapasão, o direito representa uma perspectiva objetiva, isto é, se baseia na criação de normas visando a regulação do comportamento humano em sociedade. Enquanto a economia, por sua vez, se preocupa com o processo decisório relacionado as consequências das escolhas em mundo onde os recursos em sua maioria são escassos. Enfim, a Análise Econômica do Direito (AED) tem como objetivo maior trazer segurança e previsibilidade ao ordenamento jurídico. Em outros termos tem-se ainda que a AED demonstra que tanto à eficiência quanto à eficácia devem ser constantemente perseguidas pelo direito.

É nesse contexto que deve ser compreendida a aplicação do princípio da eficiência, a despeito de outras possíveis classificações, porquanto, é necessário creditar sua utilidade visando a melhoria dos arranjos executórios das atividades inerente às empresas do Estado exploradoras de atividade econômica.

Em outros termos, deve haver perfeito diálogo entre as atividades de natureza econômicas empreendidas pelo Estado e o princípio da eficiência, de modo abranger as regras pertinentes às relações de consumo, já que o não cumprimento das normas consumeristas possuem repercussão de natureza econômica negativas, além do manifesto abalo na imagem institucional e dos valores empresariais.

3 EFICIÊNCIA ECONÔMICA E JURÍDICA

Antes de adentrar na eficiência econômica, vale destacar a questão da eficácia econômica. Em termos econômicos a eficácia busca mensurar a distância entre os resultados obtidos e os objetivos de uma prática ou ação. Mas, anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, de acordo com Hely Lopes Meirelles⁶, já se preconizava a eficiência como dever da Administração Pública. Diz ainda Meirelles que “o dever de eficiência é o que

⁵ GICO JR., Ivo T. Introdução à análise econômica do direito. In. RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius (Coord.). **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 90.

se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”⁷.

[...] a partir da Emenda Constitucional 45/2004 a eficiência passou a ser um direito com sede constitucional, pois, no título II, Dos Direitos e Garantias fundamentais, inseriu no artigo 5º, o inciso LXXVIII, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.⁸

Nesses termos, é o mais moderno princípio da função administrativa, porque não se limita ao desempenho tão somente na legalidade, porque, exige resultados positivos para o serviço público de modo satisfatório e pleno ao atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Enfim, a eficiência é o princípio da Administração Pública, todavia, não expresso da mesma maneira que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.⁹ Dito de outro modo, quando um empresário adota certa decisão com relação ao processo produtivo, a preocupação deve ser o de obter a maior produção possível com o menor uso dos recursos disponíveis. Com relação às estatais que empreendem no mercado não seria diferente, pois, devem atuar no sentido de obter o maior resultado empresarial com custo mínimo sempre que possível. Assim, o conceito de eficiência pode e deve ser aplicado pelos agentes econômicos, sejam eles empresários, consumidores, governo ou de forma coletiva, pensando na sociedade como um todo.

Não dissonando disso deflui que a eficiência por parte das empresas estatais, de maneira mais detida, mostra-se como princípio caro à Administração, à medida que se aproxima intrinsecamente a economicidade, “a traduzir a realização das atividades estatais de modo mais simples, rápidos e econômicos elevando a relação custo/benefício do trabalho público”.¹⁰

⁷ Idem, p. 98.

⁸ Ibidem, 98-99.

⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art.37, *Caput*. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília. 2012.

¹⁰BITENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Princípio da Eficiência. *In*. RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius (Coord.). **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 32.

No direito italiano a eficiência corresponde ao dever de boa administração, consoante vaticina Bemquerer¹¹, o que em nossa visão deve também nortear a conduta do administrador estatal brasileiro, tanto por critério constitucional valorativo, quanto pela própria essência das atividades empresariais.

Despiciendo rememorar que as atividades administrativas estatais, ainda que com a roupagem econômica sempre devem buscar atender a coletividade, e por esta razão deve se voltar a atender o interesse público, não podendo se afastar da legalidade e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública direta e indireta.

Em síntese, o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, “o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum”¹².

A Emenda Constitucional nº 19/98 encartou de maneira expressa na Constituição Federal o princípio da eficiência, e ainda possibilitou mecanismos a fim de garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade. Nesse sentido, a nova redação ao § 3º do art. 37, que prevê que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a normatização de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública¹³.

