

JULIANO REBONATO BONA

**PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS APLICÁVEIS ÀS
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INSOLVENTES**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em direito, Curso de Graduação em Direito, setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Carlos Joaquim de Oliveira Franco

Curitiba, outubro de 2002

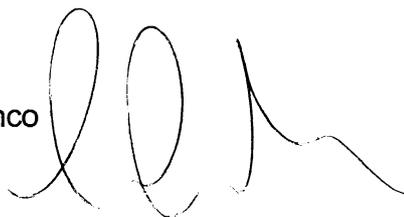
TERMO DE APROVAÇÃO

JULIANO REBONATO BONA

PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS APLICÁVEIS ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INSOLVENTES

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Professor Carlos Joaquim de Oliveira Franco
Departamento de Direito Privado, UFPR



Professor 
Departamento de Direito Privado, UFPR

Professor 
Departamento de Direito Privado, UFPR

Curitiba, 27 de novembro de 2002

SUMÁRIO

RESUMO	i
1. INTRODUÇÃO	1
2. CAPÍTULO I – INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	3
1) Direito Bancário. Conceito e Evolução Histórica.....	3
2) Atividade Bancária e Organização do Sistema Financeiro Nacional.....	6
3. CAPÍTULO II – INTERVENÇÃO, ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL	13
1) Intervenção nas Instituições Financeiras	13
1.a) Interventor. Funções e Responsabilidade	16
1.b) Cessação da Intervenção	19
2) Administração Especial Temporária – RAET	21
2.a) Procedimento Administrativo na RAET	22
2.b) Conselho Diretor. Funções e Responsabilidades	25
2.c) Cessação da Administração Especial Temporária	28
3) Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras	30
3.a) Efeitos da Liquidação Extrajudicial	35
3.b) O Processo da Liquidação Extrajudicial	37
3.c) Verificação dos Créditos e Convocação dos Credores	38
4. CAPÍTULO III – RESPONSABILIDADE CIVIL DOS ADMINISTRADORES	43
1) Histórico do Surgimento e Evolução Legislativa do Instituto da Responsabilidade Civil	43
2) Responsabilidade Civil do Administradores das Instituições Financeiras sob Procedimentos Especiais	48
3) Indisponibilidade de Bens	53
5. CONCLUSÃO	62
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

RESUMO

Este seguinte trabalho tem por objetivo a análise de um tema muito atual, qual seja, a intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras, mas que infelizmente não tem sido tratado com a importância que deveria, dada as consequências que dele decorre para a sociedade. Primeiramente faz-se um estudo sobre o direito bancário em geral e sua evolução histórica, buscando demonstrar as várias espécies e características dos bancos existentes. Visto as instituições bancárias de uma maneira ampla, passou-se a análise dos institutos da intervenção e liquidação extrajudicial aplicáveis às instituições financeiras em crise, bem como as consequências decorrentes desses institutos. Destaca-se também a responsabilidade civil imposta aos administradores dessas empresas em crise, visando não só uma espécie de punição, mas também buscando uma forma de minimização dos prejuízos causados aos credores.

PALAVRAS-CHAVE

Atividade bancária – crise – intervenção – liquidação – administradores – prejuízo – obrigação – extrajudicial – responsabilidade civil – decretação – créditos – indisponibilidade – instituições financeiras – credores - bens

INTRODUÇÃO

Este estudo foi feito no sentido de analisar e compreender os acontecimentos atinentes às Instituições Financeiras em crise, crises que se tornaram muito mais evidentes após a edição do Plano Real, em julho de 1994.

O Capítulo I é destinado a tratar das Instituições Financeiras de uma maneira ampla, destacando a evolução do direito bancário desde a Antigüidade, considerado o berço das operações bancárias, até o estágio encontrado atualmente.

Neste sentido, é de suma importância destacar que no Brasil, a atividade bancária e a organização do Sistema Financeiro Nacional são regulados pela Lei nº 4.595/64, que estabelece, entre outras coisas, quais as empresas que podem ser consideradas como instituições financeiras, as suas características, bem como o papel fundamental desenvolvido pelo Banco Central na disciplina das atividades desempenhadas por referidas instituições. Dessa maneira, chega-se a conclusão que as atividades de natureza bancária, mesmo quando desempenhadas por instituições financeiras privadas, sujeitam-se a um regime de controle estatal.

No Capítulo II levanta-se a problemática da Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras, além de dispor do instituto da Administração Especial Temporária. Essas formas de ingerência estatal na atividade bancária estão intimamente ligadas à crise da empresa, e nos problemas que isso pode acarretar para toda a sociedade.

Tais institutos estão disciplinados pela Lei nº 6.024/74, que sofreu algumas alterações no regime a partir do Decreto-lei nº 2.321/87, aditado pelo Decreto-lei nº 2.327/87, que instituiu o regime da Administração especial Temporária, ampliando as possibilidades da intervenção estatal neste setor tão sensível da economia, bem como a Lei nº 9447/97, que dispõe a respeito da

responsabilidade solidária de controladores dessas empresas, visando corrigir erros e problemas que afetam as instituições financeiras em crise.

A Liquidação Extrajudicial é decretada quando a intervenção não é suficiente para recuperar a empresa. É uma forma de liquidação patrimonial da sociedade, onde inicialmente é instaurado um processo, para que posteriormente haja a realização do ativo e a liquidação do passivo.

Dentro do Capítulo III, é tratada a responsabilidade civil imposta aos Administradores das Instituições Financeiras que sofreram a intervenção estatal mediante os institutos da intervenção, administração especial temporária e liquidação extrajudicial. Essa responsabilidade ocorrerá caso fique constatado que suas atuações como dirigentes da empresa estejam relacionadas com os prejuízos sofridos pelos credores da instituição. Essa possibilidade de atribuir a responsabilidade aos administradores atua tanto na modalidade preventiva, evitando a quebra das instituições financeiras, como na modalidade indenizatória, como forma de ressarcimento dos prejuízos sofridos pelas instituições financeiras. Uma das características dessa responsabilidade diz respeito à indisponibilidade dos bens dos administradores, visando a sua venda, caso necessário, para haver a satisfação dos interesses dos credores.

Destaca-se também algumas mudanças que poderiam agilizar o processo da responsabilização dos administradores das instituições financeiras sob intervenção e liquidação extrajudicial, visando a satisfação dos interesses dos credores, que acabam sendo, muitas vezes, prejudicados pela morosidade dos processos de responsabilização.

CAPÍTULO I – INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

1 – DIREITO BANCÁRIO. CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Direito Bancário é o ramo do Direito Comercial que regula as operações de banco e a atividade daqueles que as praticam em caráter profissional. Apesar de estar inserido na área do Direito Privado, pela qualidade das partes, possui grande conotação pública, dada a importante repercussão, no interesse coletivo, do exercício da atividade bancária, atualmente sob controle estatal.

As operações que o Direito Bancário tem por escopo disciplinar processam-se em série, em massa, visando ao público em geral, revestindo, dessa maneira, de um certo tecnicismo, mecanicidade, formalismo e repetitividade, sendo dessa maneira, considerado um direito técnico.

A relevância das instituições financeiras decorre dos reflexos que sua atividade possui na comunidade em geral. Assim, “a importância da atividade bancária é tal, que o Estado teve que assegurar seu controle e direção e se tornar banqueiro ele próprio”¹. Mais ainda, eles atuam “agindo sempre como sujeitos das operações e dos contratos que realizam, procurando obter capitais disponíveis e os aplicando, em seu próprio nome, tendo sempre, nessa intermediação, o intuito de lucro”².

Algumas atividades bancárias já eram conhecidas na Antigüidade, principalmente na Babilônia, Egito e Fenícia, a partir do século VI a.C. Entretanto, foi no mundo greco-romano que se tornou conhecida grande parte das operações em uso no banco moderno, “como aceitar depósitos de moeda ou de valores; fazer

¹ ABRÃO, N. *Direito bancário*. p.07.

² MARTINS, F. *Contratos e obrigações comerciais*, p. 498.

empréstimos a juros, garantidos ou a descoberto; interpor-se nos pagamentos também sobre praças distantes; assumir obrigações por conta dos clientes; etc., embora tais obrigações não fossem praticadas em série, foram o verdadeiro berço das operações bancárias”³.

Já na Idade Média, com o florescimento do comércio, graças as feiras das cidades italianas, surgiram as figuras dos trocadores manual de moedas, que evoluíram com o tempo, da simples troca de moedas para a atividade creditícia propriamente dita, tornando-se conhecidos como banqueiros. Essa experiência, “somada à formação de capitais e articulações no período medievo, foram as raízes mais propícias à criação de grandes instituições, que se desenvolveram na técnica da constituição de empresas, atuando em áreas locais e depois, a partir do surto da Revolução Industrial, ingerindo investimentos em diversos territórios”⁴.

Na Idade Moderna houve uma grande evolução do sistema bancário para atendimento das novas necessidades que surgiram a partir da

“descoberta de novas terras pelas expedições marítimas e, com a intensificação do tráfico mercantil, a multiplicação das feiras, a abundância de metais preciosos e o aumento do apelo dos Estados ao crédito fazendo com que se alterasse a função dos bancos, passando de mera cobrança, pagamento e câmbio para intermediária de crédito, chegando-se assim, ao banco moderno, cuja função essencial é de tomar a crédito dos depositantes os fundos monetários por esses poupados para distribuí-los a crédito aos seus clientes.”⁵

No Brasil, o primeiro banco foi fundado em 12 de outubro de 1808, ainda na fase colonial, com o nome de Banco do Brasil, muito tempo depois dessa atividade bancária já estar em pleno funcionamento na Europa. Possuía, entre suas funções, “o desconto de letras de câmbio, sacadas ou aceitas por negociantes de crédito nacionais ou estrangeiros, depósito geral de prata, ouro, diamantes, ou dinheiro; saques por conta de terceiros ou do Real Erário, cobranças, além de emissão de letras, ou bilhetes pagáveis ao portador, à vista ou a um certo prazo de

³ ABRÃO, N. Obra citada, p. 10.

⁴ ABRÃO, N. Obra citada, p. 11.

⁵ ABRÃO, N. Obra citada, p. 12.

tempo, com a necessária cautela para que jamais estas letras ou bilhetes deixem de ser pagos no ato da apresentação⁶.

Uma análise histórica da evolução do sistema bancário no Brasil revela as peculiaridades do momento do surgimento do Banco do Brasil, tipicamente uma sociedade de economia mista, ao lado de mecanismos voltados para a padronização do setor habitacional, a exemplo das Caixas Econômicas e, mais tarde, da preocupação social na formação das políticas públicas.

