

Integração das Recomendações do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária: as medidas prudenciais preventivas no Sistema Financeiro Nacional*

Leandro Sarai**

Introdução. 1 As recomendações do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária. 2 Integração das recomendações de Basileia. 3 Princípios de Basileia e legalidade. 4 Medidas prudenciais preventivas. 5 Aspectos práticos. Considerações finais.

Resumo

O presente artigo objetiva apresentar, de modo panorâmico, as medidas prudenciais preventivas introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Resolução nº 4.019, de 29 de setembro de 2011, do Conselho Monetário Nacional, e alguns de seus aspectos práticos. Para tanto, com base na literatura especializada e na legislação vigente, traz um breve histórico do surgimento dos princípios de Basileia no âmbito do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária, de onde as medidas prudenciais preventivas se originam; analisa, sob o aspecto jurídico, a integração das recomendações de Basileia ao ordenamento jurídico brasileiro; verifica se a edição de normas pelo Conselho Monetário Nacional para regulamentar essas recomendações afrontaria o princípio da legalidade; aborda as medidas prudenciais preventivas reguladas pela mencionada Resolução; e, finalmente, trata de alguns aspectos práticos na aplicação dessas medidas.

Palavras-chave: Princípios de Basileia. Regulação. Supervisão. Medidas prudenciais preventivas.

* As opiniões expressas no texto refletem exclusivamente a posição pessoal do autor, não tendo relação com a posição da instituição a que pertence. Agradeço ao amigo Flavio de Melo Pereira pela gentileza da leitura e pelos comentários.

** Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Procurador do Banco Central.

Integration of the recommendations of the Basel Committee on Banking Supervision: the preventive prudential measures in the National Financial System

Abstract

The present article aims to show in a panoramic way the preventive prudential measures introduced in the Brazilian legal system by Resolution No. 4,019, dated September 29, 2011, of the National Monetary Council, and some of its practical aspects. To this end, based on the specialized literature and current legislation, it provides a brief history of the emergence of Basel principles within the scope of the Basel Committee for Banking Supervision, from which preventive prudential measures originate. It analyzes, from a legal point of view, the integration of the Basel recommendations into the Brazilian legal system. It verifies whether the issuance of standards by the National Monetary Council to regulate these recommendations would confront the principle of legality. It addresses the preventive prudential measures regulated by the aforementioned Resolution. Finally, it addresses some practical aspects in the application of these measures.

Keywords: *Basle Principles. Regulation. Supervision. Prudential preventive measures.*

Introdução

Ante a predominância financeira na fase atual do capitalismo e a importância que as instituições financeiras possuem na economia, várias preocupações são levantadas para que seu funcionamento seja adequado e para que suas eventuais crises não causem maiores danos ao sistema. Ante o caráter universal da atividade financeira, é no âmbito internacional que surge a percepção da necessidade de se buscar uma convergência na regulação dessa atividade, seja para impedir arbitragem regulatória, seja para sanar problemas concorrenciais. Desse consenso mundial, surgem as recomendações oriundas do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária, que trazem, em seu cerne, os Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Eficaz. Esses Princípios pregam a necessidade de instrumentos flexíveis e ágeis para as autoridades supervisoras adotarem prontas medidas para que as instituições do sistema financeiro se mantenham dentro dos limites prudenciais, com o intuito de evitar situações em que a decretação de um regime especial seja a única alternativa, com os males que lhe são inerentes. Tais instrumentos são as medidas prudenciais preventivas, que serão tratadas no presente texto.

1 As recomendações do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária

A racionalidade da economia capitalista é a acumulação, a maximização da riqueza, impulsionando os agentes a expandirem seu âmbito de atuação, a operarem em novos mercados (HUNT, 2005, p. 332-354). Essa expansão leva à internacionalização das atividades empresariais, entre elas, em particular, das financeiras.

No sistema financeiro, isso levou ao aumento da responsabilidade dos órgãos controladores, na medida em que os riscos gerados pelos agentes econômicos deixaram de ser problema apenas de um país, como assevera, a propósito, Nelson Abrão (2000, p. 267):

Nada pior do que a derrocada do banco e sua situação falimentar, que gera efeito cascata, atinge outras instituições e leva risco e insegurança para todo o mercado, fazendo crescer a

preocupação internacional no ditar regras que eliminem o pânico de imprevisíveis impactos da falta de liquidez, tanto em países desenvolvidos como naqueles nessa direção.

Nessa linha, não só a liquidez e a solvência dos bancos nacionais mas também as dos bancos estrangeiros passam a ser importantes para o mercado doméstico, e a mera regulação interna, de certa forma, torna-se limitada.

Mais do que isso, a regulação interna, buscando prevenir os riscos dessa atividade, pode representar desvantagens competitivas diante dos bancos internacionais, segundo White (1996, p. 19, tradução livre):

Países não podem individualmente regular ou supervisionar suas instituições e mercados domésticos sem reconhecer as implicações para a competitividade internacional. Nos Estados Unidos, por exemplo, esforços para forçar bancos a aportar mais capital no início dos anos 1980 (tendo em conta a crise mexicana) levou a uma dura resistência da indústria em razão da competitividade e ensejou os esforços dentro do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária para editar um acordo internacional.

Essa preocupação, sendo de âmbito internacional, leva-se a buscar a solução nessa mesma esfera por meio de uma regulação prudencial.

Em 1974, um exemplo importante da fragilidade do sistema foi a quebra do Bankhaus Herstatt na Alemanha, que gerou uma falha na liquidação dos contratos de câmbio (GALATI, 2002, p. 55-56).

Nesse contexto, já no final de 1974, foi formado o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária com os presidentes dos Bancos Centrais dos países do Grupo dos 10 – G10 (*BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS*, 2016), ligado ao Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements – BIS*).¹ Esse Comitê propicia um fórum para discussão sobre melhores práticas de supervisão bancária ao redor do mundo (*BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS*, 2016).

Fruto desse Comitê foi a criação, em 1988, do Acordo de Basileia, motivado pela pressão dos agentes econômicos afetados em sua capacidade competitiva pelas restrições da regulação do sistema financeiro. Nesse acordo, também conhecido como Acordo de Capitais, foram estabelecidas exigências mínimas de capital para as instituições financeiras. Nele ficou estipulado que os bancos com atuação internacional deveriam manter capital próprio correspondente a uma taxa de 8% de seus ativos, ponderados segundo seus riscos (ESTRELA; SCHNEIDER; ORSI, 2006, p. 16-17).

