

**INSPER INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA**

**LLM – Direito de Mercado Financeiro e de Capitais**

**Ana Paula Corazzari**

**A REGULAÇÃO PRUDENCIAL E “CONJUNTURAL”  
NO MERCADO FINANCEIRO BRASILEIRO NAS CRISES  
BANCÁRIAS (1990-2009)**

**São Paulo**

**2010**

**Ana Paula Corazzari**

**A regulação prudencial e “conjuntural” no mercado financeiro brasileiro nas crises bancárias (1990-2009)**

**Monografia apresentada ao LLM - Direito de Mercado Financeiro e de Capitais do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa como requisito parcial para a obtenção do título de LLM – Master of Laws em Mercado Financeiro e de Capitais.**

**Orientador: Prof. Dr. Jairo Saddi**

**São Paulo**

**2010**

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Ana Paula Corazzari

A regulação prudencial e “conjuntural” no mercado financeiro brasileiro nas crises bancárias (1990-2009)

Monografia apresentada ao LLM - Direito de Mercado Financeiro e de Capitais do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, como requisito parcial para a obtenção do título de LLM – Master of Laws em Mercado Financeiro e de Capitais.

## RESUMO

CORAZZARI, Ana Paula. **A regulação prudencial e “conjuntural” no mercado financeiro brasileiro nas crises bancárias (1990-2009)**. São Paulo: 2010. 98 f. Monografia (LLM) – Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2006.

As crises bancárias são cíclicas no Brasil e no mundo e há unanimidade ao se afirmar que acarretam em grandes impactos na economia.

Sob a ótica jurídica, nota-se que referidas crises possuem estreita relação com a regulação, seja no que tange à regulação que busca a prevenção de desequilíbrios visando à higidez do sistema e proteção dos investidores (regulação prudencial) e à regulação que busca corrigir estes desequilíbrios (regulação “conjuntural”).

Assim, cumpre analisar, a partir do regime estabelecido e respectivo arcabouço legal para a sustentação da regulação financeira, o contexto em que estão inseridos tais poderes e riscos decorrentes das atividades bancárias, a evolução da regulação financeira brasileira e instrumentos de proteção que surgiram a partir de 1990.

Da análise da regulação, há a avaliação do que seriam especificamente crises bancárias e de seus impactos, avaliação das medidas “conjunturais” usualmente adotadas em cenários de crises e perspectivas do futuro com relação ao tema.

Palavras-chave: regulação prudencial; regulação conjuntural; mercado financeiro; crises bancárias

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>Capítulo I – A Ordem Econômica na Constituição Federal e o Sistema Financeiro Nacional</b>	
1.1 - A evolução da ordem econômica na Constituição Federal.....	2
1.1.1 - O liberalismo na Constituição Federal.....	4
1.1.2 - O modelo social democrata.....	5
1.2 - A ordem econômica no Brasil.....	6
1.3 - O Sistema Financeiro Nacional.....	7
1.3.1 - Conselho Monetário Nacional.....	10
1.3.2 - Banco Central do Brasil.....	12
1.3.2.1 – Missão e orientação estratégica do Banco Central.....	14
<b>Capítulo II – Mercado Financeiro e atividade Bancária</b>	
2.1 - Conceito de mercado financeiro.....	16
2.2 - Atividade bancária e regulação.....	17
2.2.1 – Da terminologia regulação X regulamentação.....	18
2.3 - Riscos específicos das atividades bancárias.....	21
(i) risco de liquidez.....	22
(ii) risco de mercado.....	23
(iii) risco de crédito ou risco de inadimplência.....	24
(iv) risco operacional.....	24
(v) risco regulatório ou legal.....	25
(vi) risco fora do balanço.....	25
(vii) risco moral .....	25
(viii) risco sistêmico.....	26
(ix) risco de imagem ou de reputação.....	27
<b>Capítulo III – Regulação Financeira</b>	
3.1 - A revolução da regulação brasileira.....	29

3.2 - Tipos de regulação para o mercado financeiro.....	30
3.2.1 – Regulação Prudencial.....	34
3.2.2 – O acordo de Basiléia no mundo.....	35
3.2.2.1 – O Comitê de Basiléia no Brasil e seu impacto na regulação prudencial brasileira.....	37
3.3 – Análise conjuntural entre a evolução econômica no Brasil e a intervenção do Estado até 1990 – um pouco de história.....	39
3.4 – O perfil da regulação no Brasil após 1990 – os novos instrumentos regulatórios.....	43
3.4.1 – PROER.....	44
3.4.2 - PROES.....	47
3.4.3 – PROEF.....	47
3.4.4 – FGC.....	48
3.4.5 – Central de Risco de Crédito.....	51
3.4.6 – Decretação dos Regimes Especiais e Intervenções.....	52
3.5 – Responsabilidade dos administradores e controladores de instituições financeiras.....	54
3.5.1 – Responsabilidade objetiva ou subjetiva nos regimes especiais.....	54
3.6 – Críticas ao arcabouço regulatório americano.....	56
 <b>Capítulo IV – Crise Bancária</b>	
4.1 - Conceituação de crise bancária e seus impactos.....	57
4.2 – Análise conjuntural entre crise e regulação no Brasil a partir de 1990.....	59
4.2.1 – Banco Nacional e Banco Econômico.....	61
4.2.2 – Banco Banorte e Banco Bamerindus.....	62
4.3 – A crise financeira de 2008.....	64
4.3.1 – Análise da regulação após a crise de 2008.....	66
4.4 – Mediadas “conjunturais” brasileiras na crise de 2008.....	68
4.4.1 – Ampliação do seguro do FGC.....	69
4.5 – Percepção da regulação brasileira após a crise de 2008.....	70
4.6 – Reação mundial após a crise de 2008 – Grupo dos 30.....	71
4.7 – Basiléia – novos passos após a crise.....	74

4.8 – Próximos passos na regulação brasileira – Audiência Pública.....	75
4.9 – Da ciclicidade das crises.....	77
4.10 – Temas para a nova regulamentação do setor bancário – contexto americano.....	79
<b>Capítulo V – Conclusões.....</b>	<b>81</b>
<b>Referências.....</b>	<b>86</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho visa avaliar o impacto da regulação financeira face à crise bancária. Para tanto, pretende-se, inicialmente, analisar a questão da regulação e, posteriormente, apresentar o problema das crises financeiras em determinado período para, ao final, realizar análise prospectiva, focada na avaliação do comportamento e dos impactos decorrentes da regulação financeira no Brasil ante as crises bancárias.

Primeiramente, vale a ponderação de que este estudo contou com o levantamento de trabalho e opiniões de juristas, economistas e historiadores, aqui mencionados, em virtude do entrelaçamento destas matérias, a fim de que se atingisse o resultado pretendido.

Para alicerçar este estudo, faz-se necessária a análise da estrutura do sistema financeiro brasileiro em que se ampara a regulação financeira, a qual “é, em larga medida, prática destinada à administração de riscos decorrentes das atividades do mercado financeiro e de capitais”, riscos estes que se relacionam às assimetrias informacionais e externalidades, como destaca Otávio Yazbek<sup>1</sup>.

Adiante, são descritos os tipos de regulação e classificação verificados na doutrina (regulação sistêmica, regulação de condutas e regulação prudencial) para focar na distinção prática entre regulação prudencial (mecanismo de controle *ex ante*) e a regulação “conjuntural” em face de crises econômicas<sup>2</sup>.

Após o embasamento legal e a mencionada distinção, haverá enfoque na regulação bancária, a qual, em primeira instância, tem o intuito de proteger o consumidor do risco desmedido, bem como garantir eficiência, por meio de redução de custos de transação e maior grau de informação e, ainda, garantir proteção em face da “competição predatória” que se verifica no mercado. Ou seja, ao se avaliar a

---

<sup>1</sup> YAZBEK, Otávio. *Regulação do mercado Financeiro e de capitais*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2007, p. 281

<sup>2</sup> Assim denominados os instrumentos adotados para enfrentar os traumas decorrentes das crises financeiras, bem como para evitar a propagação de seus efeitos.



função deste tipo de regulação, tem-se a busca da estabilidade, eficiência e equidade.

No que tange à regulação prudencial, pode-se definir que o principal elemento a ser focado é a noção de risco (preventivo).

Quanto à regulação “conjuntural”, pouco discutida na doutrina, pretende-se analisar os mecanismos possíveis para corrigir erros e/ou minimizar impactos de crises bancárias. A exemplo, serão analisados os “pacotes” adotados no Brasil desde 1990 e, atualmente, nos Estados Unidos, a proposta do “Grupo dos 30”.

Ainda quanto à questão norte-americana, espera-se um pacote de normas “conjunturais” com intuitos, entre outros, de centralizar a fiscalização das atividades bancárias por meio de um único órgão regulador, redução da concentração excessiva nos sistemas bancários, elaboração de regulação prudencial adequada, autorização para os bancos centrais oferecerem crédito, em caráter emergencial, para instituições não-bancárias etc.

Sob a ótica das crises bancárias, destaca-se o relato do economista Wesley Mitchell<sup>3</sup>, que ao descrever sucessivas crises verificadas nos Estados Unidos, relaciona prosperidade econômica com restrição e atribui, ainda, como uma das principais ferramentas para controle e prevenção de crises, a reorganização do sistema bancário americano, a fim de impedir que crises se transformem em pânico, havendo maior controle sobre o funcionamento da economia monetária.

É sob ótica similar que se pretende abordar a crise, em especial a crise bancária, a qual, como é classificada na doutrina, é estágio anormal numa economia, implicando na venda forçada de ativos com declínio progressivo de seus valores e incorrendo em elevada procura por reserva monetária que não pode ser imediatamente satisfeita.

Adicionalmente, pretende-se estabelecer um paralelo entre a crise norte-americana verificada especialmente no final de 2008 e 2009, no que tange à regulação adotada nos EUA e como este arcabouço normativo poderia impactar a história daquele país positiva ou negativamente.

---

<sup>3</sup> MITCHELL, Wesley C. *Os ciclos econômicos e suas causas*. São Paulo: Editora Victor Civita, 1984, p. 174.

Ao final, será avaliado o papel da regulação financeira em face das crises bancárias, ou seja, em que proporções a regulação bancária previne crises, corrige falhas geradas no mercado, mostra-se cíclica proporcionalmente à ocorrência das crises econômicas, etc. Tal avaliação terá também como intuito responder a questionamentos acerca da avaliação do comportamento da economia brasileira em paralelo ao comportamento da economia americana.

## CAPÍTULO I

### A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

#### 1.1 - A evolução da ordem econômica na Constituição Federal

##### 1.1.1 – O liberalismo na Constituição Federal

O modelo adotado pelas constituições nos séculos XVIII e XIX, fundamentado no pensamento filosófico e político, presente em várias partes do mundo, foi o constitucionalismo liberal, o qual dá prioridade à liberdade do indivíduo e ao direito de propriedade, princípios fundamentais para a burguesia e manutenção do sistema capitalista, como observa Roberta Densa<sup>4</sup>.

Neste modelo, inspirado no liberalismo econômico, defende-se a não intervenção do Estado na economia, seguindo-se a regra do *laisser-faire, laisser-passer* (deixar fazer, deixar passar), em que a ordem econômica decorre de leis naturais, cabendo ao homem, com sua racionalidade, interesse e motivação no mercado, atuar para obter os melhores resultados.

Cuida-se de direitos individuais que traduziam a garantia constitucional da economia capitalista. Assim, verifica-se a garantia plena dos chamados direitos de primeira geração, os quais abarcam, além da ordem política, o absoluto respeito às liberdades individuais, fundamentado na livre iniciativa.

---

<sup>4</sup> DENSA, Roberta. *O princípio da função social do contrato e a Constituição Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2005, p.16.

### 1.1.2 – O modelo social democrata

A partir do século XIX, passou-se a se observar a busca da inserção dos direitos econômicos e sociais, vez que, com o liberalismo exacerbado, o indivíduo não poderia usufruir o direito de ir e vir, livre e permanente, se estivesse à margem da sociedade e, ainda, nas palavras de André Ramos Tavares:

A concepção de estado liberal gerou, em momentos críticos da humanidade, uma situação insuportável, de modo que, mesmo em países de imensa tradição liberal e capitalista, passou-se a admitir a necessidade de intervenção do Poder Público no mercado e na economia, ainda que extremamente restrita ou em setores específicos predeterminados.<sup>5</sup>

Com ensina Roberta Densa, com o fim da Primeira Guerra Mundial e considerando que parte dos países europeus estava destruída pela guerra e precisava se reconstruir, o direito deixou de ser formalista e individualista passando a se ocupar com a justiça e com o social.<sup>6</sup>

Passou-se, assim, a adotar o modelo social democrata, cujas primeiras nações a abordarem temas econômicos e a adotarem este modelo foram México, em 1917 e União Soviética, em 1918.

A Constituição de 1934, social democrata, foi a primeira a inserir princípios e normas sobre a ordem econômica, chamados direito de segunda geração, inspirada na Constituição Alemã de Weimar<sup>7</sup>. Nesta nova ótica, o Estado passa a assumir caráter “assistencial”, por meio de direitos e garantias que têm como objetivo aniquilar as barreiras sociais e exigir presença ativa do Estado a fim de preservar os direitos de primeira geração (direitos fundamentais).

José Joaquim Gomes Canotilho descreve a transposição do Estado Liberal para o Estado Social:

Se o capitalismo mercantil e a luta pela emancipação da sociedade burguesa são inseparáveis da conscientização dos direitos do homem, de feição individualista, a luta das classes trabalhadoras e as teorias socialistas (sobretudo Marx, em *A Questão Judaica*) põem em relevo a

<sup>5</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003, p. 54.

<sup>6</sup> DENSA, Roberta. *O princípio da função social do contrato e a Constituição Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2005, p.19.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 766.

unidimensionalização dos direitos do homem egoísta e a necessidade de completar (ou substituir) os tradicionais direitos do cidadão burguês pelos direitos do homem total, o que só seria possível numa nova sociedade. Independentemente da adesão aos postulados marxistas, a radicação da idéia de necessidade de garantir o homem no plano económico, social e cultural, de forma a alcançar um fundamento existencial-material, humanamente digno, passou a fazer parte do patrimônio da humanidade.<sup>8</sup>

## 1.2 – A ordem econômica no Brasil

Como observado acima, o termo “ordem econômica” foi incorporado ao vocábulo jurídico recentemente, refletindo a idéia de sistema voltado para regulação das relações econômicas em determinado Estado e definindo limites.

Distinção interessante sobre o tema é realizada por Eros Grau, o qual diferencia a ordem econômica (mundo do ser) da ordem econômica (mundo do dever ser), em que:

as relações econômicas – ou a atividade econômica – deverão ser (estar) fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividades econômicas), assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.<sup>9</sup>

O mesmo autor adverte, ainda, quanto à diferenciação entre a Constituição Econômica Estatutária (“orgânica”) da Constituição Econômica Diretiva (“programática” ou “doutrinal”). Na primeira, há a mera definição dos estatutos da propriedade, dos meios de produção, dos agentes econômicos, do trabalho, da coordenação da economia, das organizações do capital e do trabalho, sendo “instrumento do governo” enunciando competências e regulando processos. Já na segunda, mais além, há a definição do quadro de diretrizes das políticas públicas a serem realizadas pelo Estado e pela sociedade, onde “germinam as novas ordens econômicas”, com poder nitidamente transformador.

Assim, diante da segmentação em questão, passa-se a discutir o *dever ser* da ordem econômica, o qual é constituído pelas normas ou instituições jurídicas

---

<sup>8</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 385.

<sup>9</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1998*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 55-56

que têm por objeto as relações econômicas, devendo estar em consonância com a Constituição.

Conforme voto de lavra de Eros Grau<sup>10</sup>, a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema em que a livre iniciativa possui papel primordial. Contudo, esta circunstância não implica na ausência de interferência do Estado em situações excepcionais.

Assim, mais do que simples instrumentos, a Constituição Federal impõe diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Na hipótese do dever de regulamentar o Sistema Financeiro Nacional, como se verificará ao longo deste trabalho, verifica-se a necessidade de o Poder Executivo atuar como implementador de políticas, condutor da estratégia do governo e coordenador da política econômica e não como mero executor de lei.

Consta da Constituição Federal de 1988 um conjunto de diretrizes, programas e fins que devem ser perseguidos pelo Estado e pela sociedade, bem como um capítulo reservado à ordem econômica e financeira, o qual inclui, dentre outros artigos, normas de cunho econômico.

O artigo 170 da Constituição, por sua vez, manifesta a adoção do modelo capitalista de produção, assegurando a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, mediante a valorização do trabalho humano, com a finalidade de assegurar a existência digna e a justiça social.

### **1.3 - O Sistema Financeiro Nacional**

O artigo 192 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40/2003, define que o Sistema Financeiro Nacional será estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, devendo ser

---

<sup>10</sup> STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.512, julgada em 15 de fevereiro de 2006.

regulado por leis complementares, as quais requerem aprovação por meio de maioria absoluta<sup>11</sup>.

A Lei nº 4.595/1964, ordinária e anterior à Constituição Federal de 1988, foi recepcionada pela nova Carta como se lei complementar fosse e, até hoje, permanece regulando a estrutura e funcionamento do Sistema Financeiro Nacional<sup>12</sup>.

Ao relatar o perfil histórico da Lei nº 4.595/64, José Carlos de Assis menciona que tal lei, posteriormente conhecida como “Lei da Reforma Bancária” foi uma das primeiras medidas adotadas pelo então novo governo militar de 1964 e teve como intuito a reorganização econômica por meio do reordenamento do sistema monetário e financeiro nacional<sup>13</sup>.

A Lei nº 4.595/64 resultou de longo processo legislativo iniciado em 1945, com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (“SUMOC”). As discussões sobre a nova lei giravam basicamente em torno de três pontos: (i) a criação de um Banco Central e a distribuição de funções entre este e o Banco do Brasil; (ii) a disciplina das emissões de papel-moeda, justificável em razão do acelerado crescimento inflacionário pós-guerra decorrentes das emissões contínuas do Poder Legislativo, que colocava em risco a estrutura econômica do País; e (iii) a disciplina dos bancos particulares.

Quanto ao âmbito de abrangência desta Lei, seu artigo 17 definiu quais seriam as pessoas jurídicas definidas como “instituições financeiras” e, portanto, sujeitas à Lei:

“(…) pessoas jurídicas públicas ou privadas que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros, as quais deveriam ter autorização prévia do Banco Central para seu funcionamento, quando nacionais, e decreto do Poder Executivo, quando estrangeiras.”

---

<sup>11</sup> A Lei Complementar possui o mesmo processo legislativo da lei ordinária, mas exige aprovação por meio de maioria absoluta, ou seja, “o primeiro número inteiro subsequente à divisão dos membros da casa legislativa por dois”, cf. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 549.

<sup>12</sup> Em alusão à Lei nº 4.595/64, o Ministro Francisco Rezek, do Supremo Tribunal Federal, ao proferir voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1398-0 afirmou: “é certo que a Lei 4.595/1964 – que dispõe sobre o sistema financeiro nacional – foi recebida com força e eficácia de lei complementar pela vigente Constituição.

<sup>13</sup> ASSIS, José Carlos de. *A chave do Tesouro: anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974-1983*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 23.

Adicionalmente, ainda que não definidas como “instituições financeiras”, outras sociedades também passaram a se sujeitar à mesma lei, no que couber, conforme artigo 18, § 1º da Lei nº 4.595/64, quais sejam, as bolsas de valores, as companhias de seguros e de capitalização, as sociedades que efetuam distribuição de prêmio em imóveis, mercadorias ou dinheiro e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por conta própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando nos mercados financeiros e de capitais operações ou serviços de natureza dos executados pelas instituições financeiras.

Da definição legal do artigo 17 da Lei nº 4.595/64, tem-se, portanto, a definição das instituições financeiras e a elas equiparadas, fundamentada em elementos constitutivos e não por suas funções, sem definição precisa do que seria instituição financeira, da qual banco é espécie.

Mais além, como conclui Eduardo Salomão<sup>14</sup>, a definição de instituição financeira dada pelo artigo 17 da Lei nº 4.595/64 é ampla e, se interpretada de forma literal, poucas atividades escapariam da reserva de atividades aplicada às instituições financeiras, vez que muitas das atividades envolvem coleta, intermediação ou aplicação de recursos próprios ou de terceiros. Assim, chegaríamos a interpretações absurdas acerca da abrangência desta lei, dada sua ausência de clareza e excessiva abrangência.

Contudo, sob ótica teleológica, admite-se que o fim visado pelo artigo 17 seria, especialmente, o de estabelecer a atividade privativa de instituição financeira e sua regulamentação, visando (i) reprimir a usura; (ii) proteger a economia popular; e (iii) a regulamentação do crédito e de seu efeito de multiplicador monetário.

Ademais, da análise em questão, conclui-se que, embora não haja definição em sentido estrito, instituição financeira é gênero do qual banco é espécie.

No que tange ao sistema financeiro propriamente dito, a Lei nº 4.595/64 implantou o Sistema Financeiro Nacional, por meio de um sistema financeiro público-institucional, composto pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central, Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, “demais instituições

---

<sup>14</sup> SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 15.



financeiras públicas” e um “sistema financeiro privado”, integrado por instituições financeiras públicas não federais e “demais instituições públicas e privadas”.

Como consequência da definição dos membros destes sistemas e suas respectivas prerrogativas, passa-se a verificar uma estrutura entendida como sistema financeiro, composta por um conjunto de órgãos com dever de atuar de maneira coordenada, a fim de atingir um objetivo comum: “o progresso econômico e social” brasileiro, conforme artigo 2º da Lei nº 4.595/64.

Insta verificar as funções e prerrogativas do Conselho Monetário Nacional e o Banco Central, integrantes deste novo “sistema”, os quais são agentes obrigatórios neste trabalho:

### **1.3.1 - Conselho Monetário Nacional**

O Conselho Monetário Nacional, criado pela Lei nº 4.595/64, veio a substituir o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito e recebeu, como principal atribuição, a formulação da política da moeda e do crédito, devendo operacionalizar as diretrizes do governo federal. É, portanto, órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional.

