

A Superação da Crise Bancária e a Atuação do Banco Central do Brasil: uma análise dos regimes especiais de intervenção

Eduardo Silveira Frade*

Hamilton da Cunha Iribure Júnior**

Introdução. 1 A importância do setor bancário e o problema da crise sistêmica. 2 Os Regimes Especiais de Intervenção. 2.1 A intervenção extrajudicial do Banco Central. 2.2 Regime de Administração Especial Temporária e suas distinções em relação à intervenção. Considerações finais. Referências.

Resumo

As instituições financeiras têm papel crucial para a economia nacional, tanto que uma crise que afete todo o sistema financeiro pode ter efeitos que transponham essa seara, atingindo o funcionamento de outros mercados. O presente estudo propõe-se a compreender a importância da regulação e atuação do Banco Central do Brasil (BCB) nesse setor, analisando as formas de atuação do BCB para que se evite a existência e os efeitos de uma crise sistêmica; apresentando as formas de atuação desse órgão nas instituições financeiras, isoladamente, que estejam enfrentando uma crise econômica; apresentando as principais diferenças entre os mecanismos de atuação, bem como tecendo-lhes críticas. Para tanto, a Lei 6.024, de 1974, e o Decreto-Lei 2.321, de 1987, são eleitos como marcos legais, e Pinto (2015) e Saddi (2001), como marcos teóricos, nesta pesquisa qualitativa, que privilegia a pesquisa bibliográfica como a principal técnica.

Palavras-chave: Intervenção. Regime de Administração Especial Temporária. Crise das instituições financeiras.

* Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade Milton Campos, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. MBA em Gestão de Cooperativas de Crédito pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa, onde foi discente pesquisador e bolsista de Iniciação Científica. Professor de Direito Empresarial, Administrativo e Tributário na Faculdade Maurício de Nassau de Campina Grande-PB e Professor das Pós-graduação de Direito Tributário e Administrativo do Instituto de Ensino Superior da Paraíba, das Faculdades Integradas de Patos e da Escola Superior de Advocacia. Membro da Associação Brasileira de Direito Tributário e do grupo de Pesquisa *Sappere Aude*. Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil. Pesquisador CNPq.

** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP (2009); Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP (2005). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Cuiabá-UNIC (2002). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso-UFMT (2000). Atualmente é Professor Adjunto da Graduação e do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). É professor convidado dos cursos de especialização da COGEAE-PUC/SP e de cursos de aperfeiçoamento jurídico em várias outras instituições do ensino do Direito. Possui experiência na área do Direito, com ênfase para Direito Processual Penal, Direito Penal, Direito Constitucional e Direitos Humanos. Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Pesquisador CNPq.

The Overcoming of the Banking Crises and the Operation of Brazilian Central Bank: an analysis of the special intervention systems

Abstract

Financial institutions have crucial role to the national economy, so that a crises on this area could have that effects transcendent to other markets. The present paper porpoises is to understand the importance of the regulation and operation of Brazilian Central Bank on this sector, analysing the ways that it acts avoiding the existence and effects of a systemic crises. It shows the operating of this agency on the financial institutions that are, singularly, facing an economic crisis, evidencing the mainly differences between those mechanisms of acting, as well as criticizing them. To do that the 6.024/74 law and the 2.321/87 Decrete Law are elected as legal marks, and Pinto (2015) and Saddi (2001) used as the mainly teoric marks used on this qualitative research, that privileges the bibliographic research as the mainly technique used.

Keywords: *Intervention. Temporary Special Administration Scheme. Financial institutions crises.*

Introdução

O Sistema Financeiro tem papel crucial para o desenvolvimento econômico nacional, uma vez que o crédito possibilita que empresários fomentem seus negócios e que consumidores aumentem o consumo, fornecendo, com isso, condições para que os agentes desses mercados aperfeiçoem qualidade e preço dos produtos e serviços oferecidos, bem como melhorem sua circulação, o que, conseqüentemente, contribuem para o crescimento desses mercados e auxiliam no crescimento econômico nacional.

Tamanha importância leva a atuação estatal com vistas a garantir o funcionamento dessas instituições, como forma de proteger os interesses transindividuais e sociais. O BCB e o Conselho Monetário Nacional (CMN) são os agentes responsáveis por garantir e determinar o funcionamento de todo o Sistema Financeiro. Enquanto ao último cabe o papel de regulação, ao primeiro caberia o papel de fiscalização e execução das diretrizes determinadas pelo CMN, com isso orientando e determinando o funcionamento dos agentes atuantes no sistema financeiro, não obstante, para tanto, também emita normas, por meio da edição de regulamentos.

Conscientes da importância do sistema financeiro e do papel desempenhado pelo BCB, o presente artigo se propõe a responder: *i)* sob quais aspectos se justificaria a atuação deste órgão para intervir no funcionamento regular das instituições financeiras; *ii)* quais as formas de atuação que poderia se dar tal atuação; e *iii)* se existem diferenças entre esses modos de atuação.

Para tanto, o presente estudo atém-se, em um primeiro momento, à importância dos bancos para a economia, destacando o papel e as funções por eles desempenhados, apresentando reflexões sobre os efeitos advindos de uma crise nesse setor e, com isso, evidenciando sua necessidade de fiscalização e eventual atuação preventiva dessas crises por parte do BCB.

Em seguida, serão apresentados os mecanismos sob os quais o BCB atua nas instituições financeiras, evitando que estas entrem em falência e, com isso, comprometam o funcionamento de todo o sistema financeiro. Ademais, serão demonstrados os pressupostos que autorizam a decretação dos regimes especiais de intervenção do BCB, bem como as diferenças existentes entre eles, apresentando e tecendo algumas críticas a tais mecanismos, visando reflexões sobre a melhor forma de atuação da agência reguladora diante da crise das instituições financeiras, utilizando a Lei 6.024, de 1974, e o Decreto-Lei 2.321, de 1987, como marcos teóricos e o referencial bibliográfico como a principal técnica de pesquisa utilizada.

I A importância do setor bancário e o problema da crise sistêmica

O desenvolvimento de qualquer atividade econômica requer um certo montante de capital. Mesmo em pequenos negócios, o capital se faz necessário para a aquisição de insumos, mão de obra, organização dos fatores de produção etc. Destarte, pode-se dizer que a presença de capital é elemento necessário para existência de uma empresa.

Esse capital pode ser oriundo dos próprios empresários ou, caso estes não o possuam de forma suficiente, podem recorrer a terceiros, para que então haja a viabilização da empresa.