A ideia dessa exigência é fazer com que o agente coloque seu próprio patrimônio em jogo, de modo a criar um incentivo para agir de forma mais prudente. Além disso, em tese, a manutenção de capital próprio no negócio serviria para absorver eventuais perdas, protegendo, assim, os depositantes e demais credores da instituição (SARAI, 2014, p. 317-318).

O Acordo de Capitais recebeu uma proposta de revisão em 1993, em razão do reconhecimento do elevado nível de alavancagem das operações bancárias, principalmente de derivativos, tornando insuficiente a mera exigência de capital mínimo baseada nos ativos. Nessa proposta, buscou-se exigir um capital adicional, conforme o risco de exposição, além de prever a necessidade de uma maior transparência dessas operações e de alteração das legislações acerca da auditoria externa dos balanços (ESTRELA; SCHNEIDER; ORSI, 2006, p. 18).

Resultado fundamental dos trabalhos do Comitê foi a edição, em 1997, dos “Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Eficaz”, que seriam preceitos para um sistema financeiro saudável

¹ O BIS é uma organização internacional que fomenta a cooperação entre os bancos centrais e outras agências, em busca da estabilidade monetária e financeira (www.bis.org).

(BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, 2006) e constituiriam o principal fundamento para as medidas prudenciais preventivas que são tratadas no presente artigo.

Posteriormente, em 1999, para facilitar a efetivação e verificação de cumprimento desses princípios, foi elaborada a “Metodologia dos Princípios Básicos”, sendo que ambos os documentos foram revisados em 2006 e, posteriormente, em 2011, quando os princípios passaram de 25 para 29, organizados em dois grupos: o primeiro grupo, contendo os princípios 1 a 13, diz respeito aos poderes, à responsabilidade e às funções dos supervisores; o segundo grupo, compreendendo os princípios 14 a 29, tem foco na regulação e nos requerimentos prudenciais para os bancos (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, 2012, p. 1; 9).²

Esses princípios consolidaram o que até então seria considerado necessário para garantir certa segurança ao sistema financeiro.

Após o advento da versão original desses princípios, o aumento dos riscos de exposição dos bancos sem que fosse necessário elevar seu capital levou à formulação de um novo Acordo em 2004, que passou a ser conhecido como Basileia II.

As principais características desse acordo são bem delineadas por Leonardo S. Alencar (2011, p.4):

Entre as contribuições do novo acordo pode-se citar: (1) um relacionamento mais próximo entre o risco e o capital requerido para as diferentes operações; (2) a possibilidade de instituições de maior porte – no caso brasileiro com atuação internacional e participação significativa no SFN – utilizarem uma abordagem avançada com base em sistema interno de classificação de risco na determinação de suas necessidades de capital; (3) uma exigência explícita de requerimentos de capital para o risco operacional; e (4) requerimentos de transparência da informação bancária. Nesse sentido, o novo acordo passou a ser composto por três pilares: o Pilar 1 que considera as exigências de capital para riscos de crédito, de mercado e operacional; o Pilar 2, que trata do processo de supervisão; e o Pilar 3, que se refere à transparência e à disciplina de mercado.

Com a crise de 2008 e a experiência que ela trouxe, novamente foi repensado o controle das instituições financeiras de atuação internacional, de modo a tratar não apenas as instituições isoladamente mas também o risco sistêmico. Essa reflexão levou à elaboração de uma proposta de novos padrões globais que originaram o documento denominado Basileia III. Nesse novo documento, buscou-se melhorar a qualidade do capital, incluir um tratamento de risco de crédito associado ao *trading book* e exigir recursos extras para situações de crise (SARAI, 2014, p. 327-328).

Embora não tenham caráter cogente, as recomendações do Comitê de Basileia acabam tendo certa influência nos ordenamentos jurídicos dos países. Isso é explicado, por exemplo, pelo fato de o FMI e o Banco Mundial auditarem os países para verificar o grau de aderência aos Princípios de Basileia e elaborarem um *ranking*, que acaba sendo utilizado como base nas decisões de investimento do capital estrangeiro (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006, p. 3).

2 Integração das recomendações de Basileia

Apenas para fins ilustrativos sobre a forma de integração das recomendações de Basileia, vale registrar que o Acordo de Capitais de Basileia, Basileia I, foi implantado com a Resolução CMN nº 2.099, de 17 de agosto de 1994, havendo sofrido alterações posteriormente.

2 Cf. a lista de princípios no Apêndice.

Por sua vez, o novo Acordo de Basileia, ou Basileia II, foi aplicado gradualmente no país. A primeira manifestação formal do Banco Central do Brasil para sua adoção se deu por meio do Comunicado nº 12.746, de 9 de dezembro de 2004, em que foi estabelecido cronograma simplificado com as principais fases a serem seguidas para a adequada implementação da nova estrutura de capital (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004).³

O Basileia II se baseou nos mencionados Princípios Básicos para uma Supervisão Bancária Eficaz. Finalmente, ainda apenas para fins ilustrativos, o Basileia III foi implementado pelas Resoluções nº 4.192, nº 4.193, nº 4.194 e nº 4.195, de 1º de março de 2013 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

O que se verifica, então, é que essas recomendações internacionais vêm sendo adotadas pelo Brasil principalmente por meio de normas expedidas pelo Poder Executivo, fato que atrai alguns questionamentos.

Em primeiro lugar, cabe a advertência de Gilberto Bercovici (2008, p. 334-335) quanto ao surgimento de normas calcadas em ordem técnica sem participação política:

O processo de mundialização econômica está causando a redução dos espaços políticos, substituindo a razão política pela técnica. Há um processo de tentativa de substituição dos governos que exprimem a soberania popular pelas estruturas de governance, cujos protagonistas são organismos nacionais e internacionais “neutros” (bancos, agências governamentais “independentes”, organizações não-governamentais, empresas transnacionais, etc.) e representantes de interesses econômicos e financeiros. A estrutura da governance, portanto, é formada por atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e fora do controle democrático, cujo objetivo é excluir as decisões econômicas do debate político. Afinal, a ingovernabilidade, para os neoliberais, é gerada pelo excesso de democracia.

Essa advertência ganha relevo quando se observa que o processo de integração dos Princípios de Basileia também não segue o procedimento de interiorização dos tratados internacionais.

Os Acordos de Basileia, assim como o documento que contempla os Princípios Básicos, não são tratados internacionais. O próprio BIS ressalta a ausência de coercitividade desses Acordos, que, a propósito, não são firmados por Estados, mas por representantes das autoridades de supervisão bancária dos países membros.

