

O NOVO VETOR AXIOLÓGICO NO MOVIMENTO DE SANEAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

THE NEW AXIOLOGICAL VECTOR IN RESOLUTION
OF NATIONAL FINANCIAL SYSTEM MOVEMENT

Antonio Augusto Cruz Porto¹

Oksandro Osdival Gonçalves²

Sumário

1. Considerações introdutórias. 2. Paradigma axiológico da regulação bancária. 3. A experiência estatal no saneamento do Sistema Financeiro Nacional: endogenia do movimento saneador. 4. Funcionalidade da intervenção: exogenia do movimento saneador. 5. Considerações Finais.

Summary

1. Introductory remarks. 2. Axiological paradigm of banking regulation. 3. Experience state sanitation Financial System: endogeny motion exonerating. 4. Functionality of intervention: exogeny motion exonerating. 5. Final Thoughts.

¹ Professor da graduação na disciplina de Direito Empresarial. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-graduado em Direito Civil e Empresarial pela PUC/PR e pela Escola Ministério Público do Paraná – Estado Democrático de Direito – Área de Concentração: Direito Processual Civil. Possui formação especializada em Teoria Crítica de Direitos Humanos pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha – Espanha. Advogado.

² Professor do Programa de Pós-graduação em Direito (Mestrado/Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor de Direito Comercial do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor de Direito Empresarial do Curso de Especialização em Direito Civil e Empresarial da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro do Conselho Editorial da Editora Fórum. Coordenador da Revista de Direito Empresarial. Doutor em Direito Comercial – Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado.

Resumo

As casas bancárias desenvolvem função preponderante no cenário econômico contemporâneo, influenciando diretamente nos fluxos de capital aos mais variados setores produtivos do País. Justamente por trabalharem a partir de uma intrincada dinâmica de operações internas e externas, aliado ao fato de a mercadoria que dá suporte à atividade bancária ser bastante peculiar – o dinheiro, mormente de terceiros –, atraem para si especial atenção do Estado na função reguladora das atividades econômicas. Nesse contexto, revela-se que especialmente nos movimentos de reestruturação bancária e de saneamento do Sistema Financeiro Nacional, propalados na década de 1990, divisou-se forte atuação do Estado brasileiro, inclusive mediante aporte de volumosas somas de recursos públicos, reconhecendo-se que a regulação e o saneamento do Sistema Financeiro Nacional, em especial das instituições financeiras em situação de insolvência real, tiveram historicamente como patrocinador e gerenciador tradicional o Estado brasileiro, em prejuízo, no mais das vezes, dos credores e dos acionistas minoritários, os quais permaneciam à míngua de penosos procedimentos administrativos de intervenções e liquidações extrajudiciais. Em anos mais recentes, porém, a experiência brasileira demonstrou existirem outros caminhos para a restauração financeira dos bancos por intermédio da importante performance do Fundo Garantidor de Créditos, viabilizando a reestruturação bancária com apoio de recursos originariamente privados, de modo a se perceber sensível mudança de rumos no sistema bancário a partir de uma gradual desvinculação da dependência econômica do Estado. Palavras-chave: Atividade Bancária; Saneamento do Sistema Financeiro Nacional; Papel do Fundo Garantidor de Créditos.

Abstract

The bank houses develop preponderant role in the contemporary economic landscape, influencing directly in capital inflows to various productive sectors of the country precisely because they work accordingly to an intricate dynamics of internal and external operations, coupled with the fact that the merchandise which supports banking be quite peculiar – money, especially from third parties – to attract attention of the State itself, the regulatory function of economic activities. Especially in the movements of bank restructuring and reorganization of the National Financial System, touted in the 1990's, spotted up strong performance of the Brazilian state, including the injection of massive amounts of public resources. In this scenario, it

is recognized that regulation and restructuring of the National Financial System, in particular financial institutions insolvent real, historically, had as sponsor and manager traditional Brazilian state, to the detriment, in most cases, creditors and minority shareholders, which remained starved of burdensome administrative procedures and interventions of-court settlements. More recently, however, the Brazilian experience has shown that there are other ways to restore financial banks through the important performance of the Credit Guarantee Fund, enabling the bank restructuring with support from private resources originally in order to perceive themselves significant change of direction in the banking system from a gradual decoupling of economic dependence on the state.

Keywords: Banking activity; Sanitation National Financial System; Role of the Credit Guarantee Fund.

Introdução

No ano de 2008 observamos uma das mais severas crises financeiras de conotação transnacional desde a Crise de 1929, com grande repercussão na economia mundial ainda em 2013. Os impactos sociais e econômicos derivados da quebra de inúmeras instituições financeiras, aliados ao fato de, para evitar a falência de outras tantas, os governos nacionais haverem sido forçados a intervir diretamente nos mercados a fim de injetar recursos públicos, intuindo a salvaguarda do sistema financeiro global, conformam a fagulha originária deste estudo, doravante desenvolvido.

A par da sucessão de importantes debates acerca dos motivos pelos quais a crise se originou e sobre como poder-se-ia evitá-la, levando a discussões a respeito de temas como (des)regulação econômica, ética dos mercados, importância das instituições financeiras e papel dos Estados na ordenação das relações comerciais, optou-se, neste trabalho, por focar os rumos da intervenção do Estado brasileiro no mercado bancário, especialmente no saneamento das instituições financeiras em crise.

Comparativamente, analisamos o cenário brasileiro e os demais desencadeando a seguinte indagação: e se o estopim da crise financeira houvesse ocorrido no Brasil, como agiria o Poder Público para preservar poupadores, acionistas, empresas, mercado e o próprio Sistema Financeiro Nacional? Existiriam mecanismos jurídicos e econômicos hábeis a preservar a higidez do mercado bancário e, sobretudo, aptos a promover a liquidação dos bancos em

situação de insolvência? Como o Estado brasileiro agiria na difícil tarefa de sanear as instituições financeiras em crise?

A pesquisa se desenvolveu escorada em indagações de ordem fundamentalmente práticas, com enfoque na conjuntura normativa brasileira, no sentido de investigar a importância da atividade desempenhada pelas instituições financeiras como molas de injeção de capital nos setores produtivos e intermediadoras de recursos, bem como o papel do Estado brasileiro no movimento de saneamento de crises bancárias.

A rapidez com que se sucedem os negócios financeiros em escala global e o volume financeiro das operações realizadas agravam o quadro e tornam necessário o controle preventivo e sistêmico dessas atividades por parte do Estado, por intermédio de uma sensível rede de proteção bancária.

Abordam-se alguns aspectos teórico-normativos que legitimam a atividade ordenadora do Estado em relação às instituições financeiras, mormente sob o ponto de vista da regulação bancária, passando-se, na sequência, à análise dos movimentos endógenos de saneamento ocorridos em meados dos anos 1990, objetivando despontar os novos rumos do saneamento bancário, particularmente a partir de uma significativa ampliação do rol de atividades imbuídas ao Fundo Garantidor de Créditos.

1 Paradigma axiológico da regulação bancária

As instituições financeiras, de maneira geral, mais especialmente os bancos, conformam estruturas organizacionais substancialmente implexas tanto no plano da gestão administrativa interna, que impõe uma série de segmentos diretivos, quanto nos moldes de produtos financeiros postos à disposição do mercado consumidor, com grande variedade e complexidade instrumental.