Quanto à sua composição, o Conselho Monetário Nacional, atualmente, é constituído pelo Presidente do Banco Central, o Ministro do Planejamento e o Ministro da Fazenda, este último no cargo de Presidente do Conselho.

Trata-se de órgão que integra o Poder Executivo central e que, por meio do artigo 4º da Lei nº 4.595/64, recebeu competências privativas divididas em quatro esferas de atuação: monetária, fiscalizatória, judicante e administrativa.

Na esfera monetária, foram atribuídos ao Conselho Monetário Nacional: (i) autorização para emissão de papel-moeda; (ii) dever de estabelecer regras para o Banco Central emitir papel-moeda; (iii) aprovação dos orçamentos monetários elaborados pela Banco Central; (iv) fixação de diretrizes e normas da política

cambial, compra e venda de ouro e operações em moeda estrangeira; (v) disciplina do crédito em todas as suas modalidades e operações creditícias em todas as suas formas; (vi) coordenação de sua política com a política de investimentos do governo federal; (vii) limitação das taxas de juros e quaisquer remunerações e operações sujeitas à lei, assegurando crédito subsidiado a determinadas atividades específicas; e (viii) determinação do percentual de recolhimentos compulsórios das instituições financeiras no Banco Central sobre os depósitos à vista destas instituições.

Sob a ótica fiscalizatória, foi delegado ao Conselho Monetário Nacional: (i) regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos entes subordinados à Lei nº 4.595/64 e aplicação das penalidades ali estabelecidas; (ii) determinar a percentagem máxima de recursos que as instituições financeiras poderão emprestar; (iii) estipular índices e demais condições relativas a encaixes, mobilizações e outras relações patrimoniais; (iv) expedir normas gerais de contabilidade e de estatística para as instituições financeiras; (v) delimitar o capital mínimo das instituições financeiras; (vi) regulamentar as operações de redesconto e empréstimo efetuadas com instituições públicas e privadas; (vii) estabelecer normas ao Banco Central relativas à negociação com títulos públicos e de emissão de entidades em que participe o Estado; (viii) autorizar o Banco Central e as instituições financeiras públicas federais a efetuarem subscrição, compra e venda de ações e outros papéis emitidos por sociedades de economia mista e empresas do Estado; (ix) disciplinar as atividades das bolsas de valores e de corretores de fundos públicos; (x) criar regras para as operações das instituições financeiras públicas para preservar sua liquidez e fixar limites quanto ao recolhimento de excedentes de depósitos ao Banco Central; (xi) definir condições para operações de bancos estrangeiros; e (xii) determinar que o Banco Central recuse autorizações para o funcionamento de novas instituições financeiras.

Sob o aspecto judicante, o Conselho Monetário Nacional, quando da instituição da Lei nº 4.595/64, possuía competência para reconhecer dos recursos de decisões do Banco Central, inclusive com relação à aplicação de penas de multa, suspensão de exercício de cargo e de inabilitação temporária (artigo 4º, XXVI e 44 da Lei nº 4.595/64).

Contudo, com o Decreto nº 91.152/85, foi criado o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRFSN (conhecido como “Conselhinho”)<sup>15</sup>, com a conseqüente transferência de parte da competência judicante do Conselho Monetário Nacional para o CRFSN, cabendo àquele, residualmente, competência para julgar recursos de penalidades por infrações ao artigo 44 da Lei nº 4.595/64. Posteriormente, com a Lei nº 9.069/95, a competência do CRFSN foi ampliada, cabendo a este o julgamento de recursos interpostos contra decisões do Banco Central relativas a penalidades por infração à legislação de câmbio, de capitais estrangeiros e de crédito rural e industrial.

Por fim, quanto às atribuições administrativas, coube ao Conselho Monetário Nacional (i) decidir sobre sua própria organização; (ii) definir a estrutura técnica e administrativa do Banco Central, fixando seu quadro de pessoal; (iii) aprovar o regimento interno e de contas do Banco Central; e (iv) expedir normas e regulamentação para designação de membros e funcionamento das comissões consultivas.

### **1.3.2 - Banco Central do Brasil**

O Banco Central, criado com a Lei nº 4.595/64 e sucessor da SUMOC, foi definido como autarquia federal e órgão executor das normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional<sup>16</sup>, em especial aquelas relativas ao controle monetário e de câmbio, regulamentação das instituições financeiras e monitoramento do investimento estrangeiro no Brasil.

---

<sup>15</sup> Órgão colegiado, de segundo grau, integrante do Ministério da Fazenda, conforme disposto na Lei nº 9.069, de 29.06.95, composto por oito conselheiros nomeados pelo Ministro da Fazenda e que tenham conhecimento especializados no mercado financeiro, sendo um representante do Ministério da Fazenda, um do Banco Central, um da Secretaria de Comércio Exterior, um da Comissão de Valores Mobiliários e quatro representantes das entidades de classe.

<sup>16</sup> Lembrando-se que, até o início da década de 80, o Banco Central dividiu a função de “autoridade monetária” com o Banco do Brasil. Sidnei Turczyn descreve este período como “sistema de duplicidade de autoridades na condução da política monetária que não deu nem autonomia operacional ao Banco Central (que repartia essa função com o Banco do Brasil) (...)”TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 161.

Ao invés de se relacionar todas as funções atribuídas ao Banco Central de forma a reproduzir a letra da Lei, passa-se à distinção de Jairo Saddi, que relata as prerrogativas do Banco Central dividindo-as em três sub-grupos: funções clássicas de bancos centrais, funções típicas e atípicas.<sup>17</sup>

Neste sentido, estabelece o autor quais seriam as funções clássicas dos bancos centrais no mundo, cuja definição possui dois aspectos, a extensão de uso e permanência do tempo, quais sejam: (i) fonte última de moeda para a economia; (ii) banqueiro do Governo; (iii) banqueiro dos bancos comerciais; (iv) supridor de recursos em última instância; (v) guardião e administrador das reservas financeiras; e (vi) regulador das instituições do setor financeiro.

Há, ainda, a distinção entre as referidas “funções clássicas, habituais e próprias” dos bancos centrais daquelas outorgadas por meio de diplomas legais. Assim, classificam-se como funções típicas as operações de poder emissor, de administração de reservas internacionais, da preservação da liquidez do sistema bancário ou operações de assistência financeira ao mercado e de exercício da política monetária através da compra e venda de títulos do Tesouro e de emissão própria. Por exclusão, todas as demais funções atribuídas ao Banco Central seriam classificadas como atípicas.

As funções atípicas referem-se às atribuições legais destinadas ao Banco Central que não relativas à gestão de moeda. A exemplo, estipulou-se ao Banco Central a missão de atuar como (i) “órgão legislativo” na medida em que lhe cabe a redação de normas (circulares, portaria e resoluções) – lembrando que esta função atípica é de profunda relevância para análise do presente trabalho; (ii) função “executiva”, no que tange à cobrança de alguns impostos, como o imposto sobre transações financeiras - IOF, por exemplo; (iii) atribuições “políciais”, relativas à fiscalização do Sistema Financeiro Nacional, investigação de responsabilidade dos administradores das instituições financeiras e, ainda; (iv) funções “diplomáticas”, relativas às ações com os demais bancos centrais do mundo ou organismos internacionais.

Independentemente da classificação de suas funções, tem-se como premissa que o Banco Central, diante de suas atribuições, deve agir como executor

---

<sup>17</sup> SADDI, Jairo. *O Poder e o Cofre. Repensando o Banco Central*. São Paulo: Texto Novo, 1997, p. 198 a 207.

das diretrizes do Conselho Monetário Nacional, órgão máximo da disciplina monetária, como já mencionado acima.

Para fins de definição e introdução ao tema deste trabalho, vale, ainda, ressaltar a distinção entre duas áreas de atuação do Banco Central, quais sejam: o subsistema operativo e o subsistema normativo.

O subsistema operativo é composto por instituições bancárias e intermediárias de recursos, as quais têm como fonte de captação depósitos à vista e aplicações em carteiras de crédito e possuem capacidade de criar moeda, por meio da multiplicação de depósitos bancários e é composto, ainda, por instituições não bancárias que intermedeiam recursos, mas não têm capacidade de criar moeda. Nesta seara, compete ao Banco Central supervisionar todas as atividades destes agentes e elementos do sistema operativo.

Já o Sistema Normativo abrange o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários e o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro. Este sistema compreende a elaboração de regras e normas cogentes destinadas aos agentes financeiros. Em linha com a legislação em vigor, compete ao Conselho Monetário Nacional o poder normativo, cabendo ao Banco Central a execução das decisões daquele órgão, bem como editar circulares a fim de explicitar o conteúdo destas diretrizes, mas “não produzindo o Direito” nesta hipótese. Por fim, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro, nesta leitura, atuaria como “órgão judiciário” deste sistema.

### **1.3.2.1 - Missão e orientação estratégica do Banco Central**

Em outubro de 2009, o Banco Central descrevia, em seu *website*<sup>18</sup>, suas orientações estratégicas vigentes, definidas em fevereiro de 2007: (i) missão: “assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente”; (ii) visão de futuro (2011) – “o Banco Central, por sua atuação

---

<sup>18</sup> Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/?PLANOBC>>. Acesso em: 10 jan.09.

autônoma, pela qualidade dos seus produtos e serviços e pela competência dos seus servidores, será reconhecido cada vez mais como instituição essencial à estabilidade econômica e financeira, indispensável ao desenvolvimento sustentável do Brasil”; e (iii) objetivos estratégicos (2007 – 2011): “(a) assegurar o cumprimento das metas de inflação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; (b) promover a eficiência e assegurar a solidez e o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional; (c) estimular a concorrência no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e o acesso crescente aos produtos e serviços financeiros; (d) assegurar suprimento de numerário, com qualidade e confiabilidade, de forma a garantir o atendimento das necessidades da população; (e) aprimorar o marco regulatório para o cumprimento da missão institucional; (f) aprimorar e fortalecer a comunicação e o relacionamento com os públicos interno e externo; e (g) aprimorar a gestão e a estrutura de governança corporativa da Instituição.”

## CAPÍTULO II

### MERCADO FINANCEIRO E ATIVIDADE BANCÁRIA

#### 2.1 - Conceito de mercado financeiro

O mercado de intermediação bancária ou intermediação financeira é designado mercado financeiro. Neste mercado há a interposição da entidade financeira entre os demais participantes que têm recursos disponíveis e os que necessitam de crédito. No mesmo sentido, ensina Pontes de Miranda que é no mercado financeiro que se desenvolve a atividade bancária por excelência, consistindo na “intermediaridade” a circulação do dinheiro<sup>19</sup>.

Diversamente do que ocorre no mercado de capitais<sup>20</sup>, no mercado financeiro os detentores de recursos não realizam negócios diretamente com aqueles que necessitam de crédito e cabe à instituição financeira assumir, por sua conta e risco, a captação de recurso de terceiros e, por meio de repasse destes recursos, o financiamento àqueles que carecem de crédito.

No repasse em questão, as instituições financeiras podem obter ganho ou *spread*, relativo à diferença entre o custo do dinheiro captado e a remuneração recebida de terceiros pelo empréstimo de recursos, tratando-se da “tradicional atividade bancária”.

---

<sup>19</sup> MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Tributação no mercado financeiro e de capitais*. 2.ed. São Paulo: Dialética, 1999, p. 21.

<sup>20</sup> Por meio do mercado de capitais se dá, diretamente, o trânsito de recursos financeiros do detentor de poupança para o necessitado de financiamento, em que a instituição financeira atua como meio interveniente viabilizando a realização de operações realizadas no mercado de capitais, cujo órgão responsável pela implementação da política do Conselho Monetário Nacional é a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (conforme Leis nº 4.728/65 e 6.385/76).

Há, portanto, viabilização do trânsito entre os participantes do mercado financeiro, nítida função econômica por parte das instituições financeiras, a qual deve se desenvolver de forma ordenada e estruturada.

## **2.2 - Atividade bancária e regulação**

Conforme descrito no início deste trabalho, a respeito da evolução da ordem econômica no Brasil, é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, com as devidas restrições no que tangem às atividades específicas em vista da necessidade de proteção aos interesses da coletividade, como é o caso da atividade bancária.

A atividade financeira é hipótese de atividade cuja exploração cabe à iniciativa privada em regime de livre concorrência, não se tratando de serviço público e não havendo autorização ou determinação, em lei complementar, que atribua tal função ao Estado<sup>21</sup>.

Nos termos da Lei nº 4.595/64, artigo 22, as instituições financeiras públicas são classificadas como “órgãos auxiliares da execução da política de crédito do Governo Federal” e, apenas por meio de atuação excepcional, o Estado possui atuação direta na atividade financeira, a exemplo, o BNDES, o qual é definido como “instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal”, conforme artigo 23 da mesma Lei.

Definida a atuação das instituições financeiras na exploração direta da atividade financeira, deve-se ressaltar que a atividade em questão, em vista de seus riscos, importância e impacto na coletividade possui diversas restrições legais para o seu desenvolvimento.

---

<sup>21</sup> Vide prerrogativas das pessoas autorizadas a explorar atividade financeira na Lei nº 4.595/64, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e, portanto, equiparada a Lei Complementar para tal fim.



Há, no Brasil e no direito comparado<sup>22</sup>, controle estatal tanto quanto ao acesso daqueles que pretendem ingressar no exercício da atividade financeira, por meio de mecanismos de controle de entrada, exigência de capital mínimo, regras quanto à diversificação de empréstimos, controles das atividades, inspeções etc, bem como controle generalizado de suas atividades por meio de órgãos de supervisão e regulamentação.

Vale lembrar que em vista da preocupação global em se manter controles rígidos de risco destas instituições há, a nível global, a atuação do Comitê de Basileia, o qual será objeto de tratamento detalhado a seguir.

Está-se, portanto, diante de atividade necessária e nitidamente regulada, limitada por normas rígidas, controle de acesso e exercício de suas atividades e cujo bem a ser protegido, em última instância, é a confiança do público poupador nas instituições a fidúcia dos agentes econômicos na sua moeda e a certeza jurídica na execução de títulos de crédito, na eventualidade de inadimplência.

Como ressalta Otávio Yazbek, a rigor, a regulação financeira cumpre as mesmas finalidades da regulação de outras atividades econômicas, sendo marcada, porém, por algumas peculiaridades. Aponta, ainda, três objetivos tradicionais para ela: (i) controle das posições de poder no mercado (das situações de monopólio ou de oligopólio, entre outras distorções); (ii) controle e administração das externalidades que podem decorrer das atividades financeiras (risco de contágio e outras questões de ordem sistêmica); e (iii) a proteção dos clientes, dada a assimetria informacional característica de sua relação com as instituições por intermédio das quais operam.<sup>23</sup>

Ainda na visão de Yazbek e de grande parte da doutrina consultada, externalidade e assimetria são as duas principais falhas de mercado, as quais impedem a plena eficácia do mercado financeiro. O primeiro aspecto relaciona-se à capacidade de geração de externalidades decorrentes da peculiaridade das atividades bancárias e da estrutura patrimonial dos bancos e pode ser evidenciado

---

<sup>22</sup> Na obra de Sidnei Turczyn há levantamento das formas de atuação do estado em diversos países do mundo. TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 343 e ss.

<sup>23</sup> YAZBEK, Otávio. *Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007, p. 184.

com relação à estrutura do sistema de pagamentos, probabilidade de corridas bancárias e alta volatilidade do mercado.

Quanto às assimetrias informacionais, há inúmeros exemplos a serem mencionados, tais como a própria natureza das atividades de intermediação, a falta de especialização daqueles que não atuam no mercado e o emaranhado de arranjos e de relações internas nas estruturas de conglomerado.

### **2.2.1 - Da terminologia regulação X regulamentação**

Para que se possa adentrar a questão da regulação, tema principal deste trabalho, faz-se necessário estabelecer a diferença conceitual entre regulação e regulamentação. Mister traçar um breve histórico da regulação e suas justificativas teóricas.

Jairo Saddi, ao discorrer sobre a história da regulação, ensina que esta nasceu da tentativa de controle dos monopólios, em especial no liberalismo, como típica intervenção do Estado moderno na economia e tendo como propósito precípua a proteção dos consumidores contra a imposição de preços de produtos em que a concorrência se dá entre poucos elementos. Atualmente, contudo, a regulação é muito mais abrangente e possui outros propósitos além da proteção aos consumidores.<sup>24</sup>

No que tange à distinção entre os termos regulação e regulamentação, os quais muitas vezes são utilizados como sinônimos, faz-se necessário evidenciar suas especificidades.

De Plácido e Silva traz as seguintes distinções entre regulação e regulamentação, respectivamente:

(...) designa a série de atos e formalidades pelos quais se dispõe ou se ordena o modo de ser ou a forma para a execução de alguma coisa (...)

---

<sup>24</sup> SADDI, Jairo. Regulação X regulamentação. Jornal Carta Forense, segunda-feira, 1 de setembro de 2008. Disponível em: < [www.cartaforense.com.br](http://www.cartaforense.com.br) >. Acesso em: 12 fev.2009

Mas, juridicamente, regulação traz sentido mais amplo que regulamentação. A regulação não se limita à imposição de regras suplementares ou que se dispõem para cumprimento das leis ou aplicação de normas e princípios jurídicos, já instituídos. (...)

(...) a regulamentação, sem se afastar da lei, vem estabelecer a forma ou a conduta de aptidão da mesma lei. Não é, pois, de sua função instituir regra nova, de caráter substancial, nem estabelecer princípio ou regra, divergente da lei regulamentada. O objetivo da regulamentação é o de instituir ou de estabelecer regras práticas ou a prática para a execução da norma legal. (...)<sup>25</sup>

Ao diferenciar os dois termos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta dois conceitos de regulação. O primeiro, relacionado à regulação econômica: “Conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado.”<sup>26</sup>

E, o segundo, para definir regulação no âmbito jurídico: “Conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.”

Já o ato de emitir regulamento, explicitamente previsto na Constituição Federal em seu artigo 84, IV, trata-se de competência privativa do Presidente da República<sup>27</sup>, não sendo, portanto, passível de delegação.

Jairo Saddi, em artigo específico sobre regulamento e poder regulamentar, complementa:

tem-se, pois, que o poder regulamentar pode ser compreendido como a faculdade do Poder Executivo de baixar normas que, segundo Geraldo Ataliba *‘traduzem os seus comandos, sua orientação, seus critérios de direção’* das políticas públicas de sua competência. Mesmo assim, vale ressaltar de pronto que, *‘embora de natureza infralegal, tem o regulamento*

<sup>25</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.694.

<sup>26</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Limites da função regulatória das agências diante do princípio da legalidade*. In: *Direito Regulatório: Temas Polêmicos*. Belo Horizonte: Forum, 2003, p. 29-30.

<sup>27</sup> Artigo 84, IV da Constituição Federal. “Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)”

*a mesma força coercitiva da norma legal, por isso que é editado para sua fiel execução’.*<sup>28</sup>

Portanto, entende-se por regulamento o ato administrativo geral que estabelece regra jurídica. Já a regulação, por sua vez, é preceito de autoridade, de modo que “regular não é ato de regulamentar, e regulamento não se confunde com regulação”.

### **2.3 - Riscos específicos das atividades bancárias**

Sobre os riscos específicos a que as atividades bancárias estão sujeitas, há três fatores que amplificam e tornam o risco das instituições financeiras específico: (i) falhas informacionais; (ii) vulnerabilidade à corrida bancária; e (iii) instabilidade estrutural.

As falhas informacionais decorrem da impossibilidade de os clientes monitorarem as instituições financeiras, dependendo de sinais para avaliar sua solvência. Daí problemas de conhecimento da situação financeira das instituições financeiras podem, entre outras hipóteses, incorrer em “bolhas especulativas”, em vista de ruídos de informação os quais, muitas vezes, levam à corrida bancária.

A corrida bancária, por sua vez, ocorre quando cada cliente retira ou tenta retirar seus depósitos, independentemente de esclarecimentos sobre o ruído em questão buscando proteger seu patrimônio. Esta atitude, muitas vezes irracional e sob a forma de “manada”, causa severos danos ao sistema financeiro.

Como se sabe, nem sempre a corrida bancária se dá em vista de aspecto puramente financeiro. A exemplo, menciona-se o grande volume de saques e transferências dos bancos BMG e Rural quando indiciados na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI em 2005.

---

<sup>28</sup> SADDI, Jairo. Regulamento e Regulação. Jornal Carta Forense, quarta-feira, 1 de julho de 2009. Disponível em:< [www.cartaforense.com.br](http://www.cartaforense.com.br)>. Acesso em: 12 fev.2009

Adicionalmente, ressalta-se a instabilidade estrutural das instituições financeiras ocasionada devido à fragilidade financeira em virtude do descasamento entre os ativos dos bancos.

Para que se possa ingressar no tema sobre crises bancárias, faz-se necessário descrever, de forma objetiva e prática, as tipificações verificadas na doutrina, tanto por juristas como por economistas, de riscos a que as instituições financeiras estão sujeitas. Ainda que nomenclatura e critérios de individualização dos riscos sejam encontrados de formas distintas na literatura, buscou-se trazer as principais características dos riscos, os quais são definidos a seguir.

### **(i) risco de liquidez**

Roberto Luís Troster define liquidez como a qualidade de um ativo transformar-se rapidamente em moeda, sem custos.<sup>29</sup>

Em virtude da natureza das atividades bancárias, as instituições financeiras, por operarem alavancadas, ou seja, por emprestarem mais dinheiro do que possuem em suas reservas, deparam-se com o primeiro risco básico de suas atividades e, nesse sentido, em eventual corrida bancária, instituições financeiras podem se tornar insolventes.