Além do banco oficial, surgiram grande número de empresas bancárias, culminando com a intensificação desse comércio bancário, sobretudo com a multiplicação de agências e a extensão da rede, a partir da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que disciplinou o Sistema Financeiro Nacional.

⁶ ABRÃO, N. Obra citada, p. 13

2 – ATIVIDADE BANCÁRIA E ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Toda a estrutura da atividade bancária e a organização do sistema financeiro nacional, no direito pátrio, possui como disciplina legal a Lei nº 4.595/64. Tal lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que, no seu artigo 192, regula o Sistema Financeiro Nacional, dispondo, entre outras coisas que: “O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: I – a autorização para o funcionamento das instituições financeiras (...)”.

A Lei nº 4.595/64, no seu artigo 17, estabelece quais são as empresas que podem ser consideradas instituições financeiras, quando estabelece que: “ Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as 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”.

Pela análise do referido artigo, percebe-se que as instituições financeiras são:

- a) uma organização empresária;
- b) que se utiliza de recursos monetários próprios ou de terceiros;
- c) na atividade creditícia.

Nelson Abrão, analisando a importância que a atividade bancária possui para a comunidade em geral explica que:

“a mobilização dos recursos, as respectivas aplicações e o direcionamento das importâncias para uma pulverização acentuada explicam em parte a relevância social que identifica as instituições financeiras, donde subministra a preponderância do público sobre o privado, nessa multissecular relação diagnosticada entre o consumidor e a atividade desenvolvida pelo banqueiro”⁷.

Fran Martins destaca a importância das instituições financeiras e explica a importância das suas atividades, quando menciona que são “empresas comerciais que têm por finalidade realizar a mobilização do crédito, principalmente mediante o recebimento, em depósito, de capitais de terceiros, e o empréstimo de importâncias, em seu próprio nome, aos que necessitam de capital”. Segue adiante destacando a função dos bancos: “chamados de intermediários de crédito, na realidade os bancos são mobilizadores de crédito, agindo sempre como sujeito das operações e dos contratos que realizam”⁸.

Dessa maneira, percebe-se a importância que a atividade desenvolvida pelas instituições financeiras possui para a comunidade em geral, ora atuando como instrumento de fomento e de crédito, através do empréstimo de capitais para quem necessita, ora atuando no fomento do setor de habitação, além de atuarem como depositários de capitais de terceiros.

Para que possam iniciar a desenvolver sua atividade, os bancos, pessoas jurídicas nacionais, necessitam de autorização do Banco Central; se forem instituições estrangeiras, é necessário decreto do Poder Executivo autorizando a instalação dessas empresas em território nacional (artigo 18 de Lei nº 4.595/64).

Para que haja a autorização para funcionamento é necessário, ainda, a integralização do capital mínimo que for fixado pelo Conselho Monetário Nacional. Na subscrição do capital inicial, este deverá atender no ato, um mínimo de 50% do total do capital a ser integralizado, que deverão ser depositados, no prazo de cinco

⁷ ABRÃO, Nelson. Obra citada, p. 17.

⁸ MARTINS, F. *Contratos e obrigações comerciais*, p. 497.

dias, no Banco do Brasil S/A, à ordem do Banco Central, ou diretamente neste. O remanescente do capital inicial subscrito deverá ser integralizado no prazo máximo de um ano da data da solução do respectivo processo (artigo 27 da Lei nº 4.595/64).

Essa exigência tem por escopo revelar a solidez da instituição, além de servir como proteção aos eventuais clientes, para que estes tenham garantidos seus valores que serão confiados a essa instituição, visto que, às vezes, por mais tradição que possuam, tais instituições não estão livres de sofrerem os problemas decorrentes da atividade bancária.

É muito difícil classificar os bancos, pela falta de um critério que possa determinar claramente as espécies de bancos. Para Nelson Abrão, na sua obra *Direito Bancário*, de acordo com o critério da atividade, ou operação praticada, tem-se a seguinte classificação:

a) Bancos de Emissão → no Brasil trata-se do Banco Central, também chamado de “bancos dos bancos”, tem a função de emitir papel-moeda e realizar operações bancárias “exclusivamente com as instituições financeiras públicas e privadas” (artigo 12 da Lei nº 4.595/64). Dessa maneira, não prestam serviço diretamente à população em geral, atendendo somente as instituições financeiras.

b) Bancos Comerciais ou de Depósito → são os mais comuns. “Realizam operações de crédito a curto prazo como atividade precípua, tais como: descontos, antecipações, aberturas de crédito, além dos serviços auxiliares de cobrança, transferência de fundos, custódia de títulos e valores, locação de cofres de segurança manual e *trajectício*”⁹.

c) Bancos de Investimento → de acordo com o Banco Central, são instituições financeiras especializadas em operações de participação ou de financiamento, a prazos médios ou longos, para suprimento de capital, mediante aplicação de recursos próprios ou de terceiros.

⁹ ABRÃO, N., *Direito bancário*, p. 21.

O principal exemplo dessa espécie de instituição é o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) que, de acordo com o artigo 23 da Lei nº 4.595/64 é o “principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal”. O BNDES possui uma importância muito grande no desenvolvimento de políticas que visam a diminuição de diferenças entre as regiões, incentivando algumas áreas da economia, como a agrícola; auxiliando pequenas e médias empresas que necessitam de investimentos, sendo, portanto, importante órgão na política pública e social do Governo.

d) Bancos de Crédito Real → são bancos que concedem empréstimos a longo ou a curto prazos, mediante garantia de imóveis. São também chamados de hipotecários, embora também possam realizar atividades peculiares dos bancos comerciais ou de depósito. Essas operações realizam-se em benefício da lavoura, embora tenham tido bastante importância para a aquisição da casa própria.

e) Bancos de Crédito Industrial → estão definidos pelo artigo 1º do Decreto nº 24.575/34 como sendo aqueles que possuem como finalidade “exclusivamente auxiliar a indústria nacional, por meio de empréstimos a prazo longo, com seus próprios recursos e por emissões de obrigações, colocadas nos mercados nacionais ou estrangeiros, em nome das empresas que a eles recorrem”.

f) Bancos Agrícolas → tem por finalidade conceder crédito para aqueles que exercem atividade no campo, seja na lavoura, seja na pecuária, com financiamento da própria atividade em si ou para a aquisição de máquinas e instrumentos. São bancos raros, em virtude da coincidência da sua atividade com os de crédito real e as de Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil.

Caixas Econômicas → são empresas bancárias destinadas principalmente a recolher e movimentar a poupança popular. Tem grande importância no setor habitacional, através de financiamentos para aquisição da casa própria. São criadas sob a forma de empresas públicas, existindo a federal, com patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Fazenda, e as estaduais, em cada unidade da Federação.

As Caixas Econômicas possuem uma função social na destinação de seus recursos financeiros aos órgãos oficiais, emprestando-lhes dinheiro a juros subsidiados para a realização de obras de interesse da comunidade. Dessa maneira, “ consolidam as Caixas Econômicas poderoso instrumento de crédito na política governamental, com os recursos advindos das aplicações e depósitos fundiários, possuindo instrumentos destinados à redução dos contrastes sociais, isso sem contar com as importâncias advindas dos concursos lotéricos”¹⁰.

Como já mencionado anteriormente, os bancos sujeitam-se a um regime de controle estatal, regulado atualmente pela Lei nº 4.595/64, que “dispõe sobre a Política e as instituições monetárias, bancárias e creditícia, e cria o Conselho Monetário Nacional”. O Sistema Financeiro Nacional é regido por essa lei e constitui-se, basicamente, pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S/A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e demais instituições financeiras públicas e privadas.

O Conselho Monetário Nacional tem como finalidade “formular a política da moeda e do crédito, como previsto nesta Lei, objetivando o progresso econômico e social do país”. (artigo 2º da Lei nº 4.595/64). É ele que estabelece as diretrizes da política econômica do país.

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal, com personalidade jurídica e patrimônio próprios. De uma maneira geral, cabe ao Banco Central cumprir as prescrições legais e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, no que diz respeito à política financeira do país.

Seu relacionamento se dá exclusivamente com as instituições financeiras, públicas ou privadas, não operando com o público em geral, salvo com as pessoas jurídicas expressamente autorizadas por lei. Assim, o Banco Central exerce o controle da atividade e das operações bancárias como um todo, prestando informações, regulando a entrada e a saída de capital, a presença de instituições estrangeiras, etc.

¹⁰ ABRÃO, N., Obra citada, p. 29.

Em razão de todas essas atividades desenvolvidas e, tendo em vista os reflexos que a sua atuação possui na política financeira, trazendo reflexos direto na economia popular , debate-se

“ a criação de uma agência fiscalizadora do sistema financeiro, dotando o Banco Central de autonomia e da eleição do respectivo Presidente, a exemplo das nações desenvolvidas, com a duração do mandato e a instrumentalização de políticas de resultado, sem as influências decorrentes da instabilidade do cargo, gerando assim uma determinante mais clara na fiscalização e adoção de medidas sancionatórias em relação às entidades controladas”¹¹.

O Banco do Brasil, sociedade de economia mista, contando com a participação majoritária do Governo Federal, tem sido importante ferramenta do Governo na concessão de linhas de crédito aos diversos setores da economia.

Possui suas funções reguladas pelo artigo 19 da Lei nº 4.595/64, que dispõe que a sua função precípua é ser instrumento de execução da política creditícia e financeira do Governo Federal, competindo-lhe dessa maneira:

“Receber, a crédito do Tesouro Nacional, as importâncias provenientes de arrecadação de tributos ou rendas federais e o produto das operações de crédito da União por antecipação da receita orçamentária ou a qualquer outro título; realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do orçamento geral da União e leis complementares que lhes forem transmitidas pelo Ministério da Fazenda; conceder aval, fiança e outras garantias, consoante expressa autorização legal; adquirir e financiar estoques de produção exportável; ser agente pagador e recebedor fora do País e executar o serviço da dívida pública consolidada”.

As Instituições Financeiras Públicas são órgãos auxiliares da execução política de crédito do Governo Federal. São bancos públicos, mantidos pelos Governos Federal ou Estadual. De acordo com o artigo 24 da lei que trata do assunto, “as instituições financeiras públicas não federais ficam sujeitas às disposições relativas às instituições financeiras privadas”.

ABRÃO, N., Obra citada, p. 39/40.

Já os Bancos Privados devem necessariamente constiuir-se na forma de sociedades anônimas. Elas possuem uma maior flexibilização para adaptação às mudanças que surgem no mercado financeiro, possuindo

“uma dinâmica mais adequada ao momento da economia, mas não estão livres das tempestades que afetam seu gerenciamento, afastando o princípio no sentido de que somente as organizações públicas estavam sob o regime de insolvência, afigurando-se inúmeros casos, a partir do Banco Nacional, Bamerindus, o que fez com que o governo criasse um programa de capitalização e incremento, ao lado das fusões e incorporações, para que não houvesse colapso generalizado e se expusesse toda a política de contenção da inflação sem retorno conhecido”¹².