Entre os terceiros disponibilizadores de capital, encontram-se as instituições financeiras, ao lado de pessoas físicas que emprestam ou doam capitais. Nesse sentido, além do papel de poupança, as instituições financeiras desempenham uma função de “intromissão entre os que dispõem de capitais e os que precisam obtê-los; isto é, em receber e concentrar capitais para, sistematicamente, distribuí-los por meio de operações de crédito”.¹ Ou seja, quando uma determinada pessoa física deposita moeda no banco, automaticamente transforma o papel depositado em crédito naquela instituição financeira, bem como a autoriza para intermediar essa mesma soma depositada em favor de terceiros, de sorte que os bancos ou outras instituições financeiras passem a operar como intermediadores de crédito, canalizando recursos entre agentes econômicos.

A atividade bancária inaugura, portanto, a existência de um segmento de mercado, cujo objeto comercial é um bem intangível e de difícil mensuração, qual seja: o crédito. Nesse sentido, engana-se quem pensa que o setor bancário se pauta na circulação de moeda, quando, em verdade, trata de circulação de crédito, uma vez que o dinheiro físico não é reproduzido por bancos e instituições financeiras privadas, mas elas concedem crédito tanto àquelas pessoas que realizam depósitos em espécie como àqueles que de dinheiro necessitam, intermediando, pois, o crédito como objeto econômico. Nesse sentido, pode-se afirmar que

os bancos desempenham duplo papel, essencial e complexo, na dinâmica da acumulação do capital. Os bancos executam o papel de criadores da moeda, concedendo crédito, e de intermediários financeiros, atuando como ele entre a esfera de circulação financeira e a esfera de circulação produtiva.²

Ou seja, é a partir da atuação dos bancos que se permite a circulação de moeda – não fisicamente compreendida – na medida em que a concessão creditícia possibilita a circulação de riqueza e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico, sem a necessidade, pois, de emissão de moeda metálica e papel-moeda por parte do BCB.

Além do papel de intermediadores financeiros, os bancos também atuam como operadores do sistema de pagamento. Assim, “qualquer atraso ou inadimplência neste serviço pode gerar problemas de liquidez em instituições não financeiras, ou dependentes dele para prover sua exigência de caixa para atuações cotidianas, ou mesmo para honrar obrigações assumidas”.³

Ainda sobre a atuação dos bancos na economia, há de se evidenciar o papel deles em relação à redução dos custos de transação de mercado. Em um cenário econômico ideal, ofertantes e demandantes realizariam suas transações financeiras sem a necessidade de quaisquer intermediários. Contudo, esse

1 CARVALHO DE MENDONÇA, J. X. *Tratado de direito comercial brasileiro*. Rio de Janeiro: Anuario do Brasil, 1947. p. 13-14.

2 FREITAS, Maria Cristina Penido de. Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: uma interpretação heterodoxa. In: SOBREIRA, Rogério (Org). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 20.

3 SAMPAIO, Gustavo José Morrone de Castro. *Fundamentos da regulação bancária e aplicação do princípio da subsidiariedade*. São Paulo: Almedina, 2015. p. 61.

seria um cenário tão somente concebível num campo ideológico, uma vez que é impossível reunir em um único ambiente – aqui não concebível tão somente como espaço físico – todos dotados de informações completas sobre o mercado bem como dos seus participantes. Dada essa impossibilidade fática, os bancos atualmente atuam na redução desses custos de transação, reunindo oferta e demanda de mercado num único agente, facilitador da alocação de recursos na economia.

Os bancos, contudo, encontram-se numa situação informacional privilegiada em relação aos depositantes e credores, pois possuem mais informações sobre a situação financeira destes, dada a rede de informações por eles desenvolvida com o objetivo de melhor controlarem suas atividades, proporcionando-lhe melhor atingimento de seus objetivos. De outra mão, todavia, credores e depositantes não possuem a mesma rede informacional, de sorte que resta evidente a assimetria de informações entre os contratantes, dada a relação de cunho privado que estabelecem.

Contudo, para seu funcionamento, o sistema bancário necessita da confiança por parte daqueles que lhes abastecem de recursos (depositantes), uma vez que a relação creditícia se sustenta na certeza de adimplência dos créditos, no caso dos bancos, na certeza de que os créditos poderão ser resgatados ou acrescidos quando se fizerem necessários.

Desse modo, há interesse público na segurança dos investimentos privados, pois o papel-moeda depositado poderá ser usufruído para o desenvolvimento de atividades econômicas no segmento produtivo, bem como há o interesse público na garantia da austeridade financeira de um número incontável de sujeitos que, com a poupança, encontram-se habilitados para a quitação de obrigações financeiras firmadas com terceiros, o que, por via oblíqua, também apresenta-se como necessário para o desenvolvimento dos agentes de mercado e, conseqüentemente, da economia.

Ademais, os bancos também se apresentam como hábeis para os investimentos privados, pois possibilitam remuneração para os valores depositados a título de investimentos como contrapartida ao capital disponibilizado.

Todavia, alguns riscos permeiam a atividade bancária, devendo estes serem evidenciados para que se possa minimizar os efeitos advindos de uma crise econômica das instituições financeiras. Jairo Saddi (2001),⁴ Rosa Maria Lastra (2000),⁵ Gustavo José Marrone de Castro Sampaio (2015),⁶ entre outros, apresentam diversas exposições de riscos, de ordem sistêmica ou prudencial, aos quais se submetem os bancos. Dado o objetivo deste estudo, ater-nos-emos somente ao risco sistêmico, fator de observância e que legitima a atuação do BCB no Sistema Financeiro, em face da crise das instituições financeiras, com vistas a promover sua estabilidade, uma vez que a desatenção aos riscos sistêmicos e sua não compreensão podem gerar uma situação capaz de comprometer a austeridade a segurança de todo o Sistema Financeiro, cujos efeitos perpassam a esfera privada, atingindo toda a sociedade, consolidando uma situação de crise sistêmica.

Diversos são os conceitos de risco sistêmico do setor financeiro – isso sem considerarmos que tal compreensão também se verifica em áreas outras como engenharia e ecologia etc. Contudo, para compreendê-lo em certa medida, faz-se necessária a concepção, ainda que em esparsas linhas, sobre o que seria externalidade, uma vez que os bancos tanto estão sujeitos a estas como podem originá-las.

Gustavo Mathias Alves Pinto⁷ (2015, p. 60) apresenta a noção de externalidades como referência “às situações em que os custos ou benefícios decorrentes de uma determinada atividade econômica não recaem integralmente sobre a unidade responsável pela sua condução”. Em outras palavras,

4 SADDI, Jairo. *Crise e regulação bancária*. São Paulo: Textonovo, 2001.

5 LASTRA, Rosa Maria. *Banco Central e Regulamentação bancária*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

6 SAMPAIO, Gustavo José Marrone de Castro. *Fundamentos da regulação bancária e aplicação do princípio da subsidiariedade*. São Paulo: Almedina, 2015.

