



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Daniel Baramili Fleury de Amorim

**Atuação estatal brasileira junto à atividade das
instituições financeiras**

TRABALHO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Brasília

2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Daniel Baramili Fleury de Amorim

**Atuação estatal brasileira junto à atividade das
instituições financeiras**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do diploma de graduação em Direito sob a orientação do Prof. Doutor Othon de Azevedo Lopes.

TRABALHO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Brasília

2013

Daniel Baramili Fleury de Amorim

**Atuação estatal brasileira junto à atividade das instituições
financeiras**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da
Universidade de Brasília como exigência parcial para
obtenção do diploma de graduação em Direito sob a
orientação do Prof. Doutor Othon de Azevedo Lopes.

BANCA

Prof. Doutor Othon de Azevedo Lopes

Prof. Mestre Gladstone Leonel S. Júnior

Prof. Mestre Jeizon Allen Silverio Lopes

Brasília
2013

Agradecimentos

A Deus

Aos meus pais João e Dorama

Ao meu irmão e amigo André

À Ingrid

Ao professor Othon

RESUMO: Com a cada vez maior mundialização da economia e consequente integração das finanças, assume especial relevância a atuação interventiva do Estado na atividade das instituições financeiras. Este trabalho traça um panorama da intervenção estatal na economia, de modo geral, e na atividade das instituições financeiras, de modo particular, preocupando-se em compilar todo o arcabouço legislativo atualmente em vigor no país a respeito do assunto. São analisados os mecanismos ordinários de controle à disposição da Administração Pública, os mecanismos propriamente interventivos, e por último e com maior ênfase, o instituto da Liquidação Extrajudicial.

Palavras-chave: instituições financeiras, finanças, intervenção estatal, liquidação extrajudicial.

ABSTRACT: With the increasing globalization of the economy and the consequent integration of finances, the state interventionist role in the activity of financial institutions takes particularly significance. This paper presents an overview of state interventionism in the economy in general, and in the activity of financial institutions, in particular, worrying compiling all the legislative framework on the subject currently in force in the country. It analyzes the ordinary mechanisms of control available to the Administration, ordinary mechanisms of intervention, and finally and most emphatically, the institute of Extrajudicial Liquidation.

Keywords: financial institutions, finances, state interventionist role, extrajudicial liquidation.

Introdução.....	08
Capítulo 1 – O Estado e a atividade das instituições financeiras.....	10
1. A intervenção do Estado na economia.....	10
2. A intervenção do Estado na atividade das instituições financeiras.....	14
2.1. Proteção à economia popular.....	14
2.2. Preservação do sistema de pagamentos.....	15
2.3. Manutenção da solvência e estabilidade do sistema financeiro.....	16
Capítulo 2 – Etapas de regulação.....	18
1. Primeira etapa – Saneamento Preventivo.....	18
1.1 Autorização para funcionamento de Instituições Financeiras.....	18
1.2 Regras prudenciais.....	20
1.3 Fiscalização.....	22
1.4 Janela de redesconto.....	22
2. Segunda etapa – Indução a Modificações Estruturais.....	24
3. Terceira etapa – Saneamento Interventivo.....	26
3.1 Intervenção administrativa.....	26
3.2 Regime de Administração Especial Temporária (RAET).....	30
4. Quarta etapa – Pós-crise.....	33
Capítulo 3 – A Liquidação Extrajudicial.....	34
1. Histórico do instituto no Brasil.....	34
2. Rede Normativa.....	36
2.1. LILE vs. Lei de Falências.....	36
2.2. LILE vs. Lei das S/A.....	40
2.3. Entes sujeitos à Liquidação Extrajudicial.....	41
3. Decretação da Liquidação Extrajudicial.....	44
3.1. Causas que autorizam a decretação.....	44
3.1.1. Combate à insolvência.....	44
3.1.2. Coibição de infrações.....	45
3.2. Efeitos da decretação.....	46

3.2.1. Suspensão das ações e execuções.....	47
3.2.2. Vencimento antecipado das obrigações.....	49
3.2.3. Não atendimento das cláusulas penais dos contratos unilaterais vencidos.....	50
3.2.4. Não fluência de juros.....	51
3.2.5. Interrupção da prescrição de obrigações.....	51
3.2.6. Não reclamação de penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas.....	52
3.3. Procedimento.....	53
3.3.1. Primeira Fase – Instauratória.....	53
3.3.2. Segunda Fase – A Liquidação.....	54
3.3.3. Ação Revocatória.....	59
3.3.4. Cessação.....	59
Conclusão.....	61

Introdução

No atual contexto de globalização financeira internacional, em que operações financeiras pouco tomam conhecimento das fronteiras dos estados nacionais, assume especial relevância a atividade das instituições que tem por objeto a movimentação das finanças. Essa atividade, notadamente voltada ao lucro, entrelaça-se de forma inevitável à política econômica do governo, de modo que não é mais possível estudar os problemas da soberania, nem entender o papel que o Estado desempenha num dado momento, sem examinar a relação que este Estado desenvolve com as instituições financeiras.

A principal característica do desempenho de atividade financeira é a sua mercadoria, qual seja, o dinheiro. Essa mercadoria é um bem tão caro à saúde de qualquer país que qualquer desarranjo no mercado que a envolve traz consigo um risco sistêmico que pode ter o condão de provocar danos em todos os aspectos da vida econômica e, conseqüentemente, da vida social desse país. Da mesma forma, porém, que o governo não poderia substituir essas empresas na busca do lucro, não cabe às instituições financeiras substituírem o governo na proteção da segurança sistêmica implícita para o bom funcionamento tanto da atividade financeira como do Estado.

Urge, portanto, a bem do interesse público, que o Estado disponha de um aparelhamento jurídico que lhe permita regular essa atividade e, sempre que necessário, intervir nela. Essa intervenção, no entanto, não pode ser tão drástica a ponto de desestabilizar ela mesma o mercado, nem tão frágil a ponto de permitir que a economia do país fique à deriva de instituições financeiras frágeis.

Nem sempre, porém, existiu essa compreensão de que o Estado deve intervir na atividade econômica de modo geral e na atividade das instituições financeiras de modo particular. O capítulo 1 deste trabalho se dedica a explicar a evolução da ideia de intervencionismo estatal na economia para, em seguida, procurar justificar, na atual conformação jurídica de Estado, a necessidade de intervenção na atividade das instituições financeiras.

A seguir, no capítulo 2, é proposta a divisão do intervencionismo estatal na atividade das instituições financeiras em quatro etapas definidas de acordo com uma escala crescente de interferência do Estado na atividade. A primeira dessas etapas, a que

chamamos de Etapa de Saneamento Preventivo, regula o ordinário funcionamento das instituições no âmbito do mercado, estabelecendo parâmetros de funcionamento e mecanismos de segurança aplicáveis às instituições saudáveis.

Quando, porém, uma instituição financeira qualquer apresenta sintomas de problemas com sua saúde financeira e patrimonial, o Estado passa à segunda etapa de regulação, a Etapa de Indução a Modificações Estruturais, utilizando-se agora, pela primeira vez, dos mecanismos de crise. Nesta etapa, criada pela Lei 9.447/97, a Administração Pública age não mais tangencialmente, mas de maneira incisiva, determinando ela mesma alterações de caráter estrutural nas instituições financeiras doentes, determinações essas que, se não cumpridas, conduzem à aplicação da terceira etapa.

Na terceira etapa de regulação, a que chamamos de Etapa de Saneamento Interventivo, o Estado toma para si, seja por meio da Intervenção Administrativa, seja por meio do Regime Especial de Administração Temporária, a gestão da instituição financeira, aplicando agora de forma direta e já esmiuçada em lei, medidas tendentes à recuperação da empresa. Objetiva-se, com isso, manter a instituição no mercado, evitando os prejuízos que sua saída inevitavelmente causaria ao mercado e ao sistema financeiro de maneira geral.

Falhando os esforços da etapa anterior, tem início a quarta e última etapa, a Etapa Pós-Crise, esta já não mais teleologicamente preocupada em manter a empresa no mercado, mas em assegurar, na medida do possível e a título de contenção de danos, pelo menos a satisfação daqueles que se tornaram credores diretos da instituição financeira por meio de vínculos contratuais. É no âmbito desta etapa que se dá a liquidação extrajudicial, procedimento criado pela Lei 6.024/74 e que assumiu especial aplicabilidade prática a partir a implementação do Plano Real, em 1994, quando uma série de instituições bancárias entrou em situação de insolvência por não estarem preparadas a obter lucros em um ambiente sem inflação.

O instituto da liquidação extrajudicial será objeto de análise do capítulo 3. Ali será desenvolvido o histórico do instituto no Brasil e traçado seu atual panorama normativo, inclusive tratando da sua convivência com outros institutos semelhantes. Em seguida trataremos dos pormenores que permeiam cada aspecto de sua aplicação.

CAPÍTULO 1 – O ESTADO E A ATIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

1 – A intervenção do Estado na economia

Compreender a origem da intervenção do Estado, por meio do direito, que é o seu instrumento típico de atuação, na atividade econômica, exige a compreensão do processo histórico que moldou o atual modelo jurídico de conformação estatal. Isso remonta ao período absolutista, no qual se operou a transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista quando o sistema econômico, até então voltado à subsistência, passou a se orientar à produção de excedentes.

Essa transformação econômica resultou em expressiva diminuição da demanda de mão de obra campesinada, tornando desnecessária a manutenção do regime de servidão a que eram submetidos os camponeses até então. Em lugar da servidão os camponeses adquiriram a liberdade de trabalho. No entanto, não havendo qualquer regulação jurídica desse processo, a liberdade de trabalho logo resultou em uma massa de indivíduos desocupados a que Karl Marx¹ chamaria mais tarde de exército de desempregados.

Acudados por constantes revoltas promovidas por essa massa de trabalhadores desocupados, os proprietários de terra, então principal meio de produção, encontraram na centralização do poder o modo de resguardar a sobrevivência de seus *status quo*. Concentrado, pois, o poder nas mãos de um único soberano, viabilizava-se a criação de um instrumento efetivo de segurança aos interesses da recém-criada nobreza (pois com a saída dos proprietários de terra dos campos rumo às cortes, para perto dos soberanos, criava-se a nobreza). Esse instrumento consubstanciou-se exatamente no surgimento do direito privado moderno, voltado principalmente à proteção da propriedade por meio de leis escritas.

Um sistema jurídico organizado por leis escritas voltadas principalmente à proteção da propriedade privada, aliado à criação de moedas (fenômeno também viabilizado pela concentração de poder), favoreceu o surgimento de uma classe burguesa, especializada no empreendimento de atividade comercial. Essa nova atividade, voltada agora não somente à acumulação de excedentes produtivos, mas à acumulação do próprio capital, garantiu prosperidade a essa nova classe social. Economicamente influente, a burguesia

¹ MARX, Karl. El capital: crítica de la economía política, Libro I, Tomo III, Siglo XXI, p. 91.

passou a ter poder de barganha para exigir dos soberanos a construção de liberdades e segurança que, oponíveis ao próprio Estado, permitissem o melhor desempenho da atividade comercial. Nesse sentido, a historiadora MICHELLE PERROT assevera:

“(...) as relações entre o público e o privado estão no centro de toda a teoria política pós-revolucionária. A definição das relações entre o Estado e a sociedade civil, entre o coletivo e o individual, passa a ser o principal problema.²”

Surgem, nesse contexto, os direitos fundamentais e o próprio constitucionalismo. Os indivíduos passam a ser dotados de direitos que, oponíveis ao próprio Estado, acabam por operar como limitador do poder deste. Como explica OTHON DE AZEVEDO LOPES³, nessa fase “o Estado deve assegurar com exatidão, por via do direito, tanto as formas como os limites de sua atuação, assim como a livre esfera dos cidadãos. O governo deve ater-se ao direito, não lhe cabendo, sem recorrer às formas jurídicas, realizar ou impor conteúdos. Isso não significa que o governo não tenha fins administrativos ou simplesmente defenda o interesse dos particulares, mas que não se faça referência a fins e conteúdos do Estado, e sim ao modo e à maneira de realizá-los por meio das formas jurídicas”.

Delineia-se, portanto, com contornos mais claros, os direitos subjetivos, sobretudo a propriedade e as liberdades de comércio, de livre iniciativa e contratual. Estabelecidos, pois, esses direitos, o indivíduo assume a posição de principal construtor da economia, abrindo espaço para a conformação do Estado Liberal, período em que o Estado fica afastado da atividade econômica produtiva, dedicando-se somente a prover os meios para que os indivíduos realizem essa atividade. Como já previa Adam Smith, a riqueza de uma nação, no paradigma do estado liberal, passa a ser medida pela riqueza do povo, e não pela riqueza dos príncipes.

Nesse período a atuação do estado na economia é lateral e ocorre, sobretudo, pelo poder de polícia, caracterizando um intervencionismo econômico negativo e também um dirigismo econômico negativo⁴. A principal preocupação estatal é possibilitar a competição entre os indivíduos para resultar dessa competição egoística a construção de

² PERROT, Michelle. A família triunfante. In: Ariés, P.;Duby, G. (Org.) *História da vida privada*. São Paulo. Companhia das Letras, 1991. v.4, p. 93-94.

³ LOPES, Othon de Azevedo. *Princípios jurídicos e regulação*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 67.

⁴ Idem, *Ibidem*, mesma página.

um mercado pungente, esse sim capaz de regular a economia. Ganham especial relevância, nesse contexto, os direitos civil e comercial, justamente por dizerem respeito ao desempenho das atividades privadas.

A atuação lateral do Estado nesse período, sem intervir na economia, deixou que esta se moldasse unicamente de acordo com as forças do mercado. O resultado direto dessa conformação foi o surgimento de duas classes sociais distintas e relacionadas entre si: empregados, de um lado, e empresários, exercentes da atividade empresarial, de outro. O conflito de interesses entre essas duas classes sociais levou Karl Marx⁵ a cunhar o termo Dissenso de Classes.

Concomitantemente, as constantes e seguidas limitações do poder estatal, iniciada com a conquista de direitos subjetivos pela classe burguesa, conduziu finalmente à formação de um Estado Democrático de Direito. Esse estado não se legitimava mais, como à época do absolutismo, na concentração de poder em mãos de um soberano, ou seja, somente na forma jurídica. Exige, agora, esse novo modelo estatal, a participação política como forma de legitimação democrática à sua própria existência. Desse modo, surge um processo democrático que se assenta em partidos políticos que darão expressão ao dissenso de classes.

Dada essa legitimação democrática do poder, a qual passa necessariamente pela expressão da classe trabalhadora por meio dos partidos políticos, a atuação do estado como mero garantidor dos direitos de propriedade e liberdade não se mostra mais suficiente. O Estado, que antes se baseava sobretudo no garantimento de direitos de índole individual, como a propriedade e as liberdades, é chamado agora a resolver o problema econômico representado no dissenso de classes, problema este criado justamente em função da atuação lateral do Estado Liberal.

Assim, agora que o Estado é legitimado por parte expressiva da população que tem interesse em solucionar o conflito de classes, surge a necessidade de atuação estatal no âmbito econômico. Essa atuação se dá pelo direito, por meio da edição de normas públicas de caráter econômico que caracterizam, agora, atuação frontal do Estado na economia, e não mais lateral.

⁵ MARX, Karl op. cit.

A atuação frontal do Estado nos assuntos econômicos ganhou especial relevância em seguida ao *Crack* de 1929 das bolsas estadunidenses, quando, nas palavras de José Jobson de Arruda, “a crise do liberalismo econômico excessivo impôs novos parâmetros para a condução das políticas públicas nos Estados Unidos, resultando na condenação do liberalismo e na defesa de um grau de intervencionismo estatal”⁶. Das medidas implementadas pelos Estados Unidos e, em seguida, pelos países europeus, em resposta à crise desencadeada em 1929, surgiu um novo modelo jurídico estatal, o Estado Social.