Fato é que os bancos desempenham inúmeras funções na sociedade que transcendem a mera guarda do dinheiro alheio. De um lado, os bancos são depositários de recursos da sociedade, comprometendo-se a devolver a quantia recebida nos termos e nas condições previamente acordadas; do montante recebido, convergem recursos a unidades sociais dependentes do crédito para ativar seus negócios, potencializando a transferência de capital de modo a facilitar os investimentos dos empresários. Em outro viés, otimizam o sistema de pagamentos intermediando as negociações, contribuindo para o cumprimento das obrigações contratuais e minorando os potenciais custos de transação das relações comerciais.

No sentido funcional, notadamente quanto ao crédito para o consumo e às sociedades empresárias, tem-se um importante meio de movimentação da economia,

de sorte que os bancos exercem um importante papel de molas injetoras de capital nos mais diversos setores produtivos do País. Especialmente por desempenharem ofício preponderante na movimentação da economia e na transferência de recursos, merecem os bancos olhar diferenciado do Direito como sistema ordenado de regras e princípios voltados à regulação dos comportamentos sociais.

Porém, esse não é o único motivo pelo qual as instituições financeiras atraem atenção peculiar. Ao fluírem para dentro de seu patrimônio parcelas significativas da poupança popular, cujos recursos serão utilizados para intermediar e canalizar as correntes de capital a outros setores, revelam-se definitivamente organizações empresariais especiais que demandam especial atenção do Estado.

Assim, os principais motivos pelos quais os bancos assumem posição estratégica no atual modelo econômico são: (i) essas empresas trabalham a partir de uma mercadoria peculiar, o dinheiro, mediante o recebimento de recursos de terceiros e a promessa de pagamento futuro³, a uma determinada taxa de mais-valia (geralmente taxa de juros); (ii) tendo em vista que a maioria da população não detém condições específicas de avaliar as reais condições de os bancos cumprirem as obrigações assumidas, relativas à devolução do capital consignado por meio de depósitos à vista, há de preexistir, nessa relação, um absoluto e inexorável grau de confiabilidade, pois os depositantes devem previamente crer que, em um dado prazo e a uma dada taxa de rentabilidade, o valor depositado será restituído nas condições pactuadas.

É dizer: “a moeda bancária ou a moeda de crédito nasce como moeda privada, cuja validação social é fornecida pelo Estado por meio do Banco Central, que garante a conversão das moedas bancárias privadas em moeda central” (FREITAS, 2005, p. 19-43; p. 21). A partir disso, tem-se um substituto da moeda legal, “ou seja, a moeda de curso forçado que é a unidade de conta e o meio de pagamento último de todos os contratos econômicos relevantes” (*Ibid idem*). É esse mecanismo de angariação de recursos junto ao público e redistribuição por intermédio da concessão de crédito que permite aos bancos financiar a atividade econômica a partir de aportes de liquidez no mercado, regrados, validados e fiscalizados pelo Banco Central.

³A propósito, a leitura de Carla Guapo Costa indica: “O grande problema dos sistemas financeiros é que assentam, na prática, num conjunto de promessas que, pela sua própria natureza, podem não ser cumpridas. E, principalmente, os destinatários dessas promessas sabem que as mesmas podem ser violadas. Efetivamente, as transações financeiras são, na sua essência, um conjunto de promessas que os agentes econômicos fazem mutuamente. Estamos dispostos a entregar o nosso dinheiro a um banco, ou outra instituição financeira, que nos promete devolver quando nós o entendermos; podemos, igualmente, investir numa empresa que nos promete uma parcela dos seus lucros futuros; os fundos de pensões prometem um fluxo de rendimento durante a nossa reforma; os seguros de vida garantem o pagamento de determinada importância na eventualidade da morte da pessoa segura”. (2010, p. 29).

Por conta disso, os passivos bancários tornam-se os ativos de toda a sociedade⁴, o que justifica a preservação do sistema bancário e o modelo de intervenção estatal para, em última análise, proteger a poupança popular.⁵

Há vários riscos embutidos dentro da atividade bancária⁶, porém evitar o risco sistêmico⁷ tem sido o principal objetivo da regulação econômica do mercado bancário, sobretudo porque um abalo financeiro localizado se espalha para outras instituições ou mercados paralelos. O risco de contágio é sempre presente em virtude da importância das transações interbancárias (FREITAS, *Op. Cit.* In: SOBREIRA, *Op. Cit.*, p. 28), notadamente “quando seus direitos em relação à instituição insolvente representem proporção expressiva de seus capitais” (*Ibidem*). Sob o ponto de vista holístico, trata-se de um risco orgânico, inerente à integridade do sistema financeiro, que está associado a várias espécies de risco, como os de mercado, de liquidez, de crédito, etc.

George Kaufman e Kenneth Scott sustentam que o risco sistêmico parte da lesão de um ou alguns componentes para atingir o sistema em seu todo. No sistema bancário, a falência de uma instituição, sobretudo em mercados agrupados e homogêneos, pode desencadear a insolvabilidade de outras instituições financeiras ou mesmo em outros mercados, tanto no ambiente nacional quanto internacional ou transfronteiriço.

Franklin Allen e Richard Herring⁸ afirmam que esses choques podem ter origem dentro ou fora do setor financeiro, bem como podem incluir falhas súbitas

⁴ É assim que o setor bancário se mostra ainda mais singular. Em outros segmentos, os passivos das empresas são ativos de algumas pessoas; nos bancos, os seus passivos configuram-se efetivamente os ativos de toda a sociedade, de modo uniforme.

⁵ A referência do termo é utilizada de maneira ampliada, objetivando compreender todo e qualquer processo de acumulação de capital, não se restringido à conhecida Caderneta de Poupança.

⁶ Jairo Saddi, por exemplo, citando Derrick Ware, enuncia a existência de riscos de mercado, riscos políticos, riscos de força maior, riscos de liquidez, riscos de crédito, riscos operacionais, risco legal e riscos fora do balanço. Para aprofundamento: SADDI, J. *Crise e Regulação Bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo: Textonovo, 2001, p. 98.

⁷ Cabe alertar que, para Fernando Carvalho, a expressão “risco sistêmico” não seria absolutamente precisa. Menciona, assim: “Frequentemente, ela se refere ao fenômeno do contágio, isto é, o de que instituições bancárias doentes podem acabar fazendo com que outras instituições, em si saudáveis, acabem se tornando também doentes. Assim, é possível conceber-se que pressões sobre um banco individual possam acabar se tornando um fator de crise para todo o sistema bancário. Por outro lado, em seu uso mais frequente, a expressão “risco sistêmico” designa o contágio não apenas para todo o setor bancário, mas, na verdade, para toda a economia. Desse modo, há uma ambiguidade no uso da expressão, que ora aponta para a vulnerabilidade do sistema bancário, ora aponta para a fragilidade da economia como um todo”. (CARVALHO In: PAULA, 2007. p. 156).