7 PINTO, Gustavo Mathias Alves. *Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2015. p. 60.

as externalidades compreenderiam situações incontroláveis que perpassem somente o setor que as origina. Por exemplo, a crise do suprime dos Estados Unidos de 2008, que teve por percussor o setor imobiliário, trouxe efeitos econômicos a diversos outros setores e à própria economia nacional, afetando até mesmo outros países.

As externalidades, todavia, podem ser positivas ou negativas, conforme a casuística, dada a interligação existente entre diversos setores da economia, em que uns podem sair beneficiados e outros prejudicados. Assim, a externalidade poderá ser considerada positiva quando o indivíduo, ao tomar uma determinada decisão, não saia como o único beneficiado, mas sim toda a sociedade. Cita-se como exemplo um determinado empresário que – ainda que evitando sanção estatal – promove o reflorestamento de determinada área desmatada, beneficiando, assim, toda a coletividade e o próprio empresário, o qual, além de não sofrer a sanção estatal, goza dos benefícios que o reflorestamento promove, como os advindos da fotossíntese – de outra mão, a externalidade será considerada negativa quando o indivíduo não for o único a arcar com o custo integral daquela decisão, como no caso de poluição ambiental, em que toda a comunidade é afetada, e não somente o poluidor.

Levando tal noção para o setor bancário, compreende-se que os bancos podem, simultaneamente, sofrer e gerar externalidades tanto positivas quanto negativas. Os bancos podem sofrer efeitos externos advindos da regulação, também conhecido como risco legal ou regulatório, o qual não detém gerência, e que lhe podem ser benéficos ou prejudiciais. Jairo Saddi (2001, p. 101) define tal sujeição como o “risco de desvalorização de ativos ou valorização de passivos em intensidade inesperada perante mudanças na legislação bancária, rumos de uma demanda judicial, parecer ou orientação de cunho legal”. De outra sorte, também podem gerar externalidades positivas ou negativas. Um exemplo de externalidade positiva seria redução da taxa de juros, beneficiando aqueles que com o banco se encontram como devedores, de tal sorte que menos capital será desembolsado para honrar os compromissos com esse credor, o que, simultaneamente, geraria um redirecionamento dos valores para a esfera produtiva ou de mercado.

Contudo, diversas externalidades negativas podem ser geradas com a crise dos bancos. George J. Benston⁸ destaca:

- (i) corridas bancárias em instituições até então solventes, ocasionando sua quebra; (ii) colapso do sistema de pagamentos, podendo afetar a solvência de outras instituições financeiras; (iii) imposição de custos a terceiros não contratantes; e (iv) custos a contribuintes no caso de resgate governamental ou seguro de depósitos patrocinados pelo governo.

Tais situações transcendem efeitos para além da esfera privada, comprometendo todo o Sistema Financeiro Nacional (SFN) – art. 192 da CF/88 c/c art. 1º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 –, sendo possíveis de criarem uma crise sistêmica. Tais riscos compreendem aquilo que se entende por risco sistêmico.

O risco sistêmico é aquele que se deriva dos efeitos negativos que uma externalidade possa causar sobre o funcionamento conjunto de todo o sistema, seja ele econômico, físico, biológico etc., de tal sorte que os problemas enfrentados em uma unidade possam ser sentidos por todos os demais membros.

8 BENSTON, George J. *Regulating financial markets: a critique and some proposals*. Washington: The AEI Press, 1999, p. 21. *Apud* PINTO, Gustavo Mathias Alves. *Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 61.

Voltando-se ao mercado financeiro, Fernando J. Cardim de Carvalho⁹ entende que:

os riscos sistêmicos são aqueles sofridos pela sociedade, resultantes da atividade financeira que, não custando nada aos participantes do mercado financeiro, não são incluídos nos cálculos de custo de serviços financeiros. No caso mais importante e geral, trata-se, na verdade, do risco de perder um benefício que é gerado como externalidade da atividade bancária e que, em si, tem pouco valor para o banco, exatamente por que terceiros são beneficiados, dos quais os bancos não podem exigir remuneração pela satisfação que dão.

Tiago Cortez,¹⁰ por sua vez, entende que o risco sistêmico seria “o risco de que a quebra de um banco, ou de qualquer outro fato, contagie uma ou outras instituições que anteriormente se encontravam solventes”. Isabel Vaz¹¹ apresenta posicionamento consonante, assentando que a crise sistêmica no setor bancário pode se dar, por exemplo, pela extensão dos efeitos da falência de uma instituição financeira para todo o setor.

Seja como for, o risco sistêmico do setor bancário apresenta como denominador comum a extensão dos efeitos da crise de uma unidade para todo o mercado financeiro.

Para Eduardo Salomão Neto¹² (2014, p. 667), a crise sistêmica no setor bancário pode ser causada por, basicamente, três fatores, quais sejam:

(i) necessidade de caixa dos credores, originada da perda ou indisponibilidade de recursos depositados na instituição originalmente em crise, ocasionarem corridas contra outras instituições, provocando crise de liquidez nessas; (ii) impossibilidade de pagamento de débitos interbancários por parte da instituição em crise; e (iii) na visão do mercado serem os ativos da instituição em crise fortemente correlacionados a outros ativos de outras instituições, de forma que a flutuação para baixo do valor dos primeiros leve tendencialmente também a queda no valor dos últimos.

A crise sistêmica, portanto, poderia se dar a partir das funções das instituições financeiras como depositários, operadores do sistema de pagamentos e garantidores de créditos, seja aos depositantes, seja a outras instituições financeiras.

Portanto, a falência de uma instituição financeira poderia comprometer todo o funcionamento de todo o sistema financeiro, sobretudo dada a correlação entre os ativos e créditos que estas possuem entre si. Ainda que, em geral, somente a quebra de uma grande instituição financeira seja capaz de comprometer todo o funcionamento sistêmico – razão para a expressão *too big too fall*, ou seja, “grande demais para quebrar” –, a falência de instituições menores pode abalar todo o funcionamento do sistema ou mesmo a economia, pois pode gerar crises de moeda, dado o grande número de resgate, crises de confiança, o que reduziria a disponibilização de crédito para os setores produtivos, o que, em última análise, geraria um problema social, pois afetaria a economia como um todo.

Cientes desses riscos, diversas soluções são apontadas pelo ordenamento jurídico, tais quais a existência de um Fundo Garantidor dos Créditos, empréstimos de liquidez efetuados pelo Banco Central (para

9 CARVALHO, Fernando J. Cardim. O papel do Banco Central no processo de regulação financeira. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Coords.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 260.