Como define Sidnei Turczyn, o risco de iliquidez decorre, basicamente, da dificuldade de coordenação entre o descompasso de possíveis saques de depósito à vista e a viabilidade de liquidação de ativos, via de regra, composto por créditos de terceiros.<sup>30</sup>

Relaciona, ainda, em ordem decrescente de liquidez, os seguintes ativos pertencentes aos bancos: dinheiro, depósitos no Banco Central, depósitos em outras entidades, moeda estrangeira, títulos públicos e privados, demais empréstimos e bens de uso próprio, lembrando que, exceto os bens de uso próprio, os ativos mais líquidos são os menos rentáveis, razão pela qual os bancos tendem a manter os

---

<sup>29</sup> TROSTER, Roberto Luis. *Os bancos são diferentes? In: CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 288.

<sup>30</sup> TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 64.

níveis de liquidez dentro do mínimo possível para que tenha melhores resultados sobre sua rentabilidade.

Diante deste cenário, verifica-se a dificuldade em se atender a um volume anormal de saques, podendo gerar impossibilidade de liquidação destes ativos ou a negociação destes ativos a um preço desfavorável ao extremo para as instituições financeiras, especialmente em períodos de crise, muitas vezes levando-as à insolvência.

A ausência de mercado secundário para negociação dos ativos dos bancos, a fim de torná-los líquidos a custo praticável, é classificada por Roberto Luís Troster como a “questão dos mercados incompletos” (“*missing markets*”).<sup>31</sup>

O problema dos mercados incompletos, adicionados às assimetrias informacionais (ou falhas informacionais, as quais constituem uma das razões determinantes para as corridas bancárias, implicam na instabilidade estrutural dos bancos.

## **(ii) risco de mercado**

Para Assaf Neto, o risco de mercado relaciona-se com o preço que o mercado estipula para ativos e passivos negociados pelos intermediários financeiros e ensina que este risco “pode ser entendido como as chances de perdas de uma instituição financeira decorrentes de comportamento adversos nos índices de inflação, taxas de juros, indicadores de bolsas de valores, preços de commodities etc”.<sup>32</sup>

Na mesma linha, Mellagi Filho e Ishikawa definem que o risco de mercado é o risco que engloba a mudança no cenário econômico que influencia todas as instituições.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> TROSTER, Roberto Luis. Os bancos são diferentes?.*In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 290.

<sup>32</sup> ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.120.

<sup>33</sup> MELLAGI FILHO, Armando, ISHIKAWA, Sérgio, *Mercado Financeiro e de Capitais*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 209.

E Sidnei Turczyn, por sua vez, subdivide o risco de mercado em quatro grandes grupos: acionário, de câmbio, de juros e de *commodities*.

### **(iii) risco de crédito ou risco de inadimplência**

Trata-se de risco decorrente da possibilidade de o tomador de recursos de uma instituição financeira não honrar suas dívidas no vencimento, influenciando, diretamente, nos balanços do banco credor e possibilidade de captação de recursos no mercado. Ou seja, quanto melhor a qualidade dos créditos contra terceiros, menor o risco de insolvência.

Assaf Neto menciona algumas origens do risco de crédito: (i) não pagamento da dívida pelo devedor; (ii) transações de instrumentos de crédito nos mercados futuros e de opções; (iii) risco legal que envolve o compromisso das partes com a estrutura legal do contrato, legislação do país, entre outras; (iv) risco de país que deriva principalmente de aspectos regulatórios, políticos e econômicos; e (v) carteira de crédito com baixa diversificação elevando o risco pela concentração dos contratos em termos de perfil do devedor, setor de atividade ou região.<sup>34</sup>

### **(iv) risco operacional**

O risco operacional refere-se aos controles dos bancos e erros humanos que podem vir a ocorrer, sejam eles decorrentes de culpa, fraude ou má-fé.

Andrew Cunningham relaciona freqüentes formas de manifestação de risco operacional, a saber, erros de gestão devidos à inexperiência, fraudes ou erros devido a controles pouco firmes, muitas vezes facilitados por sistemas jurídicos pouco eficientes, tecnologia incorreta ou mal utilizada e risco de perda da reputação, que pode decorrer da divulgação de prejuízos em transações ou de investigações em curso envolvendo a instituição.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> ASSAF NETO, Alexandre. Mercado Financeiro. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.130.

<sup>35</sup> CUNNINGHAM, Andrew. *Apud* TURCZYN, Sidnei. O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 69.

#### **(v) risco regulatório ou legal**

O risco regulatório ou legal pode ser interpretado como o risco decorrente de alterações na legislação ou regulação bancária ou mudança de entendimento na jurisprudência que impactem no funcionamento normal da instituição financeira.

Tem-se como exemplo alteração da regulamentação<sup>36</sup>, em 2002, que trouxe impactos para as instituições financeiras e seus investidores a determinação do Banco Central para que os fundos de investimento tivessem seus ativos “marcados a mercado” alterando suas regras contábeis. Esta alteração implicou na desvalorização das cotas desses fundos e na corrida dos investidores para resgatar suas cotas temendo novos prejuízos. Tal ajuste contábil e comportamento do mercado acarretou em desequilíbrio em todo o os sistema relacionado.

#### **(vi) riscos fora do balanço**

Trata-se de obrigações que, por não estarem sujeitas às regras específicas de contabilidade, não são lançadas em balanço, ainda que possam vir a gerar passivos. São exemplos destas operações: os avais, fianças e outras garantias as quais não se enquadram como prontamente exigíveis.

Contudo, ainda que “fora do balanço”, no Brasil, tais operações devem ser incluídas nos limites operacionais em virtude de determinação específica do Banco Central.

#### **(vii) risco moral**

Risco moral ou *moral hazard* reflete a tendência de comportamento dos agentes financeiros de se arriscar proporcionalmente ao aparato de proteção colocado à sua disposição”, estimulando a adoção de estratégias cada vez mais arriscadas.

---

<sup>36</sup> cf. Circular Bacen nº 3086/02.



Verificar-se-á a seguir o reflexo da ausência de regras de coação no “apetite” de administradores e controladores de instituições financeiras para a tomada de decisões que implicam em riscos desmedidos e muitas vezes catastróficos.

### **(viii) risco sistêmico**

O risco sistêmico, foco de constantes discussões e exemplo de crises recentes mundiais, é conceituado por diversos autores, conforme se demonstra abaixo.

Conforme menciona Marcelo Datz, o Comitê de Bancos da Basileia definiu risco sistêmico como sendo aquele em que a inadimplência de uma instituição para honrar seus compromissos contratuais pode gerar uma reação em cadeia, atingindo grande parte do sistema financeiro. Esta definição pressupõe elevada exposição direta entre as instituições, de modo que a falência de qualquer uma inicie um verdadeiro “efeito cascata” sobre o sistema.<sup>37</sup>

Para Fernando J. Cardim de Carvalho, o risco sistêmico seria uma variante do conceito de “externalidade” para a economia. Refere-se à possibilidade de que um choque localizado em algum ponto do sistema financeiro possa se transmitir ao sistema como um todo e, eventualmente, levar a um colapso da própria economia.<sup>38</sup>

Destaca-se que o fenômeno do contágio e do risco sistêmico, contudo, não se esgota na possibilidade de dificuldades de uma empresa do setor se transmitirem para outras empresas do mesmo setor. Há uma segunda dimensão de risco sistêmico, com maior nível de preocupação, relativo à inserção específica do sistema financeiro em uma economia capitalista moderna.

---

<sup>37</sup> DATZ, Marcelo Davi Xavier da Silveira. *Risco Sistêmico e Regulação Bancária no Brasil*. Dissertação de Mestrado Fundação Getúlio Vargas Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)

<sup>38</sup> CARVALHO, Fernando J. Cardim de. O papel do Banco Central no processo de regulação financeira: reflexões a partir do caso Finasa. *In: CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 260.

Trata-se da possibilidade de contágio de problemas do sistema financeiro para a economia como um todo. Isto porque, em condições normais, não há muitos setores da economia cujo eventual desaparecimento seja capaz de levar a economia como um todo a um colapso.

Conforme constatado nesta definição e se verá a seguir, o setor financeiro é nitidamente peculiar, vez que economias podem seguir funcionando quando praticamente qualquer um dentre todos os outros setores sofra um colapso, mas dificilmente poderá fazê-lo se o setor atingido for o setor financeiro, ou mais precisamente o sistema bancário. Ou seja, uma crise no setor bancário tem grandes chances de “contagiar” o resto da economia, arrastando-a consigo para a crise.

Assim, o problema que desafia a regulação e, mais precisamente, seu regulador, é o risco de contágio, isto é, o risco sistêmico criado na atividade do setor financeiro, cabendo à regulação voltar-se para o controle (ou, idealmente, a eliminação) dos canais de contágio de problemas.

#### **(ix) risco de imagem e de reputação**

O risco de imagem ou de reputação é uma das grandes preocupações das instituições financeiras e também pode ser o “estopim” de uma crise bancária, vez que estas, ao trabalharem com recursos de terceiros, devem transmitir ao público em geral sensação de solidez e de segurança<sup>39</sup>.

Referido risco incorre na possibilidade de perdas decorrentes de a instituição financeira ter seu nome desgastado, a exemplo, em razão de veiculação de informação negativa, seja verdadeira ou não, trazendo impactos severos tanto à instituição no mercado diante de seus clientes, clientes em potencial e concorrentes como perante autoridades fiscalizadoras.

Sobre o tema, destaca-se caso recente de ameaça à reputação: o Banco Rural. Criado em 1964, em Minas Gerais, o Banco Rural, em 2005, passou a ser duramente questionado em vista do maior “ponto nevrálgico” de uma instituição, qual seja, sua imagem e credibilidade.

---

<sup>39</sup> Neste contexto, por viverem de credibilidade, a imagem de uma instituição é, senão o maior, um de seus maiores ativos.

Em virtude de uma onda de denúncias de envolvimento com corrupção e, posteriormente, a acusação do Ministério Público de seis de seus executivos por gestão fraudulenta e formação de quadrilha entre 1996 e 2000, antes mesmo de qualquer julgamento sobre sua inocência ou não, inúmeras reações do mercado puderam ser observadas.

Ao passo que foi lançada a “nuvem de desconfiança”, o Banco sofreu, em poucos dias, rebaixamento de sua classificação de risco tanto pelas agências americanas classificadoras Fitch e Moody’s como pela brasileira Austin, todas com a justificativa de que os arranhões em sua imagem poderiam comprometer seus negócios.

Fato este verificado com a suspensão de investimento de dois grandes investidores institucionais: Fundação Petros e Fundação Real Grandeza, os quais alegaram, à época, à Revista Exame, estar revendo suas posições investidas na instituição. 40

É nítido, portanto, que os problemas no sistema bancário ameaçam o resto da economia. O termo “confiança”, como cita Calado, é a palavra que bem define no que consiste o mercado financeiro:

à medida que contratos são transações envolvendo obrigações e direitos a serem exercidos em uma data posterior, a factibilidade e, por conseguinte, o valor desses contratos depende da confiança que se tenha de que, no futuro, serão honrados. <sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> GRADILONE, Cláudio e GASPARG, Malu. *O Rural no meio do escândalo - Envolvido em denúncias, o banco mineiro tem seu rating rebaixado e enfrenta a pior crise de sua história.* (13 jul.2005)

Revista Exame. Disponível em:  
< <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0847/economia/m0079963.html>>. acesso em: 22 jan.2010.

<sup>41</sup> CALADO, Luiz Roberto. *Regulação e Autorregulação do Mercado Financeiro.* São Paulo: Saint Paul Editora, 2009, p.39.

## **CAPÍTULO III**

### **REGULAÇÃO FINANCEIRA**

#### **3.1 - A evolução da regulação financeira**

O mercado financeiro está em constante movimento e as últimas décadas são prova desta evolução. Por conta deste cenário, a regulação da atividade bancária e formas de implementação tiveram de se moldar e mudar, substancialmente, ao longo do tempo.

Até 1980 o sistema financeiro apresentava três características básicas: mercados fechados, com um número de participantes e agentes de intermediação geralmente constante, cada banco possuía atuação limitada em mercados específicos com escopo e atuação limitado em lei (a exemplo da distinção entre bancos comerciais e de investimento) e a maioria destes bancos operava em um único país.

Para fins de proteção da higidez do sistema financeiro, objeto de grande, senão maior, relevância da atuação estatal, verificava-se a adoção de segmentação no exercício das diversas atividades financeiras, adicionalmente ao controle das instituições e nível de suas atividades.

A partir de 1980, em face das diversas mudanças macroeconômicas, inclusive a globalização, os mercados financeiros mundiais sofreram grandes alterações, onde a maioria dos países passou a abrir seus mercados para capitais e instituições financeiras estrangeiras, proporcionando mercados mais voláteis e mais sujeitos a taxas maiores de inflação em função do agravamento do déficit público.

Acrescenta-se a este cenário, o aumento de fluxo no mercado de capitais e evolução tecnológica, que passaram a permitir a rápida troca de dados entre os agentes financeiros, conferindo enorme dinamismo a esse mercado e fazendo com

que os bancos passassem a se preocupar também com questões de eficiência e competitividade.

Vislumbra-se daí um “novo mercado financeiro mundial” com caráter altamente concorrencial, bem como o surgimento de inúmeros produtos, tais como a securitização<sup>42</sup>, desintermediação<sup>43</sup> e criação dos fundos de investimento<sup>44</sup>.

Em virtude deste novo cenário, o setor financeiro passou a ter ainda mais exposição a riscos, justificando-se a crescente intervenção governamental em sua atuação e de forma cada vez mais eficiente, especialmente no que tange à proteção de seus depositantes, prevenção a falências, restrições à concorrência e proteção do sistema como um todo.

### **3.2 - Tipos de regulação para o mercado financeiro**

Inicialmente, há a necessária distinção entre o objeto de estudo da regulação, da supervisão bancária e do monitoramento dos bancos, qual seja: na regulação, tem-se como foco os negócios bancários, na supervisão bancária aponta-se a administração de tais negócios e no monitoramento, a conduta dos agentes quanto aos negócios.

Há que se considerar os objetivos da regulação bancária em relação ao sistema em que está inserida. Entre estes objetivos, merecem destaque: a busca da equidade, da eficiência e da estabilidade, ou seja, para que se evitem crises bancárias, os regulamentos deverão, assim como o próprio sistema, ter como foco

---

<sup>42</sup> A securitização, em breves palavras, é o meio pelo qual, na hipótese mencionada neste trabalho, bancos realizam concessão de empréstimos mediante recebimento de títulos lastreados em outras operações.

<sup>43</sup> A desintermediação reflete formas alternativas de financiamento sem intermediação bancária, a exemplo, consórcios, cooperativas e financiamento, por empresas não financeiras, direto ao consumidor.

<sup>44</sup> A indústria de fundos de investimento é regulada diretamente pela Comissão de Valores Mobiliários, a qual segue as diretrizes do Conselho Monetário Nacional, nos termos da Lei nº 6.385/76. Os fundos de investimento realizam a captação de recursos e realizam aquisição de títulos e valores no mercado financeiro. A maioria dos fundos de investimentos previstos na regulamentação em vigor são especificados na Instrução CVM nº 409/04 e alterações posteriores.

os objetivos em questão, os quais deverão funcionar de forma harmônica e equilibrada.

Nestes termos, para cada um destes objetivos, caberá ao Estado criar um determinado corpo de regulamentos, buscando a estabilidade e solidez dos bancos (agente da política monetária) visando à confiança e proteção de seus depositantes.

Assim, para cada esfera de atuação, deverá corresponder um tipo específico de regulação para o mercado financeiro, quais sejam, regulação prudencial, econômica e concorrencial, as quais têm por finalidade assegurar a estabilidade, eficiência e equidade do sistema financeiro.

Em vista das peculiaridades da atividade bancária, a doutrina passou a estudar as diferentes formas e campos de atuação da regulação, como conjunto de técnicas e métodos dedicados a esta finalidade, cujas definições são expostas abaixo.

Para Jairo Saddi, há três instrumentos clássicos relativos à regulação do sistema financeiro, quais sejam, (i) regulação prudencial; (ii) seguro-garantia de crédito bancário; e (iii) mecanismos prestamista de última instância.<sup>45</sup>

Sob a ótica de Eduardo Luís Lundberg, há seis mecanismos relacionados à rede de proteção bancária: (i) licenciamento de instituições financeiras; (ii) regras prudenciais; (iii) fiscalização; (iv) janela de redesconto; (v) saneamento do Sistema Financeiro Nacional, relacionados a intervenções e liquidações; e (vi) seguro de depósito.<sup>46</sup>

Roberto Luis Troster acrescenta à lista um sétimo mecanismo: a “persuasão moral”, a qual corresponderia à simples aviso, dado pelo Banco Central ou por reguladores competentes, aos responsáveis das instituições financeiras sobre a prática de determinado comportamento.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup>SADDI, Jairo. Crise e Regulação Bancária: navegando mares revoltos. São Paulo, Texto Novo, 2001. p. 173.

<sup>46</sup>LUNDBERG, Eduardo Luís. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. In: SADDI, Jairo (org). Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional – 25 anos da lei nº 6.024/74. São Paulo: Textonovo, 1999, p.36-37.

<sup>47</sup>TROSTER, Roberto Luís. Tese de doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1994, p. 41 ss.

Com pequenas adaptações à definição de Lundberg, Ivo Waisberg fragmenta a fiscalização, mencionando a figura da supervisão, bem como estende ao conceito de saneamento a possibilidade de decretação de regimes especiais.<sup>48</sup>

Thiago Machado Cortez, por sua vez, defende que na regulação bancária verificam-se dois instrumentos básicos: a regulação prudencial e a regulação sistêmica. A primeira teria como objetivo principal a proteção do depositante, de forma a preservar a higidez e solvência de cada instituição financeira, já a segunda, visaria proteger o sistema financeiro como um todo e o depositante individual como consequência indireta.<sup>49</sup>

Em complemento à distinção acima, defende-se que, enquanto a regulação prudencial teria caráter preventivo, pautada em técnicas que visam a minimizar riscos das instituições financeiras, a regulação sistêmica seria o “remédio” utilizado para evitar que um evento sistêmico se transformasse em crise sistêmica.

Sidnei Turczyn, em alusão às distinções relacionadas acima, sugere, como medida de sistematização acerca da atuação do Estado em relação ao sistema financeiro: (i) a adoção do termo “regulação”, abarcando o conceito de “supervisão” e (ii) a divisão em seis formas de atuação do Estado, quais sejam, (a) submissão da atividade financeira ao poder do Estado por razões de política econômica – especialmente com relação à emissão de moeda e controle de fluxos monetários, visando a um sistema financeiro sólido e eficiente; (b) regulamentação bancária – “direito próprio”, assim definido por Sidnei Turczyn, criado pelo Conselho Monetário Nacional e Banco Central; (c) regulação prudencial – classificada como atuação preventiva e a qual será objeto de estudo mais aprofundado a seguir; (d) fiscalização bancária - relativa ao poder de fiscalização outorgado ao Banco Central; (e) regulação sistêmica – definida como atuação do Estado visando a proteger o Sistema Financeiro em face a um evento sistêmico; e (f) regulação concorrencial – relativa ao controle restrito da concorrência entre agentes do sistema financeiro a fim de preservar sua higidez.

---

<sup>48</sup> WAIBSERG, Ivo. *Responsabilidade civil dos administradores de bancos comerciais*. São Paulo: RT, 2002, p. 58-62.

<sup>49</sup> CORTEZ, Thiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p.324-325.

Otávio Yazbek divide a regulação financeira em três campos gerais: regulação de condutas, prudencial e sistêmica.<sup>50</sup>

Cumpra descrever cada uma delas: (i) regulação de condutas ou “transacional” – refere-se às regras aplicadas pelos agentes de mercado, “autorizando ou vedando determinadas práticas ou, ainda, delimitando operações e estruturas de mercado”; (ii) regulação sistêmica - assim classificada por Yazbek como “rede de proteção” para o sistema financeiro e onde se enquadrariam os regimes excepcionais aplicáveis às instituições em crise, os fundos ou seguros garantidores de depósitos, a organização do sistema de pagamentos e o Banco Central como provedor de liquidez; e (iii) regulação prudencial - reconhecida por meio de “regulamentos que estabelecem limites e requisitos preventivos”, cujos exemplos de mecanismos típicos por ele mencionados são: autorização para o funcionamento das instituições financeiras, controles de risco e de adequação patrimonial e atividades de supervisão e envio de informações.

Luiz Roberto Calado, sob a ótica econômica, distingue a regulação por meio de critérios bastante distintos daqueles relacionados acima e proferidos por juristas. Para o autor, quanto à origem, à regulação pode ser planejada (científica) ou reativa (pragmática), sendo que o primeiro modelo seria menos suscetível a erros, já que é amplamente discutido antes de sua instauração.<sup>51</sup>

Já quanto à atuação da regulação, Calado a classifica como direta ou indireta. Na primeira hipótese, se esta tiver papel ativo no estabelecimento ou fiscalização das regras e, na segunda, nos casos em que promova ou guie a supervisão por meio de atuação das áreas de *compliance* e auditorias externas, por exemplo.

Para se fazer um paralelo com a visão de regulação nos Estados Unidos, menciona-se a visão do vice-presidente e diretor de pesquisa do Federal Reserve (“FED”, o Banco Central dos Estados Unidos) David Altig, sobre a maior preocupação que a regulação deve ter: “a regulação deve considerar os quatro C's

---

<sup>50</sup> YAZBEK, Otávio. *Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007, p. 217 ss.

<sup>51</sup> CALADO, Luiz Roberto. *Regulação e Autorregulação do Mercado Financeiro*. São Paulo, Saint Paul Editora, 2009, p.27.



(contágio, concentração, correlação e contexto), que permitem determinar quais os riscos que a falência de uma instituição traz para o sistema financeiro”.<sup>52</sup>

### 3.2.1 - Regulação Prudencial

Do próprio nome, “prudência” implica “na qualidade de quem age com moderação, comedimento, buscando evitar tudo o que acredita ser fonte de erro ou de dano”<sup>53</sup>. Neste exato sentido, o objetivo primordial da regulação prudencial é o de proteger o sistema financeiro (instituições financeiras e participantes deste mercado) de riscos.