⁸ “Systemic risk may be defined as the risk of a sudden, unanticipated event that would damage the financial system to such an extent that economic activity in the wider economy would suffer. Such shocks may originate inside or outside the financial sector and may include the sudden failure of a major participant in the financial system; a technological breakdown at a critical stage of settlements or payments systems; or a political shock such as an invasion or the imposition of exchange controls in an important financial center. Such events can disrupt the normal functioning of financial markets and institutions by destroying the mutual trust that lubricates

de um participante importante no sistema financeiro, uma ruptura tecnológica em um estágio crítico de assentamentos ou sistemas de pagamentos ou, ainda, um choque político como uma invasão ou a imposição de controles cambiais em um importante centro financeiro (como ocorreu em relação ao Chipre, em março de 2013). Referidos eventos podem perturbar o funcionamento normal dos mercados financeiros e instituições, destruindo a confiança mútua que lubrifica a maioria das transações financeiras.

Por sua vez, Eduardo Salomão Neto (2011, p. 508), ao analisar os motivos da preocupação acerca da extensão dos efeitos da crise de uma instituição financeira a outros bancos, consagra três causas principais: (i) necessidades de caixa de credores decorrente da perda ou indisponibilidade de recursos depositados na instituição originalmente em crise ocasionarem corridas de saques contra outras instituições, provocando crise de liquidez no mercado; (ii) impossibilidade de pagamento de débitos interbancários por parte da instituição originalmente em crise; e (iii) na visão do mercado serem os ativos da instituição em crise fortemente correlacionados a outros ativos de outras instituições, de forma que a flutuação para baixo do valor dos primeiros leve tendencialmente, também, à queda no valor dos últimos.

O risco de contágio aumenta em razão de uma assimetria de informação porque a ausência de conhecimento sobre as relações interbancárias impede que se avalie com exatidão ou certo grau de confiabilidade qual é o grau de exposição de um banco ao risco (FREITAS In: SOBREIRA, *Op. Cit.*, p. 28), sobretudo pelo fato de, à vista do grau de suspeição incidente sobre o banco insolvente, ocorra uma redução da liquidez da instituição para fazer frente a seus compromissos em curto e médio prazos.

Além disso, a expansão massificada dos saques é a mais relevante causa da instabilidade bancária e do risco sistêmico, e costumam ocorrer durante crises econômicas ou depois de períodos de crédito farto ao setor privado, consoante estudo realizado por Harold Ngalawa, Fulbert Tchana e Nicola Viegi⁹ acerca da influência dos seguros de depósitos bancários como efeito mitigador da instabilidade bancária, partindo do papel da *moral hazard*.

most financial transactions". ALLEN, F.; HERRING, R. *Banking Regulation versus Securities Market Regulation*. Disponível em:

<<http://finance.wharton.upenn.edu/~allenf/download/Vita/0129.pdf>> Acesso em: 03.dez.12.

⁹ "Banking instability can also show-up as an insolvency crisis characterized by large amounts of unanticipated non-performing loans. When depositors perceive that the returns on bank assets are going to be unusually low, they rush and quickly withdraw their deposits in full before the bank runs out of cash. This situation is more likely during an economic downturn and after a period of boom in lending to the private sector". NGALAWA, H.; FULBERT, T.; VIEGI, N. *Banking Instability and Deposit Insurance: The Role of Moral Hazard*. Disponível em: <<http://mpr.ub.uni-muenchen.de/31329>> Acesso em: 02.dez.12.

Essas crises bancárias possuem um tripé: “trata-se de um estágio anormal em uma economia; há venda forçada de ativos com declínio progressivo de seus valores; e há elevada procura por reserva monetária que não pode ser imediatamente satisfeita.” (SADDI, p. 89) Conjugam-se, assim, três elementos-chave nas crises bancárias: a ausência de credibilidade no banco, decorrente da falta de confiança dos depositantes; o potencial contágio entre o banco insolvente e as demais instituições saudáveis; e a percepção de um componente dotado de irracionalidade, imbuído de um espírito movido pela emoção dos depositantes na adoção de procedimentos de saques dos seus respectivos depósitos bancários. (*Ibid idem*, p. 39) Essa tríade justifica os mecanismos de regulação das instituições financeiras¹⁰ para manter a confiabilidade dos bancos; para evitar o colapso sistêmico¹¹ pela propagação de crises de iliquidez a outras instituições bancárias; e para garantir a liquidez e a manutenção dos fluxos financeiros aos setores produtivos, impedindo acessos de corridas bancárias.¹²

Adiante será estudado como o Estado brasileiro enfrentou as crises bancárias do século XX, bem como o movimento endógeno de saneamento do Sistema Financeiro Nacional, tendo o Estado como fio condutor da reestruturação dos bancos em crise.

2 A experiência estatal no saneamento do sistema financeiro nacional: endogenia do movimento saneador

O sistema bancário brasileiro evoluiu, aprendeu, cresceu, desenvolveu-se. Embora seja impossível pensar em uma total impermeabilização às crises financeiras nacionais e globais, é evidente que o sistema financeiro brasileiro fortaleceu-se e se tornou mais robusto ao enfrentamento das crises mundiais,

¹⁰ Para Luiz Roberto Calado, são três os fatores que amplificam e tornam o risco das instituições financeiras específico: (i) falhas informacionais, que podem gerar bolhas especulativas; (ii) vulnerabilidade à corrida bancária, que tende a amplificar o risco de alastramento da crise; e (iii) instabilidade estrutural, inerente à fragilidade financeira ocasionada pelo descasamento entre os ativos dos bancos e os riscos assumidos. (CALADO, 2009, p. 43).

¹¹ Cabe um pequeno aparte. Eduardo Salomão Neto sustenta: “Não é qualquer crise bancária que pode evoluir para uma crise sistêmica. Na verdade, essa evolução só deveria ocorrer em caso de quebra de instituições de maior porte, e tem caráter excepcional”. (SALOMÃO NETO, Op. Cit., p. 509). Dessa forma, as crises sistêmicas, quando ocorrem, seriam o resultado de uma conjuntura econômica condicionante, marcada por restrições monetárias, por exemplo.

¹² “A corrida bancária é um fenômeno bastante conhecido: cada cliente busca retirar seus depósitos – o que antecipa o comportamento dos demais – e procura ganhar o mercado (*beat the market*), independentemente da percepção do agente estar bem ou mal fundamentada. Por seu turno, a corrida para a qualidade, isto é, de bancos ilíquidos para portos mais seguros, pode até ser racional, mas causa severos danos ao sistema financeiro. Tal como observado no Banco Santos, que culminou na transferência de recursos de investidores institucionais de bancos de tamanho médio e pequeno para os de maior porte”. (CALADO, Op. Cit., p. 43).

fruto, principalmente, da luta pela estabilização monetária, dos programas de reestruturação das instituições financeiras e das modernizações das legislações que regulam o sistema.

A inflação nos anos de 1980 e na primeira metade dos anos 1990 prejudicava intensamente o desenvolvimento do País. Um extenso programa de estabilização monetária, consolidado com a edição da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, e da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, permitiu a reestruturação do sistema financeiro, a estabilização da moeda e a reorganização das instituições bancárias com elevado grau de desconexão entre ativos e passivos, ou com desconexa exposição a riscos.