10 CORTEZ, Tiago. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Coords.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 316.

11 VAZ, Isabel. Fundamentos constitucionais da livre concorrência no setor bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Coords.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 205.

12 SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito bancário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 667.

situações de menor gravidade) – também conhecido como redesconto – cessão de controle ou venda de ativos e procedimentos especiais de intervenção na instituição financeira em crise, sob os quais nos ateremos, visando compreender sua utilização como mecanismos de superação da crise sistêmica.

2 Os Regimes Especiais de Intervenção

Conforme mencionado anteriormente, os efeitos de uma possível crise em todo o sistema bancário estendem-se de uma forma intangível, podendo até mesmo comprometer toda a economia de um país, posto o caráter gerador de externalidades que possuem os bancos.

A Lei 4.595, de 1964, ao disciplinar o SFN, deixou ao encargo do CMN os poderes de regulamentação e, ao do BCB, competências executivas e fiscalizatórias, além da função normativa, por meio da expedição de regulamentos, para controle do SFN, por meio do controle de moeda, das operações de câmbio ou do funcionamento das instituições financeiras.

Ao BCB foi incumbida, por meio da Lei 4.595, de 1964, em seu art. 10, inciso VI, a competência para exercer o controle do crédito sob todas as suas formas, bem como exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar-lhes penalidades, como se depreende do inciso IX do mesmo artigo.

A compreensão do risco sistêmico do setor bancário foi, pois, contemplada pela Lei 4.595, de 1964. Contudo, o poder para que o Banco Central pudesse intervir nas instituições financeiras, em caráter antecipatório, com vistas a evitar essa crise, somente foi concedido por meio da Lei 6.024, de 1974, que dispôs sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras.

Assim, ponderou-se meios para evitar situações de insolvência e iliquidez das instituições financeiras, permitindo ao Banco Central atuar de forma preventiva. Dessa forma, estariam sujeitas a intervenção e a liquidação extrajudicial as instituições financeiras privadas e públicas não federais, assim como as cooperativas de crédito, observando o decreto expedido pelo próprio Banco Central.

Francisco J. de Siqueira¹³ aponta a existência de um duplo objetivo com a decretação de intervenção ou liquidação extrajudicial e assenta que “por um lado, diante da hipótese relacionada com a ocorrência de eventual risco sistêmico, está o propósito de sanear o mercado; por outro, em função do interesse geral que se encontra ameaçado, o intuito de resguardar os direitos dos credores da empresa”.

A atuação preventiva do Banco Central do Brasil na gerência das instituições financeiras com vistas a retirá-las da situação de insolvência e, com isso, resguardar os direitos dos credores e a austeridade e confiança do Sistema Financeiro Nacional foi intentada por meio da intervenção extrajudicial. Todavia, em 25 de fevereiro de 1987, foi publicado o Decreto-Lei 2.321, que trouxe outro meio de atuação preventiva do BCB para que se evitasse a quebra da instituição financeira. Instituiu-se, assim, o Regime de Administração Especial Temporária (Raet) nas instituições financeiras privadas e públicas não federais.

Atualmente, portanto, coexistem dois regimes interventivos do Banco Central sobre as instituições financeiras, quais sejam: *i*) a intervenção extrajudicial; e *ii*) o Raet, uma vez que não há revogação expressa por parte do Decreto-Lei 2.321, de 1987, bem como não houve revogação tácita, pois não há incompatibilidade entre os documentos normativos.

Seguir-se-á a análise desses dois regimes, de forma a apresentar as diferenças entre eles para, então, compreender se há uma possível justificativa para sua coexistência, estabelecendo-se, desde já, a ressalva de que a decretação de tais medidas não compreende um privilégio dado às instituições financeiras ou a seus controladores, em verdade tratam-se de instrumentos jurídicos que viabilizam

¹³ SIQUEIRA, Francisco J. de. O papel do Banco Central no processo de intervenção e liquidação extrajudicial, p. 99. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional: 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Texto Novo, 1999, p. 87-120.

a atuação do BCB, evitando consequências danosas para o mercado financeiro ou para a economia, diante da possibilidade de insolvência ou falência de uma instituição financeira.

2.1 A intervenção extrajudicial do Banco Central

Diante do risco de insolvência de uma instituição financeira – excetuadas as públicas federais – bem como de sociedades ou empresas que integram o sistema de distribuição de títulos ou valores monetários no mercado de capitais e das sociedades ou empresas corretoras de câmbio, cooperativas de crédito e das pessoas jurídicas que com elas tenham integração de atividade ou vínculo de interesse,¹⁴ o BCB se faz competente para a decretação de intervenção judicial, do Regime de Administração Especial Temporária ou da liquidação extrajudicial.

Uma vez que se entenda que a crise suportada é de possível superação, porém que demanda a atuação preventiva da agência reguladora, o BCB decretará a intervenção na dita instituição financeira *latu sensu*¹⁵ considerada.

Nelson Abrão¹⁶ e Fábio Konder Comparato,¹⁷ tratando de diferenciar a intervenção da liquidação extrajudicial, concordam que a intenção da intervenção é de saneamento de dificuldade financeira transitória da instituição financeira, visando preservá-la. Contudo, divergem quanto à natureza jurídica. Para Abrão, trata-se de medida preventiva, enquanto, para Comparato, seria medida provisória.

Em que pese tais entendimentos poderem ser díspares quando isoladamente considerados, quando se trata de intervenção do Banco Central em instituições financeiras, a medida seria tanto preventiva quanto provisória. Seria preventiva na medida em que visa evitar a falência da instituição financeira e provisória porque perduraria por prazo de seis meses, prorrogáveis por igual período, por meio de decisão do próprio Banco Central, como prescreve o art. 4º da Lei 6.024, de 1974.

A intervenção do Banco Central em instituições financeiras poderia ser compreendida, pois, como a medida de caráter preventivo e provisório, perdurante de seis meses prorrogáveis por igual período mediante decisão do Banco Central, cujo objetivo seria de preservar a instituição financeira, atuando de forma preventiva com vistas a evitar sua falência ou liquidação extrajudicial.

O art. 2º da Lei 6.024, de 1974, expressa as hipóteses que justificariam a intervenção do Banco Central, nas instituições financeiras, conforme se observa:

Art. 2º Far-se-á a intervenção quando se verificarem as seguintes anormalidades nos negócios sociais da instituição:

- I – a entidade sofrer prejuízo, decorrente da má administração, que sujeite a riscos os seus credores;
- II – forem verificadas reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil, no uso das suas atribuições de fiscalização;
- III – na hipótese de ocorrer qualquer dos fatos mencionados nos artigos 1º e 2º do Decreto-lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945 (Lei de Falências), houver possibilidade de evitar-se, a liquidação extrajudicial.