Dessa maneira, percebe-se a necessidade de deve haver um maior cuidado na concessão de autorização para que novas instituições comecem a operar, visto que a debilidade do sistema pode fazer com que os recursos de poupadores e investidores sejam diluídos sem a menor responsabilização, gerando insegurança, não só para aqueles que se utilizam dessas instituições, mas também para toda a comunidade em geral, tendo em vista os reflexos que a quebra de uma instituição financeira possui em todos os segmentos da economia, podendo gerar uma reação em cadeia.

¹² ABRÃO, N., Obra citada, p. 43.

CAPÍTULO II – INTERVENÇÃO, ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

1. - INTERVENÇÃO NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

As instituições financeiras submetem-se a um regime especial, diverso da falência, quando estiverem em crise. Mas isso não quer dizer que não se pode decretar a falência de uma instituição financeira. Entretanto, possuem um tratamento diferenciado quando se encontram em crise pela importância do sistema financeiro na economia do país, visto que uma crise dessas pode instaurar um verdadeiro caos não só no mercado financeiro, mas afetam quem depende diretamente ou indiretamente dessas empresas..

Em virtude disso, o Estado deve dispor de instrumentos que permitam dar respostas rápidas às situações de crise enfrentadas pelas instituições financeiras. Em virtude de tudo isso, e tendo por escopo o interesse público, é que surgiram o instituto da intervenção, administração especial temporária e liquidação extrajudicial.

O processo de intervenção estatal na atividade das instituições financeiras está intimamente ligado à crise da empresa, ressaltando ser a empresa que tenha no objeto social atividade ligada aos mercados financeiros ou de capitais. Essa crise é praticamente restrita a crises de caráter patrimonial ou de liquidez, ou, em caráter residual, em casos de indisciplina, conforme disposto na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974.

Há interesse público na preservação das instituições financeiras em crise que possam vencer, assim como existe interesse público na liquidação das que não possuem condições de superar essas dificuldades. Assim, através de uma intervenção estatal, a autoridade administrativa satisfaz aquele interesse público específico e protege a poupança popular, não obstante os efeitos que tal medida produz em relação aos direitos dos credores.

Trata-se de uma intervenção direta do Estado dentro da administração de uma instituição pertencente a um setor sensível da economia, visando, num primeiro momento, evitar seu colapso, o que poderia criar receio dos investidores em geral que, a partir disso, tenderiam a desacreditar em outras instituições ou no mercado em geral, trazendo conseqüências nefastas que de todo modo devem ser evitadas.

Essa intervenção na atividade ocorre quando o Poder Público vislumbra que a gestão de uma sociedade traz enormes riscos ao mercado e a seus credores (má-gestão), bem como quando forem verificadas reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil (artigo 2º da Lei nº 6.024/74). Quando isso ocorre, o Banco Central do Brasil possui poderes para designar um interventor que, numa atuação por um determinado período de tempo, tenta evitar o perecimento da empresa.

Na hipótese de má-gestão, para que seja decretada a intervenção, os riscos da empresa devem ser evitáveis com a execução da medida, havendo dessa maneira, a suspensão dos mandatos dos administradores e conselheiros fiscais.

Nelson Abrão define a intervenção como sendo “a medida preventiva posta em prática pela administração pública visando conjurar uma dificuldade financeira transitória, consubstanciando-se pela nomeação de pessoa estranha à instituição financeira, que passa a geri-la.”¹³

¹³ ABRÃO, N., Curso de direito falimentar, p. 265.

Já o mestre Rubens Requião, de acordo com a Lei nº 6.024, de 1974, entende ser a intervenção como:

“ conjunto de medidas administrativas, de natureza cautelar, aplicadas as empresas, não federais, componentes do Sistema Financeiro Nacional, e que lhes são aplicadas em caso de sofrerem ponderáveis prejuízos decorrentes de má-administração, de reiteradas violações à lei ou em caso de caracterizada insolvência. A intervenção é decretada exclusivamente pelo Banco Central do Brasil.¹⁴”

A Intervenção é um instituto que não se aplica em quaisquer casos. Ela se destina apenas às instituições financeiras privadas e às públicas não federais, ou seja, aquelas mantidas pelos governos estaduais e municipais, assim como às cooperativas de crédito. Estão excluídas dessa medida e da liquidação extrajudicial as instituições financeiras federais, pois os comandos da conduta financeira estão sob o controle das autoridades federais, de modo que qualquer deslize das instituições financeiras federais é corrigido pelos meios administrativos comuns, como o remanejamento de funcionários ou a injeção de meios monetários adequados.

Para que esse instituto de caráter emergencial atinja seus objetivos, é necessário o afastamento da administração anterior, com a suspensão dos administradores e membros do conselho fiscal. Isso se justifica já que, pressupõe-se que os problemas enfrentados pela pessoa jurídica decorrem da deficiência na gestão. Esse afastamento não deve ser considerado como ato de caráter sancionador, pois não se está individualizando a culpa de cada um dos acusados. A aferição da culpa será objeto de Processo Administrativo que deverá ser instaurado.

A intervenção pode ser requerida *ex officio* pelo Banco Central do Brasil ou pelos próprios administradores da instituição. Quando o pedido parte dos administradores, a petição encaminhada ao presidente do Banco Central do Brasil

¹⁴ REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, p. 194.

deve constar as causas do pedido. Caso essas causas forem falsas ou dolosas, esses mesmos administradores são responsabilizados civil e penalmente.

Para que possam requerer a intervenção, os administradores da instituição devem possuir poderes para tanto, sendo obrigatória que esses poderes estejam expressamente previstos nos próprios estatutos da instituição. Se não estiverem previstos, não podem solicitar a decretação da intervenção sem que ocorra uma assembléia geral dos acionistas para deliberar sobre o assunto, investindo a diretoria dos poderes necessários.

Na intervenção, o funcionamento externo da instituição pode ser interrompido, para que o novo administrador desempenhe normalmente suas atribuições. Além disso, por ser uma medida que visa sanar a instituição, para que esta possa novamente desempenhar suas funções de uma maneira regular e normal, ela possui um caráter transitório, cujo prazo está estabelecido pela lei.

Em virtude disso, a Lei nº 6.024/74, no seu artigo 4º, fixa o prazo máximo que deve durar a intervenção. Esse prazo estabelecido por lei é de 6 (seis) meses, podendo, caso seja conveniente, por decisão do Banco Central, ser prorrogado por mais 6 (seis) meses no máximo, e apenas uma única vez.

Portanto, um ano é o tempo máximo que a empresa na qual ocorreu a intervenção possui para que seja reinvestida nas suas funções normais e possa voltar a desempenhar suas atividades. Caso isso não ocorra, deve ser pedida pelo interventor a falência da empresa, mediante autorização do Banco Central do Brasil.

1. a) – INTERVENTOR – FUNÇÕES E RESPONSABILIDADE

O interventor é nomeado pelo Banco Central do Brasil pois, conforme mencionado anteriormente, os administradores e membros do Conselho Fiscal são

afastados de seus cargos, sendo que seus mandatos permanecem suspensos pelo período da intervenção.

Como o mandato dos administradores permanece suspenso pelo período da intervenção, o interventor exerce as atribuições que a lei e o estatuto conferiam ao conselho de administração e à diretoria. Assim, deve exercer suas atribuições no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

Ao ser investido no cargo, que ocorre com o ato de sua nomeação, independentemente da publicação de tal ato, mediante termo de posse lavrado no livro de atas da entidade, com a transcrição do ato que houver decretado a medida da intervenção, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 6.024/64, deve o interventor cumprir as seguintes providências, de acordo com o artigo 9º da referida lei:

“a) arrecadar, mediante termo, todos os livros da entidade e os documentos de interesse da administração;

d) levantar o balanço geral e o inventário de todos os livros, documentos, dinheiro, e demais bens da entidade, ainda que em poder de terceiros, a qualquer título.”

Além disso, devem tomar providências no sentido de que os ex-administradores, ou seja, aqueles que foram afastados do comando da instituição em virtude da decretação da intervenção, entreguem, no prazo de cinco dias, ao interventor, contado da sua posse, uma declaração assinada em conjunto por todos eles onde conste:

a) nome, nacionalidade, estado civil e endereço dos administradores e membros do Conselho Fiscal que estiveram em exercício desses cargos nos últimos doze meses imediatamente anteriores à decretação da medida;

b) indicações dos mandatos que eventualmente tenham outorgado em nome da instituição, com indicação do objeto do mandato e o nome e endereço do mandatário;

c) relação de todos os bens imóveis da instituição, bem como dos bens móveis que não se encontrem no estabelecimento;

d) informações sobre participações que cada administrador e/ou membro do Conselho Fiscal tenha eventualmente em outras sociedades, com a respectiva indicação.

O Interventor deve ainda, no prazo 60 (sessenta) dias contados da sua posse, prorrogado se necessário, apresentar para o Banco Central do Brasil relatório onde conste a situação econômico-financeira da empresa, o exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidade, bem como indique, através de provas, os atos e omissões danosos à entidade e aos credores, imputáveis aos dirigentes sociais, contendo ainda uma proposta de adoção de providências tidas como convenientes à instituição para que ela possa se reestruturar e desenvolver novamente suas funções originárias (artigo 11 da Lei nº 6.024/74).

Esse relatório é de suma importância na medida em que dele dependerá o futuro da entidade. Pela análise do relatório, o Banco Central do Brasil decide sobre a cessação da intervenção, com a adoção de atos necessários para esse fim; a manutenção da intervenção, até que as irregularidades que lhe deram causa cessem, observando o prazo máximo de duração da medida; a decretação da liquidação extrajudicial ou a autorização para o interventor confesse a falência da entidade.

O interventor pode ser responsabilizado civilmente por seus atos, caso fique constatado que os prejuízos causados à sociedade e aos seus credores tenha ocorrido em virtude de culpa, existente na infração aos deveres do cargo e nos atos praticados ou omitidos, seja por negligência, imprudência ou dolo.

Já com relação aos eventuais prejuízos causados a terceiros por esse mesmo interventor, quem irá responder por eles é a instituição. Isso ocorre pois o interventor, ao ser investido no cargo, passa a administrar a sociedade e representá-la.

Com a decretação da intervenção, surgem várias conseqüências na vida daqueles que diretamente ou indiretamente estão vinculados a instituição. Um desses é obstar que os credores exijam o pagamento dos seus créditos vencidos e dos que vencerem no prazo de duração da medida (artigo 6º). Isso ocorre em virtude de que, num primeiro momento, tal instituto não visa satisfazer os interesses dos credores. O objetivo do sacrifício imposto a eles é proteger o direito de receberem a importância integral dos seus créditos e evitar que, num momento de crise passageira, a cobrança possa determinar o fim das atividades da instituição.