Acentua Gilberto Tadeu Lima que “o sistema financeiro brasileiro, o maior e mais complexo na América Latina, teve sua dinâmica, em especial nas duas décadas anteriores a 1994, sensivelmente condicionada pelo crônico processo inflacionário que predominou no período” (2005, p. 201). Na sua visão, os períodos em que havia grande descontrole sobre o processo inflacionário “permitiu às instituições financeiras ganhos proporcionados por passivos não remunerados, tais como depósitos à vista e recursos em trânsito (*floating*), compensando eventuais ineficiências administrativas e perdas decorrentes de concessões de créditos de liquidação duvidosa” (*Ibid idem*), comprometendo, em consequência, a correta avaliação acerca da eficiência da gestão bancária e das qualidade dos produtos e serviços fornecidos pelas instituições bancárias.

As receitas derivadas do chamado ‘imposto inflacionário’ permitiam que os bancos auferissem lucros desvinculados de sua capacitação administrativa e gerencial, limitando-se a estruturar suas atividades em torno da captação de recursos de clientes com vistas a obter ganhos com a alta inflação monetária.¹³

Com a estabilização do sistema, os bancos deixaram de colher esses dividendos inflacionários, o que tornou evidentes os problemas de gestão, fraudes e maquiagens contábeis.¹⁴

¹³ “As elevadas diferenças entre as taxas de juros pagas aos aplicadores e aquelas emprestadas, inclusive para o maior devedor, o Estado, representaram grande fonte de lucratividade para os bancos. Com o controle da inflação iniciado em 1994, o panorama existente não tardou a se alterar. Muitas instituições passaram a apresentar situações de insuficiência patrimonial e financeira. Logo, ficou patente a premência da reorganização societária no segmento financeiro, por um lado, e a emanação de um novo cabedal de regras e normas aplicáveis ao setor, por outro”. (SADDI, 1997, p. 214).

¹⁴ “Resultado da diferença entre a captação de recursos a custo praticamente zero, como recebimento de depósitos à vista ou recolhimento de tributos, e a aplicação desses recursos a taxas altas, o *floating* gerou R\$ 8,5 bilhões para os bancos em 1992; R\$ 11,5 bilhões em 1993; e R\$ 9 bilhões em 1994, reduzindo-se para R\$ 251 milhões já no primeiro semestre de 1995. Essa queda vertiginosa da principal fonte de lucros dos bancos alterou alguns aspectos da supervisão bancária”. (COSTA In: SADDI, Op. Cit., p. 77).

A promoção de medidas de intervenção e liquidação, consubstanciadas na Lei 6.024/1974, com a consequente paralisação imediata das atividades bancárias, notadamente em instituições de grande porte, causou danos severos ao funcionamento do mercado financeiro, ao passo que estancaria a intermediação de recursos aos setores produtivos e, ainda, afluxos de capital para fora dos bancos eventualmente saudáveis, como resultado das corridas bancárias.

No contexto dos regimes especiais, os credores das instituições liquidandas têm de esperar pacientemente a apuração dos ativos da massa e o pagamento dos passivos, de acordo com a respectiva classificação creditícia, situação a desnudar, mais uma vez, os danos socioeconômicos das liquidações¹⁵ à vista da complexidade e da lentidão desses processos.¹⁶ Portanto, “não havia alternativa milagrosa: ou o Governo Federal deixava que o mercado sofresse o impacto da intervenção ou liquidação, ou apresentava um programa de reorganização das empresas em estado de dificuldade, sob pena de acontecer uma quebra em cadeia”. (ABRÃO, 2000, p. 365)

Esse conjunto de fatores, somado a outros, como a intervenção do Banco Econômico S/A, em 11 de agosto de 1995,¹⁷ fez com que o Estado propusesse novas formas de reorganização e reestruturação do sistema bancário brasileiro, com o saneamento das instituições insolventes a partir da criação do PROER, em novembro de 1995, compreendendo linhas especiais de assistência financeira,¹⁸ flexibilização do atendimento dos limites operacionais aplicáveis às instituições financeiras e diferimento dos gastos relativos aos custos, despesas e outros encargos com a reestruturação, reorganização ou modernização de instituições financeiras, liberação de recursos do recolhimento compulsório/encaixe obrigatório sobre

¹⁵ “A liquidação de um banco é seu fechamento definitivo. Contas seguradas são pagas imediatamente e, acima de certo limite, os depósitos são convertidos em créditos contra a massa e considerados antecipadamente vencidos, valendo aqui o princípio legal do *par conditio creditorum*, ou seja, todos os direitos e interesses relativos ao acervo da entidade liquidanda devem receber as condições igualitárias de tratamento. Esse é o modelo que mais certamente pode gerar quebra de confiança e precipitar crises bancárias”. (SADDI, p. 231).

¹⁶ “A crítica mais comum à Lei nº 6.024/74 tem a ver com a celeridade e a eficiência dos processos de liquidação, que se arrastam por muitos anos. Porém, a experiência recente com as operações ao amparo do PROER, [...], relativizou essas preocupações, pois os benefícios decorrentes da possibilidade de engendrar a cisão entre o ‘banco ruim’ [...] e o ‘banco bom’ – que permanece em funcionamento, com outra bandeira, outra gestão e outros controladores, assim salvaguardando depositantes e investidores – parecem superar fartamente os custos decorrentes da demora na solução para o ‘banco ruim’”. (FRANCO; ROSMAN In: CARNEIRO; BOLLE, 2010. p. 86).

¹⁷ Por meio dos Atos-Presi nºs 352, 353, 354 e 355, do Banco Central do Brasil.

¹⁸ “O acesso às linhas de crédito do PROER foi condicionada à expressa autorização do Banco Central, concedida caso a caso, tendo como pré-requisito básico a mudança de controlador. Ou seja, apesar dos alguns financiamentos vultosos terem sido formalmente concedidos a bancos insolventes, sob intervenção, os recursos destinaram-se sempre a viabilizar a proteção de seus depositantes, pela transferência de sua parte saudável a um novo grupo controlador”. (LUNDBERG In: SADDI..., p. 60).

recursos à vista para aquisição de Certificados de Depósitos Bancários (CDBs) de emissão de instituições participantes do PROER¹⁹. Gilberto Tadeu Lima assinala que os recursos envolvidos “seriam provenientes dos depósitos compulsórios recolhidos pelas próprias instituições integrantes do sistema financeiro, não comprometendo o orçamento fiscal”. (LIMA, *Op. Cit.* In: SOBREIRA, *Op. Cit.*, p. 203)

Ao longo do tempo, outros dois modelos de programa foram implementados: destinado aos bancos públicos estaduais (Proes²⁰), criado em 1996, bem como o denominado Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, por sua vez implantado em 2001. Especificamente no âmbito do programa de reestruturação dos bancos estaduais, facultou-se à União Federal, a seu livre alvedrio, adquirir a instituição financeira estadual intuindo privatizá-la²¹ ou extingui-la por meio do pagamento em títulos públicos; financiar o processo de extinção da entidade ou de sua transformação em instituição não financeira ou agência de fomento; financiar os ajustes prévios necessários à privatização da empresa ou prestar garantia a financiamento concedido pelo Banco Central; e adquirir créditos da instituição bancária junto a seu controlador, ou a entidades por ele controladas, e refinar os créditos assim adquiridos (SIQUEIRA In: SADDI, p. 115).