¹¹ BEMQUERER, Marcos. **O regime jurídico das empresas estatais após a Emenda Constitucional n. 19/98**. Fórum. 2012, p.92.

¹² MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p.261.

¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. *Op. Cit.* p.263.

O princípio da eficiência comprova haver íntima relação entre o Direito e a Economia. Tanto que ao se levar em conta o método de investigação da Análise Econômica do Direito (AED), a economia, especialmente a microeconomia, deve ser utilizada para resolver problemas legais, e, por outro lado, o Direito acaba por influenciar a Economia. Por esta razão, Oliveira¹⁴ afirma que “as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas”.

A previsão expressa do princípio na Constituição ensejou grandes críticas de estudiosos, especialmente quanto a imprecisão do termo. No entanto, fácil ver que o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização.¹⁵

Como visto, a eficiência da atividade empresarial estatal bancária exige uma análise jurídica efetiva das relações de consumo e seus conflitos ocorridos, de modo a contemplar correções e soluções legais hábeis a afastar ou minorar as tensões e externalidades negativas que afetem aos interesses envolvidos, como por exemplo, na hipótese de consumidor superendividado. A natureza do superendividamento “está ligada à eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas, ou seja, a vinculação dos particulares, ou das entidades privadas, ao direito fundamental de acesso ao crédito pelo consumidor”¹⁶.

Não dissonando disso, Claudia Lima Marques¹⁷ defende a necessidade de se estabelecer um Sistema em bloco de conciliação de dívidas dos consumidores pessoas físicas, conforme modelo francês, ao se basear nos resultados de pesquisa empírica realizada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2004. Para Marques, o estudo e proteção dos consumidores superendividados se mostra importante, não apenas pelo risco sistêmico da falência de grande parte de consumidores, “mas, também pela temática ligada a exclusão social

¹⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017, p.119.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p.53.

¹⁶ GIANCOLI, Brunno Pandori. **O superendividamento do consumidor como hipótese de revisão dos contratos de crédito**. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2008.

¹⁷ MARQUES, Cláudia Lima. Combate à exclusão social e os projetos-piloto de tratamento do superendividamento dos consumidores no Brasil. **Direitos do consumidor endividado II**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2016.p .266.

de certos grupos de consumidores, especialmente, daqueles com maior vulnerabilidade no mercado de crédito, tais como, mulheres sozinhas e arrimo de família e os idosos sem apoio familiar”¹⁸.

4 RELAÇÃO DE CONSUMO NA ORDEM CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988 inaugurou de maneira clara e expressa a tutela do consumidor, ao estabelecer que Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor, a teor do art. 5º, XXXII.

Nesse sentido, Efing¹⁹ obtempera que ao se incluir a obrigação de o Estado promover a defesa do consumidor no rol do art. 5º, e, portanto, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o legislador constituinte elevou conscientemente a promoção e defesa do consumidor à posição de direito fundamental. Para o autor embora o mandamento da promoção da defesa do consumidor seja dirigido ao Estado (Estado-juiz, Estado-legislador e Estado-executivo), há alguns anos tem se desenvolvido no Brasil corrente quanto à eficácia horizontal aos direitos fundamentais, a denominada *Drittwirkung* pela doutrina alemã. A exigir, portanto, que os atores envolvidos nas relações de consumo considerem esse aspecto de matriz constitucional quando da celebração de contratos.

De fato, o sentido de promover, consoante lição de Cláudia Lima Marques²⁰ e Antônio Herman Benjamin²¹, significa assegurar afirmativamente que o Estado-juiz, que o Estado-executivo e o Estado-legislativo realizem positivamente a defesa, a tutela dos interesses dos consumidores e que este seria um direito fundamental, porquanto representativo de direito humano de nova geração, social e econômico, a exigir uma prestação protetiva do Estado em favor dos consumidores, isto é, verdadeiro direito prestacional.

Já Filomeno²² vaticina, por outro lado, que o art. 170 da Constituição Federal destaca a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim

¹⁸ IDEM.

¹⁹ EFING, Antônio Carlos. **Contratos e procedimentos bancários à luz do código de defesa do consumidor**. 2 ed. rev. e amp. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2012, p.33.