Por outro lado, não se vislumbra, todavia, irregularidade no fato de o CMN estar integrando esses Acordos ao ordenamento jurídico nacional por meio de resoluções. Essa conclusão pode ser extraída fazendo um paralelo com os tratados internacionais.

Os tratados são firmados por Estados ou por outros entes com personalidade jurídica internacional. No caso do Brasil, compete ao Presidente da República a representação do país para firmar tratados e ao Congresso Nacional a aprovação destes, mediante Decreto-legislativo.⁴ Feita essa aprovação, o Presidente da República edita um Decreto que, uma vez publicado, integra o tratado efetivamente ao ordenamento (BRASIL, 2010).

3 Durante essas fases, foram editados os seguintes normativos: Resolução 3.380, de 29 de junho de 2006, que dispõe sobre a implementação de estrutura de gerenciamento de risco operacional; Resolução 3.444, de 28 de fevereiro de 2007, que define o Patrimônio de Referência; Circular 3.343, de 1º de março de 2007, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na solicitação para que instrumentos de captação integrem o Patrimônio de Referência; Resolução 3.464, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco de mercado; Circular 3.354, de 24 de junho de 2007, que estabelece critérios mínimos para classificação de operações em carteira de negociação, conforme a Resolução 3.464, de 2007; Resolução 3.490, de 28 de agosto de 2007, que define o Patrimônio de Referência Exigido e determina que o Banco Central estabeleça os procedimentos para a sua apuração (SARAI, 2014, p. 346-351).

4 Constituição Federal: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...] Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

Por força da Constituição brasileira, os tratados entram no ordenamento com força de lei, salvo quando disserem respeito a direitos humanos e forem aprovados por procedimento e quórum especial, hipótese em que serão equivalentes a emendas constitucionais.⁵ Esse é o procedimento de integração de um tratado.

Imagine-se, todavia, por hipótese, que o Brasil possua uma lei que, por exemplo, proíba e puna a exploração do trabalho infantil. Posteriormente, assina um tratado comprometendo-se a combater a exploração do trabalho infantil. Seria necessário, nesse caso, internalizar o tratado? Obviamente que não. Importa para a comunidade internacional ou, melhor dizendo, para a contraparte dos tratados firmados pelo Brasil que este cumpra seus compromissos, independentemente da forma adotada para tanto.

Quer-se mostrar com isso que, voltando agora ao CMN, se esse órgão já possui competência para regular o Sistema Financeiro Nacional, inclusive para impor as medidas prudenciais às instituições sob sua autoridade, isso pode ser feito independentemente dos Acordos de Basileia ou mesmo de tratado internacional.

Aliás, uma vez que o Brasil já esteja adotando práticas recomendadas por esses Acordos, não há razão ou necessidade de se celebrar tratado, salvo para ratificar sua posição.

Além disso, se todas as normas do CMN são editadas conforme os procedimentos já estabelecidos pelo ordenamento jurídico nacional, não haveria motivo, em princípio, para que aquelas normas editadas com base nos Princípios de Basileia tivessem que se sujeitar a um rito diverso.

Cumpra ressaltar que, especificamente sobre o Brasil, Arnoldo Wald (2005) entende que as normas de direito bancário decorreriam do diálogo entre governo e classes interessadas, havendo, portanto, legitimidade democrática de tais normas.

Apenas para exemplificar esse ponto, podem ser citadas as consultas públicas que ficam abertas à participação dos eventuais interessados, valendo destacar que, até maio de 2017, a página do Banco Central do Brasil já registrava 33 consultas encerradas e uma ativa.⁶

Se houver, além disso, compatibilidade de tais normas com o atendimento dos objetivos previstos no art. 192 e no art. 3º da Constituição, ficará enfraquecido o argumento do *deficit* democrático.

3 Princípios de Basileia e legalidade

Ainda que considerada adequada a forma de integração dos Princípios de Basileia, é necessário verificar a competência do CMN e se sua ação normativa não infringiria o princípio da legalidade. Com efeito, se, nos termos do art. 5º, II, da Constituição brasileira de 1988, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, poderia uma norma do CMN obrigar alguém?

A competência do CMN está traçada principalmente na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964,⁷ e apresenta peculiaridades em relação aos demais órgãos e às entidades da Administração Pública Federal com poder regulatório.

Essa peculiaridade decorre, além da própria natureza especial do Sistema Financeiro Nacional em relação a outras áreas reguladas, de dois aspectos.

5 Constituição Federal, art. 5º: “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

6 Cf. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/CONPUB>>. Acesso em: 1º maio 2017.

7 Entre outras atribuições, compete ao CMN, nos termos do art. 4º, VIII, “Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas”.

O primeiro deles é o fato de essa competência ser efetivamente uma capacidade normativa, e não meramente regulamentar, isto é, ao CMN é possível inovar na ordem jurídica para atingir os objetivos a ele atribuídos pela Lei. O segundo aspecto diz respeito ao fato de essas competências terem sido atribuídas antes do advento da Constituição Federal de 1988, diferentemente de outros setores que são regidos por Agências Reguladoras criadas após o texto constitucional.

Com efeito, o art. 25, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) expressamente manteve a competência de ação normativa que, antes do advento da Constituição Federal de 1988, estava delegada ao CMN⁸. Essa delegação seria mantida, nos termos desse dispositivo do ADCT, por 180 (cento e oitenta dias), podendo ser prorrogada.

Com base nessa autorização constitucional para prorrogar o prazo, foram editadas, sucessivamente, a Medida Provisória nº 45, de 30 de março de 1989; a MP nº 53, de 3 de maio de 1989; a Lei nº 7.770, de 31 de maio de 1989; a MP nº 100, de 24 de outubro de 1989; a Lei nº 7.892, de 24 de novembro de 1989; a MP nº 188, de 30 de maio de 1990; a Lei nº 8.056, de 28 de junho de 1990; a MP 277, de 10 de dezembro de 1990, convertida na Lei nº 8.127, de 20 de dezembro de 1990; a Lei nº 8.201, de 29 de junho de 1991; e a Lei nº 8.392, de 30 de dezembro de 1991, que previu em seu art. 1º, com redação dada pela Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995:

Art. 1º É prorrogado até a data da promulgação da lei complementar de que trata o art. 192 da Constituição Federal o prazo a que se refere o art. 1º das Leis nº 8.056, de 28 de junho de 1990, nº 8.127, de 20 de dezembro de 1990 e nº 8.201, de 29 de junho de 1991, exceto no que se refere ao disposto nos arts. 4º, inciso I, 6º e 7º, todos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Assim, a competência do CMN está mantida até o presente momento.