Considerado, porém, o mais importante deles, o Proer adotava um modelo básico bastante relevante. Tendo em vista que a ideia principal consistia em assegurar liquidez e a solvência do Sistema Financeiro e em resguardar os interesses de depositantes e investidores, optou-se pela reestruturação bancária com a continuação das atividades então exercidas pela instituição insolvente, em benefício da coletividade.²² Assim, o Banco Central adotou o molde de cindir a

¹⁹ Artigo 2º da Resolução 2.208 do BACEN.

²⁰ O Proes objetivou resolver os problemas de liquidez e deterioração patrimonial observados nos bancos estaduais, privatizando algumas instituições e liquidando outras. Para Eduardo Lundberg: “A solução definitiva para os bancos estaduais só veio com a Medida Provisória 1.514, de 07/08/96, que autorizou o Governo Federal a financiar a privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais e, mais importante, autorizou também a aquisição dos créditos de governos estaduais e de suas empresas junto a seus bancos. Com a compra e refinanciamento pela União dessas dívidas, deu-se solução simultânea para dois problemas: bancos e finanças públicas”. (LUNDBERG... In: SADDI..., p. 59).

²¹ As receitas das privatizações estão disponíveis no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil: <www.bacen.gov.br>.

²² Sobre o assunto, consigna Eduardo Lundberg: “Para que uma reestruturação bancária tenha maiores chances de sucesso, o ideal é a recapitalização do banco e a mudança no controle societário e na alta administração da sociedade. Os objetivos de uma reestruturação bancária podem ser alcançados sob diferentes arranjos. São dois os modelos básicos utilizados em reestruturações: o modelo de cisão da parte saudável (*good bank/bad bank*) e o modelo da aquisição (*purchase and assumption*), assumindo-se eventuais prejuízos. Em ambos os casos, minimizam-se as perdas impostas ao sistema financeiro, aos clientes e empregados, permitindo, também, a negociação

instituição em duas partes, uma delas considerada superavitária (ou positiva, com ativos reais potencialmente lucrativos) e a outra subentendida como deficitária (cuja aferição potencial dos ativos não permitisse pressupor a reorganização da atividade).

O modelo adotado foi de cisão *good bank / bad bank*, no qual o segmento interno da instituição que revelasse ativos importantes, ou positivamente relevantes, depois de saneado por meio das operações do Proer, seria transferido a outra instituição financeira, eventualmente até mesmo estrangeiras,²³ a fim de possibilitar a manutenção do exercício da atividade e o menor prejuízo possível aos investidores e poupadores da instituição. Por outro lado, a parte deficiente, cujos saldos contábeis se mostrassem negativos e virtualmente irrecuperáveis, seria submetida aos procedimentos de intervenção ou liquidação extrajudicial, nos termos da legislação regencial.²⁴

A instituição do Proer legitimou a intervenção estatal de forma mais profusa e verticalizada, conduzida pela concretização de instrumentos jurídicos alinhados com o objetivo último de sanear o Sistema Financeiro e sancionar as más práticas de gestão administrativa, utilizando-se mecanismos de ingerência direta nas instituições insolventes, com grande intervenção nos direitos civis/patrimoniais das empresas, consubstanciada, sobretudo, na transferência de ativos positivos a outras instituições²⁵. Do ponto de vista jurídico, apenas com a

do valor intangível do negócio (*goodwill*), que seria perdido com a liquidação”. (LUNDBERG, In: SADDI, p. 49).

²³ “Com o advento da Carta Política de 1988, eis que, em razão do que estatuí o artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficou suspensa a instalação de novas agências de instituições bancárias domiciliadas no exterior, bem como o aumento da participação estrangeira no capital das instituições com sede no País, enquanto não fossem estabelecidas condições específicas mediante lei complementar, com ressalva das hipóteses de autorização resultantes de acordos internacionais de reciprocidade ou de interesse do governo brasileiro. Mais tarde, no entanto, o Presidente da República aprovou a Exposição de Motivos nº 311, de 23 de agosto de 1995, apresentada pelo Ministro da Fazenda, que instituiu diretrizes para a aplicação da ressalva admitida naquele preceito constitucional, assim permitindo a volta da participação do capital externo na indústria bancária do País, especialmente visando à privatização de bancos estaduais e à reestruturação de empresas com dificuldades financeiras ou submetidas a medidas especiais.” (SIQUEIRA *Op. Cit.* In: SADDI, p. 90).

²⁴ “No Proer, o mais importante daqueles programas, o modelo básico adotado era o de uma divisão da instituição que apresentava problemas em parcelas, o *good bank* e o *bad bank*. A primeira parcela, composta pelos depósitos e por ativos que se mostrassem mais interessantes, era adquirida por um terceiro, enquanto a segunda seria objeto de liquidação extrajudicial. A implementação desse mecanismo envolveu, como aliás não é raro que ocorra em matéria de regulação sistêmica, a estruturação de um arcabouço legal adequado (contido, inicialmente, na Medida Provisória instituidora do programa), atribuindo claramente responsabilidades aos administradores das instituições envolvidas e afastando expressamente determinados direitos dos acionistas minoritários”. (YAZBEK, 2009. p. 280).

²⁵ Gentil Corazza sustenta que o Proer “conferiu ao banco central os instrumentos legais de atuação preventiva e de liquidação das instituições insolventes”, representando “um mecanismo de estímulo à reorganização das instituições financeiras, seja mediante fusões, incorporações,

implementação de artefatos legais legitimadores foi possível fortalecer o Banco Central do Brasil para promover, efetivamente e sem fragilidades ou rupturas ulteriores, a mais profunda onda de saneamento e reestruturação das instituições financeiras privadas que não ficou, assim, restrita a aspectos financeiros, mas atingiu inclusive aspectos gerenciais e administrativos.

Não se deve olvidar, no contexto, que “polpudas somas foram gastas pelo Governo Federal, vários bilhões de reais, simplesmente com o desiderato de permitir a sobrevivência das empresas em crise, tornando-as aptas à agregação societária.” (ABRÃO, *Op. Cit.*, p. 368) Residiu talvez, aqui, um dos pontos que se pode considerar mais negativos desse movimento saneador: a utilização de recursos derivados do contribuinte brasileiro para viabilizar o saneamento do Sistema Financeiro. Ainda que a ideia fosse a salvaguarda do conjunto, e não de alguma instituição individualmente considerada, fato é que consideráveis somas de dinheiro público²⁶ foram utilizadas na tentativa de preservar o novo modelo de País que estava sendo implantado (fundado, basicamente, na estabilização monetária e na desvinculação do Estado como monopolizador de alguns serviços públicos). Além disso, muito se questionou a respeito da transparência na utilização dos recursos, bem assim acerca da ausência ou subjetividade de critérios de aporte, em uma análise discricionária do Banco Central.²⁷

É nesse panorama que o sistema recebe outra criação da época, o Fundo Garantidor de Créditos (FGC), concebido como mecanismo exógeno de seguro dos depósitos bancários, limitado a valores prefixados, porém de atuação maturada e ampliada durante os anos que se passaram depois de seu nascedouro, constituindo, hodiernamente, um essencial engenho de proteção ao setor bancário nacional.

cisões, desmobilizações ou qualquer outra forma de reestruturação que lhes possibilite alcançar padrões de eficiência e competitividade”. (CORAZZ, In: SOBREIRA *Op. Cit.*, p. 92).