²⁰ MARQUES, Cláudia Lima. **Manual de Direito do Consumidor**. 7 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 39.

²¹ BENJAMIN, Antônio Herman. In: MARQUES, C. L. *Op.cit.* p.39.

²² FILOMENO, Jose Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 14 ed. rev.e amp.– São Paulo, Atlas, 2016.p.7.

assegurar a todos uma digna existência, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios basilares, dentre eles, a defesa do consumidor.

Fica claro, desta forma, que a relação contratual bancária, indene de dúvida, denota espectro nitidamente constitucional a atrair e obrigar a aplicação da Lei 8.078/1990, isto é, o Código de Defesa do Consumidor. Nesse mesmo sentido, decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar por maioria improcedente pedido vertido pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (Consif) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2591.

Posteriormente, sobreveio consolidação de entendimento pelo Superior Tribunal de Justiça, materializada no verbete sumular 297, ao afirmar que o Código de Defesa do Consumidor é aplicável as instituições financeiras.

5 A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE COMPOSIÇÃO NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

O cumprimento espontâneo das normas evita e previne situações, contudo, as relações sociais são campo fértil para os conflitos, ainda mais, na esfera das relações de consumo.

Daí que, com o surgimento de conflitos nas relações de consumo, existe, por lógico, a necessidade de solução, o que deveria preambularmente resultar de um diálogo consensual, até porque, a sociedade exige que tais situações sejam resolvidas, ainda que na grande maioria das vezes, o seja pelo Estado-juiz.

De certo, a prevenção seria a primeira função do Direito, ao passo que a segunda seria a de compor os conflitos ocorridos por meios alternativos, o qual pode ocorrer mediante a utilização do critério da composição, tanto voluntária, quanto jurídica.

Outrossim, ensina Filomeno²³ que por mecanismos alternativos para solução de conflitos haverá de se entender instâncias não oficiais ou judiciárias.

²³ FILOMENO, Jose Geraldo Brito. *Op. Cit.* p.18.

Para Ramos²⁴ a sobrecarga da atividade jurisdicional no Brasil se mostra indiscutível em todos os níveis. Assevera ainda que, nas relações de consumo, referida realidade se mostra muito mais grave. Disso resulta a busca necessária pela composição de conflitos fora dos tribunais, a fim de viabilizar uma solução alternativa real de se garantir proteção do consumidor de uma forma mais célere e menos onerosa e em todos os aspectos mais eficiente.

Da mesma forma, Ramos²⁵ defende que é preciso compreender que o acesso à Justiça não se reduz ao acesso aos tribunais, ou mesmo, ao acesso da via litigiosa para solução dos conflitos e revela-se necessário transpor o caminho da litigiosidade para o da cooperação, de maneira a melhor garantir o interesse de todos os jurisdicionados. De certo, não se pode esquecer, a posição vulnerável do consumidor e que a solução de conflitos envolvendo o consumidor têm sido vistas com certa resistência no Brasil.

No entanto, uma característica apontada por Ramos²⁶ com relação aos métodos autocompositivos que contribuem para redução da vulnerabilidade do consumidor, seria justamente o fortalecimento de sua autonomia, fazendo com que o consumidor seja recolocado na posição de protagonista e senhor dos seus conflitos, resultando na capacidade de compreender-se hábil e capaz de encontrar, com autonomia e com efetiva participação, formas pacíficas de satisfazer seus interesses, o que o resgata da posição histórica de coadjuvante.

Frade²⁷ esclarece que nos países anglo-saxônicos, em meados da década de setenta, as formas de resoluções alternativas de litígios eram tidas como destinados às questões de menor importância, ou seja, aquelas que não mereciam tratamento judicial completo.

Não se pretende aqui afastar a vulnerabilidade reconhecida pela legislação ou até mesmo a proibição de vedação de sujeição dos contratos de consumo à utilização compulsória da arbitragem. Não é isso. O que se busca é tão somente lançar luzes a promoção de um diálogo possível entre os atores da relação de consumo, mormente em razão da natureza estatal dos bancos públicos, e o atual estágio da sociedade de consumo em que vivemos.

²⁴ RAMOS, Fabiana D'Andréa. **Garantias de consumo e meios autocompositivos**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-15/garantias-consumo-meios-autocompositivos-podem-reduzir-vulnerabilidade-consumidor>. Acesso em: 20 abr. 2018.