Ficam também suspensas a exigibilidade dos depósitos já existentes na data da decretação. Com relação a esses depósitos, para que os pequenos depositantes não fossem prejudicados, logo após a Lei nº 6.024/74, o Conselho Monetário Nacional, pela Resolução do Banco Central do Brasil nº 285, de 19 de abril de 1975, resolveu que, decretada a intervenção em instituição financeira bancária, o Banco Central ficava autorizado a pagar os depósitos dos credores populares.

1. b) - CESSAÇÃO DA INTERVENÇÃO

A intervenção, como já destacado anteriormente, não visa a extinção da empresa, mas sim reestruturá-la, dando condições para que possa continuar sua atividade de uma maneira satisfatória. Constitui-se, dessa maneira, uma medida excepcional e transitória, que deverá cessar assim que seus objetivos forem atingidos. Assim, entre as medidas que o interventor tem o dever de sugerir, no momento da apresentação do seu relatório, é a proposta, ao Banco Central, de

cessação da intervenção, caso as irregularidades encontradas tenham sido sanadas.

O período da intervenção é de seis meses, prorrogável por igual período apenas uma vez. Se nesse período a intervenção não recolocar a instituição financeira em condições de operar normalmente, pode ser decretada a sua liquidação extrajudicial ou falência.

Entretanto, se durante o período da intervenção ocorrer o saneamento e a normalização da instituição, deve desde logo cessar a intervenção, a critério do Banco Central. Caso a medida adotada pelo Banco Central do Brasil seja a cessação da intervenção, o interventor promove o reinvestimento dos administradores, suspensos pela decretação da medida, nas suas funções, ou convoca, se for o caso, a assembléia geral dos acionistas, para que elejam os novos órgãos diretivos da sociedade.

Outra hipótese de cessação da intervenção surge no caso de interessados que, apresentando as necessárias condições de garantia, julgadas a critério do Banco Central do Brasil, tomem para si o prosseguimento das atividades econômicas da empresa. Esses interessados podem ser tanto os sócios, como terceiros que adquiram ações ou quotas necessárias ao controle da instituição.

Pela análise do que foi exposto, verifica-se que o instituto da intervenção visa a normalização dos negócios da sociedade, através de uma ingerência estatal rápida na empresa, na tentativa de reorganizar a entidade, para que ela possa novamente desempenhar suas atividades, buscando sempre o interesse público.

2 – ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA – RAET

Além dos institutos da intervenção e liquidação extrajudicial aplicáveis às instituições financeiras privadas e as públicas não federais em crise, previstos pela Lei nº 6.024/74, o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, aditado pelo Decreto-lei nº 2.327, de 24 de abril de 1987, instituiu um novo regime a ser utilizado, qual seja, o da administração especial temporária. Com isso, surgiram algumas inovações em relação ao tratamento dado às instituições financeiras em crise.

Esse novo regime é aplicável exclusivamente aos casos de tentativa de recuperação da empresa em crise, possuindo algumas diferenças em relação ao regime da intervenção da Lei nº 6.024/74. Alguns doutrinadores afirmam que esse novo procedimento substituiu o regime da intervenção, aplicáveis às instituições financeiras em crise.

Entretanto, a administração especial temporária é mais uma maneira de ingerência estatal aplicáveis a essas empresas em crise. Apesar de possuir processamentos e efeitos diferentes, não há que se falar na substituição da intervenção, até porque, mesmo após a edição do Decreto-lei instituindo o regime da administração especial temporária, a figura da intervenção continua sendo utilizada.

Com a decretação do regime da Administração Especial Temporária, os administradores e membros do conselho fiscal são afastados do cargo, perdendo a sua qualidade de administradores, assumindo um conselho diretor, órgão colegiado nomeado pelo Banco Central do Brasil, com plenos poderes de gestão, constituído de tantos membros quantos julgados necessários para a condução dos negócios sociais (artigo 3º do decreto-lei nº 2321/87). Esse afastamento se faz necessário para que o esse conselho possa realizar o seu trabalho sem que haja

qualquer tipo de pressão ou constrangimento que poderia ocorrer por parte dos ex-administradores.

Tem que se levar em conta que tal instituto possui natureza preventiva, de caráter cautelar, visando sanar os vícios da empresa para que ela restabeleça o seu funcionamento normal, evitando que a sua ruína traga conseqüências que atinjam a sociedade como um todo. Além disso, é transitória, isto é, deve ser utilizada por um determinado período de tempo, dentro do qual se deverá tentar recuperar a instituição.

2. a) - O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA

Na Administração Especial Temporária, somente o Banco Central possui poderes para a sua decretação, não se admitindo sequer a provocação pelos administradores da instituição, como se dá na intervenção. Outra diferença em relação à intervenção no caso de instituições financeiras sob o regime da administração especial temporária, é que o funcionamento normal da instituição não é interrompido, continuando a desempenhar normalmente suas atribuições, visto que esse regime, como o próprio nome diz, o conselho diretor irá administrar a empresa, visando sanar os erros da administrações anteriores, salvando a empresa da sua ruína.

Além disso, fica o Banco Central autorizado a usar recursos da reserva monetária na tentativa de recuperar econômica e financeira a instituição (artigo 9º). Essa é uma das principais particularidades aplicáveis no caso da decretação desse regime às instituições em crise. Essa faculdade dada ao Banco Central, de utilizar

recursos da reserva monetária nacional acaba se tornando uma obrigação, visto que essa autarquia federal não pode aplicar reservas em favor de uma e não de outra instituição, pois essas instituições dependem da injeção desses recursos para que possa ter a sua atividade normalizada.

Com o advento do decreto-lei nº 2.321/87, instituindo o regime da administração especial temporária, o leque de situações em que há ingerência estatal foi ampliado. Esse regime é aplicado somente nos casos previstos em lei, ou seja, as hipóteses de utilização são taxativas. Assim, cabe a imposição do regime da Administração Especial Temporária quando, nas instituições financeiras ocorrer:

- a) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal;
- b) existência de passivo a descoberto;
- c) descumprimento das normas referentes à conta de Reservas Bancárias mantida no Banco Central do Brasil;
- d) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores;
- e) ocorrência de qualquer das situações descritas no artigo 2º da Lei nº 6.024/74, ou seja, prejuízo decorrente de má-administração, que sujeite a risco seus credores; reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária, não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil; ou impontualidade ou prática dos chamados atos de falência, havendo possibilidade de evitar-se a liquidação (artigo 1º do decreto-lei nº 2.321/87).

Além de todas essas hipóteses elencada acima, a Lei nº 9447/97 veio ampliar as hipóteses em que podem ser aplicáveis o regime da administração temporária. No artigo 4º, a referida lei dispõe que: “ o Banco Central do Brasil poderá, além das hipóteses previstas no artigo 1º do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, decretar o regime de administração especial temporária, quando caracterizada qualquer das situações previstas no artigo 15 da Lei nº 6.024/74” .

As situações do artigo 15 da Lei nº 6.024/74 diz respeito aos casos em que é decretada a liquidação extrajudicial. Dessa maneira, percebe-se que a

administração especial temporária pode também ser aplicada não só nas situações de intervenção como também nos casos de liquidação extrajudicial.

Como já mencionado anteriormente, somente o Banco Central do Brasil pode decretar o regime da administração especial temporária. No regime do decreto-lei nº 2.321/87, não há prazo de duração previamente fixado de tal medida. Nesse regime, é o ato que decretar a administração especial temporária que fixa a sua duração. Dessa maneira, não havendo prazo fixado em lei, há inteiro arbítrio do Banco Central no estabelecimento do prazo, podendo ser prorrogado, se absolutamente necessário, por período não superior ao primeiro.

Surgem questionamentos acerca desse livre arbítrio concedido ao Banco Central pois,

“se para alguns é considerado um bem, sob a alegação de atender às circunstâncias peculiares à situação da instituição administranda, pode redundar numa das maiores mazelas que maculam os procedimentos administrativos, ou seja, a maleabilidade dos prazos. Para agravar o casuísmo nesse particular, o Decreto-lei nº 2.321/87 impõe, para a prorrogação, o fato de ser absolutamente necessária, o que aumenta a dose de discricionariedade do Banco Central”¹⁵.

Nesse novo regime, ou seja, a administração especial temporária, diferentemente do que ocorre com a intervenção, não há a interrupção das atividades da instituição financeira. Dessa maneira, “ficam afastadas as conseqüências que essa última ocasiona, ou seja:

- a) suspensão da exigibilidade das obrigações vencidas;
- b) suspensão da fluência do prazo das obrigações vincendas anteriormente contraídas;
- c) inexigibilidade dos depósitos já existentes à data de sua decretação”¹⁶.

¹⁵ ABRÃO, N., *Direito bancário*, p. 249.

¹⁶ ABRÃO, N., *Obra citada*, p.249.

2 b) CONSELHO DIRETOR – FUNÇÕES E RESPONSABILIDADE

O conselho diretor é nomeado pelo Banco Central do Brasil pois, conforme mencionado anteriormente, os administradores e membros do Conselho Fiscal são destituídos de seus cargos. O número de membros a comporem tal conselho também fica a cargo do Banco Central. Ele é um preposto, representante daquele que o nomeou, cujos poderes decorrem da lei. Uma das funções desse conselho diretor é o de gerir a sociedade, com o fito de normalizar os negócios dela.

Os seus poderes são os comuns, ou seja, são dotados de poderes de gestão ordinária (artigo 3º § 3º). Assim, os atos que impliquem disposição ou oneração do patrimônio da sociedade, dependerá de prévia e expressa autorização do Banco Central do Brasil.

Ao assumir o cargo, que ocorre com o ato de sua nomeação, independentemente da publicação de tal ato, mediante termo lavrado no livro de atas da Diretoria, com a transcrição do ato que houver decretado o regime de administração especial temporária e do que os tenha nomeado, de acordo com o artigo 4º do Decreto-lei nº 2.321/87, deve o conselho diretor cumprir as seguintes providências, de acordo com o artigo 5º do referido decreto-lei:

- a) eleger, entre seus membros, o Presidente;
- b) estabelecer as atribuições e poderes de cada um de seus membros, bem como as matérias que serão objeto de deliberação colegiada.

Possuem ainda, entre as suas funções, aquelas estabelecidas pela Lei nº 6.024/74, quais sejam a de:

- c) arrecadar, mediante termo, todos os livros da entidade e os documentos de interesse da administração;

d) levantar o balanço geral e o inventário de todos os livros, documentos, dinheiro, e demais bens da entidade, ainda que em poder de terceiros, a qualquer título.