²⁶ Os números variam e os custos efetivos podem se alterar ao longo do tempo, pois somente ao fim dos processos liquidatórios será possível aferir com exatidão as despesas totais em relação aos créditos pagos. Porém, dados colhidos na Nota Técnica do Banco Central, de junho de 2003, estimam que, ao todo, as operações do Proer custaram R\$ 20,4 bilhões, aproximadamente 2,7% do PIB médio do Brasil em 1995, 1996 e 1997. Até junho de 2003, o saldo sem cobertura correspondia a R\$ 8,5 bilhões. (MAIA *Op. Cit.* Informações constantes no sítio do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2003nt38ReestrutBancBrasilp.pdf>> Acesso em: 10.jan.13.

²⁷ Sobre o tema: “O PROER foi criado com o objetivo claro, mas não claramente divulgado, de evitar a quebra de instituições financeiras brasileiras que mostravam – já em meados de 1995 – uma situação de insolvência que comprometia a saúde do sistema como um todo”. (COSTA, Disponível em: <http://www.fgc.org.br/upload/Academico/FGC_Estrutura_e_Contexto_de_Criacao.pdf>. Acesso em: 11.jan.13.

3 Funcionalidade da intervenção: exogenia do movimento saneador

O FGC tem natureza eminentemente privada e constituição patrimonial decorrente de recursos advindos do próprio Sistema Financeiro.

Paralelamente à atividade prestamista exercida pelo Banco Central do Brasil, concebida como mola injetora de liquidez nos bancos, engendrou-se um instrumento privado de seguro-depósito objetivando a proteção da poupança popular e da própria conjuntura do Sistema Financeiro, pois aumenta os níveis de confiança da estrutura bancária.

É verdade que quando da promulgação da *Constituição Federal* de 1988, em substituição ao modelo de socorro estatal do período de 1974 a 1988, já se pressupunha a criação de um modelo de seguro de depósitos para que não fossem usados recursos advindos dos cofres públicos. Também por conta disso, a *Constituição Federal* de 1988 vetou a utilização das receitas oriundas do Imposto sobre Operações Financeiras para outras fontes que não o próprio Tesouro Nacional, impossibilitando vertê-las às instituições insolventes ou ilíquidas.²⁸

A constituição do FGC deu-se por meio da Resolução nº 2.197, de 31 de agosto de 1995, do Conselho Monetário Nacional, como uma “entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismo de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras”,²⁹ tornando efetiva previsão constitucional para a criação de um fundo ou seguro ao fito de proteger a economia e garantir créditos, depósitos e aplicações até determinado valor, vedando a participação da União.

A Resolução nº 2.211, de 16 de novembro de 1995, do Conselho Monetário Nacional, aprovou o estatuto e o regulamento do FGC, pessoa jurídica de direito privado constituída por prazo indeterminado, sob forma de associação civil sem fins lucrativos, objetivando garantir depósitos à vista, depósitos a prazo e poupança, letras de câmbio, letras imobiliárias e letras hipotecárias, de emissão ou aceite de instituição financeira ou associação de poupança e empréstimo em funcionamento no País.³⁰

A prestação de garantia pelo FGC ocorre nas seguintes hipóteses: (i) decretação da intervenção, liquidação extrajudicial ou falência da instituição; ou

²⁸ Artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal.

²⁹ Artigo 1º da Resolução 2.197 do Conselho Monetário Nacional.

³⁰ Dilatou-se, pois, o estofo de cobertura, pois, até então, “os únicos contratos de depósito segurados eram aqueles vinculados à caderneta de poupança, garantidos até o limite de R\$ 5.000,00, por meio do Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias – FGDLI”. (COSTA, Disponível em: <http://www.fgc.org.br/?conteudo=1&ci_menu=273>. Acesso em: 15.jan.13.

(ii) reconhecimento, pelo Banco Central, do estado de insolvência da instituição que, nos termos da legislação vigente, não estivesse sujeita aos regimes especiais.

A característica inicial de sua criação pressupunha, unicamente, o estabelecimento de um mecanismo de segurança dos depositantes, garantindo-lhes cobertura limitada até o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) contra a mesma instituição ou contra todas as instituições de um mesmo conglomerado financeiro. A ideia inicial era preservar a maioria da população detentora de recursos econômicos, porque, supostamente, os grandes investidores teriam mais facilidade de acompanhar o mercado e de filtrar os sinais de instabilidade. Porém, mais do que isso, a premissa foi proteger a poupança popular com a estabilidade da rede bancária para evitar corridas aos bancos para retiradas, com a consequente geração de crises sistêmicas.

Assim, ao Fundo Garantidor competia garantir a segurança dos depositantes a partir de uma percepção ortodoxa dos sistemas de seguros de depósito existentes. É dizer: divisava-se a sustentação do pequeno poupador, que constitui a maioria da população, preservando, conseqüentemente, o Sistema Financeiro como um todo. Dessa maneira, como acentua Ana Carla Abraão Costa, o FGC tem “uma função complementar e posteriormente substituta ao PROER, cobrindo os prejuízos de depositantes de instituições que não se adequaram, não tiveram acesso ao programa ou simplesmente não tiveram seu problema de insolvência resolvido.” (p. 17)

Juridicamente, utiliza-se o mecanismo da cessão de créditos³¹, por meio do qual o depositante, com o advento da liquidação extrajudicial e o recebimento da importância que lhe fora garantida, cede sua cota-parte ao FGC, que se sub-roga nos direitos de crédito perante a massa liquidanda. Do ponto de vista econômico, o FGC geralmente assume a posição de maior credor da instituição financeira em regime especial, concentrando os focos de negociação dos créditos da massa e viabilizando maior amplitude nas margens de negociação, de modo a facilitar e agilizar o processo de pagamento das dívidas e levantamento da liquidação, minorando os custos de transação e os impactos sociais decorrentes do regime excepcional.³²

³¹ Jairo Saddy, no entanto, aponta que “se esse fundo pertence aos segurados e sua utilização depende apenas da decretação de ato administrativo de liquidação extrajudicial de instituição financeira, não caberia a cessão de créditos, visto que o FGC nada paga em nome do devedor, mas está constituído como se segurador fosse para suprir o pagamento da indenização”. (SADDI, p. 140).

³² Suponha-se que cada credor, pequeno depositante, houvesse de negociar individualmente com o interventor ou liquidante da empresa em situação especial, observando-se, ainda, a difícil obediência aos ditames preconizados pela legislação regente. A avaliação dos pedidos de classificação de créditos, a gradação legal dos valores, a análise e o julgamento dos recursos dos credores habilitados e a prestação de todas as contas ao Banco Central tornam sobremaneira complexo o procedimento de liquidação de uma instituição

No entanto, como observa Ana Carla Costa, “é necessário que a estrutura de recursos tenha flexibilidade suficiente que permita sua atualização e adaptação, podendo, desta forma, acompanhar as mudanças que o contexto econômico exige” (p. 2).