²⁵ Idem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ FRADE, Catarina. A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobreendividamento », **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 65 | 2003, colocado online no dia 01 Outubro 2012, criado a 28 Outubro 2017. URL : <http://rccs.revues.org/1184> ; DOI : 10.4000/rccs.1184. acesso em: 01 jun. 2018.

6 ADVOCACIA ESTATAL BANCÁRIA E RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS CONSUMERISTAS

Dentro de uma perspectiva constitucional e infraconstitucional, a partir da indispensabilidade do advogado à administração da justiça, a teor do art. 133 da Constituição Federal²⁸ e do art. 2º da Lei 8.906/94, o departamento jurídico estatal deve integrar, com mais razão ainda, a organização ou entidade pertencente ao Estado em sua totalidade, deixando de atuar tão somente baseado em um modelo ordinário a envolver questões judiciais, passando, pois, a ser fonte de conhecimento e informações qualificadas, tendo como corolário a sua identificação como vetor no processo de transformação, segurança jurídica e estratégica, além de conhecedor das necessidades e soluções legais possíveis no que refere às relações de consumo.

Esse novo cenário, por certo, desvela uma feição nitidamente instrumental, a qual vai muito além da implantação e utilização de Serviço de Atendimento ao Cliente ou, até de uma Ouvidoria, e por isso mesmo, hábil a viabilizar em concreto a implementação e execução do planejamento, e assim, alcançar os objetivos estratégicos do Estado quando atua por meio das empresas estatais.

E também mediante o controle da legalidade dos atos administrativos produzidos por cada entidade da Administração Pública Indireta ao oferecer produtos e serviços no mercado na exata dicção consumerista protetiva e dos princípios fundamentais previstos na Ordem Constitucional Brasileira.

Recomendável, pois, empreender orientação pela implementação, observância e aplicação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, aprovado em junho de 2011, pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização da Nações Unidas, elaborados por John Ruggie²⁹, nomeadamente o Princípio 13 que encerra a exigência de respeito aos direitos humanos pelas empresas mediante prevenção ou mitigação dos impactos negativos

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2007.

²⁹RUGGIE, John. **Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU)**. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/pt/empresas-e-direitos-humanos-uma-breve-introdução>. Acesso em: 27 mai. 2018.

relacionados diretamente com operações, produtos e serviços prestados em suas relações comerciais. E igualmente o Princípio 25, ao estabelecer como parte do dever de proteção do Estado contra violações dos direitos humanos relacionadas as atividades empresariais, adoção de medidas apropriadas para garantir, pelas vias judiciais, administrativas, legislativas ou de outros meios de acesso a mecanismos eficazes de reparação.

Nada obstante, revela-se necessário a adoção de um modelo aprimorado da atividade jurídica estatal, a fim de que esta possa contemplar a oferta de soluções capazes de viabilizar a tomada de decisões de natureza institucional, política, jurídica e econômica em estreita conformidade com os princípios da Administração Pública, consoante previsto no art. 37 da Constituição Federal, e ainda lastreado no art.173 da CF e da própria Ordem Econômica, especialmente quanto aos direitos do consumidor.

De modo geral, o papel do advogado de empresa estatal não deveria se resumir tão somente em gerir um acervo processual mediante um modelo tradicional de gestão, ou seja, mediante controle sistêmico baseado em quantidade de demandas divididas pelo grau de relevância ou conteúdo econômico, ou mesmo efeito multiplicador.

Mas, sim, também, atuar de modo a prevenir o ingresso de ações judiciais e demandas do contencioso administrativo, como por exemplo perante o Procon³⁰, o que pode se materializar mediante orientação legal aos gestores quanto a observância e adoção obrigatória dos precedentes dos tribunais superiores e da criação de súmulas administrativas internas por cada órgão ou entidade da Administração Indireta, seja pela dispensa recursal, seja permitindo a formulação de uma política efetiva de composição, ao reconhecer a necessidade de prestigiar e cumprir de maneira efetiva as normas e proteção ao consumidor.