Há algumas premissas que devem ser levadas em consideração: (i) os bancos, por sua própria natureza, atuam de forma alavancada e exposta a grandes riscos; (ii) o arcabouço jurídico, ainda bastante polêmico quanto ao tema, conforme se verificará adiante, tende à responsabilização limitada atribuída aos acionistas das instituições financeiras, ou seja, no limite de seu capital (sem prejuízo de eventuais responsabilizações administrativas e penais, além da responsabilidade civil); e (iii) os custos (inclusive sob o aspecto social) da quebra de instituições financeiras supera qualquer custo decorrente de quebras em outros setores da economia.

Em vista dessas premissas, a regulação financeira prudencial tem como principal foco a proteção do pequeno poupador/depositante.

Na leitura de Armando Castelar:

a forma encontrada para contrarrestar esses incentivos perversos é exigir que o banco utilize tão mais capital próprio quanto mais arriscada for a composição de seus ativos; ou seja, que o teto permitido para a sua alavancagem seja tão mais baixo quanto mais arriscados os seus negócios.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Manifestação durante palestra no 4º Congresso Internacional de Mercados Financeiro e de Capitais da BM&FBovespa em Campos do Jordão, em 29 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://aeinvestimentos.limao.com.br/economia/eco33565.shtm>>. Acesso em: 15 set.2009.

<sup>53</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986. p.1410.

<sup>54</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. Notas sobre a Reforma Regulatória do Setor Financeiro. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (org.). *A reforma do Sistema Financeiro Americano*:

### 3.2.2 – O Acordo de Basiléia no mundo

O Acordo de Basiléia é considerado como um norte da regulação prudencial. Em janeiro de 1930, após o *crash* da Bolsa de Nova York, oito países, os quais, Suíça, Alemanha, Bélgica, França, Reino Unido, Irlanda do Norte, Itália e Japão, reuniram-se na chamada Convenção de Haia, com o posterior ingresso dos Estados Unidos no mesmo ano, por meio da Convenção de Bruxelas.

Os representantes destes países decidiram que, por meio de seus respectivos bancos centrais, seria fundado um “banco internacional”, o qual passou a se chamar Bank for International Settlements (“BIS”)<sup>55</sup>, traduzindo-se, Banco de Compensações Internacionais, sediado em Basiléia, Suíça, com o propósito de promover a cooperação entre os bancos centrais e oferecer mecanismos adicionais para operações financeiras internacionais, servindo ainda de *trustee* para compensações financeiras internacionais entre seus membros.

Muitas décadas depois, em virtude da quebra do banco alemão Bankhaus Herstatt em 1974, decidiu-se que o BIS deveria constituir um Comitê de Regulação Bancária e práticas de Supervisão, o qual seria reconhecido posteriormente como embrião do Comitê de Basiléia.

No período de 1974 a 1983, o Comitê atuou em áreas específicas a fim de estreitar brechas na supervisão de bancos estrangeiros comuns a todos os países, aumentando assim a qualidade da supervisão bancária mundial.

Tratava-se de atividades como (i) troca de informações sobre arranjos regulamentares locais de supervisão bancária; (ii) desenvolvimento de melhores técnicas de supervisão; e (iii) criação de parâmetros mínimos de supervisão bancária.

No momento em que se estabeleceram tais diretrizes, definiu-se que o Comitê não seria dotado de nenhum poder formal supranacional, nem de supervisor,

---

*Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

<sup>55</sup> Segundo consta do site <http://www.bis.org/about/index.htm>, trata-se da organização internacional financeira mais antiga do mundo.

nem de regulador, para o sistema financeiro internacional, devendo apenas buscar harmonização entre as várias legislações. O BIS, à época, declarou que suas conclusões não tinham força legal, mas visavam a formular padrões mais amplos de supervisão e recomendar melhores práticas às respectivas autoridades dos países participantes.

O Comitê tinha, então, dois objetivos principais: estabelecer que todos os bancos deveriam ser supervisionados e os bancos centrais deveriam se engajar na tentativa de aperfeiçoar a supervisão bancária, tornando-a cada vez menos reativa, estimulando assim processos eficazes com alto grau de padronização.

Em 1983, em linha com as necessidades que se verificava ao longo das décadas, o Comitê celebrou um documento denominado “Princípios para a Supervisão de Estabelecimentos Bancários no Exterior”, a fim de estabelecer princípios para a supervisão compartilhada de filiais bancárias no exterior e suas respectivas sedes nos países de origem, a fim de minimizar riscos das atividades bancárias.

Pretendia-se assemelhar as normas de controle operacional aplicáveis às instituições financeiras em seus países de origem e criar bases mais uniformes para a análise comparativa das instituições no plano internacional, a qual denominou-se “supervisão consolidada”.

Já em julho de 1988, houve a adoção, pelas autoridades afiliadas ao BIS, de um guia de recomendações denominado “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards” (Convergência Internacional para Mensuração e Adequação de Capital), que estabelecia padrões mínimos de capital e patrimônio líquido em função do nível de risco das operações ativas.

Tal critério passou a ser um dos alicerces do Acordo de Basiléia, definido na mesma época, o qual, além de tal controle, também tinha como foco a mensuração do capital das instituições financeiras e o tratamento dado aos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, cujos títulos deveriam requerer menos reserva de capital em relação aos controles realizados em outros países.

Ademais, o Acordo de Basiléia passou a permitir que o nível de risco determinasse a quantidade de capital a ser reservada contra qualquer exposição em derivativos.

Em junho de 2004, foi proposto o Novo Acordo de Capital da Basiléia (“Basiléia II”)<sup>56</sup>, fixado em três pilares: requisito mínimo de capital; processo de revisão supervisora; e transparência e disciplina de mercado.

No capítulo seguinte, analisar-se-ão as medidas e recomendações de Basiléia em vista da crise bancária de 2008 e 2009 e o comprometimento do Banco Central do Brasil em alinhar-se aos seus novos paradigmas.

### **3.2.2.1 - O Comitê de Basiléia no Brasil e seu impacto na regulação prudencial brasileira**

A fim de adequação aos conceitos estabelecidos internacionalmente, especialmente quanto aos padrões mínimos de capital e ao patrimônio líquido ajustado, foi editada a Resolução nº 2.099/94 pelo Conselho Monetário Nacional e, posteriormente, Resolução nº 2.262/96.

Em virtude desta primeira Resolução, as instituições financeiras passaram a ter que observar limites fixos de capital e para empréstimo conforme a proporção de ativos de cada banco, retendo o patrimônio líquido ajustado em valor compatível com o grau de risco das operações ativas<sup>57</sup>.

Adicionalmente, aprovaram-se, nesta resolução, as condições relativas ao acesso ao Sistema Financeiro Nacional, bem como os critérios relativos à instalação de dependências bancárias. E, neste sentido, estas e outras regras relativas ao controle de risco de crédito passaram a ser impostas.

Contudo, em vista das crises financeiras a que o país vinha sofrendo, o Banco Central passou a se preocupar com as questões relativas ao risco de

---

<sup>56</sup> Disponível em: <[www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/bcbs107.pdf](http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/bcbs107.pdf)>. Acesso em: 18 out.2009.

<sup>57</sup> SADDI nos ensina que o cálculo do valor do patrimônio líquido exigido em função do risco das operações ativas se dá mediante a multiplicação do ativo ponderado pelo risco, resultando no total do produto dos títulos do ativo circulante realizável a longo prazo pelo fator de risco correspondente. SADDI, Jairo. *Crise e Regulação Bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo: Texto Novo, 2001, p.108.

mercado e, para tanto, estabeleceu regras relativas à exposição cambial e especificou limites de capital mínimo para a taxa de juros.

Ademais, por meio da Resolução nº 2.606/99, fixou-se o limite total para exposição em ouro e em ativos, bem como passivos referenciados em variação cambial, vedando que tais posições sejam superiores a 60% do patrimônio líquido ajustado e, com a Resolução nº 2.972/00, foi incluída a parcela representativa deste valor para cobertura do risco em mercados voláteis decorrentes da variação das taxas de juros no cálculo do patrimônio líquido exigido.

Conforme notícia de outubro de 2009<sup>58</sup>, o Banco Central anunciou o adiamento, de seis meses a um ano, dos prazos para a implementação de regras de requerimento de capital previstas no Basileia II.

A prorrogação seria por conta da crise, que desencadeou uma rediscussão global das normas de requerimento de capital, afirmou a jornalistas o chefe do Departamento de Normas do BC, Sérgio Odilon.

Assim, conforme informado, o prazo para que os bancos interessados comecem a ser autorizados a adotar modelos internos para apurar o requerimento de capital para risco de mercado passou do final de 2009 para o final do primeiro semestre de 2010 e os prazos para a adoção de modelos internos para apurar requerimento de capital para riscos de crédito e operacional passaram para o final de 2012 e o final de 2013, respectivamente.

Esses modelos internos permitirão aos bancos adotar parâmetros mais sofisticados de requerimento de capital, com maior sintonia com o risco de cada tipo de operação.

---

<sup>58</sup>Disponível em:

<[http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200910292132\\_RTR\\_1256851963nN29383180&idtel](http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200910292132_RTR_1256851963nN29383180&idtel)>. Acesso em: 29 out. 2009.

### **3.3 – Análise conjuntural entre a evolução econômica no Brasil e a intervenção do Estado até 1990 – um pouco de história.**

Ainda que a estruturação do Sistema Financeiro Nacional, como referido no início deste trabalho, tenha se dado em 1964, a história brasileira já contava, neste período com diversos cenários de crises, intervenção estatal e “bolhas especulativas”. Passa-se a descrever, brevemente alguns aspectos do nosso sistema financeiro e da regulação vigente.

A chegada da família real portuguesa ao Brasil foi contemporânea ao início do desenvolvimento das estruturas financeiras locais, criação da primeira seguradora no país e primeiro Banco do Brasil, com fundo de capital autorizado de mil e duzentos contos de réis.

A idéia da criação do Banco do Brasil – com características comerciais e também de banco central, portanto, com autoridade para emitir moeda – veio de D. Rodrigo Domingos de Sousa Coutinho, nobre, militar e político que veio com a família real para o Brasil. D. Rodrigo atribuía às instituições de crédito um importante papel modernizador na economia. Na ocasião, o Banco do Brasil foi o terceiro banco emissor do mundo. Havia a experiência do Banco da Inglaterra e do Banco da Suécia.<sup>59</sup>

Esta primeira instituição, dotada de excessiva intervenção governamental, foi extinta em 1829 e, em 1833, tentou-se estabelecer o segundo Banco do Brasil, o qual também não rendeu frutos, sendo que, apenas em 1845, foi constituído um novo banco, o qual perdurou até a proclamação da República.

Neste período surgiram novas instituições financeiras e o primeiro arcabouço legal para as atividades bancárias surgiu por meio do Código Comercial de 1850 com dois artigos que disciplinavam o tema.

As novas instituições eram autorizadas a emitir títulos que funcionavam como meios de pagamento, os quais, em circulação excessiva e desenfreada

---

<sup>59</sup>FERREIRA, Alcides. *Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos – um marco institucional na história da economia no Brasil*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)>. Acesso em 23 jan. 2010.

levaram a problemas diversos, especialmente redução de liquidez, e à promulgação da “Lei dos Entraves”, em 1860<sup>60</sup>.

Com a nova legislação, houve limitação da liquidez monetária proibindo que bancos privados emitissem vales se não se mostrassem capazes de reembolsá-los em ouro. Como explicita Elisa Müller, apenas o Banco do Brasil e suas filiais tiveram essa autorização, o que demonstra que, incapaz de eliminar a pluralidade, o Governo procurou cerceá-la. A “Lei dos Entraves”, portanto, abalou o sistema bancário carioca, sendo que o Banco Comercial e Agrícola e o Banco Rural e Hipotecário perderam seus direitos de emissão. Houve uma forte retração da liquidez, seguida da alta das taxas de juros e da falência de casas bancárias.<sup>61</sup>

O Banco do Brasil teria tentado intervir na crise e concedeu empréstimos à Casa Souto, que acumulou uma dívida de 22 mil contos de réis, o que correspondia à metade do capital do Banco do Brasil, ultrapassando os limites do socorro tecnicamente possível.

Segundo o historiador Carlos Gabriel Guimarães<sup>62</sup>, a crise comercial e bancária de 1864, conhecida como a Crise do Souto, nome esse relacionado com a bancarrota da Casa Bancária Antônio José Alves do Souto & Cia, constituiu-se no ápice de uma situação de crise, que vivia a Praça Comercial do Rio de Janeiro desde 1860.

Diante dessa situação financeira a Sociedade dos Assinantes da Praça do Rio de Janeiro (posteriormente denominada Associação Comercial do Rio de Janeiro) lançou um apelo em 12 de setembro de 1864 ao Imperador, para que o governo imperial tomasse providências:

---

<sup>60</sup> O mercado financeiro, em meados do século XIX, é liderado, na Corte, por portugueses e por banqueiros favoráveis ao liberalismo econômico, como Mauá, cuja escola prioriza os princípios do capitalismo inglês. Os conservadores, por sua vez, em sua maioria, inimigos de Mauá, liderados pelo Barão de Uruguaiiana e pelo Visconde de Itaboraí, desfavoráveis à iniciativa privada no Brasil, criam a Lei Nº 1.083 (denominada de Lei dos Entraves), de 22 de agosto de 1860, a qual prevê, dentre outras medidas, a instalação das Caixas Econômicas do Império, com o intuito de impedir o crescimento das casas privadas de poupança e crédito.” LEAL, Ana Regina Barros Rego. Comunicação, identidade e imagem corporativas: O caso da Caixa Econômica Federal. Disponível em: <[www.alaic.net/VII\\_congreso/gt/gt\\_12/GT12-4.html](http://www.alaic.net/VII_congreso/gt/gt_12/GT12-4.html)>. Acesso em 23 jan.2010.

<sup>61</sup> MULLER, Elisa. Moedas e bancos no Rio de Janeiro do Sex. XIX, Disponível em <[www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/moedas\\_e\\_bancos\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_no\\_seculo\\_xix.pdf](http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/moedas_e_bancos_no_rio_de_janeiro_no_seculo_xix.pdf)>. Acesso em 23 jan.2010.

<sup>62</sup> GUIMARÃES, Carlos Gabriel. *A Guerra do Paraguai e a atividade bancária no Rio de Janeiro no período 1865-1870: o caso Banco Rural e Hipotecário do Rio de Janeiro* - Departamento de História da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <[www.historia.uff.br/artigos/guimaraes\\_guerra.doc](http://www.historia.uff.br/artigos/guimaraes_guerra.doc)>. Acesso em 24 jan.2010.

‘Senhor: A comissão da Praça do Comércio vem respeitosamente trazer ao conhecimento do governo de Vossa Majestade Imperial o estado calamitoso em que se acha esta praça, em conseqüência da catástrofe comercial ocorrida no dia 10 corrente (setembro), pela suspensão que fez dos seus pagamentos a casa bancária de Antonio José Alves Souto & Cia.

O pânico que sobre o público produziu este acontecimento não se pode bem descrever mas pode ser avaliado por todos quantos conhecem a importância desta casa, a grande quantidade de depósitos que tem em si e o entrelaçamento em que se acha com todos os bancos e principais casas de comércio desta praça.

O susto e a desconfiança tornaram-se gerais e o resultado foi correrem os portadores de títulos, não só desta casa como de outras, a exigirem das mesmas o embolso imediato deles.

(...) Não são, porém, somente estes os males que acarretou a referida catástrofe. Teve ela como imediato resultado paralisar o crédito, suscitar uma desconfiança geral, e fazer pairar sobre todas as casas comerciais, que em grande número se acham ligadas com a mencionada casa bancária, uma ameaça de se verem arrastadas na mesma catástrofe. Quem pode prever até onde chegarão as conseqüências deste acontecimento?

(...) A comissão desta praça, confiada no zelo que Vossa Majestade Imperial sempre se mostra possuído pelo bem do país e no interesse que lhe merece tudo quanto diz respeito à prosperidade e grandeza do Império aguarda tranqüila as medidas que prover ao Governo Imperial tomar para salvar esta praça da formidável crise por que está passando”.<sup>63</sup>

Em 1890 ocorre a crise do “encilhamento”, em virtude da emissão desenfreada de títulos e conseqüente estouro da bolha especulativa dali criada, verificando-se escassez de base monetária incapaz de honrar os títulos lançados ao mercado e, assim, o governo passou a restringir a emissão de títulos pelos bancos a determinadas regras. Após, estabeleceram-se mecanismos e políticas estimuladoras

---

<sup>63</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Comissão de Inquérito sobre as causas da crise na praça do Rio de Janeiro. Relatório da comissão encarregada pelo governo imperial por avisos do 1º de outubro a 28 de dezembro de 1864 de preceder a um inquerito sobre as causas principaes e accidentaes da crise do mês de setembro de 1864.* (a grafia é da época). *Apud*: GUIMARÃES, Carlos Gabriel. *A Guerra do Paraguai e a atividade bancária no Rio de Janeiro no período 1865-1870: o caso Banco Rural e Hipotecário do Rio de Janeiro* - Departamento de História da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <[www.historia.uff.br/artigos/guimaraes\\_guerra.doc](http://www.historia.uff.br/artigos/guimaraes_guerra.doc)>. Acesso em 24 jan.2010.



para a criação de novas empresas e emissões que deflagraram e nova “bolha especulativa” e grave crise conseqüente.

Como ato de repressão à crise, coube ao governo acabar com a faculdade de emissão dos bancos e recolher a moeda em circulação, mas, apenas em 1920, originaram-se os primeiros instrumentos de intervenção pública no setor financeiro de fato, quando se criou a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, a Inspeção-Geral de Bancos e a Câmara de Compensação.

Já em 1940 foram criados o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia. Em 1945, criou-se a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), a qual dividia funções com o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional. A Sumoc passou a supervisionar e coordenar as políticas monetárias e bancárias, o Banco do Brasil a atuar como agente financeiro do governo ao Tesouro Nacional, coube o poder de emissão de moedas, cenário que perdurou até 1964.

A partir de 1960, leis específicas passaram a disciplinar o sistema financeiro, a exemplo, Lei nº 6.024/74, que passou a dispor sobre os regimes de intervenção e de liquidação extrajudicial e o Decreto-lei nº 2.321/87, que instituiu o Regime de Administração Especial Temporária (RAET) para as hipóteses de má administração.

Alguns bancos, neste período também sentiram a crise bancária de perto, entre eles o Banco Halles e o Banco União Comercial, em 1974, e Banco Econômico, em 1976, como lembra José Carlos de Assis<sup>64</sup>.

Com a Crise do Petróleo, até o início dos anos 1990 o Brasil viveu um período prolongado de instabilidade monetária e de recessão, com altíssimos índices de inflação (hiperinflação) atrelados com arrocho salarial, aumento da dívida externa e crescimento baixíssimo.

---

<sup>64</sup> ASSIS, José Carlos de. *A chave do Tesouro: anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974-1983*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 63 a 88.

### 3.4 – O perfil da regulação no Brasil após 1990 - os novos instrumentos regulatórios

Passa-se a realizar levantamento histórico de atuações relevantes da regulação brasileira, bem como suas respectivas causas e/ou conseqüências e, para efeito de corte, será considerado somente o período a partir de 1990.

Apelidada como “herdeira da década perdida”, a década de 1990 foi regida pela inflação, fracasso dos Planos Collor I e II e conseqüente crise política que se sucedeu nesse período.

Jairo Saddi classifica o cenário financeiro de 1990 como “rerregulação”<sup>65</sup>, expressão relativa às técnicas regulamentares de supervisão prudencial a partir do que ainda é aproveitável na normatização existente. Surgia, como relata, uma crescente complexidade eivada de tendências regulamentares de cunho modernizante, mas não necessariamente liberalizante, em que o papel do Estado e da autoridade monetária se transmutam dramaticamente.

Com o Plano Real, em 1994, criou-se uma âncora cambial em que o Brasil voltou a operar no mercado internacional e ingressou no rol das economias emergentes de modo que as estrutura de regulação financeira passaram a refletir este momento.

Inicia-se um período de reformulação das estruturas de regulação, por meio de atualização das estruturas obsoletas e criação de medidas de saneamento necessárias em virtude de fragilidades que eram evidenciadas ao longo deste novo cenário econômico.

Vale lembrar que o Plano Real trouxe o fim da inflação e, com ele, os bancos deixaram de auferir grande fontes de suas receitas: o *floating*. Constatou-se a fragilidade da maioria das instituições financeiras adicionada à incontestável necessidade de se aprimorar o sistema financeiro nacional, incorrendo na implantação de aprimoramentos no regime de mercado, em especial sob a forma de regulação prudencial e sistêmica.

---

<sup>65</sup> SADDI, Jairo. Autonomia do Banco Central. São Paulo, 1996. (extraído no Depto. De Direito Econômico e Financeiro) p. 295.

Como relata Ivo Waisberg<sup>66</sup> o governo foi forçado a tomar medidas emergenciais e reformular este sistema, vez que, em 30/06/94 existiam 78 instituições sob regime especial, sendo 11 bancos. Após 01/07/94, foram submetidos a regime especial 205 instituições, sendo 52 bancos.

Neste novo cenário e em virtude da dificuldade em se resolver casos mais graves, especialmente em casos de intervenção e liquidação dos bancos, foram criados mecanismos que permitissem a reestruturação dessas instituições, consoante se verificará abaixo.

### **3.4.1 - PROER**

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (“PROER”), por meio da Medida Provisória nº 1.179/95, posteriormente convertida na Lei nº 9.710/98 e pela Resolução 2.208/05. O PROER destinava-se às instituições do setor privado e visava a “assegurar liquidez e solvência ao referido Sistema e a resguardar os interesses dos depositantes e investidores”.