14 Conforme dispõe o art. 51, parágrafo único, do Decreto-Lei 3.621, de 1987, verifica-se integração de atividade ou vínculo de interesse, “quando as pessoas jurídicas referidas neste artigo, forem devedoras da sociedade sob intervenção ou submetida liquidação extrajudicial, ou quando seus sócios ou acionistas participarem do capital desta importância superior a 10% (dez por cento) ou seja cônjuges, ou parentes até o segundo grau, consanguíneos ou afins, de seus diretores ou membros dos conselhos, consultivo, administrativo, fiscal ou semelhantes”.

15 Ainda que a intervenção não seja exclusivamente aplicável às instituições financeiras, como já foram mencionados os outros sujeitos passíveis de regulação pelo BCB, manter-se-á o termo “instituição financeira” para designar todas estas tão somente pelo fim didático, dada a monótona e extenuante repetição das exceções.

16 ABRÃO, Nelson. *Curso de Direito Falimentar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 265.

17 COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 437.

Do inciso I, verificam-se alguns termos vagos, quais sejam: “prejuízo”, “má administração” e “riscos”. Nesse sentido, questiona-se: *i)* o que seria o prejuízo? Seria evidenciado ou potencial? Seria necessário lapso temporal para que seja comprovado?; *ii)* o que seria má administração? Sob quais critérios se constataria?; *iii)* quais os tipos de riscos a que se refere o inciso?

Buscando responder a tais questionamentos, pode-se apontar que os prejuízos seriam aqueles evidenciados por meio de inquérito do BCB. Quando os custos para manutenção da atividade são superiores à receita proveniente dela, tem-se uma situação de prejuízo econômico, que será financeiro em situação de iliquidez de capital. Certamente, o prejuízo a que se refere a Lei 6.024, de 1974, não seria isoladamente considerado, sendo necessária a comprovação ao longo de, no mínimo, alguns meses, pois um prejuízo isoladamente considerado, sem levar-se em conta um período anual, por exemplo, não necessariamente será capaz de autorizar uma intervenção, um vez que sua superação pode ser verificada em períodos subsequentes por medidas administrativas internas da própria instituição financeira, uma vez que dificuldades econômicas transitórias e esporádicas são suscetíveis a qualquer atividade econômica. Deve-se, pois, analisar se o resultado obtido ao longo de determinado período foi capaz de superar o eventual prejuízo, sem afetação, portanto, aos compromissos assumidos em face dos credores.

A má administração pode ser interpretada conjuntamente com o inciso II do artigo, uma vez que o cometimento de reiteradas infrações demonstraria desídia do administrador e, conseqüentemente, má administração. Contudo, má administração não se resume a essa hipótese. Atos de corrupção, desvio de ativos e outros podem também ser considerados como tal, enfim atos tomados pelos dirigentes que repercutam em riscos econômicos, financeiros, sociais ou morais para a instituição podem ser considerados como de má administração.

Destarte, assume-se que atos de má administração podem ser considerados como aqueles que sujeitem a instituição financeira a riscos de diversas ordens, tomados de forma consciente pelos gestores.

Evidentemente, os “riscos aos credores” a que se refere o inciso I do art. 2º da Lei 6.024, de 1974, são aqueles de ordem financeira – notadamente o risco de não haver liquidez para os depósitos ou de não pagamento.

O inciso II também não expõe quantitativamente o que se entende por “reiteradas infrações”, contudo a intenção que reveste o mandamento é a constatação de desobediência às determinações do Banco Central, sendo estas de difícil quantificação, pois algumas dessas repercutem mais no exercício da atividade de intermediação e pagamentos, podendo até mesmo impactar na concorrência do mercado, enquanto outras podem ser mais facilmente sanadas, sem apresentarem grandes efeitos nas atividades desempenhadas por estas instituições.

Ao optar pela assunção de “reiteradas infrações”, não há uma análise qualitativa destas, as quais ficam a cargo do BCB. Contudo, mesmo as de menor potencial ofensivo, se reiteradas, podem autorizar a intervenção, conforme se constata da lei, desde que, para tanto, haja fundamentação da autoridade competente.

Com a revogação do Decreto-Lei 7.661, de 1945, pela Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, conhecida como Lei de Falências, entende-se que as hipóteses a que se refere o inciso III do art. 2º da Lei 6.024, de 1974, foram recepcionadas pelo art. 94 da Lei de Falências, quais sejam:

Art. 94. Será decretada a falência do devedor que:

I – sem relevante razão de direito, não paga, no vencimento, obrigação líquida materializada em título ou títulos executivos protestados cuja soma ultrapasse o equivalente a 40 (quarenta) salários-mínimos na data do pedido de falência;

II – executado por qualquer quantia líquida, não paga, não deposita e não nomeia à penhora bens suficientes dentro do prazo legal;

- III – pratica qualquer dos seguintes atos, exceto se fizer parte de plano de recuperação judicial:
- a) procede à liquidação precipitada de seus ativos ou lança mão de meio ruinoso ou fraudulento para realizar pagamentos;
 - b) realiza ou, por atos inequívocos, tenta realizar, com o objetivo de retardar pagamentos ou fraudar credores, negócio simulado ou alienação de parte ou da totalidade de seu ativo a terceiro, credor ou não;
 - c) transfere estabelecimento a terceiro, credor ou não, sem o consentimento de todos os credores e sem ficar com bens suficientes para solver seu passivo;
 - d) simula a transferência de seu principal estabelecimento com o objetivo de burlar a legislação ou a fiscalização ou para prejudicar credor;
 - e) dá ou reforça garantia a credor por dívida contraída anteriormente sem ficar com bens livres e desembaraçados suficientes para saldar seu passivo;
 - f) ausenta-se sem deixar representante habilitado e com recursos suficientes para pagar os credores, abandona estabelecimento ou tenta ocultar-se de seu domicílio, do local de sua sede ou de seu principal estabelecimento;
 - g) deixa de cumprir, no prazo estabelecido, obrigação assumida no plano de recuperação judicial.

No que se refere à vagueza dos termos previstos nos incisos I e II do art. 2º da Lei 6.024, de 1974, apesar de abrirem margem à discricionariedade na decretação de intervenção por parte do BCB, entende-se que essa amplitude seja necessária, mormente pela competência dada a essa autarquia especial em relação à fiscalização e atuação de medidas executórias para o bom funcionamento do sistema financeiro, evitando seu colapso. Portanto, pressupõe-se legitimidade e legalidade na sua atuação dessa autarquia especial, de modo que poderá decretar, *ex officio* ou a pedido do administrador (caso autorizado pelo estatuto social), a intervenção nas instituições financeiras.