Nesta conformação, o Estado preocupa-se em, ao mesmo tempo, garantir o crescimento da economia com base no respeito máximo aos direitos de propriedade e liberdade, e oferecer proteção aos hipossuficientes por meio de atuação incisiva na economia. Essa atuação pressupõe, além da natural proteção aos direitos individuais clássicos, a criação e o custeio de uma série de novos direitos individuais, a exemplo de assistência médica gratuita, educação fornecida pelo Estado, auxílio-desemprego, previdência social, etc., e o dispêndio de bens propriamente ditos entre a população.

O modelo do Estado Social, inclusive na sua versão do Estado de Bem-estar Social, vigorou, sobretudo nos ditos países desenvolvidos, até meados da década de 1970, quando os efeitos das crises econômicas da década demonstraram que os países não conseguiriam arcar com os custos de manutenção deste modelo por muito tempo. Desde então, iniciando-se no Chile e depois ganhando força com sua implementação na Grã-Bretanha governada por Margaret Thatcher, passou a ganhar espaço o modelo de Estado Neoliberal. Sob a vigência desse modelo o Estado toma nova postura com relação às atividades econômicas: desfazendo-se de empresas estatais e reduzindo o rol de direitos assistencialistas, o estado concentra sua atuação econômica na regulação de atividades cujo desempenho o interessa.

A atividade das instituições financeiras, vez que está intimamente ligada a bens tão caros ao Estado, como a preservação do sistema de pagamentos e a estabilidade do sistema financeiro, insere-se dentre essas atividades a que o Estado tem o interesse de regular. Com os efeitos da recente crise financeira de 2008, muitos deles atribuídos à falta de regulamentação da atividade financeira, em especial nos Estados Unidos, o mundo inteiro tem dado especial atenção aos mecanismos de intervenção estatal nesse

⁶ ARRUDA, José Jobson de. Nova história moderna e contemporânea: da difusão do capitalismo industrial à descolonização na Ásia – Ed. Edusc. São Paulo, 2005. p. 159.

tipo de atividade. No item seguinte veremos quais são as justificativas para a intervenção estatal na atividade das instituições financeiras e, nos capítulos posteriores, de que forma tem se dado essa intervenção no Brasil.

2 – Intervenção estatal na atividade das instituições financeiras

O funcionamento normal dos mercados tende, naturalmente, a excluir o competidor ineficiente. No mercado que envolve as instituições financeiras, no entanto, dada a importância da atividade desempenhada por elas, essa solução não pode ser aplicada sem gerar imensuráveis prejuízos de toda ordem. Daí a necessidade de haver uma regulação estatal tendente a: primeiro, inviabilizar a entrada, nesse mercado, de empresas incapazes de sobreviver; segundo, cuidar para que eventos ocasionais não desestabilizem o mercado financeiro como um todo e; terceiro, promover a saída de empresas desse mercado, quando esta se mostrar indispensável, da maneira mais adequada viável, de forma a gerar o menor impacto possível no restante do mercado.

FREDERICO VIANA RODRIGUES⁷ propõe agrupar as causas justificadoras da intervenção do Estado na atividade das instituições financeiras por três aspectos diferentes, a saber: a) pela proteção à economia popular, b) pela preservação do sistema de pagamentos e c) pelo controle da solvência e da estabilidade do sistema financeiro. Adotaremos, neste trabalho, esta classificação, a fim de explicar quais são as características que, inerentes à atividade das instituições financeiras, justificam a intervenção do estado nesse ramo.

2.1 – Proteção à economia popular

A função típica do sistema financeiro consiste em agregar poupanças individuais e alocar os recursos dessas poupanças em um ambiente que propicie o encontro entre agentes poupadores e agentes deficitários, prosseguindo então à intermediação entre esses dois agentes⁸. Um sistema financeiro povoado por instituições financeiras incapacitadas a funcionar, eficientemente, da forma como disposto acima, está sujeito a pelo menos dois riscos no que se refere à economia popular.

⁷ RODRIGUES, Frederico Viana. *Insolvência bancária: liquidação extrajudicial e falência*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p.66.

⁸ LEVINE, Ross. *Financial development and economic growth*. *Journal of economic literature*, v. XXXV, June, 1997, p. 691.

O primeiro risco diz respeito diretamente ao agente poupador, que no caso específico das instituições financeiras bancárias, assume o papel de cliente. A relação travada entre cliente e instituição bancária consiste no depósito de recursos, seja à vista, seja mediante aplicações financeiras, mediante confiança de que o banco, quando solicitado, estará apto a honrar essas operações. No entanto, diferentemente do que ocorre em outros mercados, neste o cliente não tem, na maioria das vezes, condições de fiscalizar a correta atuação do banco de acordo com o contrato firmado entre ambos ou mesmo se, no momento de celebração do contrato, arca o banco com condições de projetá-lo para o futuro.

O Estado, ao contrário, graças à sua postura reguladora interventiva, possui uma série de mecanismos jurídicos (que serão vistos ao longo deste trabalho) que o aparelham com a faculdade de fiscalizar a instituição financeira a contento, podendo, inclusive, atuar para evitar o desvio de conduta das instituições. Não houvesse a presença regulatória do Estado, o consumidor assumiria sozinho o risco de alocar seus recursos em uma instituição financeira que, além de não poder ser fiscalizada por ele cliente, poderia estar funcionando sem qualquer capacidade para tal, dada a ausência de barreiras de entrada estatais no mercado.

O segundo risco à economia popular deriva do não cumprimento da função típica do sistema financeiro, qual seja, promover a eficiente intermediação de recursos entre agentes poupadores e agentes deficitários. O resultado desse mau funcionamento levaria, inevitavelmente, a incontáveis empecilhos de ordem financeira que afetariam, em última instância, todo o desenvolvimento econômico nacional, com prejuízo direto à poupança popular, diretamente dependente da situação macroeconômica do país.

2.2 – Preservação do sistema de pagamentos

De acordo com definição constante do sítio do Banco Central do Brasil, o Sistema de Pagamentos é o conjunto de procedimentos, regras, instrumentos e operações integradas que dá suporte à movimentação financeira entre os diversos agentes econômicos do mercado, tanto em moeda local quanto estrangeira, visando à maior proteção contra rombos ou quebra em cadeia de instituições financeiras. Assim, a função básica do sistema de pagamentos é permitir a transferência de recursos financeiros, o processamento e liquidação de pagamentos. O bom funcionamento do

sistema de pagamentos é, pois, essencial para permitir o regular funcionamento da economia do país.

A eventual quebra de uma instituição financeira bancária, por exemplo, restringiria o acesso de todos os seus credores por depósito ao valor previamente depositado ou alocado em investimentos financeiros. Aliados, pois, ainda que temporariamente, dos recursos poupados, esses credores não teriam como fazer frente a seus compromissos financeiros, gerando inadimplência em efeito cascata e conseqüentemente, irreversível dano à economia do país.

Arnoldo Wald, trazendo um aspecto igualmente importante, observa que “a emissão de papel moeda e a utilização dos depósitos à vista, considerados como forma de moeda escritural, fizeram com que os Estados não mais pudessem controlar a evolução de sua moeda sem acompanhar e fiscalizar as operações bancárias, especialmente as realizadas pelos bancos comerciais.”⁹ Ora, se os bancos são capazes de criar moeda escritural, participando, assim, ativamente da política econômica do governo, não há como imaginar outra postura que não a interventiva regulatória por parte do Estado.

2.3 – Manutenção da solvência e estabilidade do sistema financeiro

Há relação direta entre as instituições financeiras e os sistemas econômicos de qualquer país, de modo que a fragilidade de uma instituição financeira, outra vez, especialmente de uma instituição financeira bancária, pode acarretar, e geralmente acarreta, efeitos nocivos à economia de um país. Corroborando com essa ideia, EDUARDO LUNDBERG diz que:

“Os problemas macroeconômicos de um país afetam a estabilidade e o bom funcionamento do sistema financeiro, assim como sistemas bancários insolventes tem conseqüências negativas sobre a economia e a política do governo”.¹⁰

Assim, a quebra de uma instituição financeira, diferentemente da quebra de outra empresa qualquer, pode ter o condão de afetar a credibilidade geral em todo o sistema

⁹ WALD, Arnoldo. O direito da regulação monetária e bancária. *Revista de direito bancário, Do mercado de capitais e da arbitragem*, v. 17, pg. 23.

¹⁰ LUNDBERG, Eduardo Luís. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. In: intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional. São Paulo: Textonovo, p. 33.

financeiro, situação em que a consequência inevitável seria uma corrida bancária, com inquestionável prejuízo a toda a economia do país.

Mais recentemente, dada a interdependência crescente entre a economia e as finanças dos diversos países, a preocupação com a solvência e a estabilidade dos sistemas financeiros nacionais deixou de ser um problema isolado de cada país para ser uma preocupação internacional¹¹. Exemplifica bem esse contágio a situação do Banco Dexia que, quando revelou, em 2012, o tamanho de sua exposição à dívida grega, gerou quedas acentuadas não somente no preço de suas ações, mas no preço de ações de bancos que não tinham relação direta com ele, inclusive de bancos brasileiros.

Com o intuito de elaborar soluções de supervisão tendentes a, por um lado, evitar o surgimento de crises e, por outro, evitar o contágio das crises eventualmente iniciadas, foi criado o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia. O comitê já logrou estabelecer dois acordos, sendo que o segundo, datado de 2004, estabeleceu, a título de recomendação, vinte e cinco princípios básicos sobre contabilidade e supervisão bancária, os quais tem sido aplicados cada vez por mais países, em um movimento mundial de padronização dos critérios de supervisão e contábeis.

¹¹ LUNDBERG (Op. cit., p. 36)

CAPÍTULO 2 – ETAPAS DE REGULAÇÃO

1 – Primeira etapa – Saneamento Preventivo

A nomenclatura que elegemos para essa etapa se justifica pela própria essencialidade dos mecanismos reguladores utilizados nela ao regular funcionamento do mercado. Previstos, a maior parte deles, na Lei do Sistema Financeiro (Lei 4.595/64), não são instrumentos que, como os demais (a serem vistos em seguida nos itens 2 e 3 do capítulo 2), possuem aplicação restrita a situações específicas e determinadas. Ao contrário, orientam a própria estrutura do Sistema Financeiro, moldando-a, uma vez que permeiam de uma forma ou outra, todas as relações que se travam entre instituições financeiras e esse sistema.

Cumprem, esses mecanismos, a função de, mantendo o mercado saneado, evitar o início de crises. É nesse sentido que MENEZES CORDEIRO preleciona que “o ideal está em prevenir crises. A intervenção do Estado visará, então, promover uma gestão prudente, de modo a tutelar a confiança do público e evitar problemas”¹².

OTHON DE AZEVEDO LOPES acrescenta, ainda, que nessa etapa de regulação “se forma um aparato burocrático não para atuar ou competir, mas para supervisionar, direcionar e coordenar as forças de um mercado substancialmente privado”¹³. A seguir veremos os principais mecanismos de saneamento preventivo de que dispõe o Banco Central, na qualidade de regulador do Sistema Financeiro Nacional.

1.1– Autorização para funcionamento de Instituições Financeiras

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

...

X - Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:

a) funcionar no País;

O primeiro mecanismo de atuação do Banco Central permite que a autarquia atue em momento antecedente à própria constituição da instituição financeira. Atualmente, a Resolução n. 4.122 do Banco Central do Brasil, publicada em 2 de agosto de 2012¹⁴, é

¹² CORDEIRO, António Menezes. Manual de direito bancário. Coimbra: Almedina, 2001, p. 159.

¹³ LOPES, Othon de Azevedo de (Op. cit., p. 58).

¹⁴ A Resolução n. 4.122 de 2012 revogou a Resolução n. 3.040 de 28 de novembro de 2002, que dispunha sobre o mesmo assunto.

que regula esse dispositivo legal estabelecendo as requisitos necessários à obtenção de autorização para funcionamento das instituições financeiras¹⁵.

Dentre os requisitos da resolução destaca-se a exigência de submissão dos nomes eleitos ou nomeados para cargos estatutários ou contratuais à apreciação do Banco Central, a quem cabe, em claro ato interventivo, aprovar ou não o nome submetido, com vistas à preservação do interesse público.

A análise a que a autarquia procede para aprovação dos nomes pauta-se pela reputação ilibada e capacitação técnica dos pretendentes aos cargos. O envolvimento pretérito, na qualidade de administrador ou controlador, com instituições insolventes, bem como com empresas que respondam por protestos de títulos, cobranças judiciais ou outros inadimplementos, são motivos que podem ensejar a não aprovação do Banco Central. Quanto aos sócios controladores, além da comprovação de reputação ilibada e competência técnica, há a exigência de comprovação de que o seu patrimônio pessoal é compatível com o empreendimento. Essa cautela é necessária, como aponta EDUARDO LUIS LUNDBERG¹⁶, para evitar que a nova instituição acabe se tornando refém da frágil situação financeira de seus donos.

Além desses requisitos quanto a administradores, a resolução impõe ainda a apresentação de um detalhado plano de negócios que contenha os seguintes documentos: a) plano financeiro, demonstrando a viabilidade econômico-financeira do empreendimento e contendo informações sobre a estrutura de capital e as fontes de financiamento; b) plano mercadológico, contendo, dentre outras, especificações de público-alvo e dos principais produtos e serviços a serem oferecidos; e c) plano operacional, contendo a estrutura societária, os padrões de governança corporativa, o organograma da instituição e outros aspectos da empresa.

Cumprido dizer que essas exigências expostas, além de inúmeras outras constantes da Resolução 4.122, não são, obviamente, suficientes para evitar, de forma definitiva, que as instituições criadas tornem-se insolventes. No entanto, à medida que impedem o

¹⁵ No caso das instituições financeiras estrangeiras, a autorização para funcionamento se dá mediante decreto do Poder Executivo, na forma do art. 18 da Lei 4.595/64, *In verbis*: As instituições financeiras somente poderão funcionar no país mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil *ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras*.

¹⁶ LUNDBERG (Op. cit., p. 22)

ingresso de pessoas claramente incapacitadas ao gerenciamento desse tipo peculiar de instituição, essas exigências funcionam como redutoras de risco ao Sistema Financeiro.

Na sua dimensão de redutora de riscos, essa barreira de entrada assume especial relevância no que diz respeito aos Bancos, que são a única espécie de instituições financeiras autorizadas a criar moeda escritural. Nas palavras de J.X. CARVALHO DE MENDONÇA, bancos são:

“empresas comerciais, cujo objetivo principal consiste na 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”¹⁷.

Esse processo de transformação da poupança pública em operações ativas de crédito ocorre justamente pela via da emissão de moeda escritural. Detentores, pois, desse poder de emitir moeda, os bancos participam ativamente da Política Econômica do governo. Daí a especial relevância de criteriosa avaliação, por parte do Banco Central, antes da concessão de licença de autorização para instituições bancárias.

1.2 – Regras prudenciais

As regras prudenciais surgiram nos Estados Unidos em resposta ao cataclismo financeiro de 1929. Tratam-se, a rigor, de regras que visam a aparelhar a autoridade pública com instrumentos que possibilitam a quantificação e o monitoramento de riscos a que se submetem as instituições financeiras.

No Brasil, o modelo de regulamentação prudencial ganhou especial relevo em meados da década de 1990, fortemente influenciado pelos preceitos do Acordo de Basiléia I, que estabeleceu novos padrões internacionais de regulação, e da implementação do Plano Real, que operou significativas transformações sobretudo na atividade das instituições financeiras bancárias.