A edição desta norma estava alinhada com as prerrogativas definidas ao Conselho Monetário Nacional na Lei nº 4.595/64, artigo 4º, VI e XVII, a saber: “disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras” e “regulamentar, fixando limites, prazos e outras condições, as operações de redesconto e de empréstimo, efetuadas com quaisquer instituições financeiras públicas e privadas de natureza bancária”.

A norma em questão foi iniciativa do então presidente do Conselho Monetário Nacional e, em conjunto com a Medida Provisória nº 1.179, tinha como principais metas (i) estabelecer linhas especiais de crédito para equilibrar a estrutura

---

<sup>66</sup> WAISBERG, Ivo. Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos Comerciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 61.

de ativos e passivos da instituição beneficiária e lhe conceder liquidez; (ii) liberação de recursos da reserva monetária para aquisição, pela instituição que quisesse absorver outra, de títulos emitidos pela instituição a ser absorvida; (iii) flexibilização de limites operacionais das instituições financeiras; e (iv) tratamento fiscal diferenciado e mais benéfico para as despesas decorrentes da reestruturação e para as perdas dela decorrentes.

Conforme descrito pelo próprio Banco Central<sup>67</sup>, o PROER veio para ordenar a fusão e incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo Banco Central:

Sua chegada, logo após a crise do Econômico, o 22º banco sob intervenção/liquidação desde o real, implantado em 1º/7/94, não deixa de ser, entretanto, uma forma do governo antecipar-se a outros problemas, e facilitar o processo de ajuste do SFN. Com o Proer, os investimentos e a poupança da sociedade ficam assegurados. Há uma adesão incondicional ao mecanismo de proteção aos depositantes, introduzido pelas Resoluções 2.197, de 31/8/95, e 2.211, de 16/11/95, do CMN, evitando que futuros problemas localizados possam afetar todo o sistema, com reflexos na sociedade brasileira.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 1.182, em 17/11/95, outorgou ao Banco Central o aparato legal apto a conduzir o sistema financeiro a um novo modelo, cabendo a este deixar no sistema somente as instituições que tiverem saúde, liquidez e solidez.

Com base nesta autorização explícita, o Banco Central ganhou competência formal para agir preventivamente com mais eficiência, passando a transformar em exigência aquilo que somente usava a título de sugestão. Na definição do ministro da Fazenda, Pedro Malan, à época, a Medida Provisória nº 1.182, ao ampliar o leque de poderes do Banco Central, possibilitou o fortalecimento do sistema financeiro e proteção dos depositantes. Segundo o ministro, o país passaria por um processo de reorganização societária no segmento financeiro da Economia.

Ainda conforme descrito no *website* do Banco Central, a esse respeito, os jornais do dia 19/11/2009 trouxeram o pensamento do então vice-presidente do Federal Reserve Board (o Fed - o Banco Central americano), Marvin Goodfriend: “é

---

<sup>67</sup> Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/?PROER>>. Acesso em: 18 out.2009.

muito importante montar um sistema preventivo de crises antes que os problemas aconteçam”. Sua afirmação é sustentada num simples fato: os contribuintes dos Estados Unidos já gastaram US\$ 25 bilhões para socorrer o sistema de poupança e empréstimo do país. Mas a previsão do governo é que o problema somente será resolvido com o aporte de mais US\$ 100 bilhões.

Na mesma linha, defenderam o caráter preventivo do PROER os ex-ministros Mário Henrique Simonsen e Ernane Galvêas. Para Simonsen, o Banco Central necessita ter elementos que “forcem os bancos a se corrigirem”. Lembra ele que o Federal Reserve estabelece nota para cada instituição, de um (empresa em situação de normalidade) a cinco (empresa com elevado grau de risco). Os bancos que recebem nota cinco são obrigados a apresentar imediato plano de reestruturação.

Para Galvêas, países como Venezuela, Argentina e México enfrentaram graves problemas com bancos falidos e “há precedentes e o BC quer evitar que isso venha a acontecer no Brasil”.

Nesse sentido, o PROER foi estabelecido para evitar impactos orçamentários, prevendo a liberação de recursos originados da reserva de mercado. Adotou-se o modelo conhecido como *good bank bad bank*, em que uma instituição do mercado adquiria a parte saudável da estrutura de ativos e passivos de uma instituição financeira em crise (*good bank*) e seus créditos duvidosos e ativos de menor liquidez (*bad bank*) eram destinados à gestão pública.

Sabe-se que o PROER consumiu mais de R\$ 20 bilhões e foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito<sup>68</sup>. Contudo, esta Comissão entendeu que o PROER evitou uma crise bancária de grandes proporções e do “efeito dominó” que a quebra de alguns destes bancos geraria em relação aos bancos saudáveis à época.

A implementação do mecanismo em questão envolveu a estruturação de um arcabouço legal adequado, atribuindo claramente responsabilidades aos administradores das instituições financeiras e afastando determinados direitos de acionistas minoritários.

---

<sup>68</sup> A CPI foi realizada em 2002, e teve como relator o Deputado Alberto Goldman, o qual declarou, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* (05.04.02) que “Não se justificaria o uso do programa quando a quebra de um banco não possa afetar o sistema como um todo”.

### 3.4.2 - PROES

O segundo programa emergencial, criado em 1996 por meio da Medida Provisória nº 1.514/96, fruto de medida legislativa, foi denominado Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (“PROES”), que tinha como alvo os bancos públicos estaduais.

Uma das metas do programa era de retirar os bancos estaduais da gestão de governos “financeiramente irresponsáveis” e seus resultados mais significativos foram as privatizações do Banco do Estado do Rio de Janeiro e do Credireal, o qual pertencia ao governo de Minas Gerais, a renegociação das dívidas do Estado de São Paulo junto ao Banespa (seguida de sua posterior privatização), bem como alterações de determinadas práticas adotadas por outros bancos estaduais então consideradas como prejudiciais.

Em notícia publicada em *O Estado de S. Paulo* em 22/10/2002, assim reproduzida por Sidnei Turczyn<sup>69</sup>, apurou-se como balanço dos resultados do PROES que dos trinta bancos estaduais, apenas cinco não foram privatizados: dez foram privatizados, nove foram extintos ou liquidados e um foi transformado em agência de fomento.

### 3.4.3 - PROEF

Posteriormente criou-se o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (“PROEF”), o qual apenas se implementou em 2001.

---

<sup>69</sup> TURCZYN, Sidnei *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 215

### 3.4.4 - FGC

O Fundo Garantidor de Créditos (“FGC”) foi instituído pela Resolução Bacen nº 2.197/95, neste caso igualmente amparado pela Lei nº 4.595/64, a qual “autorizou a constituição de uma entidade privada sem fins lucrativos destinada a administrar mecanismos de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras”.

Por meio da Resolução nº 2.211/95, aprovaram-se o estatuto e regulamento do Fundo Garantidor de Crédito, com o intuito de que este pudesse prestar garantia de créditos contra instituições dele participantes nas hipóteses de decretação, intervenção liquidação ou falência e, ainda, do reconhecimento, pelo Banco Central, de sua insolvência.

O Fundo Garantidor de Crédito possui, até hoje, caráter privado, sendo constituído sob a forma de “associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado”, mantendo-se por meio das contribuições das instituições financeiras.

São funções institucionais assumidas pelo FGC: proteger o pequeno poupador, promover a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e evitar a crise bancária sistêmica.

Conforme descrito no *website* do Fundo Garantidor de Crédito, são objeto da garantia proporcionada pelo FGC os seguintes créditos: depósitos à vista ou sacáveis mediante aviso prévio, depósitos em conta-corrente de depósito para investimento, depósitos de poupança, depósitos a prazo com ou sem emissão de certificados, depósitos mantidos em contas não movimentáveis por cheques destinadas ao registro e controle do fluxo de recursos referentes à prestação de serviços de pagamento de salários, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares, letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias e letras de crédito imobiliário.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Disponível em: <[www.fgc.org.br/?ci\\_menu=20&conteudo=1](http://www.fgc.org.br/?ci_menu=20&conteudo=1)>. Acesso em 12 nov.2009.

Quando de sua instituição, o Fundo Garantidor de Créditos possuía cobertura de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e atualmente<sup>71</sup>, possui cobertura de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) por CPF ou CNPJ, relativa ao total de créditos de cada pessoa contra a mesma instituição associada, ou contra todas as instituições associadas do mesmo conglomerado financeiro, mas passou a contemplar a cobertura de R\$ 20 milhões após a crise de 2008, conforme se verá a seguir.

Para fins de elucidação, seguem números de clientes e valores indenizados desde 1996 pelo Fundo Garantidor de Créditos<sup>72</sup>:

### Valores indenizados pelo FGC de 1996 a 2004

NOME	DATA DECRETÇÃO	QTD DE CLIENTES GARANTIDOS	QTD DE CLIENTES ATÉ R\$ 20.000,00	% CLIENTES ATÉ R\$ 20.000,00 SOBRE TOTAL	SALDO DE GARANTIA DE CRÉDITOS EM 30.09.2009 (VALORES HISTÓRICOS EM REAIS)
BANCO DRACMA S.A.	2003/1996	154	154	100%	362.644,89
BANCO DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL	17/04/1996	56	56	100%	1.428.243,04
BANCO BANORTE S.A.	24/05/1996	146.503	142.670	97,38%	257.162.268,28
BANCO UNIVERSAL S.A.	20/06/1996	73	73		324.957,50
BANCO INTERS.A.	30/12/1996	55	41	74,50%	0,00
<b>SUBTOTAL 1996</b>		<b>146.841</b>	<b>142.994</b>		<b>256.349.364,37</b>
BANCO PROGRESSO S.A.	21/02/1997	13.240	12.801	96,70%	26.817.309,89
BANCO BAMERINDUS	26/03/1997	3.913.229	3.886.322	99,30%	3.071.824.562,28

<sup>71</sup> Disponível em: <www.fgc.org.br/?ci\_menu=20&conteudo=1>. Acesso em 12 nov.2009.

<sup>72</sup> Disponível em: < www.fgc.org.br/ ?conteudo=1&ci\_menu=735>. Acesso em 12 nov.2009.



NOME	DATA DA DECRETAÇÃO	QTDE DE CLIENTES GARANTIDOS	QTDE DE CLIENTES ATÉ R\$ 20.000,00	% CLIENTES ATÉ R\$ 20.000,00 SOBRE TOTAL	SALDO DE GARANTIA DE CRÉDITOS EM 30.09.2009 (VALORES HISTÓRICOS EM REAIS)
DO BRASIL S.A.					
BANCO EMPRESARIAL S.A.	15/05/1997	2.764	2.509	90,80%	11.724.558,29
BANFORT - BANCO FORTALEZA S.A.	15/05/1997	931	724	77,80%	5.228.434,48
BANCO VEGA S.A.	15/05/1997	119	51	42,90%	1.848.224,49
BANCO DO ESTADO DO AMAPÁ S.A.	03/09/1997	18.415	18.389	99,90%	0,00
<b>SUBTOTAL 1997</b>		<b>3.948.698</b>	<b>3.920.796</b>		<b>3.117.443.089,43</b>
MILBANCO S.A.	16/02/1998	3.443	3.428	99,60%	0,00
BANCO BRASILEIRO COMERCIAL S.A.	15/05/1998	15.339	14.271	92,70%	50.563.635,47
BANCO BMD S.A.	15/05/1998	19.785	18.105	91,50%	97.474.370,65
BANCO PONTUAL S.A.	30/10/1998	487	332	68,20%	3.585.346,78
<b>SUBTOTAL 1998</b>		<b>39.114</b>	<b>37.279</b>		<b>151.617.247,82</b>
BANCO CREFISUL S.A.	23/03/1999	7.257	6.121	84,30%	57.812.232,60
GIROBANK S.A. CFI	10/05/1999	399	358	89,70%	0,00
<b>SUBTOTAL 1999</b>		<b>7.656</b>	<b>6.479</b>		<b>57.812.232,60</b>
BANCO LAVRA S.	13/04/2000	343	200	58,30%	5.201.688,87
BANCO HEXABANCO	13/07/2000	14	5	35,70%	220.306,24
<b>SUBTOTAL 2000</b>		<b>357</b>	<b>205</b>		<b>5.421.995,11</b>
BANCO INTERIOR DE SÃO PAULO S.A	07/02/2001	6.915	6.493	93,90%	1.027,27

NOME	DATA DA DECRETAÇÃO	QTDE DE CLIENTES GARANTIDOS	QTDE DE CLIENTES ATÉ R\$ 20.000,00	% CLIENTES ATÉ R\$ 20.000,00 SOBRE TOTAL	SALDO DE GARANTIA DE CRÉDITOS EM 30.09.2009 (VALORES HISTÓRICOS EM REAIS)
BANCO ARAUCÁRIA S.A.	27/03/2001	280	154	55%	1.607.582,56
BANCO INTERPART S.A.	28/03/2001	3	1	33,30%	43.485,75
BANCO SANTOS NEVES S.A.	01/08/2001	790	678	85,80%	4.300.015,53
<b>SUBTOTAL 2001</b>		<b>7.988</b>	<b>7.32</b>		<b>5.952.111,11</b>
BANCO ROYAL DE INVESTIMENTO S.A.	22/05/2003	434	206	47,50%	6.935.192,36
<b>SUBTOTAL 2003</b>		<b>434</b>	<b>206</b>		<b>6.935.192,36</b>
BANCO SANTOS S.A.	12/11/2004	1903	1191	(a)	15.953.667,34
<b>SUBTOTAL 2004</b>					<b>15.953.667,34</b>
					<b>3.620.419.754,56</b>

(a) Em Fase de Conciliação

Fonte: [www.fgc.org.br](http://www.fgc.org.br)

### 3.4.5 - Central de Risco de Crédito

A Central de Risco de Crédito foi criada em 1997 pelo Banco Central, por meio da Resolução nº 2.390/97, a fim de facilitar suas atribuições de supervisão bancária, sendo-lhe possível avaliar a qualidade do crédito concedido pelas

instituições integrantes do Sistema Financeiro e, assim, poder avaliar os riscos de crédito aos quais estas instituições estariam sujeitas.

Cada instituição, nos termos da regulação, deveria enviar os dados para alimentar a Central e teria acesso às informações consolidadas pelo Banco Central, desde que houvesse autorização do cliente para tal fim.

Em 2000, a Resolução nº 2.390/1997 foi revogada pela Resolução nº 2.724/2000.

Vale destacar que alguns dos mecanismos relacionados acima surgiram sob a forma de “instrumentos negociais” que passaram a permitir às instituições financeiras que administrassem seus riscos de crédito que afetavam o livre desenvolvimento de suas atividades e atribuições. Tratava-se, nas palavras de Otávio Yazbek, não apenas de instrumentos aptos a permitir uma maior adequação das instituições às normas prudenciais então estabelecidas, bem como, possuíam fins de política pública.

### **3.4.6 – Decretação de Regimes Especiais e Intervenções**

Como ensina Ivo Waisberg, de todos os instrumentos de que dispõe o órgão supervisor para proteger o mercado bancário, a adoção de regimes especiais é o mais complexo.<sup>73</sup>

Diversamente dos demais instrumentos do Estado que possuem caráter preventivo (autorização para funcionamento de instituições financeiras, definições de regras prudenciais, supervisão e fiscalização, assistência financeira de liquidez e seguro depósito), o regime especial tem o intuito de sanear o mercado.

Os regimes especiais podem ser verificados sob a forma de intervenção, liquidação extrajudicial ou regime de administração temporária. E, nesta esfera, o órgão supervisor deve atuar decidindo as hipóteses em que deverá intervir ou liquidar um banco.

---

<sup>73</sup> WAISBERG, Ivo. Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos Comerciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 60.

Ademais, há a necessária análise dos bancos considerados “grandes demais para quebrar” (*too big to fail*).

Nesses casos, há duas possibilidades a serem avaliadas: (i) adoção de modelo de aquisição *purchase and assumption* em que o banco insolvente é adquirido por outro agente de mercado e o prejuízo é assumido por este agente ou pelo Estado; ou (ii) modelo de cisão *good bank-bad bank* em que o banco é segmentado entre “parte boa” e “parte ruim”, sendo que a primeira é alienada e a segunda liquidada.

Neste segundo modelo, os administradores podem ser responsabilizados, como foi o caso de bancos grandes como o Nacional, Econômico e Bamerindus, conforme se verificará no capítulo específico sobre Crises Bancárias a seguir.

Verificados os instrumentos de regulação sistêmica ou prudencial devem ser relacionados, além do FGC, o novo Sistema de Pagamentos Brasileiro (“SPB”), instituído por meio da Medida Provisória nº 2008/00.

Como instrumentos de regulação prudencial, devem ser mencionados, ainda, (i) a Resolução CMN nº 2.099/94, a qual incorporou à regulamentação as regras do Acordo de Basiléia; (ii) a criação da Central de Risco de Crédito, em 1997, considerada um avanço na regulação prudencial; (iii) a previsão da possibilidade de cessão de créditos para sociedades securitizadoras, a partir de 1998; (iv) os novos instrumentos de fiscalização e supervisão implementados nos últimos anos, inclusive para conglomerados referentes às obrigações de definição de controles internos (*compliance*), incluindo aspectos contábeis, organizacionais, administrativos e operacionais (conforme Resolução nº 2.554/98), a obrigatoriedade, a partir do ano de 2000, de classificação do risco de crédito assumido por instituições em razão de suas operações ativas por mecanismo de *rating*.

### **3.5 - Responsabilidade dos administradores e controladores de instituições financeiras**

A percepção das crises bancárias, a qual será tratada a seguir, implica na necessária análise dos instrumentos existentes na legislação para responsabilizar os

agentes que a elas deram causa.

A Lei nº 6.024/74, ao dispor sobre a intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras, confere ao Banco Central poderes para tornar indisponíveis os bens dos administradores e controladores dessas instituições.

Em conjunto com a Lei nº 6.024/74, deve-se analisar (i) o Decreto-lei nº 2.321/87, o qual instituiu o Regime de Administração Especial Temporária (“RAET”) e estendeu a responsabilidade dos administradores aos controladores das instituições financeiras; (ii) bem como a Lei nº 9.447/97, a qual estendeu a regra de indisponibilidade de bens pessoais dos administradores.

A Lei nº 6.447/97 determinou que a responsabilidade dos controladores para o RAET deveria ser estendida para os regimes de intervenção e liquidação extrajudicial. Ademais, previu que a indisponibilidade de bens prevista na Lei nº 6.024/74 também se aplica aos controladores, pessoas físicas ou jurídicas.

### **3.5.1 - Da responsabilidade objetiva ou subjetiva nos regimes especiais**

A Lei nº 6.024/74 dispôs sobre a responsabilidade dos administradores “pelos atos que tiverem praticado ou suas omissões”, mas não regulou expressamente se essa responsabilidade seria objetiva (independentemente de culpa ou dolo de seu agente) ou subjetiva (necessitando de nexos causal entre o dano e a culpa ou dolo).

O Decreto-lei nº 2.321/87 veio a estipular para os controladores das instituições financeiras a responsabilidade “independentemente de culpa ou dolo” (artigo 15). Já a Lei nº 9.447/97 estendeu essa definição para as instituições financeiras em regime de intervenção e de liquidação extrajudicial.

Sob a ótica jurisprudencial, verifica-se entendimento do Superior Tribunal de Justiça <sup>74</sup> reconhecendo o caráter subjetivo da responsabilidade dos administradores de instituições financeiras, porém, com presunção de culpa dos

---

<sup>74</sup> STJ, Recurso Especial nº 447.939, publicado em 25 de outubro de 2007.

administradores pelos atos praticados durante sua gestão, invertendo-se assim o ônus da prova.

Por outro lado, há diversos posicionamentos em sentido contrário<sup>75</sup>, que definem a responsabilidade dos administradores de instituições financeiras como objetiva como “fruto da evolução do instituto da responsabilidade civil, ou seja, a prévia aferição dos riscos criados pelos negócios financeiros e o proveito obtido através do exercício desses negócios (‘risco proveito’).”

Pela defesa da responsabilidade objetiva dos administradores, José Augusto Delgado<sup>76</sup> alega que a responsabilidade dos administradores possui dupla natureza. Assim, no entendimento do jurista e em linha com nosso entendimento, pelo artigo 39 da Lei nº 6.024/74, há a teoria subjetiva da culpa, sendo direta e pessoal (atos próprios), não subsidiária e nem solidária. Já o artigo 40 da mesma lei teria o condão de disciplinar a responsabilidade objetiva perante as obrigações da instituição financeira, referente ao lapso temporal de sua gestão, cuja responsabilidade seria solidária e subjetiva.

O mesmo entendimento é comungado por Eduardo Salomão Neto<sup>77</sup>, o qual alerta que a tese objetiva do artigo 40 da Lei nº 6.024/74 se estende, em regimes especiais, às pessoas naturais ou jurídicas com vínculo de controle com a instituição financeira (artigo 15 do Decreto-lei nº 2321/87 e artigo 1º da Lei nº 9.447/97).

Entretanto, ainda é bastante controvertida a responsabilidade dos administradores das instituições financeiras sob a ótica da doutrina e mesmo da jurisprudência, cujas justificativas para uma ou outra tese, ainda que muito interessantes, fugiriam do escopo deste trabalho.

---

<sup>75</sup> TJSP, Agravo de Instrumento nº 73.734-1 e TJSP, Apelação nº 195.317-1.

<sup>76</sup> DELGADO, José Augusto. *Liquidação extrajudicial dos bancos. Responsabilidade civil dos administradores*. Revista do Direito Bancário e do Mercado de Capitais, São Paulo: RT, nº 6, p. 57, set-dez 1999.

<sup>77</sup> SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Ed. Atlas, 2005, p. 561 e ss.

### 3.6 - Críticas ao arcabouço regulatório americano

Gustavo Franco e Luiz Alberto Rosman comentam em artigo sobre a responsabilidade ilimitada em instituições financeiras<sup>78</sup>, que a ausência de mecanismo similar na legislação americana teria sido uma das causas da crise de 2008, na medida em que não houve obstáculos para a elevação imprudente na propensão a correr riscos.