Fábio Konder Comparato (1971, p. 62) justifica essa competência asseverando ser uma técnica legislativa do chamado “direito econômico”, instrumento indispensável de atuação do Poder Público no sentido de acompanhar e influenciar a evolução da conjuntura. Nessa linha, as Resoluções do CMN “não constituiriam simples atos administrativos regulamentares”, mas, sim, “o preenchimento de uma norma legal em branco, atuando, portanto, como o necessário momento integrativo do seu conteúdo, e participando da sua natureza”.

Sob o ponto de vista constitucional, essa capacidade normativa (STF, 2006)⁹ e a prorrogação do prazo de sua permanência (STF, 2006b)¹⁰ já foram consideradas válidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF).¹¹

Superado esse aspecto, importa verificar então o que seriam as medidas prudenciais preventivas.

8 “Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I – ação normativa”.

9 CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. ART. 4º, VIII, DA LEI N. 4.595/64. CAPACIDADE NORMATIVA ATINENTE À CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ILEGALIDADE DE RESOLUÇÕES QUE EXCEDEM ESSA MATÉRIA. [...] 9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa --- a chamada capacidade normativa de conjuntura --- no exercício da qual lhe incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro (Pleno, ADI 2591, Rel. Min. EROS GRAU, j. 07/06/2006, m.v., DJU 29-09-2006, p. 31).

10 1ª Turma, RE 286.963-5/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 24/5/2005, m.v., DJ 20/10/2006.

11 Assim, está assentada constitucionalmente a competência do CMN, bem como o fato de que suas normas têm força de lei, ficando prejudicada a necessidade de se analisar as teorias que buscam sustentar em geral o poder regulamentar do Executivo. Além das hipóteses de sujeição especial, analisando-se os instrumentos normativos sob o ponto de vista do Poder Regulamentar, pode ser citado o esquema não exaustivo de justificativas para o poder normativo das agências reguladoras apresentado por LAIS CALIL (2006, p. 132-132): “a) Teses funcionalistas; b) O argumento do espaço reservado ao Executivo; c) A delegificação ou deslegalização; d) A competência inerente ao modelo regulatório; e) A justificativa pela eficiência; f) O poder regulamentar do Executivo; g) A discricionariedade administrativa”.

4 Medidas prudenciais preventivas

Entre os Princípios de Basileia, importa para o presente artigo o Princípio II,¹² que considera indispensável a existência de poderes da autoridade de supervisão para tomar medidas urgentes de redução de riscos.

Na linha desse Princípio, em 29 de setembro de 2011 foi editada a Resolução do CMN nº 4.019 para dispor “sobre medidas prudenciais preventivas aplicáveis às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com o objetivo de assegurar a solidez, a estabilidade e o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional”.¹³

As medidas prudenciais podem ser divididas em preventivas, como as previstas nessa Resolução, e resolutivas.

As resolutivas dizem respeito aos regimes especiais,¹⁴ aplicados como forma de minorar os eventuais danos ao sistema decorrentes da situação econômico-financeira de uma instituição em crise.

As medidas prudenciais preventivas, por sua vez, têm o objetivo de tentar impedir que uma instituição chegue a uma situação ensejadora de regimes especiais. Elas são “atos administrativos, manifestação do poder de polícia, sem caráter de sanção, que, segundo critério discricionário, são aplicadas aos agentes supervisionados com o intuito de evitar que eles cheguem a uma situação em que a única solução seja a decretação de um regime especial” (SARAI, 2014, p. 284-285).

Conforme o art. 2º da Resolução CMN nº 4.019, de 2011, presentes certas circunstâncias, segundo avaliação discricionária do Banco Central do Brasil, que afetem o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, essa autarquia poderá adotar uma série de medidas prudenciais.¹⁵ Pode-se antever que interesses serão contrariados com a aplicação dessas medidas, sejam das instituições, de seus administradores ou de seus acionistas.

Quando a lógica da acumulação é contrariada, pela diminuição dos ganhos ou pela maximização das perdas, sem que se vislumbrem mecanismos no próprio mercado para absorver esse impacto, há uma tendência à instauração de litígios, desde que isso represente uma vantagem em relação ao cumprimento normal da regulamentação.

Em razão de sua edição relativamente recente, ainda não se tem notícia de como o Judiciário irá se manifestar quando chamado para se pronunciar sobre essas medidas e também não se tem estruturada uma base doutrinária que analise os fundamentos, a aplicação e os efeitos que essa Resolução trará ao mercado.

Alguns pontos, contudo, podem ser desde já destacados, ante a necessidade de conciliar juridicamente o conflito integrado na própria Constituição Federal, ao prestigiar a propriedade,

¹² Cf. no Apêndice.

¹³ Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

¹⁴ Intervenção, liquidação extrajudicial ou regime de administração especial temporária.

¹⁵ “Art. 3º Presentes os pressupostos indicados no art. 2º, poderá o Banco Central do Brasil determinar a adoção de uma ou mais das seguintes medidas prudenciais preventivas, concomitante ou sucessivamente: I – adoção de controles e procedimentos operacionais adicionais; II – redução do grau de risco das exposições; III – observância de valores adicionais ao PRE; IV – observância de limites operacionais mais restritivos; V – recomposição de níveis de liquidez; VI – adoção de administração em regime de cogestão, segundo o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, no caso de cooperativa de crédito que tenha celebrado o correspondente convênio; VII – limitação ou suspensão de: a) aumento da remuneração dos administradores; b) pagamentos de parcelas de remuneração variável dos administradores; c) distribuição de resultados ou, no caso de cooperativas de crédito, de sobras, em montante superior aos limites mínimos legais; VIII – limitação ou suspensão de: a) prática de modalidades operacionais ou de determinadas espécies de operações ativas ou passivas; b) exploração de novas linhas de negócios; c) aquisição de participação, de forma direta ou indireta, no capital de outras sociedades, financeiras ou não financeiras; d) abertura de novas dependências; IX – alienação de ativos. Art. 4º Sem prejuízo da adoção das medidas prudenciais preventivas previstas no art. 3º, o Banco Central do Brasil, em vista de uma das situações previstas no art. 2º, poderá convocar os representantes legais da instituição e seus controladores para: I – prestar esclarecimentos sobre as causas da situação que ensejou a adoção de medidas prudenciais preventivas; II – apresentar plano para a solução da situação que ensejou a adoção das medidas prudenciais preventivas, com a indicação de metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas, a anuência de todas as partes envolvidas na consecução do plano e o estabelecimento de cronograma para sua execução.”