O modelo até então vigente, constituído por normas eminentemente prescritivas, caracterizava-se por colocar a autoridade pública em postura de caráter reativo. Consistia, aquele modelo, basicamente em aparelhar o Estado de meios de verificação

¹⁷ MENDONÇA, J.X. Carvalho de – Tratado de Direito Comercial Brasileiro, Rio de Janeiro, 1947, v. 7, 3ª parte, p.13-4.

dos itens das demonstrações contábeis e do atendimento à legislação aplicável. Identificada alguma incongruência, e, portanto, apenas posteriormente à ocorrência do dano, é que a autoridade pública passava a agir, não mais preventivamente, mas já com o objetivo de reduzir o dano.

O modelo prudencial, ao contrário, estabelece um monitoramento prévio dos riscos, estabelecendo um conjunto de regras que, por si só, certifica-se de que as instituições financeiras somente se exponham a riscos a que sua estrutura de capital seja suficiente para suportar.

Atualmente, no Brasil, são inúmeras¹⁸ as regras com esse caráter. No entanto, podemos destacar algumas regras, a exemplo da Resolução CMN nº 2.099, 26 agosto de 1994, tida como a norma inauguradora do modelo prudencial no país. Emitida apenas seis meses após a implantação do Plano Real, essa norma introduziu um limite de alavancagem para as instituições que opõe o grau de risco dos ativos considerados ao patrimônio de referência de cada instituição financeira¹⁹. Essa limitação ao recurso da alavancagem financeira é nítido instrumento de contenção de riscos por meio da redução de exposição.

Outra regra notadamente importante é a inscrita na Resolução CMN n. 2.541, de 27 de novembro de 1997, a qual determina que as instituições financeiras devam manter absoluta segregação entre a administração dos recursos integrantes dos seus próprios patrimônios de um lado, e a administração de recursos de terceiros, aí inclusos recursos dos fundos administrados pela instituição, de outro. Tal determinação, além de conferir

¹⁸ Resolução nº 2.399, de 25 jun. 1997, que regula o risco de crédito das operações de swap; Resolução nº 2.606, de 27 maio 1999, alterada pela Resolução nº 2.802, 18 maio 2001, que risco das operações com ouro e com ativos e passivos referenciados em variação cambial, incluídas aquelas realizadas nos mercados de derivativos; Resolução nº 2.692, 24 fev. 2000, que regula risco de mercado de taxa de juro em determinada moeda/base de remuneração; Resolução nº 2.554, de 29 set. 1998, que obriga as instituições financeiras a implantarem sistema de controles internos; Resolução nº 2.682, de 22 dez. 1999, que cria novos critérios de classificação das operações de crédito e define as regras para a constituição de provisões para créditos de liquidação duvidosa; Resolução nº 2.390, de 22 maio 1997, que criou a Central de Risco de Crédito (atual Sistema de Informações de Crédito do Banco Central – SCR, respaldado normativamente pela Resolução nº 2.724, de 31 maio 2000, Circular nº 3.098 e Carta-Circular nº 3.043); Resolução nº 2.804, de 21 dez. 2000, que trata dos riscos de liquidez; Resolução nº 2.844, de 29 jun. 2001, que impõe limites de verificação de riscos; Circular nº 3.068, 08 nov. 2001, que estabelece para as instituições financeiras critérios recomendados no âmbito internacional para a avaliação de títulos e valores mobiliários; Circular nº 3.354, de 27 jun. 2007, que institui critérios mínimos na determinação das operações a serem incluídas na carteira de negociação, dentre outras.

¹⁹ Patrimônio de Referência (PR) é informação contábil que permite a verificação do cumprimento dos limites operacionais das instituições financeiras. Sua forma de cálculo é estabelecida pela Resolução n. 3.444, de 28 de fevereiro de 2007, do CMN.

maior transparência na administração das instituições, evita conflitos de interesses que possam dilapidar os recursos de credores em prol dos da instituição.

Mais recentemente editada, podemos destacar a Resolução CMN n. 3.398, de 29 de agosto de 2006, que regulou procedimentos aplicáveis aos casos de descumprimento de padrões mínimos de capital e de limites operacionais pelas instituições financeiras, e a Resolução n. 3.464, de 26 junho de 2007, que determinou às instituições financeiras a implementação de estrutura de gerenciamento do risco de mercado.

1.3 – Fiscalização

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

...

IX – Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;

Antes realizada no contexto do modelo de regulamentação prescritiva, hoje a fiscalização, no Brasil, é mecanismo de monitoramento da saúde financeira das instituições, com parâmetro no regramento prudencial. Para tanto, as instituições financeiras são obrigadas a seguir uma contabilidade padronizada instituída por meio da Circular 1.273, de 29 de dezembro de 1987, o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF).

Essa sistemática permite que o Banco Central tenha acesso a informações de nível micro e macro que, remetidas mensalmente pelas próprias instituições financeiras, viabilizam o acompanhamento remoto da saúde dessas instituições e a intervenção tempestiva da autarquia, quando necessário.

1.4 – Janela de redesconto

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

...

V – Realizar operações de redesconto e empréstimos a instituições financeiras bancárias e as referidas no art. 4º, XIV, *b*, e no § 4º do art. 49 desta lei;

No que diz respeito especialmente às instituições bancárias, há uma variante adicional que pode trazer risco ao mercado, qual seja, a possibilidade de que essas instituições passem por momentos de iliquidez. Cabe, aqui, diferenciar iliquidez de insolvência: a

instituição torna-se insolvente quando se vê incapaz de honrar seus compromissos por possuir um ativo menor do que o passivo representado por esses compromissos. A crise de iliquidez, por sua vez, resulta da incapacidade momentânea de uma instituição honrar seus compromissos em virtude de, possuindo a quantidade de ativos necessária, não a ter disponível em determinado momento.

Em um mercado completamente desregulamentado, uma crise de iliquidez, ainda que marcada pelo seu caráter de momentaneidade, pode gerar transtornos, a exemplo de uma corrida bancária²⁰, que são capazes inclusive acarretar crises patrimoniais. Para evitar esse risco, o Banco Central dispõe da Janela de Redesconto, atualmente regulamentada pela Lei 11.882/2008.

Por meio da janela de redesconto o Banco Central presta assistência financeira a instituições bancárias que, por algum motivo, depararam-se com dificuldades de curto-prazo em seus caixas²¹. Essa assistência se dá com o empréstimo de dinheiro garantido por títulos públicos e evita que crises momentâneas de liquidez acarretem problemas mais graves às instituições bancárias e ao sistema financeiro como um todo.

Outra função da Janela de Redesconto, igualmente importante para a preservação da estabilidade do sistema financeiro, consiste em servir de instrumento para o Banco Central controlar a emissão de moeda escritural por parte dos bancos. É que essa assistência prestada por meio de operações de empréstimos possui um preço para os bancos, consubstanciado na Taxa de Redesconto. Assim, à medida que o Banco Central aumenta o preço dessa taxa, ele desestimula os bancos a utilizarem a assistência financeira oferecida. Desestimulados a recorrer a esse socorro, os bancos reservam maior parte de seus recursos para as necessidades de curto prazo e disponibilizam menos recursos para concessão de empréstimos a seus clientes, limitando, então, a quantidade de moeda escritural emitida.

²⁰ Corrida bancária: Situação de crise, real ou não, pela qual passa um banco ou um conjunto de bancos, quando um número muito grande de correntistas comparece ao Caixa das agências em curto espaço de tempo para sacar seus depósitos. A corrida pode ser devida a um fato real (a insolvência do Banco) ou a rumores (“está à beira da falência”). A corrida bancária é altamente contagiosa e capaz de provocar colapso financeiro e depressão econômica. Fonte: Dicionário de Finanças – Bovespa.

²¹ As operações mais comumente praticadas de redesconto consistem de um dia, sendo que o prazo máximo é de 90 dias.

2 – Segunda etapa – Indução a Modificações Estruturais

Os mecanismos de saneamento preventivo a disposição do Estado têm se mostrado bastante úteis na regulação ordinária do mercado de instituições financeiras, seja pela imposição de barreiras de entrada a instituições economicamente fracas para operar em tal mercado, seja pelo constante monitoramento do risco a que se submetem as instituições já participantes do mercado. No entanto, não é possível que existam mecanismos suficientes para evitar terminantemente que uma instituição financeira atravesse problemas econômico-financeiros. Reduz-se, ao bem do equilíbrio do sistema financeiro, o risco de acontecimento de tais problemas, mas não se os elimina.

Assim, uma conjuntura macroeconômica desfavorável, a exemplo das verificadas em 1994, com a crise do México, em 1997, com a crise asiática e, mais recentemente, em 2008, com a crise dos *subprimes* estadunidenses, pode ter o condão de levar várias instituições financeiras a se depararem com problemas econômicos e financeiros capazes de levá-las ao desarranjo patrimonial. Também um fator restrito a determinada instituição, como uma perda de mercado expressiva, por exemplo, pode levá-la a situações patrimoniais preocupantes, caracterizadoras de crise.

O governo, que exerce constante supervisão dessas instituições, tem mecanismos (sobretudo os prudenciais vistos no item anterior) para identificar quando a situação de crise se instaura sobre alguma delas. Caracterizado o estado de crise, cabe ao governo, com fulcro na proteção da economia popular, na preservação do sistema de pagamentos e na manutenção da estabilidade do sistema financeiro, atuar, agora de maneira incisiva, para conter a crise dentro da(s) empresa(s) afetada(s), reajustando-a(s), se possível, ou, se não, evitando o contágio geral.

Até 1997, essa atuação incisiva era feita diretamente de modo interventivo, imiscuindo-se o Estado na administração da empresa e gerindo-a com vistas ao reajuste de sua saúde financeira e patrimonial. Com o advento da Lei 9.447/97, inseriu-se no ordenamento jurídico a possibilidade de o governo se utilizar de uma etapa de atuação prévia à intervenção, a qual, sem exigir que o Estado tome frente da administração da empresa, permite que influa na sua organização por meio de alterações em sua estrutura.

Bastante útil, a propósito, examinar o caput do art. 5º da Lei 9.447/97:

Art. 5º Verificada a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas nos arts. 2º e 15 da Lei nº 6.024, de 1974, e no art. 1º do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, é facultado ao Banco Central do Brasil, visando assegurar a normalidade da economia pública e resguardar os interesses dos depositantes, investidores e demais credores, sem prejuízo da posterior adoção dos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária, determinar as seguintes medidas:

I - capitalização da sociedade, com o aporte de recursos necessários ao seu soerguimento, em montante por ele fixado;

II - transferência do controle acionário;

III - reorganização societária, inclusive mediante incorporação, fusão ou cisão.

São causas autorizadoras, portanto, de o governo, por meio do Banco Central, lançar mãos dessas medidas de indução a alterações estruturais, as mesmas causas autorizadoras da Intervenção Administrativa e da Liquidação Extrajudicial (a serem vistas no item 3.1 deste capítulo e no capítulo 3, respectivamente), além de boa parte das causas autorizadoras do Regime de Administração Especial Temporária (item 3.2 deste capítulo). É justamente essa coincidência entre as causas autorizadoras de todos esses institutos que nos permite classificar as etapas em função da escala crescente de intervencionismo estatal, da maneira como proposta por este trabalho.

Outra observação importante deduzida da análise do caput supra é a de que a adoção desta etapa pelo governo não é pré-requisito para a adoção das etapas seguintes, todas também a cargo do Banco Central. É etapa facultativa, podendo a autarquia, se julgá-la mais adequada em conformidade com a situação específica da instituição financeira em análise, adotá-la ou não.

Por último, em relação ao disposto no caput e também corroborando com a sistemática de etapas por nós proposta, há disposição de que as medidas tomadas na presente etapa, caso não cumpram com os efeitos desejados de reajuste da empresa, não causam prejuízo à posterior adoção das etapas interventivas ou liquidatórias. Tanto o é que o parágrafo único do mesmo artigo permite ainda que, não implementadas a contento as medidas desta etapa, decretar-se-á o regime especial cabível.

As três medidas de indução a modificações estruturais que podem ser determinadas pelo Banco Central estão dispostas nos incisos do art. 5º da Lei 9.447, supra. A primeira medida é também a menos drástica. O Banco Central determina a aumento do capital social da instituição financeira e valor estipulado, cabendo à instituição, e não à autarquia, a decisão sobre a forma como será feito esse aporte. O aporte, uma vez efetuado, confere maior robustez econômica à instituição, provendo meios de melhor reestruturação econômica. Com relação às instituições financeiras que possuem capital aberto, a determinação de aporte pode funcionar também como um teste de mercado, medindo a confiança dos investidores na recuperação da empresa.

As duas medidas seguintes são bastante semelhantes. Envolvem, tanto a transferência do controle acionário como a reorganização societária, mudanças na administração da empresa. São, pois, uma e outra, maneiras de o Estado alterar a condução administrativa da instituição financeira sem, no entanto, assumir ele próprio essa condução. Há que se fazer menção, ainda, em relação à reorganização societária, ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, o PROER, resultado da conversão de sucessivas medidas provisórias na Lei 9.710/98. Suas disposições mostraram-se bastante úteis à aplicação desta etapa de indução a mudanças estruturais nas instituições financeiras na história recente do país, sobretudo em meados da década de 1990, momento em que essas empresas atravessaram grandes dificuldades estruturais com consequente geração de grave risco sistêmico.

3 – Terceira etapa – Saneamento Interventivo

Na terceira etapa de regulação, o estado assume efetivamente a administração da instituição financeira, caracterizando um grau de imissão maior do que as etapas anteriores. São dois os regimes especiais que podem ser adotados nesta etapa: a Intervenção Administrativa, regulada pela Lei 6.024/74, e o Regime Especial de Administração Temporária (RAET), regulado pelo Decreto-Lei 2.321/87. As peculiaridades pertinentes a cada um desses regimes, bem com a relação de um com o outro, serão estudadas a partir de agora.

3.1 – Intervenção administrativa

A intervenção administrativa é instrumento notadamente agressivo, pois o Estado assume para si, ainda que transitoriamente, como veremos, a administração da

instituição financeira. Não deixa, entretanto, de possuir caráter preventivo, vez que sua função principal é reorganizar a instituição financeira antes que os efeitos de sua desorganização se tornem irreversíveis e reclamem atitudes mais drásticas por parte da Administração Pública, com inevitável prejuízo para seus credores.

A Lei 6.024/74 autoriza a intervenção administrativa em duas únicas hipóteses, a saber:

- a) entidade sofrer prejuízo, decorrente da má administração, que sujeite a riscos os seus credores;
- b) 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;

Em ambas as hipóteses transparece de forma notória o caráter de cautelaridade do instituto. Na primeira hipótese, não basta um prejuízo ordinário, decorrente de situações mercadológicas, por exemplo, para que autorizar a decretação de intervenção administrativa. Esse prejuízo que autoriza a intervenção deve, há um só tempo, ter sido causado por má administração e sujeitar a riscos os credores da instituição financeira. Protege-se, com isso, que a economia popular e o próprio sistema de pagamentos fiquem sujeitos a riscos decorrentes unicamente da má gestão dos administradores das instituições.

Na segunda hipótese fica sobrelevada a função supervisora do Banco Central, vista no item 1.3 deste capítulo. Assim, no primeiro momento, quando o Banco Central, no exercício da sua função fiscalizatória, verifica que a instituição financeira em questão está a infringir a legislação bancária, ele ainda não está autorizado a decretar a intervenção administrativa. Pode, no entanto, utilizar-se de sua função supervisora para determinar à instituição financeira a regularização de suas operações. Só depois desse segundo momento, se a instituição financeira ignorar a determinação do Banco Central e permanecer infringindo a legislação bancária, é que a autarquia fica autorizada a decretar a intervenção. Vale dizer, ainda, que em atenção ao caráter cautelar do instituto, para justificar a intervenção administrativa por descumprimento da legislação bancária, a conduta infringente deve ser suficiente para colocar em risco os credores da instituição.