Contudo, a atuação *ex officio* do Banco Central na decretação do regime de intervenção deverá ser revestida de inquérito administrativo, no qual deverá constar evidenciada a ocorrência das hipóteses previstas no art. 2º da Lei 6.024, de 1974.

Todavia, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pode o sujeito passivo da intervenção contestar tal medida, entendendo-se, para tanto, como cabível no prazo de 10 dias, conforme se depreende do art. 13 da Lei 6.024, de 1974, termo este também aplicável às decisões do interventor. Contudo, o próprio Banco Central seria a única instância julgadora dessas decisões, tomadas por interventor nomeado pela própria entidade, normalmente ex-funcionários desta, de onde pode-se argumentar pela violação ao princípio do duplo grau de jurisdição, pois não caberia a outro ente o reexame das decisões.

Uma vez nomeado o interventor, que pode ser pessoa física ou jurídica, após a publicação no Diário do BCB, ele estará investido, e a intervenção será decretada, produzindo os seguintes efeitos, previstos no art. 6º da Lei 6.024, de 1975:

Art. 6º A intervenção produzirá, desde sua decretação, os seguintes efeitos:

- a) suspensão da exigibilidade das obrigações vencidas;
- b) suspensão da fluência do prazo das obrigações vincendas anteriormente contraídas;
- c) inexistência dos depósitos já existentes à data de sua decretação.

Iniciado o processo de intervenção, em observância aos procedimentos previstos no art. 9º e art. 10º da Lei 6.024, de 1975, o interventor apresentará relatório ao Banco Central dentro de 60 dias, que deverá conter: i) exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidades, e da

situação econômico-financeira da instituição; *ii*) indicação, devidamente comprovada, dos atos e omissões danosos que eventualmente tenha verificado e; *iii*) proposta justificada da adoção das providências que lhe pareçam convenientes à instituição. Caso julgue o prazo não suficiente para indicar tais requisitos, poderá o interventor requer a prorrogação do prazo de intervenção.

Uma vez emitido o relatório, o BCB, a teor do que dispõe o art. 12, poderá: *i*) determinar a cessação da intervenção, hipótese em que o interventor será autorizado a promover os atos que, nesse sentido, se tornarem necessários; *ii*) manter a instituição sob intervenção, até serem eliminadas as irregularidades que a motivaram; *iii*) decretar a liquidação extrajudicial da entidade; ou *iv*) autorizar o interventor a requerer a falência da entidade, quando o seu ativo não for suficiente para cobrir sequer metade do valor dos créditos quirografários, ou quando julgada inconveniente a liquidação extrajudicial, ou quando a complexidade dos negócios da instituição ou a gravidade dos fatos apurados aconselharem a medida.

Uma vez entendendo o BCB pela possibilidade de manutenção da intervenção prevista por um período de seis meses prorrogáveis por igual período, operar-se-á a suspensão dos mandatos dos diretores e de seus órgãos estatutários, sendo o interventor dotado de plenos poderes de gestão.

A intervenção somente cessará nas hipóteses do art. 7º da Lei 6.024, de 1975, quais sejam: *a*) se os interessados, apresentando as necessárias condições de garantia, julgadas a critério do Banco Central do Brasil, tomarem a si o prosseguimento das atividades econômicas da empresa; *b*) quando, a critério do BCB, a situação da entidade se houver normalizada; ou *c*) se decretada a liquidação extrajudicial, ou a falência da entidade.

Novamente, há discricionariedade atribuída ao BCB em relação às análises das condições de garantia, ou da situação de normalidade da instituição, não havendo *standards* jurídicos que balizem esses critérios. Entende-se que deva prevalecer o critério quantitativo, de forma que a normalidade da instituição ocorrerá quando esta provar condições de que possa cumprir, factualmente, com as obrigações assumidas no prazo, possuindo ativos e/ou liquidez para tanto, e as condições de garantia compreenderão a análise se o ativo fornecido é suficiente para adimplir as dívidas firmadas, sendo que o Banco Central analisará tais parâmetros, exercendo, aqui, seu papel fiscalizatório.

2.2 Regime de Administração Especial Temporária e suas distinções em relação à intervenção

Em 25 de fevereiro de 1987, foi publicado o Decreto-Lei 2.321, que instituiu o Regime de Administração Especial Temporária (Raet), ao qual, assim como na intervenção e liquidação extrajudicial, estariam submetidas as instituições financeiras privadas e públicas não federais.

Fábio Konder Comparato¹⁸ (1996, p. 249) e Nelson Abrão¹⁹ (2016, p. 322) argumentam que, em que pese não haver menção expressa, o Decreto-Lei 2.321, de 1987, teria substituído o regime de intervenção pelo Raet. Contudo, tal entendimento não nos parece acertado, pois, como dito anteriormente, para que houvesse uma substituição, notadamente uma revogação tácita, presumir-se-ia incompatibilidade entre as matérias versadas, o que não ocorre no caso em comento. Inobstante tenham o mesmo caráter preventivo, o Decreto-Lei 2.321, de 1987, inaugura um novo regime de atuação administrativa do Banco Central em face das crises de instituições financeiras²⁰ que entendam superáveis, com algumas diferenças em relação à intervenção prevista pela Lei 6.024, de 1975, mas que não excluem sua possibilidade de

18 COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 249.

19 ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

20 Em face da previsão do art. 19 do Decreto-Lei 3.231, de 1987, entende-se que o Raet também se aplica a sociedades ou empresas que integram o sistema de distribuição de títulos ou valores monetários no mercado de capitais e das sociedades ou empresas corretoras de câmbio, pois não haveria incompatibilidade ou colisão na intenção de que reveste a norma, qual seja, evitar uma crise sistêmica no sistema financeiro.

decretação. Assim, coexistem no Brasil os dois regimes de natureza preventiva de crises sistêmicas e que autorizam a atuação do Banco Central do Brasil: a intervenção prevista na Lei 6.024, de 1975, e o Raet, previsto no Decreto-Lei 2.321, de 1987, podendo a autoridade administrativa optar entre eles, conforme evidenciem-se as circunstâncias que lhes autorizem.

O Decreto-Lei 2.321, de 1987 prevê, em seu art. 1º, como hipóteses de aplicação do Raet: *i)* a prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal; *ii)* a existência de passivo a descoberto; *iii)* o descumprimento das normas referentes à conta de reservas bancárias mantida no BCB; *iv)* a gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores; e *v)* a ocorrência de qualquer das situações descritas no art. 2º da Lei 6.024, de 13 de março de 1974.