a livre iniciativa e a livre concorrência, mas como meros instrumentos voltados ao desenvolvimento nacional e à promoção do homem, conforme previsto no seu art. 3º, art. 170 e art. 192.¹⁶

5 Aspectos práticos

Uma primeira questão que se apresenta ao analisar seus termos diria respeito à necessidade ou não de prévio processo administrativo, com ampla defesa e contraditório para aplicação das medidas prudenciais preventivas. Esse questionamento surgiria se tais medidas fossem consideradas sanção.¹⁷

Pode-se responder a essa dúvida com outras indagações: a norma cumpriria seu objetivo ou o interesse público seria atendido se fosse aguardado o término do processo administrativo? Diante da velocidade com que a riqueza circula, não apenas localmente, como também mundialmente, não haveria irreversibilidade das situações se as medidas não fossem urgentes? Essas medidas teriam o atributo da imperatividade? Em sendo necessário o cumprimento de certos requisitos para uma instituição ser autorizada a operar no Sistema Financeiro, essas medidas não representariam a mera verificação de que a instituição autorizada continua atendendo os requisitos para atuar?

Diante dessas questões, pode-se, em primeiro lugar, afirmar que haverá processo administrativo, até como instrumento de controle da ação estatal.

Contudo, a ampla defesa e o contraditório serão postergados conforme a urgência que o caso concreto exija (SARAI, 2014, p. 178; 203-204), sem prejuízo do controle não só administrativo mas também judicial.¹⁸ A urgência que pode haver diz respeito, principalmente, à já mencionada possibilidade de insolvência da instituição que sofrerá a medida ou do risco sistêmico decorrente, ou seja, de os efeitos danosos de uma eventual quebra da instituição se alastrarem por toda a economia.

As medidas nada mais são do que a exigência no plano concreto do cumprimento do que já consta em abstrato no ordenamento jurídico. Elas contêm, é certo, uma dose de discricionariedade, porém como qualquer ato administrativo (SARAI, 2014, p. 176). Há necessidade de que o agente público, no exercício da fiscalização, verifique a medida mais adequada para o caso analisado.

As questões acerca do contraditório e da ampla defesa diferidos, da urgência e da discricionariedade tornam-se menos polêmicas quando se lembra que as medidas não possuem

16 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. [...] Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

17 Em sentido específico, como resposta a um ilícito, a sanção se manifesta como pena e como execução forçada (KELSEN, 1994, p. 121-122). Mas a lei também pode instituir um benefício para o cumprimento da norma, hipótese em que haveria uma sanção premial.

18 Conquanto sujeito a controle judicial os atos praticados no exercício da apreciação discricionária, é bom lembrar que há situações em que ocorrem dúvidas “inelimináveis”, nas palavras de Bandeira de Mello (2010, p.86), ocasião em que não poderia o juiz querer fazer prevalecer sua decisão sobre a do administrador: “Quanto a nós, reputamos impropriedade esta inteligência, pois nem sempre é possível objetivamente chegar a uma noção unívoca, pois o juiz não poderá pretender em todos e quaisquer casos que sua inteligência é a única admissível e que a do administrador está necessariamente errada, isto é, viciada, por haver ultrapassado, na situação vertente, o espaço de significação possível do conceito interpretando. Haverá, algumas vezes, um campo de dúvidas inelimináveis, e perante ele é o juízo do administrador que terá de prevalecer, pois foi ele que a lei encarregou de sopesar as circunstâncias do caso para adotar a providência adequada”.

caráter punitivo. De fato, a punição, em princípio, é execução de uma norma secundária por conta do descumprimento de outra norma, dita primária. As medidas prudenciais preventivas, contudo, são mera exigência do cumprimento da própria norma primária (SARAI, 2014, p. 176-181).

Será o descumprimento de tais medidas que, eventualmente, poderá levar à adoção das medidas da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974,¹⁹ ou do Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987²⁰, gerando implicações para seus administradores, conforme a Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997.²¹

Cabe aqui destacar que, embora haja certa semelhança entre as medidas da Lei nº 9.447, de 1997, e as Medidas da Prudenciais Preventivas da Resolução CMN nº 4.019, de 2011, ao que tudo indica, a principal diferença estaria nas causas ensejadoras de cada uma delas, isto é, as causas previstas na Lei nº 9.447, de 1997, seriam mais graves do que aquelas que ensejariam as Medidas da Resolução nº 4.019, de 2011.

Também é possível haver caracterização de ilícito no descumprimento das medidas prudenciais, fato que ensejaria a efetiva aplicação de punição, com base na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.

Dado caráter mandamental da medida prudencial preventiva, poder-se-ia ainda questionar se seu descumprimento não caracterizaria crime de desobediência.²² Essa questão parece estar pacificada no âmbito penal, no qual se exige a inexistência de sanção de natureza civil ou administrativa para que haja o crime. Desse modo, como o descumprimento das medidas pode acarretar sanção administrativa, fica afastada a tipificação desse crime (BITENCOURT, 2004, p. 459).

Cabe destacar que, ainda que haja descumprimento por parte da instituição, é possível que, no âmbito do regime de administração especial temporária do Decreto-Lei nº 2.321, de 1987, ou sob intervenção decorrente da Lei nº 6.024, de 1974, os novos administradores pratiquem os atos necessários ao cumprimento das medidas impostas.

Não se afasta ainda a possibilidade de o Banco Central do Brasil recorrer ao Poder Judiciário para exigir a execução da medida imposta,²³ provavelmente se socorrendo de tutela de

19 “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. [...] Art. 15. Decretar-se-á a liquidação extrajudicial da instituição financeira: I – *ex officio*: a) em razão de ocorrências que comprometam sua situação econômica ou financeira especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos ou quando se caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração de falência; b) quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais; c) quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a risco anormal seus credores quirografários; d) quando, cassada a autorização para funcionar, a instituição não iniciar, nos 90 (noventa) dias seguintes, sua liquidação ordinária, ou quando, iniciada esta, verificar o Banco Central do Brasil que a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízos para os credores; II – a requerimento dos administradores da instituição – se o respectivo estatuto social lhes conferir esta competência – ou por proposta do interventor, expostos circunstanciadamente os motivos justificadores da medida. § 1º O Banco Central do Brasil decidirá sobre a gravidade dos fatos determinantes da liquidação extrajudicial, considerando as repercussões deste sobre os interesses dos mercados financeiro e de capitais, e, poderá, em lugar da liquidação, efetuar a intervenção, se julgar esta medida suficiente para a normalização dos negócios da instituição e preservação daqueles interesses.”