O Banco Central é o único legitimado para decretar a intervenção, podendo fazê-lo de ofício. RUBENS REQUIÃO²² assevera ainda que, no caso de tal competência não estar previamente inscrita no estatuto da companhia, não pode a Assembleia Geral fazer as vezes dos administradores e solicitar ela mesma a intervenção. É que, nas palavras do doutrinador, “o pedido, de extrema gravidade e de sérias consequências, não se integra, evidentemente, entre os poderes gerais e implícitos de administração”. A saída, nessa situação, é uma deliberação extraordinária da Assembleia Geral que invista aos administradores a competência de fazer a solicitação ao Banco Central.

O interventor, nomeado pelo decretante, conta com plenos poderes de gestão conferidos pela Lei 6.024/74, dependendo, no entanto, de autorização do Banco Central para praticar atos que compreendam disposição ou oneração do patrimônio da sociedade, bem como admissão ou demissão de pessoal. A Lei 9.447/97 aprofundou o disposto na lei de 1974 e especificou outras faculdades do interventor dependentes de autorização do Banco Central, a saber: a) transferir para outra ou outras sociedades, isoladamente ou em conjunto, bens, direitos e obrigações da empresa ou de seus estabelecimentos; b) alienar ou ceder bens e direitos a terceiros e acordar a assunção de obrigações por outra sociedade; e c) proceder à constituição ou reorganização de sociedade ou sociedades para as quais sejam transferidos, no todo ou em parte, bens, direitos e obrigações da instituição sob intervenção (...) objetivando a continuação geral ou parcial de seu negócio ou atividade.

Decretada a intervenção fica suspensa a exigibilidade das obrigações vencidas, bem como a fluência do prazo das obrigações a vencer que tenham sido contraídas antes da decretação. Os depósitos já existentes à data do decreto do Banco Central também são alcançados pelo ato, tornando-se inexigíveis.

Cumprido o objetivo da intervenção, qual seja, a reorganização da instituição financeira, a intervenção pode cessar de duas maneiras: a critério do Banco Central, se a autarquia entender que as medidas tomadas durante a intervenção foram suficientes para normalizar a situação da entidade; ou por iniciativa dos interessados se, apresentadas as necessárias condições de garantia, eles tomarem para si o prosseguimento das atividades econômicas da empresa. Se, no entanto, a intervenção não lograr a reorganização da

²² REQUIÃO, Rubens. Curso de Direito Falimentar. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 2, p. 222.

sociedade, evoluirá necessariamente para a execução concursal, seja pela liquidação extrajudicial, seja pela falência. Interessante notar, a esse respeito, que embora o artigo 4º da LILE estabeleça prazo máximo para a intervenção de seis meses prorrogáveis uma única vez por igual período, seu artigo 7º, que dispõe sobre as hipóteses de encerramento da intervenção, não elenca o esgotamento de prazo como motivo de cessamento da intervenção. Parece-nos, então, adequado entender que, esgotado o prazo estipulado pela lei sem o êxito da intervenção, fica o Banco Central vinculado a proceder com a liquidação da instituição financeira.

Cumpramos observar, no entanto, que embora o escopo da intervenção administrativa se encontre na preservação da atividade econômica das instituições financeiras, não foram raras as vezes em que sua decretação evoluiu para a execução concursal, evidenciando a ineficácia do instituto. Francisco Siqueira chegou à mesma constatação:

“o tempo demonstrou que no mais das vezes a intervenção não gerava o desejado efeito de normalização dos negócios da empresa, visto que no curso do processo é paralisada sua atividade, em razão de notória dificuldade operacional”²³.

Essa ineficácia pode ser creditada a uma incompatibilidade entre os objetivos da decretação e os efeitos que ela desencadeia. A suspensão da exigibilidade dos depósitos e das obrigações vencidas, além de interromper o funcionamento normal da instituição, provoca inevitável crise de confiança em seus depositantes e investidores. Desse modo, ainda que possam funcionar como meios imediatamente eficazes para o saneamento financeiro da instituição, tais medidas acabam por inviabilizar a recuperação definitiva das mesmas.

Identificando essa incompatibilidade entre os meios e o objetivo da intervenção, o governo instituiu, por meio do Decreto-Lei 2.321/1987, o Regime de Administração Especial Temporária, característico por não afetar demasiadamente o regular funcionamento da instituição financeira.

²³ SIQUEIRA, Francisco José de. O papel do Banco Central no processo de intervenção e liquidação extrajudicial. In: *Intervenção e liquidação extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional*. São Paulo: Textonovo, 1999, p. 100.

3. 2 – Regime de Administração Especial Temporária (RAET)

Preliminarmente, urge analisar a convivência, no ordenamento jurídico, do instituto do Regime de Administração Especial Temporária com o da Intervenção Administrativa, se ambos convivem mutuamente ou se aquele logrou substituir este. Para NELSON ABRÃO, que ao tratar dos procedimentos extrajudiciais aplicáveis às instituições em crise, em sua obra *Direito Bancário*, não destina um capítulo à Intervenção Administrativa, esses institutos não podem coexistir. Veja:

“Embora não o mencionando expressamente, o Decreto-Lei n. 2.321/87 substituiu o regime da intervenção pelo da administração especial temporária, de vez que o processamento e os efeitos desta são diferentes.²⁴”

Para outros doutrinadores, no entanto, a exemplo de LUIZ ALFREDO PAULIN²⁵ e FRANCISCO SIQUEIRA²⁶, o Decreto-Lei 2.321/87 não logrou revogar os dispositivos que tratam da Intervenção Administrativa, pois, embora o RAET seja mais racional do que a intervenção, os institutos não são entre si absolutamente incompatíveis.

A nosso ver, os institutos existem simultaneamente e cabe ao Banco Central optar, a seu critério, por um ou outro, aplicando, em um caso, as disposições da Lei 6.024/74, e em outro, as do Decreto-Lei 2.321/87. Não fosse assim, o próprio legislador não teria disposto, logo no artigo 1º da Lei 9.447/97, o seguinte:

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 6.024, de 13 de março de 1974.

Compreendendo que, se o próprio legislador estende parte dos efeitos de um instituto a outro, então todos os dois não se substituem, mas coexistem, FRANCISCO SIQUEIRA assevera que “agora são três as modalidades de regime especial que podem ser impostas

²⁴ ABRÃO, N. Curso de direito bancário 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 354.

²⁵ PAULIN, Luiz Alfredo. Conceito de intervenção e liquidação extrajudicial. In: *Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional*. São Paulo: Textonovo, 1999, p. 132.

²⁶ SIQUEIRA, Francisco José de. O Papel do Banco Central no Processo de Intervenção e Liquidação Extrajudicial. In: SADDI, Jairo (Org.). p. 100.

às instituições financeiras: a Intervenção, a Liquidação Extrajudicial e a Administração Especial Temporária.²⁷”

Superada a questão sobre a convivência de ambos os institutos, vamos conhecer as peculiaridades da Administração Especial Temporária. Em vista da semelhança de propósitos existente entre este regime e o da Intervenção, recorreremos constantemente a comparações entre ambos. Assim, o próprio decreto-lei dispõe que, *além das causas que autorizam a intervenção*²⁸, são causas que autorizam a decretação do RAET: a) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal; b) existência de passivo a descoberto; e c) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores.

Algumas observações se fazem necessárias: as diretrizes de política econômica e financeira que, contrariadas, ensejam a decretação do RAET, são as estipuladas em lei federal. Tal previsão é um mecanismo de segurança para as instituições financeiras, pois evita que o instituto recaia sobre instituições que contrariem disposições relativas a essas políticas constantes de Decretos ou outros instrumentos normativos que, por serem mais maleáveis, possam alterar tais políticas em sentido contrário várias vezes em pequenos espaços de tempo. Quanto ao passivo a descoberto²⁹, trata-se da própria situação de insolvência da instituição, ao passo que a gestão temerária se diferencia da gestão fraudulenta pois a primeira pressupõe mera imperícia do administrador, ao passo que a segunda exige que a presença do elemento fraude permeie as ações do administrador.

O prazo de duração do RAET também é diferente daquele previsto para a Intervenção. Em vez de estipular prazo máximo de seis meses prorrogáveis por mais seis, como o faz a Lei 6.024/74 para a Intervenção, o Decreto-Lei 2.231/87 deixa o prazo do RAET sujeito ao critério do Banco Central no momento em que emitir o ato que decretar o regime, estipulando somente que a prorrogação deste prazo não pode ser maior do que o prazo inicial. A libertação desse prazo de um período muito curto pode ser fundamental para gerar tempo hábil para a reestruturação da instituição financeira. NELSON

²⁷ Idem. Ibidem, mesma página.

²⁸ São elas, como vimos no item 2.2.2.1: a) prejuízo decorrente de má administração e que sujeite os credores da instituição a risco anormal; b) cometimento de reiteradas infrações à legislação bancária não regularizadas após as determinações do Banco Central no uso das suas atribuições de fiscalização.

²⁹ Contabilmente, o passivo a descoberto ocorre quando o valor da soma de bens e direitos da instituição não é suficiente para cobrir o valor da soma das obrigações contraídas.

ABRÃO³⁰, no entanto, pondera acertadamente que um prazo demasiado grande pode, em vez de contribuir para a correta reestruturação da atividade empresarial, acabar por arruinar a eficácia de uma de uma eventual liquidação.

A principal diferença, no entanto, entre a Intervenção e o RAET é a que diz respeito aos efeitos produzidos pela decretação dos regimes. Os efeitos da intervenção, como vimos no item 3.1 deste capítulo, acabam por interromper a atividade da instituição financeira. O RAET, ao contrário, tem no próprio Decreto/Lei disposição de que “a decretação da administração especial temporária não afetará o curso regular dos negócios da entidade nem seu normal funcionamento”. Tendo em vista que o objetivo principal da decretação do regime especial é justamente possibilitar que a instituição financeira permaneça no mercado, a não afetação de seu normal funcionamento é a principal inovação trazida pelo RAET em comparação ao regime da intervenção.

Para possibilitar a manutenção das atividades empresariais da instituição financeira, os seus administradores e os membros do conselho fiscal perdem o mandato, assumindo a administração da empresa um Conselho Diretor, nomeado pelo Banco Central. A esse conselho cabe a reengenharia financeira da empresa com vistas a possibilitar a permanência da mesma no mercado.

Ainda em relação aos efeitos gerados pela decretação do RAET, cumpre dizer que, à época da promulgação do Decreto-Lei 2.231/87, em fevereiro de 1987, causou efeito a possibilidade de o Banco Central utilizar de recursos da Reserva Monetária³¹ com o intuito de sanear econômico e financeiramente a instituição sob administração especial temporária. Tal recurso, efetivamente, traria maior utilidade ao RAET, transformando o instituto em coisa diferente do que o é hoje. No entanto, com o advento do Decreto-Lei 2.376/87, publicado somente nove meses após o decreto-lei que instituiu o RAET, a Reserva Monetária foi extinta, ficando sem efeito a disposição que permitia utilizar recursos dessa reserva para cumprir com os fins da administração especial temporária.

Normalizada, por consequência do RAET, a situação da instituição, cessa o regime especial, tornando a empresa a ser administrada pela iniciativa privada. Outro resultado igualmente vantajoso que o RAET também possui mecanismos para viabilizar consiste

³⁰ ABRÃO, (op. cit. p. 355).

³¹ Reserva Monetária é o saldo em ouro, moedas estrangeiras e créditos internacionais existentes no Banco do Brasil. Trata-se de parte do resultado positivo do Balanço de Pagamentos, a qual reflete o saldo em dinheiro das transações realizadas entre os agentes econômicos do país e do exterior.

na solução de mercado, é dizer, na transformação, incorporação, fusão, cisão ou transferência do controle acionário da instituição a outra congênere, sendo que qualquer dessas operações também faz cessar o regime. A própria União, em decorrência de desapropriação das ações do capital social da empresa, pode assumir o controle acionário da instituição, ocasionando igualmente a cessação do RAET.

Se, no entanto, não ocorrer a normalização da situação da empresa ou uma eventual solução de mercado, estabelece o Decreto-Lei 2.231/87, no seu art. 14, *d*), que o regime evoluirá para necessariamente para a decretação de liquidação extrajudicial pelo Banco Central do Brasil.

4 – Quarta etapa – Pós-crise

Pode ser que depois de utilizados, pelo Banco Central, na qualidade de executor da política do governo, os diversos meios de prevenção ou contenção de crises vistos até aqui, a instituição financeira não logre recuperação. Nesse caso cabe ao Estado promover a retirada da instituição financeira do mercado da maneira menos danosa a ele e ao sistema financeiro como um todo. O mecanismo, por excelência, conferido ao Banco Central do Brasil para tal é a Liquidação Extraordinária, a qual, sendo a ênfase desse trabalho, será estudada detalhadamente no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 – A LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

1. Histórico do instituto no Brasil

A origem da liquidação extrajudicial no ordenamento jurídico pátrio remonta ao Império. A estabilidade cambial vivida pelo país, aliada aos altos preços do café, então principal produto de exportação nacional, animou vários aventureiros a montar suas próprias casas bancárias³², gerando uma onda de abertura de bancos no país.

A maioria dessas casas bancárias, em geral detentoras de um capital não muito expressivo, recorria a empréstimos do Banco do Brasil e de outros bancos maiores para, arbitrando as taxas de juros, obterem seus lucros finais. Como esclarece ELISA MÜLLER:

“O cliente preferencial das casas bancárias era aquele cuja demanda de crédito não podia ser satisfeita através de empréstimos diretos do Banco do Brasil, ou dos bancos comerciais privados. A oferta de crédito destas casas bancárias não era composta apenas de depósitos feitos pelo público, mas, também, de empréstimos obtidos em bancos particulares e no Banco do Brasil”³³.

Com a crise financeira de 1857, iniciada nos Estados Unidos, governos ao redor do mundo passaram a identificar o excesso de liquidez, então presente na economia que se tornava global, como problema a ser combatido. No Brasil, essa corrente econômica consubstanciou-se na Lei 1.083, de 22 de agosto de 1860, que passou a exigir um lastro muito maior do que o então vigente para o funcionamento das instituições bancárias no país. Essa exigência se mostrou excessiva e impossibilitou que as casas bancárias privadas permanecessem simplesmente arbitrando taxas de juros, levando, rapidamente, muitas delas à situação de insolvência.

Em virtude da sucessão de quebras de instituições bancárias e visando a reestabelecer a oferta de crédito e o equilíbrio do sistema financeiro, o governo imperial lançou o Decreto 3.308, de 17 de setembro de 1864, estabelecendo moratória geral e estipulando que “As fallencias dos banqueiros e casas bancarias ocorridas no prazo de que trata o art. 1º, serão reguladas par um Decreto que o Governo expedirá.”

³² DELFIM NETTO, Antonio. O Problema do Café no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Págs. 15-17.

³³ MÜLLER, Elisa.. Moedas e Bancos no Rio de Janeiro no Século XIX.. Instituto de Economia da UFRJ. Página visitada em 24 de janeiro de 2013.

O decreto em questão não tardou, vindo três dias depois do primeiro e criando, pela primeira vez no país, um regime especial de falência para os banqueiros. Era o preâmbulo do Decreto 3.308, de 20 de setembro de 1864:

“Considerando que a fallencia dos Bancos e casas bancarias, pela multiplicidade de suas transacções como povo, pelas suas importantes relações com o Commercio e Agricultura, e pela influencia que póde exercer sobre o credito e ordem publica, não deve ser regulada pela legislação das fallencias ordinárias.”