De fato, referida legislação sobre a responsabilidade específica de seus administradores e/ou controladores é de extrema relevância ao se ponderar (i) seu caráter preventivo, na medida em que deve interferir no “apetite” dos administradores e controladores em correr riscos e; (ii) seu caráter *ex post facto*, garantindo ao interventor ou liquidante poderes para vender ativos e negociar passivos a fim de solver problemas das instituições financeiras e excluí-las do sistema bancário.

---

<sup>78</sup> FRANCO, Gustavo H.B. e ROSMAN, Luiz Alberto C. A Responsabilidade Ilimitada em Instituições Financeiras no Brasil: Antecedentes, Experiência e Considerações. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (org.). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

## CAPÍTULO IV

### CRISE BANCÁRIA

#### 4.1 - Conceituação de crise bancária e seus impactos

Podem ser extraídas da doutrina diversas definições de crise bancária, tanto sob o aspecto econômico como jurídico, as quais são descritas a seguir, à guisa de introdução ao tema.

Schumpeter teoriza, ao dispor sobre as crises, e, mais propriamente sobre a teoria das flutuações econômicas reversíveis, que (i) as crises podem ser ou não um fenômeno uniforme e (ii) sejam fenômenos homogêneos ou heterogêneos, as crises podem ser ou não passíveis de uma explicação puramente econômica.<sup>79</sup>

Quanto à primeira percepção, tem-se que “a ausência de uma característica geral das perturbações prova-se pela história das crises. Algumas vezes surgem da oferta, outras da procura”.

Saddi<sup>80</sup>, ao descrever os elementos comuns verificados em crises bancárias, ressalta três condições marcantes: (i) a falta de credibilidade do banqueiro (ou a falta de confiança de um grupo de depositantes no banqueiro); (ii) o contágio entre um banco insolvente e outro; e (iii) a existência de um certo componente irracional por parte dos depositantes que agem motivados pela emoção, também classificados como “pânico”.

O primeiro fator reflete o conceito de credibilidade, essencial na atividade exercida pelo banqueiro, valor intangível, o qual, segundo o autor, pode ser definida como:

qualidade daquilo que é crível ou se toma como verdade, implicando julgamentos de confiança e segurança. Um banco sem credibilidade faz com que os agente econômicos

---

<sup>79</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Trad. Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, 275 ss.

<sup>80</sup> SADDI, Jairo. *Crise e Regulação Bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo, Texto Novo, 2001. p. 39



ou sobreestimem as taxas de juros a serem pagas pela captação de seus depósitos (impondo-se um prêmio maior pelo risco), ou simplesmente se recusem a depositar ou investir naquela instituição.

Adicionalmente, complementa que a falta de credibilidade gera imediatamente uma ruptura na relação entre o depositante e o banco, situação que pode dar ensejo à corrida bancária.

No que tange à possibilidade de contágio entre instituições financeiras, Ricardo Orsi<sup>81</sup>, aponta tal condição como traço marcante e distintivo do sistema, em que estão presentes as seguintes características: a dificuldade de precisar o valor de mercado dos ativos, o fato de uma redução dos valores do ativo bancário não corresponder a uma redução equivalente no passivo do banco, o fato de os depositantes serem pagos segundo a máxima seqüencial de que o primeiro a chegar é o primeiro a receber.

Já a terceira característica apontada por Saddi, relativa ao comportamento irracional, reflete a hipótese e quem um agente econômico deixa de usar critérios reais de mensuração de investimentos e passa a guiar suas ações pela emoção ou simplesmente por sua intuição.

Via de regra, a causa imediata de uma crise bancária é a corrida por saques.

Quanto às conseqüências de uma crise bancária, assim classificadas como processo de destruição de riqueza, devem ser observados alguns de seus principais efeitos, a saber, redução da oferta monetária, extinção da oferta de crédito e devassidão no multiplicar bancário, com o conseqüente “efeito dominó”, considerando que em virtude de seus altos graus de alavancagem há a rápida contaminação dos demais bancos. A diminuição no crédito ao mercado implica na redução de consumo e em desemprego, dando margem a uma recessão generalizada.

Portanto, conceitualmente, cabe à regulação bancária evitar a ocorrência destas crises sistêmicas, visando ao funcionamento eficiente das instituições

---

<sup>81</sup> ORSI, Ricardo Vieira. *A transformação do papel do Estado frente às crises bancárias na União Européia e no Brasil*. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais. São Paulo: RT, nº 5, p. 43, mai-ago 1999.

financeiras, reduzindo a possibilidade de quebras e o risco de que esta quebra contamine os demais bancos.

Um dado interessante mencionado por David Gowland é o de que a forma e o conteúdo regulamentar foram sistematicamente alterados ao longo da evolução dos sistemas financeiros e alega que todos os padrões de regulação adotados foram “frutos do acaso, de acidentes e imprevistos, sempre como reação *ex post* às crises, não sendo frutos de planejamento racional ou discussão profunda”.<sup>82</sup> E, assim, complementa Saddi, que as crises são elementos responsáveis pela detonação do processo regulatório em bancos<sup>83</sup>.

Todavia, tais atos de liberdade natural de alguns poucos indivíduos, pelo fato de representar um risco para a segurança de toda a sociedade, são e devem ser restringidos pelas leis de todos os governos; tanto dos países livres como dos mais despóticos. A obrigação de erguer muros refratários visando a impedir a propagação de um incêndio, constitui uma violação de liberdade natural, exatamente do mesmo tipo dos regulamentos do comércio bancário aqui proposto”.<sup>84</sup>

#### **4.2 – Análise conjuntural entre crise e regulação no Brasil a partir de 1990**

Descritas as estruturas constantes da regulação em vigor a partir de 1990 no capítulo anterior, passa-se a descrever as crises bancárias que se valeram desta regulação e seus impactos.

No período de 1990 a 1995, o Banco Central não exerceu atividades relevantes quanto às operações de saneamento do sistema financeiro. Contudo, após a implementação do Plano Real (plano de estabilização implementado em julho de 1994), o Banco Central passou a ter que enfrentar as questões relacionadas à

---

<sup>82</sup> GOWLAND, David. The regulation of financial markets in the 1990's. In: SADDI, Jairo. Crise e Regulação Bancária: navegando mares revoltos. São Paulo, Texto Novo, 2001, p. 44.

<sup>83</sup> Apenas para fins de ilustração, vale lembrar o marco regulatório pós crise de 1929 nos Estados Unidos.

adaptação do sistema financeiro a um ambiente de baixa inflação, como afirma Eduardo Lundberg<sup>85</sup>.

A primeira iniciativa para essa adaptação, comentada pelo autor, foi a de modernizar e aumentar as exigências de capitalização das instituições financeiras, conforme recomendações internacionais do Acordo de Basiléia (Res. 2.099/94). Assim, o Banco Central sinalizava às instituições financeiras que estas deveriam ajustar-se aos novos tempos de moeda estável.

Já no final de 1994, decretou-se o RAET para diversos bancos estaduais, entre os quais em 30 de dezembro de 1994, o Banespa e o Banerj, a fim de se buscarem soluções aos problemas recorrentes dessas instituições.

Após o RAET, a solução encontrada para os bancos estaduais veio com a Medida Provisória 1.514, de 07/08/96, a qual autorizou o governo federal a financiar a privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais, autorizando também a aquisição dos créditos de governos estaduais e de suas empresas junto a seus bancos.

Com a compra e refinanciamento dessas dívidas pela União, como afirma Lundberg, deu-se solução simultânea para dois problemas: bancos e finanças públicas. Assim, abriu-se caminho para viabilizar a privatização, liquidação ou transformação desses bancos em agências de fomento.

Contudo, apenas o aperfeiçoamento da regulamentação prudencial e a decretação do RAET nos bancos estaduais não foi suficiente para enfrentar a crise bancária após a intervenção no Banco Econômico em 11/08/95. Houve a imediata sensação de instabilidade no mercado financeiro com a intervenção no Econômico, que se agravou com a necessidade de intervir e liquidar outro grande banco (o Nacional), obrigou o Governo a tomar um conjunto de medidas mais fortes, entre elas, o PROER, já mencionado.

Não obstante a instituição do PROER, Lundberg aponta duas importantes decisões de caráter permanente: (i) o fortalecimento dos poderes do Banco Central quando da implantação de regimes especiais, viabilizando a adoção do modelo da

---

<sup>85</sup> LUNDBERG, Eduardo. Saneamento do Sistema Financeiro – a experiência brasileira dos últimos 25 anos. Disponível em: <[www.bcb.gov.br/ftp/saneamento.pdf](http://www.bcb.gov.br/ftp/saneamento.pdf)>. Acesso em: 25 jan.2010.

cisão (*good bank-bad bank*); e (ii) a criação de uma instituição privada de seguro de depósito, o FGC.

Ressalte-se que o acesso às linhas de crédito oferecidos no PROER foi condicionado à expressa autorização do Banco Central, a qual deveria ser concedida caso a caso, e desde que houvesse a mudança de controlador da instituição financeira, vez que os recursos destinavam-se a viabilizar a proteção de seus depositantes, pela transferência de sua parte saudável a um novo grupo controlador.

As linhas de crédito deveriam ter, como garantia real, títulos públicos e valiam-se do mecanismo de seguro de depósitos (FGC).

Nesta linha de recuperação, a Medida Provisória nº 1.182, de 17/11/95 (posteriormente transformada na Lei nº 9.447, de 14/3/97), aumentou os poderes do Banco Central na intervenção, na liquidação e no RAET de instituições financeiras. A partir deste período, os interventores, liquidantes e conselhos diretores de RAET, com autorização do Banco Central, passaram a ter o poder para transferência de bens, direitos e obrigações, alienar ou ceder bens e direitos e acordar a assunção de obrigações, bem como proceder à constituição ou reorganização de sociedades.

Conforme dados obtidos no *website* do Banco Central do Brasil, desde 1994, ocorreram onze intervenções em instituições financeiras pelo Banco Central. Passamos a mencioná-las: RAET em bancos estaduais (1994), Banco Econômico, Nacional e Mercantil (1995), Banorte - CPI dos precatórios (1996), Bamerindus e Banfort (1997), BBC, BMD e Pontual (1998), Crefisul – Casos Marka e Fonte Cidam (1999), Lavra e Hexabanco (2000), Interior de São Paulo, Araucária e Santos Neves (2001), Interunion (2002), Royal (2003) e Banco Santos (2004).

#### **4.2.1 - Banco Nacional e Banco Econômico**

Em novembro de 1995, houve a venda da parte saudável do Banco Nacional ao Unibanco, que foi imediatamente incorporado a este e, em abril de 1996, a parte saudável do banco Econômico foi vendida ao grupo Excel que, fundida ao banco daquele conglomerado, resultou no Excel-Econômico.

Para a solução destes dois bancos, o Banco Central concedeu a estes, em regime especial, financiamento do PROER para viabilizar a formação de um conjunto de ativos e passivos de igual valor. Conforme Lundberg, “tal financiamento foi concedido mediante garantias em ‘moedas podres’, basicamente créditos contra o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) das próprias instituições financeiras”.

#### **4.2.2 - Banco Banorte e Banco Bamerindus**

Já nos anos de 1996 de 1997, houve dois novos casos de decretação de regimes especiais. O primeiro foi o caso Banorte e, o segundo, o Bamerindus.

O Banco Banorte sofreu intervenção do Banco Central em maio de 1996, sendo que o Banco Bandeirantes comprou sua parte saudável, incorporando-a. Negócio este, segundo Lundberg, viabilizado com recursos do FGC, o qual assumiu o valor correspondente à proteção dos pequenos depositantes.

Em março de 1997, Banco Bamerindus sofreu intervenção do Banco Central, sendo que sua parte saudável foi comprada pelo grupo HSBC, criando-se, no Brasil, o HSBC-Bamerindus. Neste caso, como relata Lundberg, o FGC não tinha acumulado recursos para honrar uma cobertura tão grande e, assim, a operação foi viabilizada com um financiamento do Banco Central, mediante garantia nos créditos a receber do FGC, conforme se verificou na Circular nº 2.748, de 26.03.97.

Como defende Lundberg, após relatar as dificuldades que o FGC teve para saldar todo o montante devido em tão poucos anos, “a grande vantagem desta nova modalidade de PROER para o governo, que poucos observaram, é que o crédito PROER do Banco Central não repousou sobre a capacidade de recebimento de outros ativos da massa ou sobre o Tesouro Nacional (‘moedas podres’), mas sim sobre uma entidade privada dos próprios bancos (o FGC).”

Contudo, o PROER sofreu inúmeras críticas quanto ao uso de recursos públicos, mas há aqueles que defendem que o Banco Central estaria investido dos poderes e da obrigação legal de proteger a poupança popular e a estabilidade e

integridade do sistema financeiro, podendo e devendo utilizar, se necessário, seus recursos de autoridade monetária (coletados junto aos próprios bancos).

Contudo, deve-se lembrar que as ações tomadas pelo governo tiveram vários aspectos positivos importantes para o futuro do Sistema Financeiro Nacional, sendo que as reestruturações promovidas pelo supervisor bancário brasileiro após o Plano Real nos bancos privados, a exemplo daquelas realizadas na época da Reserva Monetária, continuaram atendendo a boa técnica de recapitalizar a instituição, trocando seus controladores e administradores.

Como ensina Fernando de Holanda Barbosa, em artigo sobre o Banco Nacional, “a regra de ouro na intervenção do Banco Central é proteger o sistema financeiro, mas não o banqueiro”. Acrescenta, ainda, que o banqueiro deve ser responsável por suas ações, mas a sociedade não deve pagar pelos erros dos diretores do banco que agiram em nome dos acionistas controladores da instituição.<sup>86</sup>

Lundberg também defende que ao adotar o modelo da cisão (*good bank-bad bank*), a responsabilidade dos ex-controladores e ex-administradores pela inadimplência passou a ficar mais bem definida e caracterizada, diversamente do que ocorria no modelo da aquisição (*purchase and assumption*) utilizado até então, no qual, para o saneamento de instituições financeiras insolventes, realizava-se a venda a novo controlador, com o governo (Reserva Monetária) assumindo o passivo a descoberto da instituição. Mecanismo este em que se verificava dificuldade para atribuir responsabilidades aos ex-controladores e administradores.

No modelo da cisão *good bank-bad bank* o governo também acaba por reduzir seus prejuízos, pois, com fundamento na Lei 6.204/74 e suas modificações posteriores, tem possibilidade de “ressarcir-se parcialmente com base no patrimônio pessoal de ex-controladores e ex-administradores”. Ademais, como lembra Lundberg, desde a criação de um mecanismo de seguro depósito, uma grande parte desses dispêndios passou a ser de responsabilidade de uma instituição privada, reduzindo os prejuízos do governo.

---

<sup>86</sup> BARBOSA, Fernando de Holanda. *Banco Nacional: jogo de Ponzi, PROER e FCVS*. Revista de Economia Política. vol.28 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2008.

Em complemento, ressalte-se que a grande mudança para fins práticos, foi a de que a proteção às instituições passou a ser custeada pelas próprias instituições, por meio da criação do FGC, sem a utilização de recursos públicos (inclusive alinhado ao inciso VI, do artigo 192 da Constituição Federal).

Com o FGC, conclui Lundberg, também:

ficaram dadas todas condições para solução do problema da falta de transparência das operações de liquidação e de 'salvamento' de instituições financeiras. Primeiro, porque com a cobertura dos prejuízos sendo feita com recursos privados, o assunto perde grande parte de seu apelo enquanto questão pública. Segundo, porque pagando diretamente a 'conta', através do FGC, os donos de bancos e instituições financeiras vão naturalmente passar a exigir maior transparência dessas operações hoje conduzidas pelo Banco Central.

### 4.3 – A crise financeira de 2008

Ainda que o enfoque deste trabalho sejam as crises brasileiras, não há como não se mencionar a crise financeira que eclodiu nos Estados Unidos em 2008, especialmente em virtude dos aspectos regulatórios (ou a ausência destes) e impacto sistêmico da crise.

De forma bastante resumida, a crise financeira iniciada nos Estados Unidos, em meados de 2007/2008, foi originada em decorrência da forte elevação da inadimplência e da desvalorização dos ativos associados com hipotecas de alto risco (*subprime*).

Como mencionam Maryse Farhi e Marcos Antonio Macedo Cintra<sup>87</sup>, a arquitetura específica transformou uma crise de crédito clássica em uma crise financeira e bancária de grandes proporções. Numa crise de crédito clássica,

---

<sup>87</sup> FARHI, Maryse e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo*. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 3 (115), p. 274-294, julho-setembro/2009.

o somatório dos prejuízos potenciais (correspondente aos empréstimos concedidos com baixo nível de garantias) já seria conhecido. Na atual configuração dos sistemas financeiros, os derivativos de crédito e os produtos estruturados lastreados em crédito imobiliário multiplicaram tais prejuízos por um fator desconhecido e redistribuíram, globalmente, os riscos deles decorrentes para uma grande variedade de agentes.

Como destacam, as características dos mecanismos de transferência de riscos introduziram novas incertezas. Não se sabe se os riscos foram diluídos entre um grande número de pequenos especuladores ou se foram concentrados em algumas carteiras. Dessa forma, um ano e meio após a eclosão da crise, os prejuízos persistiam incomensuráveis e sua distribuição continuava em grande parte desconhecida, mantendo elevadas as taxas de juros para empréstimo, acentuando a incerteza e, por vezes, o pânico entre os investidores, além de provocar a iliquidez nos mercados interbancários.

Como constata Dionísio Carneiro, nos anos noventa, quando o último ciclo financeiro começou a prosperar:

havia grande confiança nas regras de funcionamento do sistema financeiro norte-americano como um bom ponto de partida para um modelo regulatório, no qual poderiam se apoiar os reformistas, nos países que desejassem beneficiar-se da crescente mobilidade internacional de capitais.<sup>88</sup>

Dionísio Carneiro, resumindo os impactos da crise de *subprime* e alavancagens desgovernadas, alega que esse sistema bancário foi estendido nos últimos trinta anos em um movimento potencialmente explosivo, pois, enquanto, de um lado, havia a segmentação cada vez maior dos mercados de ativos como conseqüência da criatividade que multiplicava e tornava mais especializadas suas negociações, de outro, tornava-se mais difícil a distinção e a segregação entre bancos e não bancos em virtude do aumento do grau de substituição entre os diversos ativos que eram, em princípio, transacionados em mercados separados, mas cuja comunicação tornou-se crescente graças às técnicas de produção de

---

<sup>88</sup> CARNEIRO, Dionísio O que a crise atual revelou sobre as deficiências regulatórias? In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (organizadores). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.



ativos sintéticos, capazes de replicar contratos formais específicos, transformando-os em produtos genéricos mais fáceis de distribuir.

Tem-se, ainda, fator diferencial na crise americana de 2008 e 2009: diversamente do que se verificou em outras crises do passado, não houve corrida bancária massificada, ou seja, muito do “derretimento” de ativos bancários se deu de forma escritural (desmaterializada).

#### **4.3.1 – Análise da regulação após a crise de 2008**

Consoante Paulo Vasconcellos<sup>89</sup>, há unanimidade entre economistas em torno da idéia de que falhas regulatórias estão no coração da crise de 2008, que, segundo o autor, levou o mundo ao limiar da depressão. Contudo, não há consenso quanto às falhas regulatórias e remédios para resolver esta questão.

No pensamento econômico, segundo Vasconcellos, há três grupos que defendem teses distintas sobre o tema. O primeiro, minoritário, defende a idéia de que sistemas financeiros são inerentemente estáveis e que a própria intervenção regulatória causou a crise, na linha de que o ideal seria que não houvesse nenhum controle para que o mercado, naturalmente, funcione melhor.

O segundo grupo defende que o problema que leva à crise não é de estratégia, mas de “calibragem de modelos”, bastando alguns ajustes para que se realizem ajustes em seus instrumentos sem alterar sua natureza.

Já o terceiro grupo de pensadores econômicos considera que o problema está na tentativa de “privatizar” a regulação, transferindo às instituições financeiras, como faz Basileia, o papel de manter a estabilidade. Nesta hipótese, seria necessário mudar a estratégia de regulação.

Um exemplo destes fóruns, o “Grupo dos 30”, criado em 2008, foi constituído tendo em sua composição, entre outros, o ex-presidente do FED e Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central do Brasil.

---

<sup>89</sup> VASCONCELLOS, Paulo. Novas regras para “enquadrar” o sistema financeiro. Revista Por Sinal – Revista do Sindicato nacional dos Funcionários do Banco Central, ano 6, nº 27, p.6.

O “Grupo dos 30” propôs dezoito normas regulatórias para o sistema financeiro e, de modo geral, estas medidas refletem a idéia de que os sistemas financeiros, ao mesmo tempo em que podem ajudar a potencializar o crescimento, são inevitavelmente instáveis devido a problemas de assimetria de informações e à instabilidade intrínseca ao seu funcionamento.

Para Fernando Ferrari Filho, mercados financeiros desregulamentados e inovações financeiras (*securities* e derivativos, entre outras) tornam o crédito essencialmente elástico e sem controle, sendo que qualquer medida que faça com que os mercados sejam mais regulados e que os Bancos Centrais exerçam mais poderes de fiscalização e de prestamistas de última instância é positiva.<sup>90</sup>

Contudo, como afirma Fernando Cardim, o problema verificado é o fato de as medidas não tocarem no essencial, que é a propensão de mercado financeiros a ampliar a alavancagem quando vivem situações de prosperidade, vez que, para o professor, o crescimento da alavancagem transforma estruturas relativamente seguras em outras incapazes de resistir ao menor choque. Como complementa:

não cabe a instituições privadas prevenir externalidades e é disso que se trata quando se fala em crise sistêmica. O fenômeno do contágio é uma externalidade, e nenhum conjunto de estratégias individuais jamais será eficiente para evitá-lo, exceto naturalmente, se coeficientes de capital subirem a 100%, ou se bancos forem proibidos de fazer empréstimos ou aplicações.<sup>91</sup>

Como aponta Vasconcellos, o Brasil tem servido de parâmetro em nível internacional em inúmeros aspectos da organização e regulamentação do sistema financeiro, como exemplo, a questão da transparência exigida nas operações com derivativos, depósitos, aplicações de fundos e outros instrumentos com a exigência de registro em sistemas especializados, os quais permitem supervisão atenta do Banco Central.