20 “Art. 1º O Banco Central do Brasil poderá decretar regime de administração especial temporária, na forma regulada por este decreto-lei, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, autorizadas a funcionar nos termos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, quando nelas verificar: a) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal; b) existência de passivo a descoberto; c) descumprimento das normas referentes à conta de Reservas Bancárias mantida no Banco Central do Brasil; d) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores; e) ocorrência de qualquer das situações descritas no artigo 2º da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974. Parágrafo único. A duração da administração especial fixada no ato que a decretar, podendo ser prorrogada, se absolutamente necessário, por período não superior ao primeiro.”

21 “Art. 1º A responsabilidade solidária dos controladores de instituições financeiras estabelecida no art. 15 do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, aplica-se, também, aos regimes de intervenção e liquidação extrajudicial de que trata a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974. Art. 2º O disposto na Lei nº 6.024, de 1974, e no Decreto-Lei nº 2.321, de 1987, no que se refere à indisponibilidade de bens, aplica-se, também, aos bens das pessoas, naturais ou jurídicas, que detenham o controle, direto ou indireto das instituições submetidas aos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária.”

22 Código Penal: “Desobediência – Art. 330 – Desobedecer a ordem legal de funcionário público: Pena – detenção, de quinze dias a seis meses, e multa”.

23 Código de Processo Civil: “Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente. Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a

urgência (SARAI, 2014, p. 205-206). Obviamente que essa alternativa somente será viável se não houver, no âmbito administrativo, medida adequada ao fim pretendido, sob pena de o processo judicial ser extinto sem exame do mérito, por falta de interesse processual.²⁴

Enfim, mereceriam mais esclarecimentos os aspectos relacionados à efetivação prática das medidas prudenciais preventivas, porém não seriam comportados pelos limites do presente artigo, cujo objetivo é apontar as questões que estão abertas e justificar uma pesquisa mais aprofundada.

Considerações finais

Considerando a Resolução em seu contexto de implementação dos Princípios de Basileia, mereceria reflexão igualmente o aspecto dos efeitos colaterais da redução dos riscos visada.

Também caberia questionar, por exemplo, se as exigências de capital mínimo ou de capital regulamentar elevado, como fator de redução do risco de exposição das instituições financeiras, não representariam, de certa forma, uma barreira de entrada a novas instituições no mercado. Também haveria necessidade de verificar se essas restrições não colidiriam com o princípio da livre iniciativa.

Apesar dessas questões envolvendo a estrutura regulatória, elas não tirariam o caráter salutar das Medidas Prudenciais Preventivas, destinadas a, em última instância, conservar o pilar mais importante do sistema financeiro, que é a confiança.

Se as medidas adotadas contribuírem para a solidez do Sistema Financeiro Nacional, tanto melhor para os credores, que também incluem os clientes das instituições que mantêm suas economias nelas depositadas.

Não se deve olvidar ainda o aspecto relativo à imagem do país no cenário internacional, que, mantendo um sistema financeiro seguro, tenderá a atrair mais investimento externo.

O passado demonstra a importância que tiveram os recursos externos no desenvolvimento nacional (BASTOS, 2006).

O problema do *deficit* democrático das normas editadas no âmbito do Poder Executivo toma maior proporção quando medidas adotadas implicam algum prejuízo à nação.

Por outro lado, estando as medidas prudenciais preventivas baseadas em normas oriundas do Poder Executivo, elas ganharão mais legitimidade se proporcionarem o atendimento dos objetivos traçados pela Constituição brasileira, notadamente em seus arts. 192 e 3º.

demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo. [...] Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente. § 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial. § 2º O mandado de busca e apreensão de pessoas e coisas será cumprido por 2 (dois) oficiais de justiça, observando-se o disposto no art. 846, §§ 1º a 4º, se houver necessidade de arrombamento. § 3º O executado incidirá nas penas de litigância de má-fé quando injustificadamente descumprir a ordem judicial, sem prejuízo de sua responsabilização por crime de desobediência. § 4º No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, aplica-se o art. 525, no que couber. § 5º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, ao cumprimento de sentença que reconheça deveres de fazer e de não fazer de natureza não obrigacional.”

²⁴ Segundo o Código de Processo Civil: “Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”.

Referências

- ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ALENCAR, Leonardo S. Um Exame sobre como os Bancos ajustam seu Índice de Basileia no Brasil. **Banco Central do Brasil**. ago. 2011. Texto para discussão nº 251. Disponível em: <www.bcb.gov.br> Acesso em: 1º maio 2017.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado nº 12.746, de 9 de dezembro de 2004**. Comunica os procedimentos para a implementação da nova estrutura de capital – Basileia II. Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://bit.ly/2pdHLSR>>. Acesso em: 1º maio 2017.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Efetiva**. Outubro de 2006. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/docs/core_principles_traducao2006.pdf>. Acesso em: 1º maio 2017.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **MSU – Manual de Supervisão**. Título 2, Capítulo 20, Seção 20. 27 nov. 2013. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 1º maio 2017.
- BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES. Comité de Supervisión Bancaria De Basilea. **Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz**. out. 2006. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs129esp.pdf>>. Acesso em: 1º mai. 2017.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **History of the Basel Committee**. 30 dec. 2016. Disponível em: <<http://www.bis.org/bcbs/history.htm>>. Acesso em: 1º maio 2017.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Basel Committee on Banking Supervision. **Core Principles for Effective Banking Supervision**. Sep. 2012. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2017.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. **Revista Economia**, v. 7, nº 4, Brasília, pp. 239-275, dez. 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte especial. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. **Atos internacionais – Prática diplomática brasileira – Manual de procedimentos**. Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>>. Brasília, maio de 2010.
- CALIL, Laís. O poder normativo das agências reguladoras em face dos princípios da legalidade e da separação de poderes. In BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Agências reguladoras e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp.131-132.
- COMPARATO, Fábio Konder. Abertura de crédito – nulidade de cláusula contratual. Comentário. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 3, n. ano X, Nova Série, p. 59-63, 1971.

ESTRELA, Márcio Antônio; SCHNEIDER, Vera Maria; ORSI, Ricardo Vieira. **Bancos Centrais e sistema financeiro**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2006.