Pelo regime criado, conferia-se a administração da falência de casas bancárias a uma junta formada por um fiscal nomeado pelo Governo e dois dos principais credores da instituição. Essa junta detinha o poder de liquidar a sociedade bancária sem prévia autorização judicial, devendo, porém, prestar contas à Justiça depois de encerrado o processo liquidatário. O regime, então denominado Liquidação Forçada, é o embrião da Liquidação Extrajudicial tal como existe hoje.

No início do século XX, já instaurado e consolidado o regime da republicano, expandiam-se das ideias liberais que repeliam a intervenção do Estado na economia privada³⁴. Em 1908, a Lei de Falências (Decreto 2.024 de 1908), que trouxe nova regulamentação ao assunto, não concedeu nenhum tratamento especial ao procedimento de liquidação das instituições bancárias, equiparando essas instituições às outras empresas todas.

Sob os efeitos da crise de 1929, porém, perdeu força a escola econômica liberal e o governo revolucionário de 1930 encontrou motivos para, por meio do Decreto 19.479, de 1930, regulamentado pelo Decreto 19.634, de 1931, reestabelecer o sistema da liquidação forçada, agora já batizada com o nome atual de liquidação extrajudicial. Em seguida, no imediato pós-guerra, o Decreto-lei 9.228, de 1946, revigorou o instituto, tornando-o ainda mais parecido com o atual na medida em que determinava que todo o procedimento dar-se-ia no âmbito administrativo, sem participação de autoridades judiciárias.

Em 1964, a promulgação da Lei do Sistema Financeiro (Lei 4.595/64), ainda em vigor, representou um grande passo para o instituto. A lei criou o Banco Central do Brasil e

³⁴ REQUIÃO, Rubens (Op. cit. p. 207).

submeteu todo o processo de liquidação extrajudicial aos auspícios dessa autarquia. Logo em seguida, a edição do Decreto-lei 48, de 1966 estendeu o sistema de liquidação extrajudicial, até então restrito às instituições bancárias, a todas as instituições financeiras.

As crises que o mundo atravessou no início da década de 1970 acabariam por mostrar que a legislação pátria de meados da década anterior apresentava falhas, dentre as quais o alto grau de desregulamentação vigente na atividade das instituições financeiras no país. Dentre as medidas de contenção dos efeitos da crise, o governo identificou a alta quantidade de pequenas instituições financeiras no país como um problema, e passou a adotar políticas de concentração de empresas. Nesse contexto é que surge a Lei 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei de Intervenção e Liquidação Extrajudicial, diploma que, com seus institutos, visa a oferecer ao Estado mecanismos de intervenção na atividade das instituições financeiras de modo a retirar do mercado as instituições frágeis e concentrar a atividade financeira nas mãos de instituições menos numerosas e mais sólidas.

É a Lei 6.024/1974 que orientará os estudos deste trabalho.

2 – Rede normativa

Examinado o histórico do instituto no Brasil, cumpre analisar qual é a posição de tal instituto no atual ordenamento jurídico nacional. Para tanto, buscaremos explicar, em primeiro lugar, como esse instituto convive com outros institutos igualmente voltados à liquidação de empresas. Em segundo lugar, veremos quais são as espécies empresariais às quais se aplica o instituto.

2.1. LILE vs. Lei de Falências

O instituto da Liquidação Extrajudicial não exclui a possibilidade de ser aplicado às instituições financeiras insolventes outro instituto, o da Falência. É o que assevera o redator do anteprojeto da atual Lei de Falências, TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE, quando diz que “os bancos e casas bancárias, embora sujeitos à falência, podem preferir a liquidação extrajudicial”³⁵. FRAN MARTINS acentua esse caráter de opção que há entre um e outro instituto, afirmando: “A lei faculta aos bancos e às casas

³⁵ VALVERDE, T. Comentários à lei de falências. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

bancárias a liquidação extrajudicial”³⁶. A própria Lei de Intervenção e Liquidação Extrajudicial, logo no seu artigo 1º, não deixa margem para dúvidas quanto a esse entendimento quando dispõe que a liquidação extrajudicial deve ser dar sem prejuízo à falência.

Ao contrário de outros tipos de sociedade empresária em insolvência, portanto, a execução concursal do patrimônio das instituições financeiras pode se dar tanto pela falência, seguindo os preceitos da Lei 11.101/05, como pela liquidação extrajudicial, aplicando-se então a Lei 6.024/73. Esses dois dispositivos legais convivem harmoniosamente no nosso ordenamento jurídico. No entanto, e justamente para garantir essa harmonia, eles não podem ser utilizados indistintamente a qualquer tempo.

Assim é que, não tendo sido decretada liquidação extrajudicial (ou a intervenção), compete à Lei 11.101/05 regular os legitimados a propor ação visando à quebra da sociedade. Por disposição do artigo 97 dessa lei qualquer dos credores da instituição financeira, bem como seus cotistas ou acionistas, ficam autorizados a tal proposição. Decretada a liquidação extrajudicial, porém, a Lei 6.024/74 restringe a legitimação para o requerimento de falência unicamente ao liquidante, e ainda assim, somente depois de autorizado pelo Banco Central.

GIAN MARIA TOSETTI aponta a excepcionalidade da transformação da liquidação extrajudicial em falência: “A falência das instituições financeiras é mencionada em vários artigos da Lei 6.024/74, mas a evolução das leis que a antecederam e a própria Lei 6.024/74 comprovam que preocupação do estado é evitá-la”³⁷. Para ele, então, só em último caso a liquidação extrajudicial precisa se transformar em falência. Essa excepcionalidade se consubstancia em duas hipóteses, conforme o art. 21, *b* da LILE, a saber:

- a) Quando apurado, em relatório elaborado pelo liquidante, que o ativo da instituição financeira não é suficiente para cobrir pelo menos a metade do valor dos créditos quirografários; e
- b) Quando o mesmo relatório houver apurado fundados indícios de crimes falimentares.

³⁶ MARTINS, F. Contratos e obrigações comerciais. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

³⁷ TOSETTI, G. M. (s.d.). Da intervenção das instituições financeiras sob a égide da Lei n. 6.024/74. *Revista de Direito Mercantil*, v. 41, p. 85.

Somente se presente uma dessas duas hipóteses, portanto, é que o Banco Central autorizará o liquidante a requerer a falência da instituição financeira. A primeira hipótese é de ordem econômica: a situação patrimonial da instituição financeira é de tal gravidade que o procedimento judicial se torna o mais adequado para garantir isonomia na distribuição do ativo entre os inevitavelmente prejudicados credores. Já a segunda hipótese é de ordem penal. Como assevera FABIO ULHOA COELHO:

“[crimes falimentares] São condutas cuja tipicidade depende da decretação de quebra de um comerciante. A sentença declaratória da falência é, portanto, elemento do tipo penal falimentar”³⁸.

Daí porque, para que sejam tipificados os crimes falimentares de que o liquidante apontou fundados indícios em seu relatório, carece que ocorra necessariamente a falência da instituição financeira.

A liquidação extrajudicial, no entanto, como veremos no item 3 deste capítulo, é procedimento administrativo, decretado pelo Banco Central. Dada essa característica administrativa do instituto, alguns doutrinadores, a exemplo de RUBENS REQUIÃO³⁹ e WALDEMAR FERREIRA⁴⁰, apontam ofensa ao princípio constitucional da inafastabilidade de jurisdição, expresso no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, que reza: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Essa divergência doutrinária tem dado espaço a julgados que atribuem legitimidade a outros sujeitos, que não somente o liquidante, como determina a Lei 6.024/74, para operar essa transformação da liquidação extrajudicial em falência. A ementa de acórdão proferido em um julgamento de apelação pela 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro é um exemplo:

“Sociedade sob regime de liquidação extrajudicial. Acionistas representantes da totalidade do capital social têm legitimidade *ad causam* para confessar a falência, cuja lei regedora não é incompatível com a Lei 6.024/74”⁴¹.

³⁸ COELHO, F. U. (2003). Manual de direito comercial. São Paulo: Saraiva.

³⁹ REQUIÃO, R. (1992). Curso de direito falimentar. São Paulo: Saraiva.

⁴⁰ FERREIRA, W. (1961). Tratado de direito comercial. São Paulo: Saraiva.

⁴¹ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. Apelação n. 1984.001.32583, rel. Des. Sérgio Mariano, 25/2/1986. Disponível em <http://www.tj.rj.gov.br>.

Nesse caso, entendeu o Tribunal, por meio de sua câmara de apelação, que, retirando o monopólio do requerimento de falência das mãos do liquidante e dividindo essa faculdade com os acionistas totalitários da *Delfin Rio S/A – Crédito Imobiliário*, que já estava sob regime de liquidação extrajudicial, restar-se-ia garantido o acesso desses acionistas ao Poder Judiciário.

DARCY BESSONE⁴² e FABIO ULHOA COELHO saem em defesa da constitucionalidade da liquidação extrajudicial, argumentando que os atos administrativos praticados pelo Banco Central ou pelo liquidante estão sujeitos ao controle jurisdicional, restando preservada a garantia de acesso à justiça do art. 5º, XXXV. Nas palavras de Ulhoa:

“Não há, conforme alguns doutrinadores pretenderam inicialmente, qualquer inconstitucionalidade nesta sistemática criada pelo legislador. Com efeito, a existência da liquidação extrajudicial não importa em inobservância do preceito constitucional que impede à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, na medida em que os atos administrativos praticados, seja pelo Banco Central, seja pelos seus agentes, estão sujeitos ao controle jurisdicional”⁴³.

Reforçando a tese de Ulhoa, de que o monopólio do liquidante para requerer a falência depois de iniciado o procedimento liquidação extrajudicial não é inconstitucional, interessante a ementa de acórdão proferido em Recurso Extraordinário:

COMERCIAL. FALÊNCIA. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. A SUSPENSÃO DAS AÇÕES E EXECUÇÕES ANTES INICIADAS (ART-18, "A", DA LEI N. 6.024, DE 13.3.74) COMPREENDE O REQUERIMENTO EM CURSO PARA DECRETAÇÃO DA FALÊNCIA, AO QUAL SE TENHA OPOSTO DEPOSITO ELISIVO DA FALÊNCIA. SUSPENSO TAL PROCESSO JUDICIAL, A QUANTIA DEPOSITADA VOLTA A MASSA, A BENEFICIO DA COMUNHAO DOS CREDORES.⁴⁴

Pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, firmado na ocasião do julgamento do recurso, o efeito primeiro da decretação de liquidação extrajudicial (ver item 3 deste

⁴² BESSONE, D. (1995). Instituições de direito falimentar. São Paulo: Saraiva.

⁴³ COELHO, F. U. (2003). Manual ..., cit. pgs. 398 e 399

⁴⁴ RE 90135 / SP - SÃO PAULO, Supremo Tribunal Federal, 2ª Turma. 17/03/1981

capítulo), que consiste em suspender as ações e execuções iniciadas contra a liquidanda, bem como em impedir a proposição de novas ações, é bastante para impedir que outro sujeito, além do liquidante, proponha a falência.

Há de se observar, ainda, que sob a égide da atual Constituição Federal, promulgada em 1988, o STF ainda não se manifestou peremptoriamente sobre a questão, argumento fortemente utilizado pelos doutrinadores que argumentam a inconstitucionalidade do monopólio de requerimento de falência. Parece-nos, contudo, que a posição firmada sob a égide da Constituição anterior permanece em perfeita harmonia com o atual ordenamento constitucional.

2.2. LILE vs. Lei das S/A

Outra questão que impõe análise é a compatibilidade do instituto da liquidação extraordinária com a Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), a qual, em seus artigos 208 a 218, disciplina um processo de liquidação ordinária para as companhias constituídas sob a forma de sociedade anônima.

A questão assume especial relevância em face de um dispositivo de outra lei, a Lei do Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64), que dispõe:

Art. 25. As instituições financeiras privadas, exceto as cooperativas de crédito, constituir-se-ão unicamente sob a forma de sociedade anônima, devendo a totalidade de seu capital com direito a voto ser representada por ações nominativas.

Como, por disposição de um artigo imediatamente anterior ao transcrito acima, as instituições financeiras públicas não federais ficam sujeitas às mesmas disposições relativas às instituições financeiras privadas, é correto afirmar que a quase totalidade das instituições financeiras do país constitui-se sob a forma de sociedade anônima.

Para saber qual diploma legal se sobressai é necessário determinar o âmbito de incidência de cada um. Assim, uma análise mais detida sobre os dispositivos da Lei das Sociedades Anônimas revela que o procedimento liquidatário ali previsto reserva-se a instituições financeiras dissolvidas de pleno direito ou por decisão judicial.

A dissolução de pleno direito ocorre em uma das seguintes hipóteses: pelo término do prazo previsto, pela extinção da autorização legal de funcionamento da instituição, em

casos previstos estatutariamente, por deliberação da assembleia geral e, finalmente, pela situação de acionista único. Nenhuma dessas hipóteses diz respeito à insolvência financeira e, como vimos, o instrumento de liquidação extrajudicial previsto na Lei 6.024/74 é instrumento saneador, aplicável, portanto, a instituições financeiras insolventes e não a instituições dissolvidas de pleno direito por algum dos motivos acima listados.

A LSA elenca também três hipóteses de dissolução por decisão judicial, a saber:

Art. 206. Dissolve-se a companhia:

...

II - por decisão judicial:

- a) quando anulada a sua constituição, em ação proposta por qualquer acionista;
- b) quando provado que não pode preencher o seu fim, em ação proposta por acionistas que representem 5% (cinco por cento) ou mais do capital social;
- c) em caso de falência, na forma prevista na respectiva lei;

As duas primeiras, anulação da constituição da empresa ou prova de que ela não pode preencher o seu fim, enquadram-se na mesma situação das dissoluções de pleno direito: não constituem insolvência da instituição e não ensejam a liquidação extrajudicial.

A terceira hipótese de dissolução por decisão judicial é a própria falência, situação que comporta a insolvência. Nesse caso, porém, em claro exemplo de defeito de técnica legislativa, o legislador prevê que deve ser aplicada a Lei de Falências. Note que, ao determinar a aplicação de um instituto (falência) enquanto arrola as causas de cabimento de um instituto diverso (liquidação ordinária), a alínea c do inciso II do art. 206 da Lei 6.404/76 afronta diretamente o Manual de Redação da Presidência da República, o qual dispõe, em seu item 10.2.2.5, denominado “Critérios de Sistematização”, que institutos diversos devem ser tratados separadamente.

2.3. Entes sujeitos à Liquidação Extrajudicial

O artigo primeiro da Lei 6.024/74, cumprindo com sua função técnico-legislativa de indicar o âmbito de aplicação do ato normativo, estabelece que “As *instituições*

financeiras privadas e as públicas não federais, assim como as cooperativas de crédito, estão sujeitas (...) à liquidação extrajudicial (...)”.

Interessante notar a ressalva que, feita às instituições financeiras públicas federais⁴⁵, exclui delas a possibilidade de se submeter à liquidação extrajudicial. NELSON ABRÃO justifica essa ressalva:

“as entidades públicas federais já se encontram normalmente sob direção dos órgãos pertencentes à respectiva esfera, não havendo, pois, necessidade de qualquer intervenção de elemento estranho, processando-se *interna corporis* as medidas cabíveis⁴⁶.”