Em conclusão às opiniões acima, tem-se que é primordial a existência de uma regulação que impeça que os mercados financeiros se tornem demasiadamente

---

<sup>90</sup> FERRARI FILHO, Fernando. *In*: VASCONCELLOS, Paulo. Novas regras para “enquadrar” o sistema financeiro. *Revista Por Sinal – Revista do Sindicato nacional dos Funcionários do Banco Central*, ano 6, nº 27, p. 7.

<sup>91</sup> CARDIM, Fernando. *In*: VASCONCELLOS, Paulo. Novas regras para “enquadrar” o sistema financeiro. *Revista Por Sinal – Revista do Sindicato nacional dos Funcionários do Banco Central*, ano 6, nº 27, p. 7.

frágeis, trazendo conseqüências graves para a economia, tais como destruição de riqueza em grande escala e impacto profundo sobre o comportamento dos agentes privados. E, como complementa Ferrari:

a crise mostra que a mão invisível do Estado é fundamental para o funcionamento dos mercados e que repensar a reestruturação do sistema financeiro mundial, em que controle de capitais, regulação dos mercados financeiros, estabilização das taxas de juros e de câmbio estejam em discussão, é imprescindível.

#### **4.4 - Medidas “conjunturais” brasileiras na crise de 2008**

Para reduzir os efeitos da crise internacional sobre a economia brasileira e ajudar as empresas em dificuldade para obter recursos, o Banco Central anunciou diversas medidas desde os primeiros sinais sistêmicos da crise de 2008.

Sem prejuízo da atuação sob o aspecto de controle da moeda, por exemplo, por meio da compra de montante bastante alto em moeda americana, o Banco Central implementou medidas que poderiam ser classificadas como “conjunturais”, diversamente da regulação prudencial (preventiva) ou das demais mencionadas neste trabalho, refletindo a intervenção da autarquia no momento da crise para atenuar seus impactos.

Entre as medidas adotadas, destacam-se (i) as constantes alterações nas regras de depósitos compulsórios das instituições financeiras<sup>92</sup>, sendo que em uma de suas primeiras atuações, em 2008, houve injeção de R\$ 13 bilhões no mercado, beneficiando os bancos de menor porte e os bancos ficaram com menos recursos em caixa para emprestar e realizar novas operações<sup>93</sup>; (ii) poucos dias depois, implementou a redução do compulsório dos bancos grandes para que comprassem parte das carteiras de crédito dos bancos pequenos; (iii) na seqüência, foi editada

---

<sup>92</sup> Trata-se de obrigação de recolhimento, junto ao Banco Central, de parte do dinheiro depositados pelos clientes das instituições financeiras.

<sup>93</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u448413.shtml>>. Acesso em: 20 dez.2009.

Medida Provisória garantindo mais poderes ao Banco Central para atuar durante a crise, inclusive autorizando o Banco Central, mediante autorização do CMN, a comprar carteiras de crédito de bancos em dificuldades no Brasil (redesconto)<sup>94</sup>; (iv) o Banco Central passou a poder influenciar na administração dos bancos privados brasileiros que receberem ajuda oficial do governo por meio das novas regras fixadas pelo CMN (Conselho Monetário Nacional); (v) por meio de Medida Provisória o Banco Central passou a ser autorizado a conceder empréstimos a instituições financeiras que enfrentem problemas de liquidez; (vi) os bancos públicos brasileiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) foram autorizados, por meio de Medida Provisória, a adquirir participações em instituições financeiras no país (inclusive seguradoras, instituições previdenciárias, empresas de capitalização, etc) sem passar por um processo de licitação; (vii) houve estímulo para que os bancos antecipassem suas contribuições ao Fundo Garantidor de Crédito no valor de 60 meses por meio de um desconto no recolhimento do compulsório sobre depósitos à vista (desconto equivalente à contribuição de um mês ao FGC); e (viii) criação de apólice de seguro de crédito, intitulado como Depósito a Prazo com Garantia Especial (“DPGE”), relativo à cobertura de depósitos de até vinte milhões de reais, bastante superior à alçada do FGC, o qual é mais detalhado a seguir.

#### **4.4.1 - Ampliação do seguro do FGC**

Em março de 2009, o Conselho Monetário Nacional autorizou o Fundo Garantidor de Crédito a criar novo seguro depósito com cobertura de até R\$ 20 milhões. O alvo desta nova regra foram os bancos pequenos e médios, a fim de que pudessem se recuperar de cerca de R\$ 40 bilhões em depósitos perdidos desde que o Brasil foi contagiado pela crise financeira mundial. Guido Mantega, ministro da Fazenda anunciou: "Esse novo seguro depósito cria as condições para irrigar o

---

<sup>94</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u454344.shtml>>. Acesso em: 20 dez.2009.

mercado de crédito, sobretudo pequenas e médias empresas e financiamento de veículos novos e usados".<sup>95</sup>

Nesse sentido, o seguro que, até então cobria até R\$ 60 mil passou a cobrir também os chamados "depósitos a prazo com garantia especial", em até R\$ 20 milhões por depositante, surgindo o DPGE. Esta nova cobertura implicou em algumas novidades, quais sejam (i) os bancos terão que pagar ao FGC taxa equivalente a 1% ao ano sobre o valor segurado, equivalente a 0,15% dos depósitos; (ii) definição de limites ao montante de depósitos com seguro especial, a exemplo, os CDBs garantidos não poderão ultrapassar o volume de depósitos a prazo detido por cada banco em 30 de junho de 2008; (iii) as novas captações não podem superar o equivalente a duas vezes o patrimônio de referência do banco; sem prejuízo das demais condições impostas pelo Banco Central, como exigência de capitalização e fortalecimento da liquidez, imposição de prazo mínimo e máximo para captação de CDBs garantidos, sendo vedados resgates antecipados com prazo menor que seis meses, assim como as repactuações diárias.

Em julho de 2009 já era possível sentir a recuperação da economia nos bancos de pequeno e médio porte, conforme apontado em jornais no período, elogiando a atuação do governo por meio da criação do DPGE<sup>96</sup>.

#### **4.5 – Percepção da regulação brasileira após a crise de 2008**

Em entrevista concedida no auge da crise americana de 2008<sup>97</sup>, o diretor de Normas do Banco Central, Alexandre Tombini, teceu elogios ao sistema regulatório do setor de crédito no Brasil e afirmou que as regras existentes no país contribuem para minimizar os efeitos da turbulência global na economia nacional.

---

<sup>95</sup> Seguro de R\$ 20 mi ajuda banco médio (27/03/2009) de Brasília Fonte: Jornal Valor Econômico Caderno "Finanças" de 27 mar.2009, p. C1.

<sup>96</sup> ANDRADE, Renato e NAKAGAWA, Fernando. Bancos médios superam a crise – 25 jul. 2009, Brasília Fonte: O Estado de São Paulo.

<sup>97</sup> Valor on line, de 20.10.08. Disponível em

<[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL805267-9356,00-NORMAS+BANCARIAS+ATENUAM+EFEITO+DA+CRISE+NO+BRASIL+DIZ+BC.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL805267-9356,00-NORMAS+BANCARIAS+ATENUAM+EFEITO+DA+CRISE+NO+BRASIL+DIZ+BC.html)> Acesso em: 02 dez.2009.

Segundo Tombini, a regulação prudencial do Brasil se destaca em relação a algumas outras jurisdições e foi enfático ao afirmar que características típicas do sistema brasileiro evitaram um alastramento da crise no setor de crédito no país. Como exemplos, citou a menor exposição a riscos nas carteiras de crédito e as estruturas qualitativas de análise.

Contudo, já há anúncio de que os bancos brasileiros em breve estarão sujeitos a um novo aperto regulatório. Em abril de 2009, o Conselho Monetário Nacional aprovou resolução que cria unidades específicas e independentes dentro das instituições financeiras para o gerenciamento de risco de crédito.

Esta iniciativa aprimora uma regra de 2007 e faz parte de um cronograma de resoluções que já enquadraram a gestão de risco de liquidez, de risco operacional e de risco de mercado, conforme direcionamento do BIS.

A percepção que se tem (e é recorrente em cenários de crise) é a de que muitas providências tomadas em momentos de crise, se tomadas em momento anterior preventivamente, evitariam danos à economia, ao mercado e à sociedade.

#### **4.6 – Reação mundial após a crise de 2008 - Grupo dos 30**

O Grupo dos 30, já mencionado acima, é uma organização privada, constituída em 1978 e que reúne vários economistas renomados do mundo<sup>98</sup>. Em janeiro de 2009, o Grupo dos 30 apresentou projeto denominado “Reforma Financeira – Um Sistema para Estabilização Financeira”, texto escrito por Paul Volcker, indicado para presidente do Conselho de Recuperação Econômica Presidencial do governo americano, por Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central, e Tomaso Padoa-Schioppa, ex-ministro das finanças da Itália.

Como afirmou Armínio Fraga quando da divulgação das propostas, as quais foram resultado de seis meses de trabalho, a idéia é de que o documento “seja usado como partida na discussão sobre a reconstrução do sistema”.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Disponível em: <[www.group30.org](http://www.group30.org)> . Acesso em: 25 out.2009.

<sup>99</sup> cf. “Proposta de reforma busca evitar nova grande crise”.Jornal Valor em 20/01/2009, C10.

Entre as propostas de reforma para se evitar nova grande crise, dezoito sugestões foram elaboradas pelo Grupo, a saber: (i) fiscalização das atividades bancárias garantidas por seguro-depósito por um único órgão regulador; (ii) proibição da propriedade e a administração de *pools* de capitais privados misturados (isto é, Fundos de *Hedge* e de *Private Equity* nos quais os Bancos detêm capital em associação com recursos de clientes); (iii) imposição de limites nacionais sobre concentração de depósitos devem ser considerados para evitar uma concentração excessiva nos sistemas bancários, com implicações para uma supervisão efetiva; (iv) uma regulação prudencial apropriada deve ser desenhada para grandes Bancos de Investimento e Corretoras que não estão organizados como *holdings* bancárias; (v) os Fundos Mútuos que ainda desejarem oferecer serviços bancários terão que se reorganizar como “bancos de propósito especial”. Dessa forma, serão supervisionados pelo órgão regulador e terão acesso às linhas de crédito de última instância dos Bancos Centrais; (vi) administradores de *Hedge Funds* e *Private Equity* que empregam recursos significativos originários de endividamento devem registrar sua atividade junto a um órgão regulador nacional; (vii) os órgãos reguladores devem passar a ter autoridade para exigir desses Fundos, relatórios periódicos e abertura de informações quanto ao tamanho, estilo de investimento, endividamento e ao desempenho; (viii) para os Fundos de um tamanho potencialmente significativo do ponto de vista sistêmico, o regulador deverá ter autoridade para estabelecer padrões de capital, liquidez e gerenciamento de risco; (ix) a jurisdição dos Fundos deverá se basear na localização primária dos administradores dos Fundos. É uma forma de evitar que os Fundos de *Hedge* e *Private Equity* localizados em paraísos fiscais e financeiros sejam inimputáveis e não se submetam à regulação e supervisão em seus países de origem; (x) os países devem reavaliar suas estruturas regulatórias com o objetivo de eliminar sobreposições desnecessárias e falhas de cobertura e complexidade, removendo o potencial de arbitragem regulatória e melhorando a coordenação regulatória; (xi) os Bancos Centrais devem ter autoridade para oferecer crédito, em caráter emergencial, a instituições não-bancárias; (xii) adoção de política pró-cíclica, com maior exigência de capital dos bancos nos períodos de expansão da economia e do crédito, de modo a criar um colchão para lidar com os períodos de dificuldade. Recomenda-se também a revisão, para cima, dos padrões de exigência de capital adotados hoje; (xiii) os princípios e padrões contábeis devem ser reavaliados com o propósito de desenvolver parâmetros mais

realistas para lidar com menos instrumentos líquidos e mercados em crise; (xiv) os reguladores devem exigir que as instituições financeiras assumam uma porção significativa do risco de crédito que elas empacotam em produtos securitizados e outros créditos estruturados; (xv) a regulação do mercado de securitização, produtos estruturados e derivativos deve ter, no mínimo, os padrões regulatórios de transparência e de abertura do mercado de títulos públicos; (xvi) os reguladores devem exigir que as agências e empresas nacionais de classificação de riscos (NRSROs, na sigla em inglês) sejam responsabilizadas pela qualidade de suas análises e recomendações; (xvii) criação de um sistema formal para regular e supervisionar as operações de derivativos negociadas no mercado de balcão (*over-the-counter market*); e (xviii) recomenda-se a regulação dessas operações em escala internacional.

Conforme descreve Armínio Fraga, nas “ofensivas regulatórias” anteriores, como a que se seguiu após 1929, que levou à separação dos bancos comerciais e de investimento, foram cometidos exageros que tiveram que ser corrigidos posteriormente e complementou que na crise de 2008 os banqueiros pediram moderação aos reguladores para que se evitasse o encarecimento de produtos financeiros e a destruição do espírito inovador do sistema.

Contudo, no entendimento de Fraga, em virtude dos excessos causados e perdas sofridas, não há como se evitar que a indústria financeira seja onerada com regras mais rígidas e exigências mais pesadas de capital, mas, segundo ele, quando o sistema financeiro faz a intermediação de forma eficiente pode correr mais riscos.

Na proposta do Grupo dos 30, os bancos centrais assumem papel de maior relevância na prevenção, respeitadas as características individuais de cada país.

Um alerta feito por Armínio Fraga foi o de que uma falha no sistema é a falta de mecanismos de resolução de crise para instituições financeiras não bancárias. Explica, ainda, que no caso do Brasil não há nem mesmo este tipo de controle para os próprios bancos, desde o fim dos programas de reestruturação, como o PROES e o PROER.



#### 4.7. Basileia – novos passos após a crise

Em janeiro de 2010, foram aprovadas pelo Fórum de Estabilidade Financeira (FSB), em Basileia, as linhas gerais da reforma da regulação do sistema financeiro internacional. Entre as propostas, destacam-se (i) a supervisão de todas as instituições financeiras; (ii) a exigência de registro das transações nos balanços, de maiores colchões de capital e de liquidez (recursos que as instituições terão de reunir durante períodos de expansão, para serem usados em momentos de contração); (iii) a fixação de limites máximos de alavancagem (a fim de limitar a capacidade de os bancos concederem empréstimos em relação ao seu capital); e (iv) o maior controle de bancos que representem risco sistêmico, assim consideradas “grandes demais para falir”.

Segundo manifestação do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, todas as normas ainda não adotadas no País serão implantadas até o fim de 2010. O presidente do Banco Central Europeu (BCE), Jean-Claude Trichet, em nome das autoridades monetárias declarou, ainda, que “tudo o que fazemos, cada medida que adotamos, cada proposta que estudamos, visa a reduzir o risco tomado pelo setor financeiro”.<sup>100</sup>

Contudo, mesmo aprovadas pelo FSB, as medidas ainda precisam ser regulamentadas, além de penderem de aprovação dos chefes de Estado e governo do G-20, o que deve ocorrer ainda em 2010. Depois de tudo, em alguns países, como nos Estados Unidos, haverá necessidade de aprovação do Parlamento, para que entrem em vigor em 2012.

Entende-se que o escopo da reforma da regulação impediria que instituições como o Lehman Brothers, falida em setembro de 2008, assumissem riscos excessivos sem conhecimento dos órgãos supervisores.

---

<sup>100</sup> BCs aprovam em Basileia medidas para evitar crises– Disponível em: < [ultimosegundo.ig.com.br/economia/2010/01/12/bcs+aprovam+em+basileia+medidas+para+evitar+crises+9272281.html](http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2010/01/12/bcs+aprovam+em+basileia+medidas+para+evitar+crises+9272281.html)>. Acesso em 15 jan.2010.

#### 4.8 – Próximos passos na regulação brasileira - Audiência Pública

Em 19/10/2009, o Banco Central colocou em Audiência Pública<sup>101</sup>, por meio do Edital nº 34, proposição legislativa tendo como foco a aprovação de medidas destinadas a assegurar a solvência e a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional.

Referida proposta, se aprovada, revogará a Lei nº 6.024/74, o Decreto-Lei nº 2.321 e os dispositivos da Lei nº 9.447/97, que tratam da matéria e se estende a todas as instituições sob a supervisão do Banco Central, inclusive as administradoras de consórcios e cooperativas de crédito, em especial no que se refere às regras concernentes a medidas preventivas.

Essa legislação, conforme manifestação em jornal à época de sua edição<sup>102</sup>, visa a priorizar a velocidade e a descentralização na tomada de decisões em relação a possíveis intervenções em instituições, que passariam do modelo atual, de responsabilidade única, para um colegiado formado junto com o Conselho Monetário Nacional.

Referida proposta alteraria o atual regime de resolução de insolvências bancárias, estruturando-se por meio de quatro conjuntos principais de medidas: preventivas, saneadoras, sistêmicas e de proteção a depositantes.

As ações a serem adotadas pelas instituições financeiras visando afastar riscos de insolvência e iliquidez, são assim definidas pelo Banco Central como medidas preventivas, a exemplo, podem ser citados: a necessidade de limites operacionais compatíveis com a exposição ao risco e a elaboração de plano de ajuste indicando os meios para a correção de um problema identificado.

---

<sup>101</sup> Conforme consta do *website* do Banco Central (<http://www.bacen.gov.br/?SISAUDPUB>), a divulgação de audiências públicas sobre minutas de normativos, tem como objetivo receber sugestões e promover a manifestação do público em geral, antes da tomada de decisões e da implementação de medidas.

Tal procedimento busca, segundo o próprio Banco Central, melhorar a comunicação deste com a comunidade, “sob o entendimento de que a transparência é um dos princípios fundamentais para se alcançar a credibilidade, tão necessária para o cumprimento de sua missão institucional de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda nacional.”

<sup>102</sup> GUERRA, José. “BC propõe novo modelo para intervir em banco” (27/10/2009). Agência Estado - Jornal DCI

No segmento das medidas saneadoras, pretende-se estabelecer a saída organizada do sistema financeiro de instituições ilíquidas, insolventes, ou que não atendam aos requisitos mínimos exigidos pela legislação e regulamentação vigentes, a fim de minimizar os prejuízos causados aos depositantes e à sociedade. Nesta seara, pretende-se que a liquidação das instituições financeiras passe a ser conduzida no âmbito do Poder Judiciário, sob regime de falência com base na Lei nº 11.101, de 2005<sup>103</sup>.

Quanto às medidas sistêmicas, pretende-se disciplinar as ações e providências a serem tomadas pelo Banco Central, a fim de “debelar ou prevenir crises sistêmicas ou situações que ensejem grave ameaça à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional ou ao normal funcionamento do Sistema de Pagamentos Brasileiro”. Podem ser mencionadas as seguintes medidas que refletem esta preocupação: Regime de Administração Especial e a concessão de empréstimos excepcionais do Banco Central a instituições financeiras, entre elas, prestadores de serviços de compensação e liquidação e a entidade administradora do fundo de proteção a depositantes.

Nesta estrutura, os prestadores de serviços de compensação e liquidação (câmaras) e a entidade administradora do fundo de proteção a depositantes (atual FGC) passariam a ser constituídas como instituição financeira de caráter especial, pois na constituição atual do FGC, este não pode receber empréstimo do Banco Central.

Finalmente, no âmbito da proteção a depositantes, verifica-se a preocupação em disciplinar o funcionamento de entidade especialmente constituída, com a finalidade de administrar fundo destinado a proteger depositantes de prejuízos resultantes da insolvência das instituições detentoras dos seus ativos.

Assim, o projeto em tela visará a valorizar a instituição administradora de fundo de proteção a depositantes para que possa ter participação mais ativa na

---

<sup>103</sup> No regime atual, o Banco Central possui poder para liquidar instituição fora do ambiente judicial (liquidação extrajudicial). Modelo este questionado, vez que a cada processo de liquidação conduzido pelo Banco Central normalmente há uma ação na Justiça em paralelo, que acaba por alongar o processo de liquidação.

execução de medidas preventivas e saneadoras, atuando em consonância com as prerrogativas e competências institucionais deste Banco Central.

Entende-se que as medidas propostas pelo Banco Central no referido projeto de Lei viabilizarão o comportamento necessário ao Banco Central, na qualidade de “emprestador de última instância”, por meio de instrumental jurídico que lhe permita atuar, sempre que necessário, prevenindo ou impedindo situações crônicas que ameacem o sistema financeiro.

#### **4.9 - Da ciclicidade das crises**

Armando Castelar Pinheiro<sup>104</sup> ao discorrer sobre a ciclicidade das crises financeiras, define que o governo dispõe de três instrumentos anticíclicos principais: as políticas monetária e fiscal e o crédito público.

A primeira, via de regra, é a preferida, pois “é fácil de manejar - basta uma reunião do Copom - e tem impacto relativamente rápido sobre a demanda e a inflação”. Em complemento, Castelar avalia que, no último quarto de século, este foi o mecanismo quase exclusivo a que os governos recorreram “para suavizar o ciclo econômico e manter a expansão efetiva da economia o mais próxima possível do seu potencial não inflacionário”.

Afirma, ainda que, com o passar do tempo, os bancos centrais teriam melhorado o manejo da política monetária de modo que a volatilidade econômica caiu para patamares muito baixos:

Isso reduziu o custo da proteção contra o risco e levou os agentes econômicos a assumir um grau de risco também sem precedentes. Esse comportamento ajuda a explicar a grande prosperidade de algumas economias, em especial os EUA, e do mercado financeiro global nesse período; e também porque se pensou ser possível reduzir tanto a regulação financeira.