GALATI, Gabriele. Settlement risk in foreign Exchange markets and CLS Bank. **BIS Quarterly Review**. dec. 2002. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qto212f.pdf>. Acesso em: 1º maio 2017.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**: uma perspectiva crítica. Tradução José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. [trad. João Baptista Machado] 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. In: **Grandes Temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SARAI, Leandro. **Crise financeira e medidas prudenciais**: a experiência brasileira. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

STF. Pleno, **ADI 2591**, Rel. Min. EROS GRAU, j. 07/06/2006, m.v., DJU 29 set. 2006, p 31.

STF. 1ª Turma, RE 286.963-5/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 24 maio 2005, m.v., DJ 20 out. 2006b.

WALD, Arnoldo. O papel pioneiro do direito bancário. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. v.29, p. 359-371, jul./set. 2005.

WHITE, William R.. International agreements in the area of banking and finance: accomplishments and outstanding issues. In: Bank for International Settlements- BIS. Monetary and Economic Department. **Working Paper nº 38**. BASLE: out. 1996.

APÊNDICE – Os 29 Princípios Básicos para Supervisão Bancária Eficaz²⁵

Poderes, responsabilidades e funções do supervisor

Princípio 1 – Responsabilidades, objetivos e poderes: um sistema efetivo de supervisão bancária tem responsabilidades e objetivos claros para cada autoridade envolvida na supervisão de bancos e conglomerados. Uma estrutura normativa adequada para a supervisão bancária está em vigor para fornecer a cada autoridade responsável os poderes legais necessários para autorizar os bancos, conduzir a supervisão contínua, lidar com o cumprimento das leis e tomar medidas corretivas oportunas para abordar questões de segurança e solidez.

Princípio 2 – Independência, responsabilidade, recursos e proteção jurídica para os supervisores: o supervisor possui independência operacional, processos transparentes, boa governança, processos orçamentários que não prejudicam sua autonomia e seus recursos necessários, e é responsável pelo cumprimento de suas obrigações e uso de seus recursos.

Princípio 3 – Cooperação e colaboração: as leis, regulamentos ou outros arranjos fornecem uma estrutura para cooperação e colaboração entre autoridades nacionais relevantes e supervisores estrangeiros. Estas disposições refletem a necessidade de proteger as informações confidenciais.

Princípio 4 – Atividades permitidas: as atividades permitidas de instituições licenciadas e sujeitas à supervisão como bancos são claramente definidas e o uso da palavra “banco” em denominações é controlado.

Princípio 5 – Critérios de licenciamento: a autoridade de licenciamento tem o poder de estabelecer critérios e rejeitar os pedidos de estabelecimentos que não satisfazem os critérios. No mínimo, o processo de licenciamento consiste na avaliação da estrutura de propriedade e da governança (incluindo a adequação e idoneidade dos membros do Conselho de Administração e da Diretoria) do banco e seu grupo mais amplo, seu plano estratégico e operacional, controles internos, gerenciamento de risco e situação financeira projetada (incluindo base de capital). Quando o proprietário ou organização-matriz proponente for um banco estrangeiro, obtém-se o consentimento prévio do seu supervisor de origem.

Princípio 6 – Transferência de propriedade significativa: o supervisor tem o poder de revisar, rejeitar e impor condições prudenciais sobre qualquer proposta de transferência de propriedade significativa ou controle de interesses detidos direta ou indiretamente em bancos existentes para outras partes.

Princípio 7 – Principais aquisições: o supervisor tem o poder de aprovar ou rejeitar (ou recomendar à autoridade responsável a aprovação ou rejeição de) e impor condições prudenciais sobre as principais aquisições ou investimentos por parte de um banco, de acordo com critérios prescritos, incluindo o estabelecimento de operações transfronteiriças e para determinar que estruturas e filiais corporativas não exponham o banco a riscos indevidos ou impeçam uma supervisão eficaz.

²⁵ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Basel Committee on Banking Supervision. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Sep. 2012. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2017. Tradução livre.

Princípio 8 – Abordagem de supervisão: um sistema eficaz de supervisão bancária exige que o supervisor desenvolva e mantenha uma avaliação prospectiva do perfil de risco de cada banco e grupo bancário, proporcional a sua importância sistêmica; Identifica, avalia e aborda os riscos que emanam dos bancos e do sistema bancário como um todo; Tem uma estrutura para intervenção precoce; E tem planos vigentes, em parceria com outras autoridades relevantes, para tomar medidas resolutivas de bancos de uma forma ordenada se eles se tornarem inviáveis.

Princípio 9 – Técnicas e instrumentos de supervisão: o supervisor utiliza uma gama adequada de técnicas e ferramentas para implementar a abordagem de supervisão e utiliza os recursos de supervisão numa base proporcional, tendo em conta o perfil de risco e a importância sistêmica dos bancos.

Princípio 10 – Relatórios de supervisão: o supervisor coleta, revisa e analisa os relatórios prudenciais e estatísticos dos bancos em bases individuais e consolidadas e verifica de forma independente esses relatórios por meio de exames no local ou com o uso de especialistas externos.

Princípio 11 – Poderes corretivos e sancionatórios dos supervisores: o supervisor atua precocemente para abordar práticas inseguras e inadequadas ou atividades que possam representar riscos para os bancos ou para o sistema bancário. O supervisor tem a sua disposição uma gama adequada de instrumentos de supervisão para levar a cabo oportunamente ações corretivas. Isso inclui a capacidade de revogar a licença bancária ou recomendar sua revogação.

Princípio 12 – Supervisão consolidada: um elemento essencial da supervisão bancária é que o supervisor supervisiona o grupo bancário numa base consolidada, monitorando adequadamente e, quando apropriado, aplica padrões prudenciais a todos os aspectos do negócio conduzido pelo grupo bancário em todo o mundo.

Princípio 13 – Relações entre o país de origem e o de acolhimento (das filiais): os supervisores domésticos e de acolhimento dos grupos bancários transfronteiriços compartilham informações e cooperam para uma supervisão eficaz das entidades do grupo e do grupo e para o tratamento eficaz das situações de crise. Os supervisores exigem que as operações locais dos bancos estrangeiros sejam conduzidas de acordo com os padrões exigidos aos bancos nacionais.

Regras e requisitos prudenciais

Princípio 14 – Governança corporativa: o supervisor determina que os bancos e grupos bancários tenham políticas e processos robustos de governança corporativa que abrangem, por exemplo, direção estratégica, estrutura organizacional e do grupo, sistema de controle, as responsabilidades dos conselhos de administração e da alta administração, e a remuneração. Estas políticas e processos são proporcionais ao perfil de risco e importância sistêmica do banco.