No entanto, como assevera CARLOS EDUARDO FREITAS⁴⁷, a garantia implícita do Governo Federal não é suficiente para impedir que a exposição pública de desequilíbrios patrimoniais comprometa a liquidez dessas instituições. Daí porque, nos casos em que esse comprometimento seja tal que reclame a liquidação da instituição financeira, FABIO ULHOA COELHO⁴⁸ entende que cabe à União, na qualidade de controladora dessa sociedade, proceder diretamente à sua liquidação ordinária. Não há que se falar, portanto, em liquidação extrajudicial de instituição financeira pública federal.

Quanto às cooperativas de crédito, a menção feita no artigo introdutório da lei tem mais caráter de ênfase do que de novidade, dado que por força do art. 18, §1º da Lei 4.595/64 as cooperativas de crédito são equiparadas a instituições financeiras, submetendo-se naturalmente à liquidação extrajudicial. As sociedades seguradoras de capitalização, embora não citadas no artigo primeiro da LILE, talvez por ter o legislador julgado desnecessária tal ênfase, também são equiparadas a instituições financeiras pela Lei 4.595/64, de modo que, igualmente, submetem-se à liquidação extrajudicial.

No entanto a liquidação extraordinária não é procedimento liquidatário exclusivo às instituições financeiras ou a entidades a ela equiparadas. A própria Lei 6.024/74, em seu artigo 52, determina que o instituto é ainda aplicável a mais dois tipos de sociedades,

⁴⁵ A CARTA-CIRCULAR nº 2.345, expedida pelo Departamento de Normas do Sistema Financeiro (DENOR) do Banco Central do Brasil, define Instituição Financeira Pública Federal aquela cuja União detém a maioria do capital votante, seja de forma direta, seja de forma indireta.

⁴⁶ ABRÃO, Nelson (Op. cit. p. 344).

⁴⁷ FREITAS, C. E. (2005). *A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento*.

Acesso em 22 de janeiro de 2013, disponível em <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/24171/lcl2328e.pdf>

⁴⁸ COELHO, F. U. (2003). *Manual de direito comercial*. São Paulo: Saraiva.

quais sejam, as empresas corretoras de câmbio e as empresas integrantes do sistema de distribuição de títulos ou valores mobiliários no mercado de capitais.

No caso das empresas corretoras de câmbio associadas a Bolsas de Valores, a decretação da liquidação extrajudicial pode ser feita tanto por iniciativa própria do Banco Central, como por requerimento da Bolsa de Valores a que está associada a sociedade.

No tocante às empresas distribuidoras de valores mobiliários, há que se observar que a redação do artigo 5249, ao invés de se referir a elas, referiu-se a “sociedades ou empresas distribuidoras de valores monetários no mercado de capitais”. Ora, esse tipo de sociedade não existe, até porque o mercado de capitais é sistema no qual se negocia títulos mobiliários apenas (ações, debêntures, derivativos), e não valores monetários. A menção, portanto, a sociedades distribuidoras de valores monetários, não passa de erro grosseiro do legislador, que deve ser desconsiderado para fins de aplicação da lei, considerando-se, para tal, a redação que inclui o termo mobiliário, que é o mesmo utilizado pela Lei nº 4.728/65, a Lei do Mercado de Capitais.

Por último, a Lei 6.024/74, com o objetivo de preservar os interesses da poupança popular e a integridade do acervo das entidades submetidas à liquidação extrajudicial, dispõe que o Banco Central tem a faculdade de submeter à liquidação extrajudicial pessoas jurídicas que tenham integração de atividade ou vínculo de interesse com uma instituição financeira liquidanda. Não há nenhuma restrição, seja ao tipo societário, seja ao tipo de atividade desenvolvido por essas pessoas jurídicas.

Mas não somente a Lei 6.024/74 submete entidades que não são instituições financeiras à liquidação extrajudicial. A Lei 5.768/71, por força do seu artigo 10, faculta ao Banco Central a liquidar extrajudicialmente as administradoras de consórcio, ao passo que a Lei 10.190/01 estende a aplicação do instituto a entidades de previdência privada aberta.

São, portanto, entes sujeitos à liquidação extrajudicial: I – as instituições financeiras privadas; II – as instituições financeiras públicas não federais; III – as cooperativas de crédito; IV – as sociedades seguradoras de capitalização; V – as sociedades corretoras de câmbio; VI – as sociedades distribuidoras de títulos ou valores mobiliários no

49 In verbis: Art . 52. Aplicam-se as disposições da presente Lei as sociedades ou empresas que integram o sistema de distribuição de títulos ou valores monetários no mercado de capitais, assim como as sociedades ou empresas corretoras de câmbio.

mercado de capitais; VII – sociedades que tenham integração de atividade ou vínculo de interesse com uma instituição financeira liquidanda; VIII – administradoras de consórcios; e IX – entidades de previdência privada aberta.

3 – Decretação da Liquidação Extrajudicial

O único autorizado a decretar a liquidação extrajudicial das instituições financeiras, como já vimos, é o Banco Central. No ato em que a decretar, a autarquia deve fixar o seu termo legal, ou seja, “a data em que se tenham caracterizado os fatos que a determinaram”⁵⁰, nos dizeres de RUBENS REQUIÃO, sendo que essa data não pode ser superior a sessenta dias contados da decretação.

3.1 – Causas que autorizam a decretação

A decretação pode se dar: 1) a requerimento dos administradores da instituição, no caso de o respectivo estatuto social lhes conferir essa competência (nos mesmos moldes do discorrido no capítulo 2, item 3.1); 2) a requerimento do interventor, caso a instituição financeira tenha percorrido o caminho da intervenção e, finalmente; 3) por ofício.

No que diz respeito às causas que autorizam a decretação *ex officio* de liquidação extrajudicial pelo Banco Central, a LILE é taxativa. FABIO ULHOA COELHO divide essas causas em dois grupos, “Um deles está relacionado diretamente com os fundamentos da execução concursal (a justiça do tratamento paritário dos credores diante da insolvência patrimonial do devedor). O outro grupo de causas autorizantes da liquidação extrajudicial representa não um expediente para o tratamento isonômico dos credores, mas, na verdade, uma sanção administrativa a cargo das autoridades monetárias”⁵¹. Veremos, a seguir, quais causas correspondem a cada um desses grupos.

3.1.1 – Combate à insolvência

Neste grupo se encontram as causas que efetivamente colocam a instituição financeira em situação de insolvência. A saber:

Art . 15. Decretar-se-á a liquidação extrajudicial da instituição financeira:

I - ex officio:

⁵⁰ REQUIÃO, Rubens (Op. cit., p. 234).

⁵¹ COELHO, Fábio Uhoa (Op. cit. p. 331).

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;

[...]

c) quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a risco anormal seus credores quirografários;

[...]

A primeira causa é exatamente a situação em que a instituição financeira se torna insolvente, sendo, pois, a causa clássica de decretação de liquidação extrajudicial. Quando é esta a causa da liquidação extrajudicial, a instituição financeira já passou, sem sucesso, pela etapa de modificações estruturais determinadas pelo Estado e pela etapa de intervenção administrativa. Não há, portanto, para as empresas que incidiram nessa causa, forma restante de recomposição patrimonial, cabendo ao Estado liquidá-las de forma a compensar seus credores.

A segunda causa, exposta na alínea *c*), não implica necessariamente em verificação prévia de insolvência. Aqui a lei sujeita a possibilidade de decretação *ex officio* do Banco Central à ocorrência de um prejuízo que tenha por característica sujeitar os credores quirografários a risco anormal. Tampouco estabelece a lei qual deve ser a natureza desse prejuízo. Assim, um prejuízo decorrente de uma fuga expressiva de clientes em razão de algum motivo qualquer, ou um prejuízo decorrente de operações financeiras arriscadas no mercado de capitais, um e outro, podem igualmente ser motivos de decretação, bastando que o Banco Central considere que geraram risco anormal aos credores quirografários da instituição.

3.1.2 – Coibição de infrações

O segundo grupo de causas que autorizam a decretação de liquidação extrajudicial *ex officio* pelo Banco Central, exposto nos incisos *b*) e *d*) do art. 15, inciso I, da LILE, representa, em realidade, mecanismos sancionadores a disposição da administração pública. São eles:

Art . 15. Decretar-se-á a liquidação extrajudicial da instituição financeira:

I - ex officio:

[...]

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;

[...]

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;

No primeiro caso, a violação de normas legais ou determinações do CMN e do Banco Central pode ser suficiente para que este último decrete, em caráter sancionatório, a liquidação extrajudicial. É, notadamente, mais um instrumento de que dispõe a autarquia para promover o saneamento do sistema financeiro. Assim, quando uma instituição estiver violando a legislação de forma suficientemente grave para colocar o equilíbrio do sistema financeiro em risco, pode esta instituição ser levada diretamente à liquidação extrajudicial, mesmo que esteja em situação patrimonial perfeitamente solvável.

A outra forma em que o papel sancionatório está presente na liquidação extrajudicial diz respeito a instituições que, tendo cassadas suas autorizações de funcionamento, não iniciarem no prazo de noventa dias, o processo de liquidação ordinário, que é o disposto na Lei das Sociedades Anônimas (vide item 2.2 deste capítulo). Também configura causa autorizadora a liquidação ordinária que, embora iniciada tempestivamente, seja conduzida de forma morosa e possa, por isso, prejudicar os credores da instituição.

3.2 – Efeitos da decretação

A primeira consequência do ato que decreta a liquidação extrajudicial da instituição financeira é a perda do mandato de seus administradores, dos membros do Conselho Fiscal, e dos membros de outros órgãos criados pelo estatuto da empresa. A determinação, prevista no artigo 50 da LILE, pretende, como afirma RUBENS

REQUIÃO⁵², abrir caminho para que o liquidante atue livremente conforme os limites estabelecidos na lei.

Para o caso específico das instituições financeiras que possuam valores mobiliários listados em bolsa de valores ou em mercado de balcão organizado, a decretação da liquidação extrajudicial acarreta ainda a imediata suspensão da negociação dos títulos representativos desses valores⁵³. Essa suspensão funciona como um eficaz meio de preservação do valor patrimonial das instituições liquidandas, uma vez que evita que o grande volume de oferta de venda desses títulos, extremamente provável após a publicação do ato que decreta a liquidação extrajudicial, derrube sobremaneira o valor dos títulos e, por conseguinte, o valor da massa liquidanda.

Além desses efeitos, a LILE elenca, no seu artigo 18, seis diferentes efeitos gerados pela decretação da liquidação extrajudicial. Dada a importância desses efeitos para o delineamento do instituto, estudaremos as particularidades de cada um deles a seguir, de acordo com a forma como são dispostos em alíneas no artigo 18, cujo caput determina, in verbis: “A decretação da liquidação extrajudicial produzirá, de imediato, os seguintes efeitos:”

3.2.1 - Suspensão das ações e execuções iniciadas sobre direitos e interesses relativos ao acervo da entidade liquidanda, não podendo ser intentadas quaisquer outras, enquanto durar a liquidação;

O impedimento de propositura de ações e execuções contra a os interesses da instituição sob o regime de liquidação extrajudicial, bem como a suspensão das ações e execuções já iniciadas, é provavelmente o efeito mais importante no sentido de possibilitar a organização e futura distribuição equânime dos ativos da instituição liquidanda entre os credores. Justamente para preservar a equanimidade dessa distribuição é que essa disposição atinge inclusive os depositantes de instituições financeiras bancárias. Tendo afastada, por efeito do previsto na alínea *a* do artigo 18 da LILE, a faculdade de intentar ações contra a massa liquidanda, “o depositante perde a qualidade de proprietário do bem depositado e passa a mero titular do crédito equivalente ao depósito e eventuais

⁵² REQUIÃO, Rubens. (Op. cit. p. 236).

⁵³ Art. 9º da Instrução CVM Nº 297, de 18 de dezembro de 1998.

rendimentos”⁵⁴. Daí porque o Supremo Tribunal Federal já firmou jurisprudência em que

“A liberação do bloqueio efetivado pelo Bacen na conta-corrente do recorrido, em decorrência da liquidação extrajudicial da instituição financeira, fere o direito de propriedade da massa falida.”⁵⁵

Há, no entanto, uma série de excepcionamentos ao efeito gerado pela disposição prevista na alínea *a* do artigo 18. As primeiras exceções são previstas na própria LILE, nos artigos 27 e 21, *b*. O artigo 27 permite que os credores que se sentirem prejudicados após a impugnação de seus créditos proponham, desde que no prazo de até 30 dias após a definição do quadro definitivo de credores, ações separadas com vistas a obter os créditos de que se julgam proprietários. O artigo 21, *b*, por sua vez, diz respeito a uma ação específica, qual seja, a Ação de Falência, proposta a requerimento do liquidante nos casos estudados no item 2.1 deste capítulo.

Outra exceção a esse efeito foi estabelecida por aplicação de analogia ao disposto no art. 6º, § 1º da Lei de Falências, o qual determina o prosseguimento das ações que demandem quantia ilíquida contra devedor falido. Assim,

Na liquidação extrajudicial de instituição financeira não se aplica o disposto no art. 18, *a*, da Lei 6.024/74, se o processo que se pretende ver suspenso versar sobre quantia ilíquida”.⁵⁶

A jurisprudência reconhece, ainda, que não faz sentido a suspensão de ações de conhecimento contra as liquidandas, sobretudo quando essas ações já se encontrarem em estado de avançado de tramitação quando da decretação da liquidação extrajudicial.

A suspensão das ações contra instituição financeira que se encontra sob liquidação extrajudicial, prevista no art. 18, *a*, da Lei 6.024/74, não alcança os processos que estejam em estado adiantado de composição, principalmente quando tratar-se de ação em que se busca apenas o reconhecimento do direito do autor.⁵⁷

Finalmente, ainda com respeito às exceções a que sofre o disposto na alínea *a* do artigo 18, alguns julgados, sobretudo provenientes de tribunais trabalhistas, entendem que a

⁵⁴ ADIn-MC 1715, Min. Maurício Corrêa, DJ 30.04.2004

⁵⁵ STF, RT, 858/163.

⁵⁶ 1º TACivSP, RT 749/309.

⁵⁷ STJ, RT, 755/212.

liquidação extrajudicial não tem o condão de suspender a execução trabalhista. Veja o exemplo de acórdão proferido pelo TRT da 15ª Região:

“(...) o artigo 18 da Lei 6.024/74 se destina a regular situações entre entidades e seus investidores, não alcançando os créditos de natureza trabalhista porque privilegiados e regidos por lei especial.⁵⁸

Essa exceção, justificada conforme o disposto no trecho transcrito acima, pode ser fortalecida pela aplicação de analogia ao disposto no art. 76 da Lei de Falências, que destaca a especialidade da Justiça do Trabalho e reserva para esta as causas trabalhistas surgidas em razão de um eventual juízo de falências.

3.2.2- Vencimento antecipado das obrigações da liquidanda

A decretação de liquidação extrajudicial implica, obviamente, execução concursal geral da instituição financeira. Há, pois, como assevera CLÓVIS BEVILÁQUA⁵⁹, a reunião de todos os credores da empresa a fim de ratear entre si o acervo de bens da liquidanda, sempre sob a coordenação do Banco Central.

Não se pode, então, permitir que haja diferenciação dos credores com base somente na apuração cronológica do vencimento das respectivas obrigações, sob pena de ferir o princípio da igualdade. Para que isso não ocorra, gerando o risco de se esgotarem os recursos da massa liquidanda com o pagamento das obrigações mais antigas sem haver motivo justo para tal, é que a lei determina o vencimento antecipado de todas as obrigações da liquidanda. A respeito dessa sistemática, JOSÉ DA SILVA PACHECO esclarece:

“O vencimento de uma dívida traz como consequência a sua exigibilidade ou pretensão. Por esse motivo, os credores, desde que decretada a quebra [in casu, desde que decretada a liquidação extrajudicial], passam, a partir do momento de sua decretação, a ter pretensão, a poder exigir o seu crédito”⁶⁰

⁵⁸ TRT da 15ª Região, BA 2.033.