Além disso, devem tomar providências no sentido de que os ex-administradores, ou seja, aqueles que perderam o comando da instituição em virtude da administração especial temporária, entreguem, no prazo de cinco dias, ao conselho diretor, contado da posse deste, uma declaração assinada em conjunto por todos eles onde conste:

a) nome, nacionalidade, estado civil e endereço dos administradores e membros do Conselho Fiscal que estiveram em exercício desses cargos nos últimos doze meses imediatamente anteriores à decretação da medida;

b) indicações dos mandatos que eventualmente tenham outorgado em nome da instituição, com indicação do objeto do mandato e o nome e endereço do mandatário;

c) relação de todos os bens imóveis da instituição, bem como dos bens móveis que não se encontrem no estabelecimento;

d) informações sobre participações que cada administrador e/ou membro do Conselho Fiscal tenha eventualmente em outras sociedades, com a respectiva indicação.

Ademais, o artigo 5º do Decreto-lei 2.321/87, estabelece que, da mesma maneira que ocorre na intervenção, deve o conselho diretor, no prazo de sessenta dias, contados da sua posse, prorrogável, se necessário, apresentar ao Banco Centra um relatório, que conterà:

“a situação econômico-financeira da empresa, o exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidade, bem como indique, através de provas, os atos e omissões danosos à entidade e aos credores, imputáveis aos dirigentes sociais, contendo ainda uma proposta de adoção de providências tidas como convenientes à instituição para que ela possa se reestruturar e desenvolver novamente suas funções originárias (artigo 11 da Lei nº 6.024/74).

Esse relatório é de extrema importância na medida em que, a partir dele, o Banco Central tomará suas medidas. Na administração especial temporária, tais medidas a serem tomadas são diferentes das adotadas na intervenção. À vista do relatório ou de proposta do conselho diretor, o Banco Central do Brasil poderá:

“a) autorizar a transformação, a incorporação, a fusão, a cisão ou a transferência do controle acionário da instituição, em face das condições de garantia apresentadas pelos interessados;

b) propor a desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, das ações do capital social da Instituição” (artigo 11 do decreto-lei nº 2.321/87).

Na hipótese da letra “b” do referido artigo, fica o Poder Executivo autorizado a promover a desapropriação ali referida. Assim, havendo a desapropriação, a União Federal será, desde logo, imitida na posse das ações desapropriadas, mediante depósito do seu valor patrimonial. Uma vez imitida na posse das ações, a União Federal exercerá todos os direitos inerentes à condição de acionista, inclusive com possibilidade de transformação, incorporação, fusão ou cisão da sociedade, ou quaisquer outras medidas julgadas necessárias ao saneamento financeiro da sociedade e ao seu regular funcionamento (artigo 12 e 13).

O conselho diretor nomeado pelo Banco Central no regime da administração especial temporária deverá prestar contas ao Banco Central do Brasil, independentemente de qualquer exigência, no momento que cessar o regime especial, ou, a qualquer tempo, quando solicitado (artigo 7º, Decreto-lei nº 2.321/87).

2. c) - CESSAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA

A administração especial temporária, como já destacado anteriormente, não visa a extinção da empresa, mas sim reestruturá-la, dando condições para que possa continuar sua atividade de uma maneira satisfatória. Constitui-se, dessa maneira, uma medida excepcional e transitória, que deverá cessar assim que seus objetivos forem atingidos. Assim, entre as medidas que o conselho diretor tem o dever de sugerir, no momento da apresentação do seu relatório, é a proposta, ao Banco Central, de cessação da administração especial temporária, caso as irregularidades encontradas tiverem sido sanadas.

Esse regime de administração especial temporária cessa, nos termos do artigo 14 do Decreto-lei nº 2.321/87 se:

a) a União Federal assume o controle acionário da instituição. Nesta hipótese, há a desapropriação da instituição financeira, com a União sendo imitada na posse das ações desapropriadas, mediante o depósito de seu valor patrimonial, e exercendo todos os direitos inerentes à condição de acionista.

b) nos casos de transformação, incorporação, fusão, cisão ou transferência do controle acionário da instituição;

c) quando, a critério do Banco Central, a situação da instituição tiver sido normalizada. Neste caso, diferente do que ocorre com a intervenção, “remota se torna a possibilidade de reaver o controle o administrador afastado por tais circunstâncias, cuja responsabilidade fica mais próxima de ser atestada, impedindo o retorno, que premiaria, depois de saneada a empresa, a volta à sua direção.¹⁷” .

Há, ainda, a possibilidade surgida em razão do decreto nº 2.327, de 24 de abril de 1987, emendando o anterior (decreto nº 2321/87), no sentido de: d) autorizar o Banco Central a decretar a liquidação extrajudicial.

¹⁷ ABRÃO, N., Obra citada, p. 253.

Pela análise do que foi exposto, verifica-se que o decreto-lei que instituiu a administração especial temporária não previu expressamente o retorno dos antigos administradores e membros do Conselho Fiscal ao comando da instituição, visto que eles não foram simplesmente afastados do cargo, mas sim perderam as suas funções, e em seus lugares ingressa um conselho diretor nomeado pelo Banco Central.

Portanto, “a recondução ao cargo somente poderia surgir mediante a demonstração cabal e insofismável que o administrador não deu causa direta ou indireta à situação dificultosa e ruínosa da empresa, fato bastante difícil, porque o manuseio de valores impõe maior cautela e imprescindível grau de zelo no trato com o público consumidor”¹⁸.

Com uma redação mais avançada que o previsto na Lei nº 6.024/74, o regime da administração especial temporária não está imune à crítica. Lamentavelmente, tal regime deixou de prever a devolução da instituição financeira recuperada pelo Banco Central à iniciativa privada. Além disso,

“a consolidação do princípio legal do saneamento de instituições financeiras à custa dos recursos da reserva monetária e de programas destinados à finalidade específica, arrecadando valores que partem das contribuições da sociedade civil (PROER), sem muita dúvida, poderá representar mais uma sangria para os cofres públicos. Salutar seria dotá-las de mecanismos de alerta e de observação, de natureza preventiva, a exemplo do seguro contra a própria insolvência, o que denotaria operação em seu prol, favorecendo a poupança coletiva”¹⁹.

¹⁸ ABRÃO, N., Obra citada, p. 253.

¹⁹ ABRÃO, N., Obra citada, p. 254.

3 - LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Além da intervenção, criou-se no direito brasileiro a figura da liquidação extrajudicial. Para Rubens Requião, a liquidação extrajudicial consiste

“(...) numa forma excepcional de liquidação e extinção da empresa, por processo administrativo, determinada pelo Estado ex officio, ou a requerimento de seus próprios órgãos dirigentes. É aplicada quando, na instituição financeira, ocorrerem graves indícios ou evidência de insolvência ou lhe for cassada a autorização para funcionar, da qual sua existência depende”²⁰.

De acordo com o artigo 15 da Lei nº 6.024, a decretação da liquidação extrajudicial ocorre nas seguintes hipóteses:

“I – *ex officio*:

a) em razão de ocorrências que comprometam sua situação econômica ou financeira, especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos, ou quando caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração da falência;

b) quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição, bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais;

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

d) quando, cassada a autorização para funcionar, a instituição não iniciar, nos noventa dias seguintes, sua liquidação ordinária, ou quando, iniciada

²⁰ REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, p. 232.

esta, verificar o Banco Central do Brasil que a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízos para os credores;

II – a requerimento dos administradores da instituição, se o respectivo estatuto social lhes conferir estes poderes ou por proposta do interventor, expostos os motivos justificadores da medida”.

Percebe-se, dessa maneira, que a liquidação extrajudicial pode também ser proposta pela própria administração da sociedade ou pelo interventor, encaminhado ao Banco Central do Brasil, quando essa instituição estiver sob a figura da intervenção, sendo que no requerimento do pedido, deverá constar os motivos que justifiquem a sua implementação.

Com efeito, tanto a intervenção como a liquidação extrajudicial são procedimentos de que são utilizados em último caso, representando uma intromissão radical na vida e administração de determinadas sociedades, refletindo na vida de milhões de pessoas.

Em virtude disso, é que se tem defendido que as hipóteses elencadas pela Lei nº 6.024/74 são taxativas, delimitando quais as hipóteses em que são cabíveis a utilização de tais institutos. Ademais, a competência dada para a prática dos atos administrativos necessariamente deve estar conferida e delimitada pela lei. Isto posto, e tendo a Administração um meio menos energético, e que criará menos problemas para o mercado em geral, parece que, na medida do possível, deste deve lançar mão.

Assim, deve-se ter em mente que a decretação da tal medida basear-se-á na impossibilidade de retorno da entidade a vida normal, durante o período da intervenção, fato este que denota o comprometimento irreversível e definitivo da situação econômica ou financeira presente.

A decretação da liquidação extrajudicial não possui um caráter sancionador. Apesar de ser condição para que seja decretada a liquidação a ocorrência de certos fatos que possam ser considerados como atos de má gestão ou indisciplina, passíveis de sancionamento, a decretação dessa liquidação não traz,

por si só, nenhum conteúdo sancionador, em virtude que a lei exige a ocorrência genérica de atos de má gestão ou indisciplina, sem estar acusando individualmente qualquer dos administradores. Ademais, como a liquidação pode ser solicitada pelos próprios administradores da instituição, não seria de se esperar um pedido de sanção pelos próprios “sancionados”.

Assim, a decretação da liquidação extrajudicial pelo Banco Central do Brasil não atua como forma sancionadora, mas sim como uma maneira de evitar maiores problemas para a sociedade e ao mercado como um todo. O escopo da liquidação é o saneamento do mercado financeiro e a proteção dos credores, visto que, sendo uma medida excepcional, somente deve ser aplicada se a intervenção não se apresentar como a melhor solução.

Muito se diz a respeito da relação existente entre o instituto da falência e o da liquidação extrajudicial, tanto que podem ser aplicados a este instituto disposições daquele, desde que compatíveis. Sabe-se que a falência consiste numa forma judicial de liquidação de sociedade comercial, tendo como correspondente na área administrativa o instituto da liquidação extrajudicial.

Entretanto, estabelecendo-se uma comparação entre essas duas medidas que podem ser tomadas para o caso de sociedade comercial em crise, tornam-se evidentes as diferenças existentes entre eles. Enquanto na falência prevalece o interesse dos credores da massa, na liquidação extrajudicial é o interesse público que é priorizado. Dessa maneira, percebe-se as vantagens que a liquidação possui sobre a falência. Entre elas pode-se destacar que a existência do instituto da liquidação extrajudicial “(...) permite que a autoridade, tendo completo domínio, possa utilizar-se do instrumento em ocasiões determinadas, eliminando certos focos de iliquidez, de sorte que o restante do mercado não venha a ser contaminado (...), essa intervenção da autoridade, em função da flexibilidade de que dispõe, produz efeitos menos negativos que pedidos de falência distribuídos no

âmbito judicial, que, normalmente, causam nervosismo e insegurança no público, capaz de ter reflexo negativo em terceiras entidades”²¹.