Percebe-se, portanto, que as hipóteses que autorizam a decretação Raet são mais extensas que as da intervenção, na verdade abrangendo aquelas, contudo lhes sendo mais amplas, pois a simples existência de passivo já autorizaria a sua decretação, assim como a gestão temerária, e não necessariamente a má administração, sendo que estas diferem na medida em que bastaria a exposição a altos riscos para que haja temeridade na administração, caracterizada pela exposição de riscos, ainda que estes não tenham gerado prejuízos de fato. Ainda, para a decretação do Raet, acresce-se o descumprimento das normas referentes à conta de reservas bancárias mantida no BCB, e não somente à prática de reiteradas infrações a dispositivos das legislações bancárias não reguladas após a determinação do BCB, como prevê a Lei 6.024, de 1976, para a autorização de intervenção. Nesse sentido, o Raet incidiria sobre a prática de um ilícito, e não necessariamente sobre a infração, os quais distinguem-se no âmbito da matéria que as regula, pois o ilícito a que se refere o Decreto-Lei 2.321, de 1987, é de ordem administrativa, não transpondo à esfera penal e, conseqüentemente, judicial, como no caso das infrações, como ocorre com os casos previstos pela intervenção extrajudicial.

Dessa forma, percebe-se maior amplitude nas hipóteses previstas para o Raet em detrimento da intervenção extrajudicial, buscando-se, com isso, uma atuação mais célere diante da possibilidade de risco sistêmico no mercado financeiro.

O art. 2º do Decreto-Lei 2.321, de 1987, apresenta duas das mais importantes distinções do Raet em relação à intervenção, qual seja a de que, diferentemente do que ocorre na intervenção, no Raet o funcionamento da instituição sujeita ao regime terá seu curso normal, ou seja, não haverá interrupção nas atividades econômicas desempenhadas pela instituição financeira, que seguirá realizando pagamentos, sendo depositária e fornecendo crédito.

A esse respeito, pois, cumpre assentar a exceção ao princípio da publicidade dos atos administrativos, mais evidente no Raet que na intervenção, isso se materialmente considerada. A interrupção das atividades corresponderia a um sinal de alerta aos depositantes e clientes das instituições financeiras no caso de intervenção, ao passo que, no Raet, muitas vezes a maior parte destes sequer tomará conhecimento que a instituição está sujeita ao regime, pois há de se convir que é raro o acompanhamento do diário da entidade parte da maioria dos investidores, salvo algumas exceções. Outrossim, com o curso normal das atividades, não haveria mudança perceptível à dinâmica de utilização dos serviços por parte dos clientes da instituição.

A segunda parte do art. 2º do Decreto-Lei 2.321, de 1987, também apresenta significativa mudança do Raet em relação à intervenção da Lei 6.024, de 1976. Com a decretação do Raet, os administradores e membros do Conselho Fiscal das instituições a ele submetidas perdem seus mandatos, enquanto na intervenção os mandatos dos administradores ficavam suspensos.

Esse aspecto merece ponderação importante. Na intervenção – caso o estatuto social da instituição lhe conferisse poderes para tanto –, os administradores poderiam requisitá-la, o que não ocorre com o Raet, pois, dada a sanção de perda dos mandatos, parece pouco provável que algum dos administradores requirite a submissão a este regime.

Merece também destaque a mudança contida no art. 3º do Decreto-Lei 2.321, de 1987, que dispõe que, no Raet, um conselho diretor, órgão colegiado, assumirá a direção da instituição financeira submetida ao Raet, enquanto, na intervenção, é nomeado apenas um interventor, que pode ser pessoa física ou jurídica.

Nesse aspecto, pode-se afirmar maior probabilidade de justiça, razoabilidade e acerto nas decisões tomadas pelo Raet, uma vez que um conselho tomará, conjuntamente, as decisões que entenderem como ótimas para a recuperação financeira da instituição. Melhores planos, portanto, podem ser desenvolvidos, a partir da atuação conjunta desses diretores, que conjugarão esforços para o atingimento do objetivo que lhes é proposto, dado o somatório de conhecimentos teóricos e práticos que podem ser obtidos por meio da interação desses profissionais.

Sendo assim, poderá argumentar que as decisões tomadas em conselho comprometeriam a celeridade do Raet. Contudo, há de se reafirmar que o que deve prevalecer é o interesse público de superação do risco sistêmico, o que conta maior chance de êxito dada a existência de um número maior de responsáveis capacitados para tomar as decisões durante o regime, pois as percepções dimensionais do risco sistêmico podem ser mais bem analisadas na medida em que um maior número de profissionais capacitados debruçam-se sobre este, podendo, ademais, tomar melhores medidas para a sua superação e, conseqüentemente, fazendo prevalecer o interesse público de austeridade nesse mercado, o qual, como antes apontado, pode irradiar uma crise que transponha suas próprias fronteiras, afetando outros mercados ou até mesmo toda a economia nacional.

Em que pese não haver previsão legal, entende-se que seria de bom senso e de resguardo dos interesses dos credores a formação de uma assembleia geral de credores, como ocorre com a recuperação judicial prevista na Lei 11.101, de 2005, pois permitiria o melhor atingimento dos interesses destes, bem como possibilitaria o acompanhamento das medidas tomadas pelo Banco Central por parte dos credores da instituição sujeita ao Raet.

No que concerne ao tempo, verifica-se mais flexibilidade no Raet que na intervenção extrajudicial, pois, enquanto nesta o prazo fixado é de seis meses, prorrogáveis por igual período, no regime instituído posteriormente o prazo passou a não ser mais fixado de forma rígida e pré-determinada, pois o será fixado no ato que a decretar, podendo ser prorrogada pelo mesmo período.

Essa flexibilização é mais benéfica, pois permite atender com maior propriedade os reais interesses na superação da crise da instituição financeira. Há de se fazer, todavia, a ressalva de que não é o conselho diretor que fixará esse prazo, o que lhe impedirá de prolongar o regime tão somente para a manutenção de seus contratos. Quem fixará tal prazo é o próprio Banco Central no ato que decreta o Raet, sendo discricionária tal atuação, pois não há fixação de parâmetros, porém há exigência de que o conselho diretor forneça informação à agência reguladora sempre que solicitado, exercendo esta seus poderes de fiscalização e evitando eventuais desvios de conduta dos conselheiros.