⁵⁹ BEVILÁQUA, Clóvis, Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro: Sociedade Cultural, 1975, p 89.

⁶⁰ PACHECO, José da Silva. Processo de falência e concordata: comentários à lei de falências – Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 286.

Operado esse vencimento antecipado, portanto, todas as obrigações contraídas pela instituição financeira se igualam em exigibilidade, garantindo assim o tratamento isonômico dos credores.

3.2.3 – Não atendimento das cláusulas penais dos contratos unilaterais vencidos em virtude de decretação da liquidação extrajudicial.

Como vimos no item 3.2.2 acima, tornam-se vencidas as obrigações da liquidanda na data da decretação da liquidação extrajudicial. Estando em vigor, porém, até a essa data, contrato unilateral que contenha cláusula penal para os casos de inadimplemento da instituição financeira, com o vencimento antecipado deste contrato, fica a instituição desonerada dos efeitos da cláusula penal, os quais somente operariam caso o inadimplemento se desse em virtude da inadimplência decorrente de normal vencimento da obrigação.

Há que salientar-se que somente os contratos unilaterais são atingidos pela desoneração das cláusulas penais em virtude do vencimento antecipado. Já houve, porém, decisões judiciais que estendessem também aos contratos unilaterais essa disposição, atribuindo a referência feita a contratos unilaterais a um equívoco do legislador, “quer porque não são desse tipo os contratos comerciais corporificados no ato de comércio, quer porque o contrato unilateral, de que se contam raras modalidades em nosso direito, não comporta, em regra, multas ou penas, pois nele há apenas um obrigado, devedor por declaração unilateral de vontade”⁶¹.

Não é, no entanto, esse o entendimento atualmente preponderante, mas sim o de que os contratos bilaterais não se resolvem pela decretação da liquidação extrajudicial, cabendo ao liquidante o cumprimento das obrigações (que, diga-se, estarão vencidas), sendo que as perdas e danos decorrentes do não cumprimento das obrigações pelo liquidante abrangem as penas estipuladas no contrato bilateral.⁶²

⁶¹ Trecho de decisão proferida em acórdão da 7ª Câmara do Tribunal de Justiça do antigo Distrito Federal pelo rel. Des. Estácio de Sá e Benevides, *in Rev. For.* 109/439.

⁶² PACHECO, José da Silva. (Op. cit. p. 209).

3.2.4 – Não fluência de juros, mesmo que estipulados, contra a massa, enquanto não integralmente pago o passivo.

A decretação da liquidação extrajudicial opera o vencimento de todas as obrigações da instituição liquidanda, criando, para os fins de contagem de juros, duas espécies de dívidas: as já vencidas à data da decretação e as que vencem em decorrência da decretação. Quanto às últimas, por óbvio, não haverá incidência de juros decorrentes do não adimplemento da obrigação na data contratada.

Já no que diz respeito às dívidas que, à data da decretação já estavam vencidas, a Lei 6.024/74 estipula que, a priori, somente os juros que tiverem corrido até a essa data é que serão computados ao passivo da instituição financeira. O efeito prático dessa determinação é que, a partir da data do ato que submeter a instituição financeira à liquidação extrajudicial, deixam de correr os juros das obrigações vencidas que até então corriam normalmente. A importância que representar esses juros que deixaram de ser computados constituirá crédito estranho à massa liquidanda⁶³, só devendo ser paga se houver saldo positivo após a quitação de todo o passivo da instituição liquidanda. Vale dizer que, sendo, em geral, insolventes as instituições que são submetidas à liquidação extrajudicial, dificilmente haverá a quitação completa do passivo, quanto mais a preservação de saldo positivo após essa quitação.

Vale dizer, ainda, que essa disposição contribui para preservar a igualdade entre os credores. É que ausente tal disposição, a eventual prolongação do processo liquidatório só teria por beneficiar os credores com juros estipulados em detrimento dos outros credores, ao passo que o passar do tempo aumentaria o crédito dos primeiros sem aumentar o dos últimos, alterando, em consequência, a proporção da distribuição do ativo realizado.

3.2.5 – Interrupção da prescrição relativa a obrigações de responsabilidade da instituição.

A decretação da liquidação extrajudicial tem o condão de prejudicar o curso da prescrição já iniciado em relação a obrigações de responsabilidade da instituição liquidanda. Note que, em relação à prescrição das obrigações, há nítida diferença entre o

⁶³ LACERDA, José Cândido Sampaio de. Manual de direito falimentar. 14ª Ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999. p. 194.

instituto da liquidação extrajudicial, que prevê a interrupção da mesma, e o instituto falimentar, que ao contrário prevê a sua suspensão⁶⁴.

A única forma de encerramento da liquidação extrajudicial em que há de se falar em continuação da contagem do prazo prescricional é a recuperação da empresa, prevista no art. 19, alínea *a* da Lei 6.024/74. Desse modo, viabilizada a recuperação da instituição financeira, cessa a liquidação extrajudicial e retomam-se as atividades normais da empresa, caso em que a contagem do prazo prescricional relativo às obrigações da instituição financeira, que tinha sido interrompida pela decretação da liquidação extrajudicial, inicia-se, outra vez, do começo.

Por último, em analogia a entendimento do STF relativo aos efeitos da Falência, é possível dizer que, contrariamente ao que acontece com os créditos contra a massa liquidanda, os créditos a favor dela não são atingidos pela interrupção da prescrição.⁶⁵

3.2.6 – Não reclamação de correção monetária de quaisquer dívidas passivas, nem de penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas.

Eventuais infrações de leis penais ou administrativas cometidas pela instituição não ensejam a reclamação das respectivas penas pecuniárias. A razão para tal é que, uma vez decretada a liquidação extrajudicial e constituída a massa liquidanda, essas penalidades não atingiriam o devedor, mas somente os credores da instituição. Assim, ficaria esvaziada a função punitiva inerente a essas penalidades e, ao mesmo tempo, prejudicados os credores, em posição de concorrer pelo patrimônio agora em execução concursal.

Originalmente, a LILE autorizava também a não reclamação de correção monetária por quaisquer dívidas passivas. No entanto, o Decreto-lei 2.278, de 19 de novembro de 1985 instituiu a correção monetária “sobre a totalidade das obrigações de responsabilidade das entidades sujeitas à Lei 6.024/74”.

⁶⁴ Lei 11.101/05, art. 6º. In verbis: A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial suspende o curso da prescrição e de todas as ações e execuções em face do devedor, inclusive aquelas dos credores particulares do sócio solidário.

⁶⁵ STF, *in Rev. For.*, 120/135

3.3 – Procedimento

O procedimento da liquidação extrajudicial pode ser dividido em duas fases, a saber, uma fase instauratória, na qual o liquidante é empossado e assume os meios de instaurar processo, e uma fase extintiva, na qual o liquidante opera a realização do ativo e a liquidação do passivo com vistas à definitiva dissolução da instituição. O relatório do liquidante, apresentado ao final da primeira fase, é que determina se o procedimento seguirá para a segunda fase (configurando a hipótese da alínea *a* do art. 21) ou se, ao contrário, será transformado em falência (configurando a hipótese da alínea *b* do art. 21).

A primeira fase do procedimento liquidatório é idêntica à primeira fase do procedimento da intervenção administrativa (vista no item 3.1 do capítulo 2). Inclusive, a Lei 6.024/74, que trata igualmente dos dois institutos, não se preocupa em gastar artigos dispondo sobre o início do procedimento liquidatório, limitando-se seu artigo 20 a remeter aos artigos que tratam da intervenção. A segunda fase do procedimento é disciplinada de maneira inédita a partir do artigo 22.

3.3.1– Primeira fase – Instauratória

Uma vez investido em suas funções, o liquidante terá o prazo inicial de sessenta dias (que pode ser prorrogado, se necessário) para apresentar o relatório com a situação da entidade ao Banco Central. Com vistas a subsidiá-lo com as informações necessárias para tal, o art. 10 da LILE dá prazo de cinco dias improrrogáveis, contados a partir da posse do liquidante, para que os ex-administradores da entidade (que foram imediatamente destituídos como efeito do ato que decretou a liquidação extrajudicial – vide item 3.2 deste capítulo) lhe entreguem declaração, assinada em conjunto por todos eles, de que constem: a) o nome, nacionalidade, estado civil e endereço dos administradores e membros do Conselho Fiscal que estiverem em exercício nos últimos 12 meses anteriores à decretação da medida; b) os mandatos que, porventura, tenham outorgado em nome da instituição, indicando o seu objeto, nome e endereço do mandatário; c) os bens imóveis, assim como dos móveis, que não se encontrem no estabelecimento; d) a participação que, porventura, cada administrador ou membro do Conselho Fiscal tenha em outras sociedades, com a respectiva indicação.

Além disso, o liquidante também arrecadará, mediante termo, todos os livros da entidade e os documentos de interesse da administração e levantará o balanço geral e o inventário de todos os livros, documentos, dinheiro e demais bens da entidade, ainda que qualquer destes esteja em poder de terceiros. De posse de todos esses dados, liquidante deverá enfim elaborar relatório que conste, necessariamente: a) exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidades, e da situação econômico-financeira da instituição; b) indicação, devidamente comprovada, dos atos e omissões danosos que eventualmente tenha verificado; c) proposta justificada da adoção das providências que lhe pareçam convenientes à instituição.

Quanto ao disposto na alínea *c* supra, cumpre dizer que, se o liquidante julgar que devam ser tomadas providências, a seu critério necessárias e urgentes, nada impede que ele as sugira ao Banco Central antes mesmo de entregar o relatório finalizado.

À vista do relatório o Banco Central poderá, de acordo com o artigo 21 da LILE, autorizar o liquidante a requerer a falência, caso em que se encerra de vez o procedimento liquidatório, ou proceder à liquidação de fato da instituição financeira, caso em que o procedimento avança para sua segunda fase.

3.3.2 – Segunda fase – a liquidação propriamente dita

Apresentado o relatório no sentido de prosseguimento da liquidação extrajudicial, o liquidante convocará os credores, por meio de publicação de aviso no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação da sede da instituição financeira, para que declarem seus respectivos créditos, dando início à verificação dos créditos.

Nesse aviso publicado o liquidante fixará prazo, não inferior a vinte nem superior a quarenta dias⁶⁶, para a declaração dos créditos. Os credores devem ter assegurados o direito de obterem do liquidante as informações, extratos de contas, saldos e outros elementos necessários à defesa dos seus interesses e à prova dos respectivos créditos. Ademais, o liquidante dará sempre recibo das declarações de crédito e dos documentos que receber.

⁶⁶ A Lei 6.024/74 determina que o prazo, necessariamente contido no intervalo referido, deva ser determinado com vistas à importância da liquidação e os interesses nela envolvidos. A rigor, no entanto, o prazo fica a cargo da subjetividade do liquidante.

Duas espécies particulares de credores são dispensadas da formalidade de declarar seus créditos: os credores por depósitos e os credores por letras de câmbio de aceite da instituição. O que viabiliza essa dispensa é o fato de o liquidante manter, na sede da liquidanda, relação nominal dos depositantes e respectivos saldos, bem como relação das letras de câmbio de seu aceite. RUBENS REQUIÃO⁶⁷ observa que a escrituração desses registros diminui sensivelmente a quantidade incômoda (*sic*) de processos de habilitação. Se, contudo, um credor por depósito ou titular de letra de câmbio com aceite não tiver seu crédito constante da relação de credores levantada pelo liquidante, poderá esse credor fazer reclamação, a qual, se não atendida, autoriza ainda o credor a fazer declaração de crédito nos mesmos moldes que fazem os credores por contratos civis e comerciais.

Quanto aos créditos declarados, o liquidante procederá a averiguações nos livros, papéis e assentamentos da entidade, decidindo, então, sobre a legitimidade, o valor e a classificação desses créditos. Também para subsidiar sua decisão, o liquidante pode exigir dos ex-administradores da instituição que prestem informações sobre qualquer dos créditos declarados.

A LILE não aborda como deve ser feita a classificação de crédito no quadro geral de credores. No entanto, como a própria LILE dispõe, em seu artigo 34, que “aplicam-se a liquidação extrajudicial no que couberem e não colidirem com os [seus] preceitos (...), as disposições da Lei de Falências”, estamos diante de caso de aplicação da inteligência do disposto na Lei 11.101/05. Assim, o quadro geral de credores da liquidação extrajudicial deve obedecer à seguinte ordem de preferência: 1º créditos derivados da legislação do trabalho, limitados a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos por credor, e os decorrentes de acidentes de trabalho; 2º créditos com garantia real até o limite do valor do bem gravado; 3º créditos tributários, independentemente da sua natureza e tempo de constituição, excetuadas as multas tributárias; 4º créditos com privilégio especial (na forma do inciso IV, art. 83); 5º créditos com privilégio geral (na forma do inciso V, art. 83); 6º créditos quirografários (na forma do inciso VI, art. 83); 7º as multas contratuais e as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas, inclusive as multas tributárias; e, finalmente 8º créditos subordinados (na forma do inciso VIII, art. 83).

⁶⁷ REQUIÃO, Rubens (Op. cit.p. 240).

Elaborada prévia do quadro geral de credores, o liquidante notificará por escrito os credores que habilitaram créditos, abrindo-se a eles prazo de dez dias, a partir da notificação, para recorrerem da decisão que lhes pareça desfavorável. Esgotado o prazo, os recursos não são julgados pelo liquidante, mas pelo Banco Central, a quem cabe devolver os processos ao liquidante para que ele publique nova prévia do quadro geral de credores.

À legitimidade, ao valor e à classificação dos créditos constantes dessa nova prévia, abre-se novo prazo de 10 dias, contados do ato que a publicou, para impugnação. Dessa vez a impugnação é possível a qualquer interessado, desde que apresentada por escrito e devidamente justificada com os documentos julgados convenientes. O titular de crédito impugnado será notificado de tal e terá cinco dias, a partir da notificação, para oferecer as alegações e provas que julgar convenientes à defesa dos seus direitos. Novamente, as impugnações serão julgadas pelo Banco Central, a quem o liquidante as encaminhará juntamente com as alegações do titular do crédito e com o seu parecer sobre o assunto.

Julgadas todas as impugnações, o liquidante fará publicar, no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação do local da sede da entidade, aviso de que o agora definitivo quadro geral de credores se encontra afixado na sede e nas demais dependências da instituição financeira.⁶⁸

Se, mesmo diante da publicação do quadro geral de credores definitivo, houver credor inconformado com a decisão, a LILE faculta, em caso já estudado de excepcional prosseguimento de ações (ver item 3.2.1), a propositura de ação em separado ao processo da liquidação extrajudicial, devendo o liquidante reservar fundos suficientes à eventual satisfação desses créditos.

Outra observação relacionada à declaração de créditos diz respeito aos casos em que o crédito foi indevidamente incluído no quadro geral de credores em consequência de falsidade, dolo, simulação, fraude, erro essencial ou documentos ignorados na época de sua apreciação. Nessas hipóteses, descoberto o erro, pode o próprio liquidante ou então qualquer credor admitido, requerer ao Banco Central, desde que não encerrado o processo liquidatório, a exclusão, retificação ou mudança de classificação do crédito em comento.

⁶⁸ Rubens Requião lembra que, na linguagem bancária, “dependência” é o estabelecimento filial, agência ou sucursal da empresa.