Assim, a liquidação extrajudicial representa uma intervenção do Estado na esfera econômica, com o intuito de minorar os efeitos negativos que a insolvência de certas instituições causariam nos mercados financeiros e de capitais.

A legitimidade para a decretação da liquidação pertence ao Banco Central do Brasil, que irá decidir pela conveniência da adoção de tal medida após a análise dos fatos, independentemente se foi provocada pelo interventor, ou pelos administradores da entidade, se for o caso da decretação ex-officio. No despacho, além de justificar nos considerandos preliminares a adoção de tal medida, deve o presidente do Banco Central do Brasil nomear o liquidante e marcar o termo legal.

Neste termo, estará fixada a data em que se tenham caracterizado os fatos que determinaram a liquidação extrajudicial. Esse termo, não poderá ser superior a sessenta dias contados do primeiro protesto por falta de pagamento ou, na falta deste, do ato que haja decretado a intervenção ou a liquidação. Esse é o prazo para a liquidação extrajudicial. A determinação do termo legal possui uma grande importância, pois é a partir dele que se vão estabelecer os atos da empresa liquidanda suscetíveis de revogação.

O liquidante será nomeado no mesmo ato do Banco Central do Brasil que decretar a liquidação extrajudicial. Ele possui amplos poderes no que concerne a administração e liquidação da entidade. Dentre esses poderes estão, segundo análise da obra de Rubens Requião,

“(…) especialmente os de verificação e classificação dos créditos. Pode nomear e demitir empregados, fixando-lhes os vencimentos, outorgar e revogar mandatos, propor ações e representar a liquidanda em juízo ou fora dele. Além disso, compete-lhe, em face da destituição dos órgãos da sociedade, a convocação de assembleias gerais (art. 50), quando e nos casos em que julgar conveniente.” Deve também, “(…) completar as operações pendentes, realizando o ativo para o pagamento de passivo. Mas é necessário ao liquidante autorização expressa do Banco Central do Brasil

²¹ SADDI, J. (organizador). Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 anos da Lei 6.024/74, p. 140.

para ultimar os negócios pendentes quando for de interesse e no benefício da liquidanda e, a qualquer tempo, para onerar ou alienar seus bens, através de licitações²².

Com relação aos honorários a serem percebidos pelo liquidante, estes serão pagos pela entidade liquidanda, sendo que a fixação do seu valor será realizada pelo Banco Central do Brasil.

Cabe destacar ainda, que das decisões do liquidante caberá recurso, sem efeito suspensivo, dentro de dez dias da respectiva ciência, para o Banco Central do Brasil, em única instância, conforme o disposto no artigo 30 da Lei 6.024/74. Com relação ao vocábulo “última instância”, este deve ser entendido como instância administrativa, pois não é possível excluir ao interessado o direito de ingressar no Judiciário, para discutir as medidas tomadas pelo liquidante, pois caso isso ocorresse, estaríamos em forte afronta ao disposto no texto constitucional. Esse recurso deverá ser entregue, mediante protocolo, ao liquidante, que o encaminhará, dentro de cinco dias, ao Banco Central do Brasil.

Deve ainda o liquidante prestar contas junto ao Banco Central do Brasil quando cessar a liquidação extrajudicial, quando deixar o cargo por qualquer motivo ou quando lhe for exigido, independentemente de qualquer exigência. Essa função desempenhada pelo liquidante possui tanta importância, que ele responderá civil e criminalmente pelos seus atos, sendo que a prática de ato delituoso será apurada tendo como base o Código Penal, pois tais atos não se configuram como crimes falimentares.

²² REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, p. 233.

3. a) EFEITOS DA LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Da decretação da liquidação extrajudicial decorrem vários efeitos tanto para os administradores como para a própria instituição. Inicialmente há a perda do mandato pelos administradores, dos membros do conselho fiscal e de quaisquer outros órgãos criados pelos estatutos. Isso ocorre para permitir ao liquidante amplos poderes para desempenhar suas funções, tudo isso em conformidade com os limites estabelecidos em lei. Com relação à entidade e seus bens, ela perde o poder de administrar e dispor de seu patrimônio, com o liquidante adquirindo a posse de todos os bens arrecadados (artigos 8º, “a “ e 20, da lei nº 6.024).

Há ainda, alguns deveres que a lei de falência impõe ao falido e que cabem aos administradores, quais sejam:

“ a) informar o nome e a qualificação dos administradores e membros do Conselho Fiscal que exerceram as suas funções nos últimos 12 meses anteriores à decretação da medida (art. 10, “a “);

b) indicar os mandatos que, porventura, tenham outorgado em nome da instituição, indicando o seu objeto, o nome e o endereço do mandatário (art. 10 “b”);

c) mencionar os bens imóveis e móveis que não se encontram no estabelecimento (art. 10 “c”);

d) declarar a participação de cada administrador ou membro do Conselho Fiscal em outras sociedades (art. 10, “d”);

e) permanecer no lugar da liquidação (art. 37).”²³

Além disso, o artigo 18 da lei que regula a liquidação extrajudicial enumera mais os seguintes efeitos: a) suspensão das ações e execuções iniciadas sobre direitos e interesses relativos ao acervo da entidade liquidanda, não podendo

²³ FARIA, W., Liquidação extrajudicial, intervenção e responsabilidade civil dos administradores das instituições financeiras, p.17.

ser intentadas quaisquer outras, enquanto durar a liquidação; b) vencimento antecipado das obrigações da liquidanda; c) não atendimento da cláusulas penais dos contratos unilaterais vencidos em virtude da decretação da liquidação extrajudicial; d) não fluência de juros, mesmo que estipulados, contra a liquidanda, enquanto não integralmente pago o passivo; e) interrupção da prescrição relativa a obrigações de responsabilidade da instituição financeira; f) não reclamação de penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas.

Há suspensão das ações em virtude da formação do quadro de credores, onde se visará dar um tratamento isonômico para aqueles que possuem créditos em relação a instituição.

Já com relação aos juros contra a liquidanda, estes não fluem enquanto não houver o pagamento integral do passivo, quer esses juros sejam convencionais ou legais. Isso ocorre para que todos aqueles que possuem créditos a receber da instituição tenha uma maior possibilidade de receber, num primeiro momento, a quitação do valor tido como principal.

Após o pagamento do passivo, os juros serão cobrados desde o início da liquidação, e pagam-se com a sobra do produto dos bens da massa e com o produtos dos bens dos administradores condenados a cobrir a insuficiência do ativo. Tais administradores também sofrem efeito do ato administrativo, quais sejam, a indisponibilidade se seus bens. Assim, conclui-se que o pagamento da importância total dos créditos concorrentes na liquidação extrajudicial não quita a dívida dos juros.

3. b) O PROCESSO DA LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

O processo de liquidação extrajudicial é dividido em duas fases, sendo que a primeira possui idêntica tramitação com relação ao processo de intervenção. Como já mencionado, a liquidação extrajudicial é dividida em duas fases. A primeira possui natureza investigatória, visando instaurar o processo, onde são aplicadas as mesmas regras aplicáveis à intervenção, quais sejam, as constantes nos artigos 8º a 11 da Lei. Na segunda fase, o liquidante promove a realização do ativo e a liquidação do passivo, objetivando a extinção da empresa. O que distingue uma fase da outra é o relatório do liquidante, que indicará o prosseguimento da liquidação ou a decretação da falência.

O liquidante, ao assumir suas funções, arrecadará os livros e documentos da entidade, fará o balanço geral e o inventário de todos os livros, documentos, dinheiro e demais bens, ainda que em poder de terceiros. Com a análise de todos esses documentos, o liquidante fará, no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta, um relatório ao Banco Central do Brasil da situação da entidade. Nesse relatório constarão o exame da escrituração da aplicação dos fundos e disponibilidades e sua situação econômica; indicação, devidamente comprovada, dos atos e omissões danosos que eventualmente tenha verificado; e as propostas justificadas da adoção das providências que lhe pareçam convenientes.

Após a entrega do relatório, o Banco Central do Brasil, após a análise do parecer nele constante, adotará uma das seguintes medidas para a instituição, que, de acordo com Rubens Requião seriam: “mandar o liquidante prosseguir na liquidação até a extinção da empresa; ou autorizá-lo a requerer a falência da instituição financeira. Esta última hipótese somente terá lugar quando o ativo da entidade não for suficiente para cobrir, pelo menos, a metade do valor dos créditos quirografários, ou quando houver fundados indícios de crime falimentar”.²⁴ Caso

²⁴ REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, p. 238/239.

haja o prosseguimento da liquidação extrajudicial, o liquidante passará promover a verificação do passivo e a realização do ativo.

A liquidação extrajudicial pode cessar em qualquer fase de seu procedimento. Ela pode ocorrer em virtude de várias razões suscetíveis de acontecer com uma empresa que está sofrendo um processo de liquidação extrajudicial. Pode ocorrer em virtude da recuperação financeira da instituição, se os interessados, seus ex-administradores, sócios ou acionistas ou mesmo terceiros, apresentarem as necessárias condições de idoneidade e garantia, e tomarem para si o prosseguimento da atividade econômica, tudo isso a critério do Banco Central do Brasil.

Pode ocorrer também a incorporação ou fusão da empresa liquidante com outra, hipótese esta que possui preferência pelo Banco Central do Brasil. Ocorre ainda a cessação se for solicitada pelo liquidante a falência da empresa, ou através da aprovação das contas do liquidante e a conseqüente extinção da personalidade jurídica da instituição.

3. c) VERIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS E CONVOCAÇÃO DOS CREDORES

Na hipótese do Banco Central do Brasil, depois de avaliar o relatório entregue pelo liquidante entender que deve-se prosseguir a liquidação, deverá mandar que o liquidante providencie a publicação, no Diário Oficial da União e em jornal local de grande circulação, um aviso para que os credores declarem seus créditos. Os credores por depósitos ou por letras de câmbio de aceite da instituição financeira liquidanda estão dispensados dessa formalidade, pois há a presunção legal de que todos esses créditos constem na escrituração e registro da entidade.

No aviso de convocação dos credores constará o prazo fixado pelo liquidante para a declaração do crédito que, conforme a importância da liquidação e os interesses nela envolvidos, será de vinte a quarenta dias. Os credores sujeitos a declaração de seus créditos podem obter do liquidante as informações, extratos de contas, saldos ou outros elementos necessários à defesa e a prova dos seus respectivos créditos.