Na mesma linha, aprimorar o relacionamento com outras entidades de proteção ao consumidor, como Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU), e por fim, orientar a direção estatal a incrementar e implementar métodos de resolução alternativa de litígios, e alcançar efetiva conciliação extrajudicial hábil a garantir o acesso ao sistema Justiça, aqui considerado como um todo, e não apenas ao Judiciário.

³⁰BRASIL. PROCON. **Programa de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em: <http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp?acao>. Acesso em: 01 jun. 2018.

E, desta maneira, em consonância com a propositura de Bittencourt³¹ promover uma verificação dos custos da decisão, em comparação aos benefícios que esta pode trazer não só as partes, no caso, fornecedor ou prestador de serviços, mas, também aos demais integrantes do corpo social, dentre os quais, o consumidor, uma das razões de ser da atuação empresarial estatal, ao lado do relevante interesse coletivo das atividades empreendidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho foi possível reconhecer que o Estado atua como agente econômico por imperativo constitucional, ao passo que a advocacia estatal assume importante destaque como agente orgânico e estratégico ao alcance das metas e resultados das entidades que integram a Administração pública indireta, para além do controle da legalidade dos atos e defesa em juízo ou fora dele, detendo manifesta feição instrumental e legal para atuar, preambularmente, na resolução dos conflitos com os consumidores bancários.

Demonstrou ainda que a mudança de paradigma mediante a necessária alocação da advocacia para o centro gerencial de tomada de decisões das estatais contribui, sobremaneira, para a maximização da relação custo-benefício, devendo presidir os atos jurídicos administrativos em perfeita simetria com a Análise Econômica do Direito (AED) e da própria Constituição Federal (CF/88), ao estabelecer como vetores da atuação empresarial do Estado a observância dos valores constitucionais, e do princípio da eficiência, juntamente com o primado da Política Nacional de Relações de Consumo, e obrigatória proteção ao consumidor.

Em suma, a adoção de nova postura da advocacia estatal, atuando preventivamente e corretivamente nos casos de violações dos direitos do consumidor brasileiro, mostra-se como ferramenta importante para a redução de conflitos judicializados, podendo evitar, inclusive, casos de superendividamento, ou em outro momento, atuar até mesmo, na recuperação ou reinserção do consumidor superendividado nas relações de consumo responsável.

REFERÊNCIAS

³¹BITTENCOURT, Sidney. **As licitações públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BEMQUERER, Marcos. O regime jurídico das empresas estatais após a Emenda Constitucional n. 19/98. Fórum. 2012.

BITENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Princípio da Eficiência. *In.* RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius (Coord.). O que é análise econômica do direito: uma introdução. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. .

BITTENCOURT, Sidney. As licitações públicas e o Estatuto Nacional das Microempresas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art.37, *Caput*. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília. 2012.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. LEI n.º 8.429/1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm&num=1&hl=pt-BR&gl=br&strip=1&vwsrc=0. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. PROCON. Programa de Proteção e Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp?acao>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

EFING, Antônio Carlos. Contratos e procedimentos bancários à luz do código de defesa do consumidor. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FILOMENO, Jose Geraldo Brito. Manual de direitos do consumidor. 14 ed. rev. e ampl. São Paulo, Atlas, 2016.

FRADE, Catarina. A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobreendividamento », Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 65 | 2003. Disponível em: <http://rccs.revues.org/1184> ; DOI : 10.4000/rccs.1184. Acesso em: 01 jun. 2018.

GIANCOLI, Brunno Pandori. O superendividamento do consumidor como hipótese de revisão dos contratos de crédito. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2008.

GICO JR., Ivo T. Introdução à análise econômica do direito. *In.* RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius (Coord.). O que é análise econômica do direito: uma introdução. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARQUES, Cláudia Lima. Combate à exclusão social e os projetos-piloto de tratamento do superendividamento dos consumidores no Brasil. Direitos do consumidor endividado II. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2016.

_____, Cláudia Lima. Manual de Direito do Consumidor. 7 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. Até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

RAMOS, Fabiana D' Andréa. Garantias de consumo e meios autocompositivos. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-15/garantias-consumo-meios-autocompositivos-podem-reduzir-vulnerabilidade-consumidor>. Acesso em: 20 abr. 2018.

RUGGIE, John. Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/pt/empresas-e-direitos-humanos-uma-breve-introdução>. Acesso em: 27 mai. 2018.