Princípio 15 – Processo de gestão de risco: o supervisor determina que os bancos disponham de um processo abrangente de gestão de riscos (incluindo um sistema eficaz de Vigilância por parte do Conselho de Administração e da Diretoria) para identificar, medir, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar todos os riscos relevantes em tempo hábil e para avaliar a adequação de seu capital e liquidez em relação ao seu perfil de risco e a suas condições de mercado e macroeconômicas. Isso se estende ao desenvolvimento e revisão de arranjos de contingências (incluindo planos

de recuperação robustos e credíveis quando tal se justifique) que levam em consideração as circunstâncias específicas do banco. O processo de gestão do risco é proporcional ao perfil de risco e à importância sistêmica do banco.

Princípio 16 – Adequação de capital: o supervisor estabelece requisitos prudentes e apropriadas de adequação de capital para bancos que refletem os riscos assumidos e apresentados por um banco no contexto das condições dos mercados e macroeconômicas em que ele opera. O supervisor define os componentes do capital, tendo em conta sua capacidade de absorver perdas. Pelo menos para os bancos internacionalmente ativos, os requerimentos de capital não são inferiores aos padrões de Basileia aplicáveis.

Princípio 17 – Risco de crédito: o supervisor determina que os bancos tenham um processo adequado de gestão de risco de crédito que leva em conta seu apetite ao risco, seu perfil de risco e suas condições de mercado e macroeconômicas. Isso inclui políticas e processos prudenciais para identificar, mensurar, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar o risco de crédito (incluindo o risco de crédito da contraparte) em tempo hábil. O ciclo de vida total do crédito é coberto, incluindo a concessão de crédito, avaliação de crédito e a gestão contínua das carteiras de empréstimos e investimentos do banco.

Princípio 18 – Ativos duvidosos, provisões e reservas: o supervisor determina que os bancos tenham políticas e processos adequados para a identificação e gestão precoce de ativos problemáticos e a manutenção de provisões e reservas adequadas.

Princípio 19 – Risco de concentração e limites de exposição a grandes riscos: o supervisor determina que os bancos tenham políticas e processos adequados para identificar, medir, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar concentrações de risco em tempo hábil. Os supervisores estabelecem limites prudenciais para restringir as exposições bancárias a contrapartes únicas ou grupos de contrapartes ligadas.

Princípio 20 – Transações com partes relacionadas: para evitar abusos decorrentes de transações com partes relacionadas e para reduzir o risco de conflito de interesses, o supervisor exige que os bancos: efetuem todas as transações com partes relacionadas em uma base de mercado; monitorem essas transações; tomem medidas apropriadas para controlar ou mitigar os riscos; reconheçam as exposições com partes relacionadas de acordo com políticas e processos convencionais.

Princípio 21 – Riscos de país e de transferência: o supervisor determina que os bancos tenham políticas e processos adequados para identificar, medir, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar risco de país e risco de transferência em suas atividades internacionais de empréstimos e investimentos em tempo hábil.

Princípio 22 – Riscos de mercado: o supervisor determina que os bancos tenham um processo adequado de gestão do risco de mercado que leva em conta o apetite ao risco, perfil de risco e de condições de mercado e macroeconômicas e o risco de deterioração significativa da liquidez do mercado. Isso inclui políticas e processos prudenciais para identificar, mensurar, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar os riscos de mercado em tempo hábil.

Princípio 23 – Risco de taxa de juros na carteira bancária: o supervisor determina que os bancos possuam sistemas adequados para identificar, mensurar, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar o risco de taxa de juros na carteira bancária em tempo hábil. Estes sistemas têm em conta o apetite do banco ao risco, perfil de risco e condições de mercado e macroeconômicas.

Princípio 24 – Risco de liquidez: o supervisor estabelece requisitos de liquidez prudentes e apropriados (que podem incluir requisitos quantitativos ou qualitativos ou ambos) para os bancos que reflitam as necessidades de liquidez do banco. O supervisor determina que os bancos tenham uma estratégia que permita uma gestão prudente do risco de liquidez e o cumprimento dos requisitos de liquidez. A estratégia leva em conta o perfil de risco do banco, bem como as condições de mercado e macroeconômicas e inclui políticas e processos prudenciais, consistentes com o apetite de risco do banco, para identificar, mensurar, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar o risco de liquidez ao longo de um conjunto apropriado de horizontes temporais. Pelo menos para os bancos internacionalmente ativos, os requisitos de liquidez não são inferiores aos padrões aplicáveis da Basileia.

Princípio 25 – Risco operacional: o supervisor determina que os bancos tenham uma adequada estrutura de gestão de risco operacional que leve em conta o seu apetite de risco, perfil de risco e as condições de mercado e macroeconômicas. Isso inclui políticas e processos prudenciais para identificar, mensurar, avaliar, monitorar, relatar e controlar ou mitigar o risco operacional em tempo hábil.

Princípio 26 – Controle interno e auditoria: o supervisor determina que os bancos disponham de adequadas estruturas de controle interno para estabelecer e manter um ambiente operacional devidamente controlado para a condução de seu negócio tendo em conta o seu perfil de risco. Estes incluem disposições claras para delegar autoridade e responsabilidade; separação das funções que envolvam comprometer o banco, pagar seus fundos e contabilizar seus ativos e passivos; reconciliação desses processos; salvaguarda dos ativos do banco; e adequadas auditorias internas independentes e funções de *compliance* para testar a conformidade a esses controles, bem como às leis e regulamentos aplicáveis.

Princípio 27 – Relatórios financeiros e auditoria externa: o supervisor determina que os bancos e grupos bancários mantenham registros adequados e confiáveis, preparem demonstrações financeiras de acordo com as políticas e práticas de contabilidade amplamente aceitas internacionalmente e publicam anualmente informações que reflitam devidamente a sua situação financeira e sua performance, e que são submetidas ao parecer de um auditor externo independente. O supervisor também determina que os bancos e as matrizes dos grupos bancários tenham boa governança e supervisão da função de auditoria externa.

Princípio 28 – Divulgação e transparência: O supervisor determina que os bancos e grupos bancários publicar regularmente informações em base consolidada e, quando apropriado, em bases individuais, que sejam facilmente acessíveis e reflitam adequadamente sua condição financeira, resultados, exposições a risco, estratégias de gestão de risco e os processos e políticas de governança corporativa.

Princípio 29 – Abuso de serviços financeiros: O supervisor determina que os bancos possuam políticas e processos adequados, incluindo regras estritas de *due diligence* com os clientes, para promover altos padrões éticos e profissionais no setor financeiro e impedir que o banco seja utilizado, intencionalmente ou não, para fins criminosos.