Justamente em virtude de todos os credores, comerciais ou civis, terem que concorrer à liquidação, alegando e provando seus direitos através da declaração de seus créditos, é que a lei não poderia admitir que, durante o processo de liquidação, viessem a pleitear ou continuassem pleiteando os seus direitos fora do concurso universal. Isso visa a dar um tratamento igual a todos os credores, com exceção da Fazenda Pública em relação ao crédito tributário.

A cada declaração de crédito recebida, o liquidante deverá juntar: “ informações completas sobre o resultado das averiguações sobre o crédito a que procedeu nos livros, papéis e assentamentos da instituição e a sua decisão quanto à legitimidade, valor e classificação do crédito declarado”²⁵. Para isso, o liquidante poderá exigir dos ex-administradores da instituição toda e qualquer informação necessária sobre os créditos declarados. Da decisão do liquidante sobre os créditos declarados, poderão os credores, no prazo de dez dias contados da data da notificação, recorrerem ao Banco Central do Brasil, no caso de decisão do liquidante que lhes parecer desfavorável.

Após o esgotamento do prazo para a declaração e julgamento dos créditos, o liquidante deverá organizar um quadro geral de credores, segundo seus privilégios e preferências dos respectivos créditos, obedecendo o modelo da lei falimentar, já que a Lei nº 6.024 não trata desse assunto. Esse quadro geral de credores representa o passivo da instituição financeira liquidanda.

²⁵ TZIRULNIK. L., Intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras, p. 63.

Deverá o liquidante avisar os credores, através de aviso no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, que o quadro geral e o balanço geral da instituição encontram-se à disposição dos interessados. Além disso esse quadro geral será fixado na sede e nas demais filiais e agências da instituição financeira, de modo que, todos aqueles que quiserem consultar a real situação da empresa, possam fazê-lo sem nenhum impedimento.

Após a publicação desse aviso, a lei permite que qualquer interessado possa proceder à impugnação da legitimidade, do valor e/ou da classificação dos créditos que constem no quadro geral de credores. O prazo para que haja essa impugnação é de dez dias da publicação, devendo ser apresentada por escrito, devidamente justificada com documentos e argumentos que o impugnante julgar conveniente. A entrega deve ser feita ao liquidante, em duas vias, que irá protocolar e juntar uma das cópias ao processo.

Apresentada a impugnação, deverá o liquidante notificar o titular do crédito para que, apresente a suas alegações em cinco dias, juntando os documentos que julgar convenientes. Após, o liquidante elaborará um parecer, que será encaminhado ao Banco Central do Brasil, juntamente com os documentos probatórios, onde será proferida uma decisão.

Julgadas todas as impugnações pelo Banco Central do Brasil, o liquidante fará publicar novamente, no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local aviso, contendo eventuais modificações no quadro geral de credores. A partir desse momento, o quadro geral de credores será considerado definitivo, de acordo com o disposto no artigo 26, 4º da lei.

Há ainda a possibilidade, para aqueles que não se conformarem com a decisão proferida pelo Banco Central do Brasil no julgamento de suas impugnações, prosseguir nas ações que tenham sido suspensas em virtude da decretação da liquidação (artigo 18), ou então propor as ações que couberem, dando ciência do fato ao liquidante, para que esse possa reservar fundos suficientes para eventuais pagamentos.

Contudo, tais medidas deverão ser propostas pelos credores no prazo máximo de trinta dias, contados da publicação do quadro geral de credores então considerado definitivo no Diário Oficial ou jornal de grande circulação. Esse prazo é decadencial, sendo que o seu não cumprimento gera a extinção de eventual direito do credor.

É importante destacar ainda a possibilidade do Banco Central do Brasil, de acordo com o artigo 18 da Lei nº 6.024/74, de reclassificar, retificar ou até mesmo excluir créditos do quadro geral de credores, até o encerramento da liquidação, caso seja comprovada falsidade, dolo, simulação, fraude, erro essencial ou a existência de documentos ignorados na época da apreciação dos créditos. Neste caso, o titular do crédito será notificado para, no prazo de cinco dias oferecer as alegações que julgar convenientes, podendo ainda prosseguir nas ações suspensas ou propor ações, caso seja prejudicado pela decisão sobre o seu crédito.

A realização do ativo da instituição não possui época certa para começar. Entretanto, após a entrega do relatório pelo liquidante, a classificação dos créditos, a formação do quadro geral de credores e a decisão do Banco Central do Brasil com relação a sorte da liquidação pode-se iniciar a realização do ativo. Geralmente a realização do ativo ocorre pela arrecadação e inventário dos bens.

Para que haja o período de liquidação do ativo, a alienação de bens, em benefício da massa, é necessária autorização do Banco Central do Brasil, e se efetua por meio de licitação (artigo 16, §1º da Lei n.º 6.024). Entretanto, caso haja risco de deterioração ou guarda, ou este ocasionar grande despesa, o liquidante poderá solicitar autorização para a venda que, neste caos, será feita em leilão público. Na fase de realização do ativo, convertem-se em dinheiro todos os bens arrecadados, sendo que para isso pode ocorrer a venda global ou de bens separados.

Para isso, o liquidante possui poderes excepcionais, conferidos pela lei no seu artigo 31: “no resguardo da economia pública, da poupança privada e da segurança nacional, sempre que a atividade da entidade liquidanda colidir com os

interesses daquelas áreas, poderá o liquidante, prévia e expressamente autorizado pelo Banco Central do Brasil, adotar qualquer forma especial ou qualificada de realização do ativo e liquidação do passivo, ceder o ativo a terceiros, organizar ou reorganizar sociedade para continuação geral ou parcial do negócio ou atividade da liquidanda “.

Com a análise desse artigo, percebe-se claramente que é o Banco Central do Brasil que possui o poder supremo para decidir sobre a sorte da instituição que está sendo submetida ao processo de liquidação extrajudicial. Os atos praticados pelo liquidante, mediante autorização e consentidos pelo Banco Central do Brasil produzem efeitos jurídicos imediatos, independentemente de formalidades ou registros. Tais registros serão produzidos pelos Oficiais dos Registros de Imóveis e pelo Registro do Comércio, bem como nos demais órgãos da administração pública no prazo de quinze dias contados da data da confirmação formal feita pelo liquidante.

Dessa maneira, o Banco Central do Brasil “ está armado de extensos poderes, até confiscatórios, para dispor do ativo, sobretudo imobilizado, a pretexto de resguardar a economia pública, a poupança popular e a segurança nacional.”²⁶

²⁶ REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, p. 244.

CAPÍTULO III – A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS ADMINISTRADORES

1) HISTÓRICO DO SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Após o estudo dos institutos da intervenção, administração especial temporária e da liquidação extrajudicial das instituições financeiras, iremos, neste capítulo analisar a figura da responsabilidade civil dos administradores dessas instituições por atos de gestão que venham a causar prejuízos a própria instituição e aos seus credores.

A responsabilidade civil especial de diretores de bancos foi inaugurada no direito brasileiro pelo Decreto-lei 9.328/46, em virtude da necessidade de se estabelecer um sistema específico e diferente do direito comum para a responsabilidade civil de diretores de bancos e de casas bancárias, já que a responsabilidade dos diretores e dos membros do Conselho Fiscal, nas instituições financeiras, não se distinguia da responsabilidade civil e penal previstas na legislação comum. Através desse decreto, esses administradores passaram a responder solidariamente com seus bens pelas obrigações que a sociedade houvesse assumido durante a sua gestão.

Após quatro anos e meio da promulgação do referido decreto, criador da responsabilidade especial do diretores, foi baixada a Lei nº 1.808/53, que trouxe algumas inovações ao instituto, com o objetivo de estabelecer um tratamento mais completo e sistematizado no tocante a responsabilidade dos diretores de bancos.

Uma das novidades correspondeu na necessidade de haver prova de culpa ou dolo para possibilitar o surgimento da responsabilidade solidária especial dos diretores e gerentes, pelas obrigações assumidas em nome da pessoa jurídica, durante a sua gestão, até que elas se cumprissem.

Com a especialização das atividades operacionais das empresas públicas e privadas que passaram a fazer parte do recém-criado Sistema Financeiro Nacional, tornou-se necessário ampliar o campo de atuação da responsabilidade especial, saindo da noção de diretor de banco ou casa bancária, para a de diretor e gerente de instituições financeiras em geral. Isso surgiu com a promulgação da Lei nº 4.595/64, que estabeleceu também a responsabilidade objetiva, deixando de exigir a prova da culpa ou do dolo para que houvesse a responsabilização dos diretores dos estabelecimentos bancários.

Com o Decreto-lei nº 685, de 17/07/69, ocorreu a substituição da arrecadação e o seqüestro dos bens dos administradores pela figura da indisponibilidade de bens dos administradores, gerentes e conselheiros fiscais das sociedades atingidas por liquidação extrajudicial ou falência, não tendo incluído aquelas sob intervenção. A indisponibilidade não atinge a posse dos bens, mas afeta o conteúdo do direito de propriedade, impedindo que o seu titular exerça o poder de disposição ou constitua ônus real sobre o bem. Tal medida tinha como objetivo,

“reservar os bens das pessoas susceptíveis de serem alcançadas pela responsabilidade civil, impossibilitando a sua transferência a terceiros. A experiência havia comprovado a fuga sistemática dos bens das pessoas arroladas na ação civil de responsabilidade especial, ficando frustrados os interesses dos credores prejudicados”.²⁷

Em 1974, mais precisamente no dia 13 de março, o país recebeu uma lei nova, destinada a regular de forma abrangente a maneira pela qual o Banco Central do Brasil passaria a atuar junto às instituições financeiras, nas ocasiões em que ficasse comprovada a infração à lei, má-gestão, prejuízos para credores,

²⁷ VERÇOSA, H. M. D., Responsabilidade civil especial nas instituições financeiras e nos consórcios em liquidação extrajudicial, p. 38.

impontualidade, entre outras. O escopo do legislador estava em tratar toda a matéria pertinente ao tema, em um único texto sistematizado, mediante a substituição integral das normas então vigente, permanecendo apenas a lei de falências como norma supletiva e integrativa.

Assim, o novo texto aproveitou a experiência já adquirida na área, para manter certas soluções trabalhadas anteriormente pelo legislador, no sentido da complementação e correção de algumas omissões das normas antigas. No caso da responsabilidade civil especial, o legislador tratou do tema a partir do artigo 36 até o artigo 49, onde o fato da intervenção e liquidação extrajudicial impunha a automática indisponibilidade dos bens dos administradores e membros do conselho fiscal.