Mudança relevante também é da possibilidade de o Banco Central utilizar recursos da reserva monetária na tentativa de recuperar financeira e economicamente a instituição. Esta representa a dimensão do risco sistêmico que envolve as instituições financeiras, sobretudo aquelas “grandes demais para caírem”, pois, com vistas a evitar a propagação de uma crise financeira, o BCB poderá direcionar recursos para erguer essa instituição, assumindo, como contrapartida, créditos, direitos e ações dessa instituição financeira.

Ainda, abre-se a possibilidade de que a União possa assumir o controle de instituições financeiras, de sorte a atuar de forma complementar ao Banco Central para que se evitem crises em todo o sistema financeiro nacional, pois exerceria internamente e externamente fiscalização sobre as instituições financeiras e, com isso, resguardaria o interesse público de austeridade do sistema financeiro, evitando o risco sistêmico oriundo da falência das instituições financeiras.

Considerações finais

Conforme visto anteriormente, os bancos exercem a função de intermediadores do sistema financeiro, disponibilizando crédito e, com isso, viabilizando o exercício das mais diversas atividades empresárias, papel também exercido pelas empresas de distribuição de títulos ou valores no mercado de capitais, além das cooperativas de crédito.

Outrossim, os bancos também atuam como operadores do sistema de pagamentos, reduzindo os custos de transação, pois funcionam como ofertantes creditícios com maiores possibilidades de conhecimento sobre as informações financeiras dos demandantes creditórios.

Ademais, também realizam a função de poupança, servindo como depositário de dinheiro, o qual é transformado em crédito ao depositante em face destes, o qual é remunerado em face da disponibilização.

Também são atuantes no sistema financeiro as corretoras de câmbio que operam no fornecimento monetário e na conversão e disponibilização de liquidez do real em moedas estrangeiras.

A atuação das instituições financeiras, portanto, perpassa interesse transindividuais, pois seu bom funcionamento beneficia toda a coletividade, fornecendo melhores condições para o desenvolvimento das mais diversas atividades econômicas.

Contudo, as instituições financeiras podem ser ensejadoras, bem como estão sujeitas a diversas externalidades, cujos efeitos seriam socialmente perpassantes. Desta feita, evitando a crise dessas instituições, ao BCB, por meio da Lei 4.595, de 1964, foi incumbido poder fiscalizatório e executório das regulamentações advindas do CMN, atuando com vistas a garantir a austeridade do sistema financeiro e a segurança dos investimentos privados.

Portanto, a compreensão do papel das instituições financeiras e dos efeitos de uma crise sistêmica do sistema financeiro serve como justificativa para que o Banco Central atue no funcionamento das instituições financeiras, resguardando interesses econômico-sociais.

Dois são os regimes que autorizam a atuação do BCB para o saneamento de crises das instituições financeiras: intervenção extrajudicial e regime de administração especial temporária.

Esses regimes convivem na medida em que o Raet não revogou expressa ou tacitamente a intervenção extrajudicial, pois guardam algumas diferenças fundamentais, quais sejam: que no Raet a instituição financeira segue o curso normal de suas atividades, bem como são afastados – e não suspensos como ocorre na intervenção – os mandatos dos diretores, o que leva a não razoabilidade de que os dirigentes das instituições financeiras requeiram, ainda que o estatuto autorize, a decretação deste regime.

Outrossim, enquanto na intervenção extrajudicial o prazo fixado é de 6 meses, prorrogáveis por igual período, o Raet conta com prazo mais flexível, a ser estipulado pelo Banco Central, também prorrogável na mesma medida.

Ademais, no Raet há a existência de um conselho diretor que passa a ser responsável pela preservação da instituição financeira em crise, ao passo que, na intervenção, um único interventor, pessoa física ou jurídica, será o responsável pela condução da atividade.

Contudo, ainda que a existência de um conselho diretor seja mais benéfica porque propicia a existência de decisões mais justas derivadas do diálogo entre os membros, seria de boa medida a existência de uma assembleia geral de credores, em que estes pudessem fiscalizar o próprio exercício do Banco Central na instituição financeira em crise.

Portanto, ainda que as hipóteses de autorização do Raet sejam mais amplas que as da intervenção, ambos são regimes distintos, com algumas peculiaridades próprias, sendo que a discricionariedade na decretação dos regimes deve ser preservada, pois permite a melhor atuação do BCB, pois amplia seus poderes de fiscalização, desde que seja observada sempre a existência de um inquérito administrativo promovido por esse órgão, no qual constem as justificativas encontradas, bem

como possibilite a ampla defesa e o contraditório da instituição financeira em análise, em que, para melhor garantia dos direitos processuais, poderia haver um duplo grau de jurisdição, pois em ambos regimes o próprio Banco Central é que julgará o processo administrativo, mesmo tendo, o próprio órgão, designado o interventor ou o conselho diretor.

Referências

- ABRÃO, Nelson. **Curso de Direito Falimentar**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.
- ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BENSTON, Geroge J. *Regulating financial markets: a critique and some proposals*. Washington: The AEI Press, 1999. *Apud* PINTO, Gustavo Mathias Alves. **Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2015.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 6.024, de 13 de março de 1974**. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6024.htm. Acesso em: 8 jul. 2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11101.htm. Acesso em: 8 jul. 2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm. Acesso em: 8 jul. 2017.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 2.321, de 25 de fevereiro de 1987**. Institui, em defesa das finanças públicas, regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2321.htm. Acesso em: 8 jul. 2017.
- CARVALHO DE MENDONÇA, J. X. **Tratado de direito comercial brasileiro**. Rio de Janeiro: Anuario do Brasil, 1947, p.13 -14.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim. O papel do Banco Central no processo de regulação financeira. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Coords.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Direito Público**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- CORTEZ, Tiago. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Coords.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: uma interpretação heterodoxa. *In*: SOBREIRA, Rogério (Org). **Regulação Financeira e Bancária**. São Paulo: Atlas, 2005.

LASTRA, Rosa María. **Banco Central e Regulamentação bancária**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PINTO, Gustavo Mathias Alves. **Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2015.

SADDI, Jairo. **Crise e regulação bancária**. São Paulo: Textonovo, 2001.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito Bancário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SAMPAIO, Gustavo José Morrone de Castro. **Fundamentos da regulação bancária e aplicação do princípio da subsidiariedade**. São Paulo: Almedina, 2015.

SIQUEIRA, Francisco J. de. O papel do Banco Central no Processo de intervenção e liquidação extrajudicial. *In*: SADDI, Jairo (Org.). **Intervenção e liquidação extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional**: 25 anos da Lei 6.024/74. São Paulo: Texto Novo, p. 87-120.

VAZ, Isabel. Fundamentos constitucionais da livre concorrência no setor bancário. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Coords.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002.