---

<sup>104</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. *Crise e política anticíclica*. Disponível em: <[www.imil.org.br/artigos/crise-e-politica-anticiclica](http://www.imil.org.br/artigos/crise-e-politica-anticiclica)>. Acesso em: 11 nov. 2009.

Contudo, vislumbrada a crise financeira, a política monetária se mostrou insuficiente para conter a queda da demanda agregada nos países ricos, tendo-se criado um “círculo vicioso entre perda de confiança nas autoridades monetárias, desejo de reduzir a exposição ao risco, em especial a alavancagem financeira, e a incapacidade dos bancos centrais em impedir a contração econômica daí resultante”.

Neste cenário, como comenta Castelar, a política fiscal é normalmente “a escolha preferida: aumenta-se o consumo e o investimento público, gerando renda que depois tende a ser gasta por famílias e empresas”. Há, neste cenário, a fuga do risco para títulos públicos, o governo paga juro baixíssimo e pode se financiar de forma barata.

Contudo, argumenta ainda o autor que a implementação da política fiscal não seria tão simples como a política monetária.:

“Para investir, o governo precisa de projetos e de licitações para contratar seus executores, e tudo isso leva tempo. A escolha dos projetos sofre influência política e gera corrupção e desperdícios. Além disso, no final, a dívida pública aumenta e cria um ônus para as gerações futuras, com mais impostos e menos crescimento”.

Quanto ao crédito ao público, Castelar o classifica como o mais raro no que tange à sua aplicação e, como descreve, “sua implementação tende a ser ainda mais lenta que na política fiscal, pois é preciso selecionar empresas financeiramente saudáveis para emprestar”. Contudo, afirma que seria possível a mitigação deste problema estimulando a demanda por investimentos com créditos subsidiados, os quais, contudo, possuem custos fiscais e estariam sujeitos à interferência política.

Além disso, complementa Castelar, “o crédito subsidiado pode simplesmente substituir outras formas de financiamento privado e ter pouco impacto sobre a demanda agregada”. Por fim, considera que, “na crise é mais difícil para empresas pouco competitivas sobreviverem, e aumenta o risco de os bancos públicos fazerem operações-hospital politicamente motivadas.”

#### 4.10 - Temas para a nova regulamentação do setor bancário – contexto americano

Ao se refletir sobre a crise americana que teve início em 2008, diversas soluções passam a ser discutidas e estudadas.

Amoêdo<sup>105</sup>, em um processo de identificação dos pontos falhos do sistema avalia a complexidade de operações realizadas pelos bancos frente à gama de assuntos a serem “revisitados” e estudados pela regulamentação atual.

São mencionados, assim, dois tópicos que parecem nortear a mente dos reguladores para a revisão das normas e dos processos existentes: (i) o nível de alavancagem das instituições, o qual reflete a relação entre o seu capital e os riscos por elas assumidos; e (ii) a coordenação entre os diversos órgãos fiscalizadores do sistema financeiro.

Nesta última hipótese, como exemplifica Amoêdo, enquanto no Brasil o Banco Central é o órgão fiscalizador de todas as instituições financeiras, na Inglaterra, a exemplo, este papel é desempenhado pelo Banco da Inglaterra, pelo Tesouro e pela Autoridade dos Serviços Financeiros (FSA); já nos Estados Unidos, atuam de forma não centralizada ou coordenada, como fiscalizadores de instituições financeiras, o FED, o *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) e o *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC).

Neste sentido, no que tange a uma nova regulamentação do setor financeiro, em vista da complexidade das transações atualmente realizadas, Amoêdo sugere a observância de três princípios: simplicidade, abrangência e equilíbrio, ou seja, pretende-se que o sistema seja “de tal forma simples que permita a sua correta implementação e fácil fiscalização.” Além disso, “deve, ao mesmo tempo, ser abrangente para evitar que negócios de maior risco fiquem à margem do processo. O equilíbrio também é um fator importante, sendo a relação custo X benefício primordial.”

---

<sup>105</sup> AMOÊDO, João Dionísio F.B. *Temas para a Nova Regulamentação do Setor Bancário*. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (organizadores). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

Assim, sugere-se que haja maior controle sob a ótica das regras contábeis, sistemas de provisionamento e alocação de capital.

Castelar<sup>106</sup>, ao dispor sobre os controles impostos pela regulação prudencial relativos à exigência de um capital próprio mínimo proporcional ao risco incorrido, verifica que a crise de 2008 mostrou que o controle até então existente no cenário americano era ineficiente, vez que (i) o risco incorrido pelas instituições financeiras estavam subestimados; (ii) as instituições financeiras haviam conseguido transferir parte do risco para veículos fora do balanço (não tendo que atender às exigências de capital mínimo); e (iii) havia uma preocupação quase exclusiva com o risco de crédito, mas insuficiente quanto ao risco de sua liquidez.

Ou seja, verificou-se que a regulação prudencial “não estava sendo efetiva em alinhar os incentivos das instituições financeiras com os da sociedade em relação à disposição a assumir riscos” e, portanto, esse modelo passou a ser duramente questionado. Contudo, no auge da crise americana, como discorre Castelar Pinheiro, não seria o momento ideal para qualquer ajuste anti-crise, sendo necessário esperar a melhora do sistema para que os ajustes necessários passassem a ser implementados.

---

<sup>106</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. Notas sobre a Reforma Regulatória do Setor Financeiro. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (organizadores). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSÕES

O Brasil, nos termos da Lei nº 4.595/64, delegou ao Banco Central a função, entre outras, de agente responsável pela estabilidade monetária, cujos objetivos são definidos pelo Conselho Monetário Nacional, e agente regulador, no que tange ao dever de supervisão, controle e fiscalização das atividades bancárias e das instituições financeiras, ressalvadas as hipóteses em que há delegação expressa de competência privativa como é o caso da Comissão de Valores Mobiliários.

Adicionalmente, pode-se dizer que o Estado possui diversas ferramentas para atuar no mercado financeiro. Entre seus principais focos de atuação, pode-se citar: (i) os instrumentos de política monetária, por meio dos quais atua-se em relação aos ciclos econômicos; (ii) estímulo do acesso ao sistema de pagamentos; (iii) criação de regras que visem a reduzir a assimetria informacional; (iv) a influência quanto à composição do capital das instituições financeiras, por meio de tributos, regras quanto à destinação de fluxo e reservas, por exemplo; e (v) no papel de regulador prudencial e prestador de última instância, a fim de proteger o sistema de pagamentos, estimular a intermediação financeira e visar a proteção do pequeno poupador.

Neste sentido, como destaca Ricardo Vieira Orsi, é notória a transformação da regulação brasileira como “resposta de adaptação aos fenômenos de desregulamentação e de globalização nas duas últimas décadas”, em que o papel do Esta<sup>107</sup>do se transforma de modo relevante.

---

<sup>107</sup> ORSI, Ricardo Vieira. *A transformação do papel do Estado frente às crises bancárias na União Européia e no Brasil*. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais. São Paulo: RT, nº 5, p. 43, mai-ago 1999.



No que tange à busca pela estabilidade do sistema bancário a partir da década de 90, duas linhas de atuação da autoridade monetária devem ser mencionadas.

*A priori*, destacam-se os atuais instrumentos de resolução de crises bancária, adicionalmente aos mecanismos relacionados à intervenção, liquidação extra-judicial e RAET, tais como o PROER, implementado após o Plano Real, em 1995 (aplicado aos bancos privados) e o PROES (a fim de atenuar os impactos causados nos bancos estaduais), em 1996.

Ainda visando ao fortalecimento e confiança no sistema, criou-se o FGC, em 1996, mecanismo que busca proteger os credores dos bancos, em especial os pequenos poupadores, de eventuais quebras das instituições financeiras.

Como pondera Alkimar R. Moura<sup>108</sup>, tanto as iniciativas atreladas ao PROER e PROES, como a criação do FGC tiveram o intuito de aperfeiçoar a chamada “macro-regulação do sistema bancário”, mitigando risco sistêmico, em um cenário em que eventual insolvência do sistema bancário poderia colocar em risco a continuidade do programa de estabilização monetário lançada pelo então governo, em 1994.

Enquanto a estabilidade monetária se consolidava no Brasil, outras ações no âmbito do sistema de regulação bancária puderam ser verificadas, a exemplo, as regras de Basiléia. Regras estas classificadas por Alkimar como “normas micro-prudenciais”, relativas exigências de capital, entre outras que passaram a ser definidas por Basiléia I e, posteriormente, Basiléia II, visando a atenuar riscos de crédito, de mercado, entre outros.

Em vista dos conseqüentes impactos da crise bancária de 2008 e 2009, que tiveram início nos Estados Unidos, devem ser destacadas as medidas de incentivos à participação do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, ambos bancos públicos federais, na aquisição de participações acionárias em bancos privados e ampliação de proteção ao FGC.

---

<sup>108</sup> MOURA, Alkimar R. A Separação entre as Funções de Estabilização de Regulação no Brasil. In: *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

Adicionalmente, foi criada apólice de seguro de crédito, intitulado como DPGE, relativo à cobertura de depósitos de até R\$ 20 milhões, bastante superior à alçada do FGC.

Vale a menção ao notório desempenho da regulação brasileira ante a crise bancária recente, em que, manteve-se a política monetária, tratando-se os problemas bancários com instrumentos de regulação e supervisão, ampliando-se a rede de proteção aos depositantes do sistema bancário e aperfeiçoando-se os instrumentos de resolução de crises bancárias.

Ratificando o conceito de Dionísio Carneiro<sup>109</sup>, todas as crises financeiras desde o século XIX deram origem a mudanças na regulação financeira e a primeira crise do século XXI não poderia fugir à regra.

Conforme discutido ao longo deste trabalho e em vista do cenário econômico e constitucional, a regulação deve ser uma das formas de prevenir e corrigir falhas de mercado, as quais comprometem a eficiência na alocação de recursos. É, portanto, essencial para a garantia do bom funcionamento, e, até mesmo, a existência do sistema financeiro.

O sistema financeiro, como se verifica de seu processo evolutivo, é fonte de criação de produtos e serviços cada vez mais diversificados e complexos. Diversidade esta que gera riscos e a conseqüente demanda de necessidade de constante revisão do arcabouço regulatório, caso este não esteja respaldado em controles sólidos e “macro”.

Assim, há que se falar na extrema necessidade da atuação da regulação não apenas de cunho prudencial para que haja menos necessidade de atuação emergencial ou “conjuntural” no auge das crises econômicas e, ainda, que estas sejam verificadas com a menor freqüência possível.

---

<sup>109</sup> CARNEIRO, Dionísio O que a crise atual revelou sobre as deficiências regulatórias? In: *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

## Quanto às falhas na regulação bancária americana

A crise americana refletiu a propensão “endêmica e exagerada” a correr riscos e falhas regulatória, as quais podem ser o estopim de grandes crises.

Assim, falhas como o “afrouxamento” da legislação quanto à responsabilização adequada daqueles que deram causas a prejuízos podem ser consideradas como elementos relevantes para a origem das decisões que envolvem muito risco.

Como se sabe, a lei americana define que a responsabilidade dos acionistas de um banco pelos prejuízos causados por sua quebra limita-se ao valor de suas ações e a dos administradores, não alcança seus bens pessoais, exceto nas hipóteses de fraude.

Ao que parece, a nova proposta regulatória para os EUA não traz, ainda, alternativas criativas para o tema da responsabilidade desses administradores, bem como definição de quem seriam os grupos controladores para tal fim, dispondo especificamente sobre restrição ao pagamento de bônus, por exemplo.

Crítica interessante de Gustavo Franco<sup>110</sup> é a de que a mera intervenção para solver a crise americana em que, no caso do Banco Bear Stearns, há a simples venda de controle com exoneração de acionistas e administradores de quaisquer ônus foi viabilizada pela assunção de prejuízos privados pelo FED, diversamente do que, ao menos teoricamente, ocorreria no Brasil, em que, consoante verificado anteriormente, a legislação permite que controladores e administradores tenham seus bens bloqueados e permaneçam atrelado ao chamado legacy bank (ou “banco ruim”), conforme experiência verificada no PROER.

Ademais, há que se ter em mente que as instituições financeiras deparam-se com riscos que, apesar de remotos, podem ter proporções catastróficas. A dúvida que permanece é se a ausência de regulamentação mais severa tanto

---

<sup>110</sup> FRANCO, Gustavo H.B. e ROSMAN, Luiz Alberto C. A Responsabilidade Ilimitada em Instituições Financeiras no Brasil: Antecedentes, Experiência e Considerações. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (organizadores). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

quanto às regras operacionais, como às de responsabilidade de seus participantes, atenuaria a displicência e o risco desmedido.

Vale destacar, ainda, que a atuação do Banco Central brasileiro e o sistema regulatório brasileiro foram bastante elogiados durante e depois da crise de 2008/2009, apresentando um sistema bancário rígido e com uma fiscalização efetiva antes e durante a grande crise financeira global.

### **Um olhar para o futuro**

Ao que nos ensina a história financeira, crises são cíclicas. Nascem, via de regra, de oportunidades exuberantes e desregulações, potencializando-se em grandes bolhas econômicas, a serem “domesticadas”, por meio da necessária intervenção do Estado.

Do ponto de vista regulatório, superada mais uma crise econômica, o que se espera do futuro próximo é que passe a haver, no Brasil e nas demais economias mundiais, um ambiente de maior supervisão, menor nível de alavancagem, aumento de regras relacionadas às provisões de riscos, maior controle sobre a concessão de créditos e conseqüente diminuição das atividades no sistema financeiro e diminuição da atuação dos bancos de investimento.

Contudo, a lição que se evidencia é a de que a atenção e controle no setor regulatório, especialmente na área prudencial, deve ser fortalecida permanentemente, para que o país esteja preparado para novas crises que virão, afinal são cíclicas, devendo os órgãos envolvidos trabalhar no sentido de fortalecer controles para não terem que atuar mais duramente em situações de crises, quando mercados e sociedades já sofreram impactos desastrosos.

## REFERÊNCIAS

AMOÊDO, João Dionísio F.B. *Temas para a Nova Regulamentação do Setor Bancário*. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (organizadores). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

ANDREZO, Andréa Fernandes e LIMA, Iran Siqueira. *Mercado Financeiro: Aspectos Históricos e Conceituais*. São Paulo: Thomsom Learning, 2002.

ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ASSIS, José Carlos de. *A chave do Tesouro: anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974-1983*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BARBOSA, Fernando de Holanda. *Banco Nacional: jogo de Ponzi, PROER e FCVS*. Revista de Economia Política Rev. Econ. Polit. vol.28 n.1 São Paulo Jan./Mar.2008.

CALADO, Luiz Roberto. *Regulação e Autorregulação do Mercado Financeiro: conceito, evolução e tendências num contexto de crise*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2009.

CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Dionísio O que a crise atual revelou sobre as deficiências regulatórias? In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (organizadores). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. *O papel do Banco Central no processo de regulação financeira: reflexões a partir do caso Finasa*. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa

(coord.). *Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CORTEZ, Thiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). *Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

COSTA, Luís César Amad. Poder Regulamentar das Autarquias Normatizadoras das Atividades no Mercado Financeiro e de Capitais. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Aspectos Atuais do Direito do Mercado Financeiro e de Capitais*. São Paulo: Dialética, 2000. v. 2.

DATZ, Marcelo Davi Xavier da Silveira. *Risco Sistêmico e Regulação Bancária no Brasil*. Dissertação de Mestrado Fundação Getúlio Vargas Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)

DELGADO, José Augusto. *Liquidação extrajudicial dos bancos. Responsabilidade civil dos administradores*. Revista do Direito Bancário e do Mercado de Capitais, São Paulo: RT, nº 6, p. 57, set-dez 1999.

DENSA, Roberta. *O princípio da função social do contrato e a Constituição Federal*. Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da função regulatória das agências diante do princípio da legalidade*. In: *Direito Regulatório: Temas Polêmicos*. Belo Horizonte: Forum, 2003.

EIZIRIK, Nelson Laks. *O Papel do Estado na Regulação do Mercado de Capitais*. Série Estudos Especiais 3. Rio de Janeiro: Ibmec, 1977.

FARHI, Maryse e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo*. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 3 (115), p. 274-294, julho-setembro/2009.

FERREIRA, Alcides. Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos – um marco institucional na história da economia no Brasil. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 2006. Extraído de [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986

FIGUEIREDO, Marcelo (organizador). *Direito e Regulação no Brasil e nos EUA*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANCO, Gustavo H.B. e ROSMAN, Luiz Alberto C. A Responsabilidade Ilimitada em Instituições Financeiras no Brasil: Antecedentes, Experiência e Considerações. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (org.). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

GRADILONE, Cláudio e GASPAR, Malu. O Rural no meio do escândalo - Envolvido em denúncias, o banco mineiro tem seu rating rebaixado e enfrenta a pior crise de sua história. (13 jul.2005). *Revista Exame*. Disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0847/economia/m0079963.html>>. acesso em: 22 jan.2010.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1998*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUDIN, Eugênio. *Princípios de Economia Monetária*. 1º e 2º Vols., 9ª ed., Rio de Janeiro: Agir, 1954.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. *A Guerra do Paraguai e a atividade bancária no Rio de Janeiro no período 1865-1870: o caso Banco Rural e Hipotecário do Rio de Janeiro* - Departamento de História da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <[www.historia.uff.br/artigos/guimaraes\\_guerra.doc](http://www.historia.uff.br/artigos/guimaraes_guerra.doc)>. Acesso em 24 jan.2010.

JAGUARIBE, Hélio. *Brasil: crise e alternativas*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Ciências Sociais Zahar, 1974.

KALECKI, Michal. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1980.

KINDLEBERGER, Charles P. *Manias, Pênicos e Crashes – Um histórico das crises financeiras*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2000.

KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a Economia da Depressão*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LEAL, Ana Regina Barros Rego. *Comunicação, identidade e imagem corporativas: O caso da Caixa Econômica Federal*. Disponível em: <[www.alaic.net/VII\\_congresso/gt/gt\\_12/GT12-4.html](http://www.alaic.net/VII_congresso/gt/gt_12/GT12-4.html)>. Acesso em 23 jan.2010.

LUQUE, Carlos e outros. *Sair da Crise – uma análise dos problemas econômicos atuais e diretrizes para enfrentá-los*. São Paulo: Biblioteca IBCB, 1988.

LUNDBERG, Eduardo Luís. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. In: SADDI, Jairo (org). *Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional – 25 anos da lei nº 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999

\_\_\_\_\_. Saneamento do Sistema Financeiro – a experiência brasileira dos últimos 25 anos. Disponível em: <[www.bcb.gov.br/ftp/saneamento.pdf](http://www.bcb.gov.br/ftp/saneamento.pdf)>. Acesso em: 25 jan.2010.

MELLAGI FILHO, Armando; ISHIKAWA, Sérgio. *Mercado Financeiro e de Capitais*. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Pedro Carvalho de e SPOLADOR, Humberto F.S. *Crises Financeiras - Uma história de Quebras, pânico e especulações do mercado*. São Paulo: Saint Paul Institute of Finance, 2004.

MITCHELL, Wesley C. *Os ciclos econômicos e suas Causas – Os Economistas* Abril Cultural. São Paulo: Victor Civita, 1984

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Tributação no mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1999.

MOURA, Alkimar R. A Separação entre as Funções de Estabilização de Regulação no Brasil. In: *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

MULLER, Elisa. Moedas e bancos no Rio de Janeiro do Sex. XIX, Disponível em <[www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/moedas\\_e\\_bancos\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_no\\_seculo\\_xix.pdf](http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/moedas_e_bancos_no_rio_de_janeiro_no_seculo_xix.pdf)>. Acesso em 23 jan.2010.

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. *Moeda, Juros e Instituições Financeiras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.



ORSI, Ricardo Vieira. *A transformação do papel do Estado frente às crises bancárias na União Européia e no Brasil*. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais. São Paulo: RT, nº 5, p. 43, mai-ago 1999.

PAULIN, Luiz Alfredo. *Das instituições financeiras de fato ou irregulares – análise com base na Lei nº 4.595/64*. RDM 110/196

PINHEIRO, Armando Castelar e SADDI, Jairo. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

PINHEIRO, Armando Castelar. *Crise e política anticíclica*. Disponível em: <[www.imil.org.br/artigos/crise-e-politica-anticiclica](http://www.imil.org.br/artigos/crise-e-politica-anticiclica)>. Acesso em: 11 nov.2009.

PINHEIRO, Armando Castelar. Notas sobre a Reforma Regulatória do Setor Financeiro. In: BOLLE, Mônica Baumgarten e CARNEIRO, Dionísio Dias (org.). *A reforma do Sistema Financeiro Americano: Nova Arquitetura Internacional e o Contexto Regulatório*. E-book. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, 2009.

ROCHAEL, Carlos Henrique Reis. *As agências de regulação brasileiras*. Elaborado em agosto de 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6822>>. Acesso em: 12 out.2009.

SADDI, Jairo. *Crise e Regulação Bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo: Texto Novo, 2001.

\_\_\_\_\_. (Org.) – *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74*, Textonovo, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. *O poder e o Cofre*. São Paulo: Texto Novo, 1997.

SALOMÃO FILHO, Calixto (coordenação). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Trad. Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SHILLER, Robert J. *Exuberância Irracional*. Trad. Maria Lúcia G. L. Rosa. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora, 2000.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.

TETT, Gillian. *O ouro dos tolos*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TROSTER, Roberto Luis. *Os bancos são diferentes? In: CAMPILONGO, Celso Fernandes, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, e MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

TROSTER, Roberto Luís. Tese de doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1994.

TURCZYN, Sidnei. *O sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2005.

VASCONCELLOS, Paulo. *Novas regras para “enquadrar” o sistema financeiro*. *Revista Por Sinal*. Revista do Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central, ano 6, nº 27, p.6.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Bancos Centrais no Direito Comparado. O Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2005.

WAISBERG, Ivo. *Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos Comerciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

YAZBEK, Otavio. *Critérios Materiais para a Regulação das Atividades Financeiras – Dos Riscos Negociáveis à “Sociedade do Risco”*. Tese de Doutorado

apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.