Foi assim que a eficácia dos programas de reestruturação e a inexistência de graves crises financeiras na primeira década do século XXI permitiram que o transcorrer do tempo fortalecesse e solidificasse a atuação do FGC, capitalizando-o com os aportes de recursos das instituições participantes e com uma eficiente gestão patrimonial empreendida pelos Conselhos de Administração e Fiscalização, possibilitando visível ampliação no rol de suas atribuições.³³

Na composição patrimonial atual, conforme balanço de 30/11/2012, o total geral de aplicações financeiras do FGC foi de R\$ 26.606.762.715,93 (vinte e seis bilhões, seiscentos e seis milhões, setecentos e sessenta e dois mil, setecentos e quinze reais e noventa e três centavos), ao passo que o superávit no período de 1º de janeiro de 2012 a 30 de novembro de 2012 estampou a soma de R\$ 2.783.349.939,43 (dois bilhões, setecentos e oitenta e três milhões, trezentos e quarenta e nove mil, novecentos e trinta e nove mil e quarenta e três reais).³⁴

Em razão desses valores, em 24 de maio de 2012 o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução nº 4.087, alterando o Estatuto do FGC. De início, tendo em vista a percepção de que o patrimônio total da Associação estava elevado, minorou-se a contribuição mensal ordinária das instituições participantes para 0,0125% (cento e vinte e cinco milésimos por cento) do montante dos saldos das contas correspondentes objeto de fidúcia, em contrapartida à extensão do limite máximo fixado para a garantia dos depósitos e aplicações financeiras, hodiernamente estipulado em R\$ 70.000,00 (setenta mil reais).

Além disso, expandiram-se as finalidades do FGC para também contribuir para a manutenção da estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e para a prevenção de crises bancárias sistêmicas.

Por essa razão, inseriu-se nas atribuições a possibilidade de contratação de operações de assistência ou de suporte financeiro, incluindo operações de liquidez com as instituições associadas, diretamente ou por intermédio de

financeira. Por conta disso, a unificação da maior parte dos créditos na titularidade de uma única pessoa jurídica facilita a negociação e o pagamento pela massa liquidanda.

³³ “Passados esses anos, o FGC continua com essa mesma classificação, mas se engajou em atividades mais amplas de resolução de quebras. Três experiências bem-sucedidas: a transformação de uma liquidação extrajudicial em ordinária; um acordo prévio de liquidação; solução de uma falência com ressarcimento aos credores, além de várias outras ações em andamento, mostraram que a participação ativa do FGC em projetos de resolução pode significar um avanço expressivo em termos de minimização de perdas para o próprio FGC e soluções mais eficientes do ponto de vista econômico e social”. (COSTA, p. 17).

³⁴ Disponível em: <http://www.fgc.org.br/upload/balancete_p.pdf>. Acesso em: 15.jan.13.

empresas indicadas. Essas operações de salvaguarda financeira das instituições podem ser contratadas, inclusive, com o objetivo de promover a transferência do controle acionário, a transformação, incorporação, fusão, cisão ou outras formas de reorganização societária legalmente admitidas³⁵, tal e qual anteriormente foram operadas nas moções de reestruturação empenhadas nos anos 1995/1997 (*good bank/bad bank*); a diferença, agora, não está na premissa, mas na fonte de recursos que deixa de ser pública e passa a ser privada.

Vale anotar que o aprendizado extraído das operações de salvamento realizadas com apoio no PROER resultou no desenvolvimento de um valioso mecanismo exógeno de estabilização, preservação e saneamento das instituições financeiras em prol da coletividade, sustentado por ideias inovadoras e amparado por eficazes e transparentes modelos de gestão e administração.

Exemplos recentes da atuação do FGC foram as atuações junto ao Banco Santos, no Banco BMD e no Banco Brasileiro Comercial (BBC), com auxílio gerencial, na divulgação de editais de pagamento dos credores e na oferta pública de ações. Igualmente, dentre as funções do FGC, incluiu-se a de executar a administração especial temporária do Banco Cruzeiro do Sul e demais empresas coligadas.³⁶

A atuação mais inovadora, contudo, deu-se no Banco Panamericano S/A, cujo principal acionista-controlador era o Grupo Silvio Santos. Constatado o rombo nas contas da instituição financeira, que poderia afetar severamente a higidez do Sistema Financeiro, acionou-se o FGC, em substituição ao que anteriormente poderia fazer o Estado, por meio do Banco Central, com o uso de recursos públicos, visando a realização de reestruturação patrimonial mediante aporte de recursos à ordem de R\$ 2,5 bilhões, obtidos com seu apoio.

Na época, o controlador encetou tratativas com o FGC objetivando a consecução dos aportes necessários ao atendimento das imposições do órgão regulador. Constituídas as garantias próprias às operações de salvaguarda financeira, notadamente em razão do substancial volume monetário envolvido, o FGC ponderou a presença dos requisitos pertinentes a sua atuação, mormente no tocante à preservação sistêmica do Sistema Financeiro, disponibilizando, então, os recursos com vistas à manutenção do equilíbrio patrimonial exigido.

³⁵ Artigo 4º, parágrafo 1º, da Resolução 4.087 do CMN.

³⁶ Por intermédio dos Atos-Presi n.ºs 1.217, 1.218, 1.219, 1.220 e 1.221, de 04/06/2012, decretou-se, com base no Decreto-Lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, Regime Especial de Administração Temporária (RAET), no Banco Cruzeiro do Sul S/A, CNPJ 62.136.254/0001-99, e em suas empresas controladas, Cruzeiro do Sul S/A Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros – CNPJ 06.227.606/0001-40; Cruzeiro do Sul CORRETORA DE VALORES E MERCADORIAS – CNPJ 04.169.504/0001-90; e Cruzeiro do Sul S/A DTVM – CNPJ 62.382.908/0001-64, nomeando o FGC para executar a Administração Temporária, com base no Artigo 8º, do referido diploma legal.

Segundo se esclareceu em nota divulgada pelo próprio FGC, em 10 de novembro de 2010, “a operação não implicou em nenhum tipo de prejuízo aos clientes e investidores, bem como aos demais acionistas, não importando diluição de suas participações societárias nem afetando o valor patrimonial das ações.”³⁷ Essa intervenção do órgão supervisor, conjugada com a célere atuação do FGC, permitiu que o mercado pouco sentisse os efeitos da crise do Panamericano, evitando desdobramentos que poderiam derivar crises sistêmicas.

Opera-se uma modificação importante no saneamento do sistema, deixando de ser público e passando a ser privado, com regulação do Estado por meio do Banco Central.

Para Jairo Saggi, a instauração de instrumentos de seguro-garantia como fatores de redução dos custos de transação “supre as necessidades informacionais e permite a análise correta da instituição bancária em função da certeza e da segurança que um mecanismo de proteção oferece, especialmente no advento de uma crise.” (p. 145)

Do doutro lado, havia o risco moral, derivado do fato de a garantia de que o FGC pudesse intervir, aumentando a exposição do administrador do banco ao risco. Ao que parece, contudo, esse risco é pequeno porque o próprio banco contribui diretamente para a composição do capital da associação, a ela devendo associar-se compulsoriamente. Além disso, a proteção remanescente dirigida ao poupador ou investidor de pouca monta não é oriunda de recursos públicos, mas de recursos privados, notoriamente mais bem fiscalizados que aqueles. Alberga-se, em última análise, a coletividade, às expensas do mercado bancário, inibindo a utilização de recursos públicos para esse desiderato.