Por último, ainda no que diz respeito à habilitação de créditos, cumpre analisar a questão relativa à declaração retardatária de créditos. A Lei 6.024/74 não traz nenhuma menção expressa a respeito desse instituto, gerando polêmica, na doutrina, sobre ter sido a intenção do legislador afastá-lo de vez da liquidação extrajudicial, ou se é o caso de aplicar-se subsidiariamente as disposições da Lei de Falências. GEORGE COELHO DE SOUZA⁶⁹ advoga que, ao não mencionar a declaração retardatária de créditos, a LILE acabou por transformar o prazo de declaração de créditos em prazo decadencial, ocasionando a perda do direito ao crédito dos credores que ultrapassarem o prazo. RUBENS REQUIÃO⁷⁰, escrevendo ainda sob a égide da antiga Lei de Falências (Decreto-Lei 7.661/45), entende, ao contrário ser o caso de se aplicar as disposições relativas à declaração retardatária de créditos constante da Lei de Falências.

Dado que o instituto da declaração retardatária de créditos não colide com o da liquidação extrajudicial, e é perfeitamente cabível, e tendo em vista que essas são as duas únicas exigências que o artigo 34 da LILE faz para permitir a aplicação subsidiária da Lei de Falências, parece-nos mais acertado o posicionamento que permite tal aplicação. Esse é, também, o posicionamento de NELSON ABRÃO, conforme o autor relata no seguinte trecho:

“Aplicando-se as disposições da Lei de Falências à liquidação extrajudicial, no que couber e não colidir (art. 34), enquanto não for aprovada lei específica (nos termos do art. 197 da Lei n. 11.101/05), não vemos inconveniente à admissão de declaração de crédito retardatária”⁷¹.

Desse modo, por disposição do art. 10, § 3º, da Lei 11.101/05, os créditos retardatários na liquidação extrajudicial ficam excluídos de rateios eventualmente realizados, além de ficarem sujeitos ao pagamento de custas.

Apurado o crédito existente e estabelecido o quadro geral de credores, passa-se à etapa de realização do ativo. Aqui, mais uma vez, faculta-se ao liquidante a utilização subsidiária da Lei de Falências, que dedica seus artigos 139 a 148 a dispor sobre os procedimentos aplicáveis nessa etapa. No entanto, com relação à realização do ativo, a LILE vai além dispondo o seguinte:

⁶⁹ SOUZA, George Coelho de. Da liquidação extrajudicial de bancos no direito brasileiro, p. 48.

⁷⁰ REQUIÃO, Rubens. (Op. cit. p. 243).

⁷¹ ABRÃO, Nelson. (Op.cit. p. 377).

“Art. 31 - No resguardo da economia pública, da poupança privada e da segurança nacional, sempre que a atividade da entidade liquidanda colidir com os interesses daquelas áreas, poderá o liquidante, prévia e expressamente autorizado pelo Banco Central do Brasil, adotar qualquer forma especial ou qualificada de realização do ativo e liquidação do passivo, ceder o ativo a terceiros, organizar ou reorganizar sociedade para continuação geral ou parcial do negócio ou atividade da liquidanda.”

O disposto no artigo supracitado trata-se de inovação introduzida no instituto da liquidação extrajudicial, a qual, à medida que autoriza o liquidante a se libertar de um procedimento de realização do ativo rígido definido em lei, acaba por dotá-lo da capacidade de, analisada a situação, buscar maneiras mais eficazes e rápidas de concluir o processo. Além disso, podemos ver na disposição desse artigo clara inserção do princípio da preservação da empresa, vez que, mesmo diante do processo liquidatório, a lei permite uma vez mais que se tomem medidas, a exemplo da cessão de ativos a terceiros e a reorganização da sociedade, tendentes a possibilitar que a estrutura da instituição liquidanda permaneça, de uma maneira ou de outra, em atividades empresariais.

Os atos praticados pelo liquidante no curso do procedimento liquidatório não dependem de registro prévio para que produzam efeitos, inclusive efeitos contra terceiros. Essa disposição caminha no sentido de dotar o processo liquidatório de rapidez e eficiência. Assim, os registros correspondentes podem ser feitos no prazo de quinze dias pelos Oficiais dos Registros de Imóveis e pelos Registros do Comércio, bem como pelos demais órgãos da administração pública, quando for o caso, à vista da comunicação formal, que lhes tenha sido feita pelo liquidante.

Finalmente, pelo disposto no artigo 33 da LILE, o liquidante deve prestar contas ao Banco Central, no momento em que deixar suas funções ou sempre que solicitado, de todos os atos praticados no curso do processo liquidatório. A responsabilidade do liquidante pelos atos praticados pode ser apurada civil e criminalmente.

3.3.3 – Ação Revocatória - Ineficácia de atos em relação à liquidação extrajudicial

É bastante comum nas instituições financeiras em situação patrimonial desfavorável que seus administradores, visando a encobrir as mazelas patrimoniais da instituição, ou mesmo à dilapidação do patrimônio restante, pratiquem atos obscuros que prejudicam seus credores. Decretada a liquidação extrajudicial os administradores perdem seus mandatos, como já vimos no item 3 deste capítulo, ficando impossibilitados de perpetuarem a prática de tais atos.

No entanto, para que os atos praticados antes do ato de decretação de liquidação extrajudicial não logrem prejudicar os credores da instituição, a LILE prevê a possibilidade de utilização da Ação Revocatória, instrumento processual que permite pleitear a ineficácia desses atos.

RUBENS REQUIÃO⁷² e NELSON ABRÃO⁷³ observam, a contento, impropriedade técnica da Lei 6.024/74 ao dispor que os atos dessa natureza “poderão ser declarados nulos ou revogados⁷⁴” em decorrência de ação revocatória proposta pelo liquidante. A nulidade seria objetivo de eventual Ação Pauliana, e não de ação revocatória, de modo que o melhor entendimento do dispositivo em questão faz crer que o legislador, embora tenha disposto sobre a nulidade, pretendeu dotar o liquidante de ação que vise à ineficácia dos atos.

Por último, vale dizer que, por analogia ao artigo 132 da Lei de Falências, além do liquidante, também o Ministério Público ou qualquer credor podem propor ação revocatória no prazo de três anos contados da decretação da liquidação extrajudicial.

3.3.4 – Cessaçã

Habilitados os créditos, julgadas todas as impugnações relativas ao crédito em duas etapas e realizado o ativo, tem-se por liquidada a instituição financeira. Cabe então ao liquidante prestar contas ao Banco Central e, uma vez aprovadas as contas, providenciar o cancelamento do registro dos atos constitutivos na Junta Comercial, extinguindo desse

⁷² REQUIÃO, Rubens. (Op. cit.p. 240).

⁷³ ABRÃO, Nelson (Op. cit. p. 377).

⁷⁴ Art. 35, Lei 6.024/74.

modo a personalidade jurídica da instituição. Essa, embora seja a maneira mais usual de encerrar o processo de liquidação extrajudicial das instituições financeiras, não é a única.

A liquidação extraordinária pode ser encerrada em virtude da sua transformação em liquidação ordinária, usualmente destinado a sociedades dissolvidas de pleno direito ou por decisão judicial. Para viabilizar essa transformação deve haver solicitação dos sócios da liquidanda nesse sentido ao Banco Central, cuja aprovação é condição necessária à transmutação do regime liquidatório.

A Lei 6.024/74 prevê ainda, como forma de encerramento da liquidação extrajudicial, a recuperação da empresa, condicionada à apresentação, pelos interessados (ex-administradores, sócios e acionistas, ou mesmo terceiros), de condições de garantia julgadas necessárias pelo Banco Central. Interessante notar que a previsão dessa forma de encerramento da liquidação extrajudicial revela-se bastante curiosa e tem pouca ou nenhuma utilidade prática, uma vez que, fosse viável o restabelecimento da empresa, tal teria acontecido, com muito mais razão, em qualquer das muitas etapas que antecedem a liquidação extrajudicial.

Por último, nos casos em que o ativo da instituição não seja suficiente para cobrir ao menos a metade dos créditos quirografários, ou, ainda, o liquidante tenha apurado indícios de crimes falimentares, fica o liquidante autorizado a requerer a convolação da liquidação extrajudicial em falência, operando o encerramento do primeiro processo.

CONCLUSÃO

Conforme exposto neste trabalho, a atuação do Estado junto à atividade das instituições financeiras é indispensável ao regular funcionamento do sistema financeiro, sobretudo pela preservação da poupança popular e do sistema de pagamentos. No Brasil, cabe ao Banco Central do Brasil, orientado pelas normas emitidas pelo Conselho Monetário Nacional, zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras, inclusive propiciando o aperfeiçoamento dessas instituições com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos.

Para desempenhar esse papel, o ordenamento jurídico brasileiro aparelhou o Banco Central com uma série de instrumentos hábeis a permitir o completo envolvimento da autarquia com a atividade das instituições financeiras, independente da situação em que essas atividades estejam sendo desempenhadas. Em meados da década de 1990, com o advento do Plano Real, a redução inflacionária experimentada expôs as restrições e limitações operacionais de muitas instituições, até então acostumadas a gerar lucro em função da conjuntura inflacionária, sem a preocupação, portanto, de canalizar os recursos da poupança popular em investimentos efetivamente rentáveis. Essa situação foi um teste bastante rigoroso para os instrumentos jurídicos à disposição do Banco Central, induzindo à criação de novos instrumentos e revelando a necessidade de reforma em instrumentos já existentes.

Nesse contexto, migrou-se de um modelo de supervisão constituído por normas eminentemente prescritivas, caracterizante de uma postura reativa por parte do Estado, a um modelo de supervisão prudencial, que passou a permitir à administração pública não somente a postura reativa, mas a antecipação de seus movimentos interventivos.

Também em virtude dos testes impostos pela redução inflacionária, surgiu a Lei 9.447/97, que colocou nas mãos do Estado mais uma série de mecanismos de atuação, os quais criaram o que este trabalho denominou de etapa de indução a modificações estruturais nas instituições financeiras em crise. Tratava a lei da inauguração de uma nova maneira de o Estado agir, orientado em impedir que as dificuldades patrimoniais eventualmente atravessadas por uma instituição qualquer tivesse o condão de gerar risco sistêmico às outras empresas atuantes do mercado.

A Lei de Intervenção e Liquidação Extrajudicial de instituições financeiras, no entanto, não sofreu substantivas modificações em decorrência das modificações econômicas operadas no país, o que levou alguns doutrinadores do direito a fazerem críticas veementes à sua eventual desatualização. Essa crítica, porém, embora encontre alguma razão de ser, sobretudo em função da fantástica evolução tecnológica experimentada no ramo das instituições financeiras, não se mostra absolutamente procedente. É que com a reformulação do instituto da Falência operada pela Lei 11.101/05, o instituto da Liquidação Extrajudicial acabou ganhando modificações, ainda que indiretas, dadas as diversas hipóteses de aplicação subsidiária daquele instituto a este.

Ao largo, porém, da discussão sobre atualização ou não desse ou de outros institutos, a questão que impõe maior cuidado diz respeito à adequada e tempestiva utilização dos instrumentos existentes. A correta aplicação, por exemplo, dos mecanismos de saneamento preventivo, pode muitas vezes ser determinante para evitar o desarranjo econômico-financeiro. Ao contrário, se o Banco Central for omissivo na utilização dos mecanismos de saneamento preventivo que possui à sua disposição, estará permitindo a criação e disseminação de risco por todo o sistema financeiro e conseqüentemente, toda a economia do país.

O mesmo vale para o instituto da liquidação extrajudicial. Esse é, sem dúvida, o instrumento de aplicação menos desejável, sob o ponto de vista da atividade econômica. O Banco Central não pode, porém e com base nisso, em hipótese alguma, protelar a aplicação de uma liquidação extrajudicial que sabe inevitável, sob pena de aumentar desnecessariamente o passivo, impossibilitando sua liquidação total e gerando, outra vez, prejuízos à economia.

A intervenção do Estado na economia, como vimos, faz parte da própria conformação estatal contemporânea. O Brasil, no que diz respeito à sua atuação junto à atividade das instituições financeiras, possui ampliado rol de instrumentos jurídicos interventivos, cuja aplicação tem o condão de delinear o contorno desse mercado. No entanto, a não aplicação desses instrumentos caracteriza postura omissiva do Banco Central, colocando o Estado na posição de responder solidariamente pelos danos econômicos causados pelo mau funcionamento do sistema financeiro em virtude daquela omissão. A atuação do Estado na atividade das instituições financeiras, além de prerrogativa estatal, é, portanto, dever do Estado, a bem da preservação do interesse público.

Bibliografia

- ABRÃO, N. *Curso de direito bancário* 13^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARRUDA, José Jobson de. *Nova história moderna e contemporânea: da difusão do capitalismo industrial à descolonização na Ásia* – Ed. Edusc. São Paulo, 2005.
- BESSONE, D. (1995). *Instituições de direito falimentar*. São Paulo: Saraiva.
- BEVILÁQUA, Clóvis, *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro: Sociedade Cultural, 1975, p 89.
- COELHO, F. U. (2003). *Manual de direito comercial*. São Paulo: Saraiva.
- CORDEIRO, António Menezes. *Manual de direito bancário*. Coimbra: Almedina, 2001.
- Delfim Netto, Antonio. *O Problema do Café no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Págs. 15-17.
- FERREIRA, W. (1961). *Tratado de direito comercial*. São Paulo: Saraiva.
- FREITAS, C. E. (2005). *A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento*. Acesso em 22 de janeiro de 2013, disponível em <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/24171/lcl2328e.pdf>
- LACERDA, José Cândido Sampaio de. *Manual de direito falimentar*. 14^a Ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999. p. 194.
- LEVINE, Ross. *Financial development and economic growth*. Journal of economic literature, v. XXXV, June, 1997.
- LOPES, Othon de Azevedo. *Princípios jurídicos e regulação*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.
- LUNDBERG, Eduardo Luís. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. *In: intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional*. São Paulo: Textonovo.
- LUNDBERRG, Luis Eduardo – *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional* – 25 anos da Lei 6.024/74, Textonovo, São Paulo, 1999.
- MARTINS, F. (2000). *Contratos e obrigações comerciais*. Rio de Janeiro: Forense.
- MARX, Karl. *El capital: crítica de la economía política*, Libro I, Tomo III, Siglo XXI.
- MENDONÇA, J.X. Carvalho de – *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1947, v. 7, 3^a parte.

MÜLLER, Elisa. *Moedas e Bancos no Rio de Janeiro no Século XIX.* Instituto de Economia da UFRJ. Página visitada em 24 de março de 2009.

PACHECO, José da Silva. Processo de falência e concordata: comentários à lei de falências – Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 290.

PAULIN, Luiz Alfredo. Conceito de intervenção e liquidação extrajudicial. In: *Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional*. São Paulo: Textonovo, 1999.

PERROT, Michelle. A família triunfante. In: Ariés, P.;Duby, G. (Org.) *História da vida privada*. São Paulo. Companhia das Letras, 1991. v.4.

REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Falimentar*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 2.

RODRIGUES, Frederico Viana. *Insolvência bancária: liquidação extrajudicial e falência*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004,.

SIQUEIRA, Francisco José de. O papel..., cit p. 100.

SOUZA, George Coelho de. *Da liquidação extrajudicial de bancos no direito brasileiro*.

TOSETTI, G. M. (s.d.). Da intervenção das instituições financeiras sob a égide da Lei n. 6.024/74. *Revista de Direito Mercantil*, v. 41 , 85.

VALVERDE, T. d. (1999). *Comentários à lei de falências*. Rio de Janeiro: Revista Forense.

WALD, Arnoldo. O direito da regulação monetária e bancária. *Revista de direito bancário, Do mercado de capitais e da arbitragem*, v. 17.