Ademais, os valores cobertos pelo FGC, tanto aqueles pagos aos depositantes quanto os empenhados para permitir a reorganização societária da empresa, não ficam em aberto. A quantia utilizada no pagamento das dívidas de instituições deficitárias gera o direito de reembolso, nos termos do artigo 346, inciso III, do Código Civil. Em adição, a instituição insolvente permanece sujeita à decretação dos regimes especiais pelo Banco Central do Brasil, podendo operar-se a intervenção, a administração temporária e a liquidação extrajudicial, bem como seus administradores, diretores e membros do conselho fiscal permanecem passíveis de responsabilização civil e criminal.

Portanto, o sistema do FGC é mais eficiente e apto a evitar riscos sistêmicos, possibilitando maior desenvolvimento e a preservação das relações econômicas.

³⁷ Disponível em <www.fgc.org.br/upload/notafgc.pdf>. Acesso em: 16.jan.13.

Considerações finais

Na evolução da sociedade, muitas vezes é preponderante o rompimento de paradigmas absolutos de certeza e validade dos atos pretéritos em busca da reconstrução do presente para uma remodelação do futuro. É certo que não se resolvem problemas atuais sob as mesmas perspectivas e sob o mesmo olhar com os quais foram criados. Foi assim que o Brasil inovou positivamente. Ao largo de debates maniqueístas entre o bem e o mal (intervenção *versus* liberalismo), optou-se pela construção de instrumentos jurídicos e econômicos aptos a salvaguardar o funcionamento hígido do sistema financeiro, albergando fontes privadas de recursos em conjugação com a idealização de ferramentas jurídicas legitimadoras da atuação do Estado, por intermédio do Banco Central, garantindo-se não somente o pequeno poupador, mas todo o sistema.

O Estado é o poder regulador, “nele incluídos a autorização para o funcionamento e para o exercício de cargos, o exercício de uma fiscalização permanente e o fechamento de instituições insolventes” (*Ibid idem*, p. 66). Porém, a proteção do sistema se dá por intermédio de um mecanismo custeado com recursos privados, e não com recursos públicos.

Dessa maneira, o modelo saneador se torna mais efetivo, aumenta-se a credibilidade e a confiança no sistema financeiro³⁸, sobretudo porque: (i) garante o reembolso ao pequeno e médio poupador, por meio do seguro-depósito; (ii) cria instrumentos jurídicos aptos a legitimar operações de reestruturação bancária e de reorganização societária; (iii) capitaneia fontes de recursos eminentemente privadas visando a salvaguarda do sistema financeiro, viabilizando as operações de fusão, incorporação e alienação; (iv) mantém, no Banco Central, as funções de regulação normativa, de supervisão microeconômica e de comando operacional dos regimes especiais de intervenção, liquidação e administração temporária; e, por fim, (v) instaura procedimentos jurídicos de punição aos maus gestores, limpando o sistema as instituições que não conseguem se adaptar aos novos moldes de estruturação bancária.

³⁸ São certas as palavras de Arnaldo Wald: “Já se disse que a moeda é o sangue da economia; e o sistema financeiro, seu coração, pois condiciona todas as demais atividades. Não se trata de conceitos puramente econômicos, pois o valor da moeda e o bom funcionamento do sistema bancário dependem da confiança da população. É em virtude da sua credibilidade que a sociedade garante a paz e o progresso”. (WALD, 2010. p. 22).

Referências

- ABRÃO, N. *Direito Bancário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ALLEN, F; HERRING, R. “Banking Regulation versus Securities Market Regulation”. Disponível em: <<http://finance.wharton.upenn.edu/~allenf/download/Vita/0129.pdf>>. Acesso em: 03.dez.12.
- CALADO, L. R. *Regulação e Autorregulação do mercado financeiro: conceito, evolução e tendências num contexto de crise*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2009.
- CARVALHO, F. J. Cardim de. “Regulação Prudencial na Encruzilhada: depois de Basileia II, o Dilúvio?” In: PAULA, L. F. de; OREIRO, J. L. (Org). *Sistema Financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 155-167.
- CORAZZA, G. “Os dilemas da supervisão bancária”. In: SOBREIRA, R. (Org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 82-95.
- COSTA, A. C. A. *FGC ontem e hoje: 1995-2006*. Disponível em: <http://www.fgc.org.br/?conteudo=1&ci_menu=273>. Acesso em: 15.jan.13.
- _____. “Fundo Garantidor de Créditos: estrutura e contexto de criação”. Disponível em: <http://www.fgc.org.br/upload/Academico/FGC_Estrutura_e_Contexto_de_Criacao.pdf>. Acesso em 11.jan. 13.
- COSTA, C. G. *Crises Financeiras na Economia Mundial: algumas reflexões sobre a história recente*. Coimbra: Almedina, 2010.
- COSTA, E. C. D. “Supervisão Bancária: conceitos gerais”. In: SADDI, J. *Intervenção e liquidação no sistema financeiro nacional: 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999, p.71-86
- FRANCO, G. H. B.; ROSMAN, L. A. C. “A responsabilidade ilimitada em instituições financeiras no Brasil: antecedentes, Experiência e Considerações”. In: CARNEIRO, D. D.; BOLLE, M. B. de (Org.). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: nova arquitetura internacional e o contexto regulatório brasileiro*. Rio de Janeiro: LTC, 2010, p. 85-94.
- FREITAS, M. C. P. de. “Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: uma interpretação heterodoxa”. In: SOBREIRA, R. (Org.). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 19-43.
- KAUFMAN, G.; SCOTT, K. “What is systemic risk, and do Bank Regulators Retard or Contribute do it?” Disponível em: <www.independent.org/pdf/tir/tir_07_3_scott.pdf> Acesso em: 13.dez.12.
- LUNDBERG, E. “Rede de proteção e saneamento do sistema bancário”. In: SADDI, J. *Intervenção e liquidação no sistema financeiro nacional: 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999, p. 29-51.
- _____. “Saneamento do Sistema Financeiro: a experiência brasileira dos últimos 25 anos”. In: _____. *Intervenção e Liquidação no Sistema Financeiro Nacional: 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999, p. 52-68.

MAIA, G. V. S. *Op. Cit.* Informações constantes no sítio do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2003nt38ReestrutBancBrasilp.pdf>> Acesso em: 10.jan.13.

NGALAWA, H.; FULBERT, T.; VIEGI, N. *Banking Instability and Deposit Insurance: The Role of Moral Hazard*. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/31329>>. Acesso em: 02.dez.12.

SADDI, J. *Crise e Regulação Bancária: navegando em mares revoltos*. São Paulo: Textonovo, 2001. _____ . *O Poder e o Cofre: repensando o Banco Central*. São Paulo: Textonovo, 1997.

SIQUEIRA, F. J. de. “O Papel do Banco Central no processo de Intervenção e Liquidação Extrajudicial”. In: SADDI, J. *Intervenção e liquidação no sistema financeiro nacional: 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999, p. 87-120.

WALD, A. “Uma nova visão das instituições financeiras”. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo, ano 13, nº 50, p. 19-29, out./dez. 2010, p. 22.

Recebido em: 25/03/2013

Aprovado em: 22/11/2013