Em 1987 chegou ao ponto de ebulição todo um processo de insuportável endividamento da quase generalidade do segmento das instituições financeiras públicas estaduais, não importando se pertenciam às unidades da federação mais ricas ou não. Em virtude disso e atendendo interesses políticos da não intervenção federal em empresas controladas pelos estados da federação, a Lei 6.024/74 não estava sendo aplicada de maneira correta.

Assim sendo, o legislador entendeu que os institutos da intervenção e liquidação extrajudicial não eram suficientemente aptos a resolverem as sérias questões de insolvência às quais o Banco Central do Brasil deveria dar solução, tendo introduzido, através do Decreto-lei nº 2.321, de 25/02/87, logo alterado pelo decreto-lei nº 2.327, de 24/04/87, o denominado “regime de administração especial temporária, RAET”, regime esse muito utilizado por empresas públicas estaduais, apresentando bastante semelhança com o instituto da intervenção da Lei 6.024/74.

Tal regime é utilizado nas seguintes hipóteses:

“ prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal; existência de passivo a descoberto (patrimônio líquido negativo); não acatamento das normas referentes à conta de Reservas Bancárias; gestão temerária ou fraudulenta; quaisquer das hipóteses suscetíveis de determinarem a intervenção, previstas no artigo 2º, da Lei nº 6.024/74”.²⁸

Esse novo regime de ingerência estatal nas instituições financeiras tratou também da responsabilidade civil dos administradores no artigo 15 ao dispor que: “decretado o regime de administração especial temporária, respondem solidariamente com os ex-administradores da instituição pelas obrigações por esta assumidas, as pessoas naturais ou jurídicas que com ela mantenham vínculo de controle, independentemente da apuração de dolo ou culpa”.

§ 1º “ Há vínculo de controle quando, alternativa ou cumulativamente, a instituição e as pessoas jurídicas mencionadas neste artigo estão sob controle comum; quando sejam, entre si, controladoras ou controladas, ou quando qualquer delas, diretamente ou através de sociedades por elas controladas, é titular de direito de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais o poder de eleger a maioria dos administradores da instituição”.

§ 2º “A responsabilidade solidária decorrente do vínculo de controle se circunscreve ao montante do passivo a descoberto da instituição, apurado em balanço que terá por data base o dia da decretação do regime de que trata esse decreto-lei”.

A partir do exposto, percebe-se que os controladores das instituições financeiras respondem solidariamente com os ex-administradores pelas obrigações assumidas pela instituição quando o regime especial adotado a critério do Banco Central é o da administração especial temporária. Isso se fez necessário, em razão

²⁸ VERÇOSA, H. M. D., Obra citada, p. 40

da impunidade que os controladores das instituições financeiras possuíam na responsabilização civil visando o ressarcimento dos prejuízos causados aos credores. Ademais, esses controladores fazem preponderar a sua vontade na escolha dos caminhos a serem tomados pela empresa.

Importante contribuição foi dada pela Lei nº 9447/97, que estabeleceu, no seu artigo 1º, que essa responsabilidade solidária dos controladores das instituições financeiras aplica-se também ao regime da intervenção e liquidação extrajudicial tratada na Lei nº 6.024/74. Assim, percebe-se que a responsabilidade solidária é imposta aos controladores das instituições financeiras, independentemente de qual regime especial está sendo utilizado na entidade. Isso visa, principalmente dar mais uma garantia aos credores na busca de seus créditos, bem como evitar que os controladores fiquem imunes de uma eventual inquirição de responsabilidade decorrentes da decretação de um procedimento especial.

2) RESPONSABILIDADE CIVIL DOS ADMINISTRADORES DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS SOB PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS

Nesse tópico iremos abordar o tema da responsabilidade atribuída aos administradores da instituição financeira que está sendo submetida a um regime de administração especial temporária ou liquidação extrajudicial. O estudo se fixará na responsabilidade civil dos administradores e membros do conselho fiscal descrita na Lei nº 6.024/74 e 9.447/97, pois a responsabilidade penal pertence aos domínios do direito criminal.

Essa responsabilidade descrita no artigo 39 da lei 6024/74, que dispõe que “os administradores e membros do Conselho fiscal de instituições financeiras responderão, a qualquer tempo, salvo prescrição extintiva, pelos atos que tiverem praticado ou omissões em que houverem incorrido”. Assim, tal responsabilidade decorre, portanto, dos atos irregulares e ilícitos que porventura houverem praticado ou das omissões, culposas ou dolosas, além da violação à lei. Desse modo, incumbe ao autor da ação especial de responsabilidade provar a existência do ato ilícito, a importância do dano e o nexo de causalidade entre a falta de gestão e o prejuízo.

Essa legislação a respeito da responsabilidade dos administradores possui claramente dois objetivos a serem alcançados: “em primeiro lugar, o de prevenir a quebra de instituições financeiras, pois o seu controlador e os administradores, com receio de ficarem sujeitos a uma responsabilidade, deverão atuar com o máximo de diligência de que sejam capazes, levando aquelas empresas a não assumirem riscos atípicos no mercado. Em segundo lugar, está também presente a função repressiva, na modalidade indenizatória, como forma de

ressarcimento dos prejuízos que aquelas instituições tenham sofrido, em benefício dos credores.”²⁹

Para que essa responsabilidade seja apurada após a decretação da administração especial temporária ou liquidação, é necessário que seja instaurado, de acordo com o artigo 41, um inquérito a fim de apurar as causas que levaram a sociedade a tal estado, e a responsabilidade dos administradores. Com esse inquérito, verifica-se a responsabilidade de cada um dos administradores, que deve ser pessoal e decorrente de culpa ou dolo, além da existência dos fatos e dos prejuízos sofridos pela instituição. Esse inquérito deve ser concluído dentro do prazo de cento e vinte dias, prorrogáveis, se estritamente necessário, por igual período.

Em decorrência da instauração do inquérito administrativo, os administradores e outras pessoas envolvidas na ruíosa administração da sociedade têm seus bens tornados legalmente indisponíveis, independentemente da verificação de sua responsabilidade, pois esta é apurada no referido inquérito. Sobrevindo a administração especial temporária ou a liquidação extrajudicial e apurada a existência de prejuízo aos credores da instituição, após a conclusão do inquérito do Banco Central do Brasil nasce a ação especial de responsabilidade civil contra os administradores pelos atos ou omissões de caráter ilícito, relativos ao exercício das suas funções.

Esse inquérito administrativo importará em ampla investigação das atividades e negócios da instituição financeira, podendo o Banco Central do Brasil, conforme o § 3º do artigo 41:

“ a) examinar, quando e quantas vezes julgar necessário, a contabilidade, os arquivos, os documentos, os valores e demais elementos das instituições;

b) tomar depoimentos, solicitando, para isso, se necessário, o auxílio da polícia;

²⁹ SADDI, J., Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 anos da Lei 6.024/74, p. 158.

c) solicitar informações a qualquer autoridade ou repartição pública, ao juiz da falência, ao órgão do Ministério Público, ao síndico, ao liquidante ou ao interventor;

d) examinar a contabilidade e os arquivos de terceiros com os quais a instituição financeira tiver negociado e no que entender com esses negócios, bem como a contabilidade e os arquivos dos ex-administradores, se comerciantes ou industriais sob firmas individuais, e as respectivas contas junto a outras instituições financeiras”.³⁰

O inquérito tem de apurar o prejuízo que os credores sofreram com os atos e omissões ilícitos dos administradores da sociedade, separadamente do dano constituído pela insuficiência patrimonial. Em relação aos atos ilícitos, o relatório deve ainda apontar os autores e, quanto à insuficiência do ativo para cumprimento das obrigações da sociedade, os administradores em cuja gestão foram tais obrigações assumidas.

Após concluída a investigação, os administradores que tiveram seus mandatos suspensos ou extintos, serão convidados, por carta, a apresentar por escrito suas alegações de defesa e explicações, tudo isso dentro do prazo comum de cinco dias. Decorrido o prazo para apresentação da defesa, será o inquérito encerrado com um relatório final, onde será analisada a situação da instituição financeira, as causas de sua “queda”, o nome, a qualificação e a relação dos bens particulares dos que, nos últimos cinco anos geriram a sociedade, bem como o montante ou a estimativa dos prejuízos causados em cada gestão.

O inquérito será arquivado no próprio Banco Central do Brasil, caso fique comprovada a inexistência de prejuízo. O presidente do inquérito não será o interventor ou o liquidante, mas o Banco Central do Brasil, conforme o disposto no artigo 41, sendo que “(...) essa instituição nomeará, para tanto, comissão

³⁰ REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, vol. II, p. 233

investigadora, não se acumulando esse encargo no interventor e liquidante, sobejamente assoberbados com suas normais funções “.³¹

Os doutrinadores que se pronunciaram sobre o tema deixam claro que a responsabilidade dos diretores e conselheiros das instituições financeiras não decorre de sua simples condição na administração e fiscalização da sociedade, mas da ação ou omissão dolosa ou culposa que tiverem praticado. Assim, o diretor alheio à prática do ato ilegal ou irregular praticado por outro diretor não pode ser responsabilizado se nem dele teve conhecimento.

Há ainda que se tratar da responsabilidade presente no artigo 40 da Lei nº 6.024/74, que estabelece o princípio segundo o qual os administradores de instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações por elas assumidas durante sua gestão, até que se cumpram. No parágrafo único está disposto que essa responsabilidade solidária se circunscreve ao montante dos prejuízos causados. Essa responsabilidade solidária dos administradores presente neste artigo da lei refere-se às obrigações sociais da instituição.

Esse dever de indenizar imposto aos administradores baseia-se na presunção de culpa, ou seja, em razão de atos dos administradores, no exercício de suas funções, é que a sociedade teria sido levada à intervenção ou liquidação extrajudicial. Assim, verificada a existência de prejuízo aos credores sociais, considera-se realizado um dos pressupostos dessa responsabilidade, baseada na culpa. Essa presunção de culpa é relativa, pois “os administradores podem fazer prova de que o dano (consistente na insuficiência do ativo) não resultou de atos comissivos ou omissivos deles”.³²

Portanto, provando que não tiveram culpa, eximem-se da responsabilidade. “Se, por exemplo, o conselho de administração, por maioria de votos, aprovou uma operação passiva de difícil execução, que comprometeu

³¹ REQUIÃO, R., Obra citada, p. 224.

³² FARIA, W., Liquidação extrajudicial, intervenção e responsabilidade civil dos administradores das instituições financeiras, p. 62.

excessivamente o patrimônio social, a solidariedade não abrange os conselheiros que rejeitaram a proposta e fizeram consignar em ata a divergência”.³³

Segundo o próprio Werter Faria, no estudo realizado a respeito da intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras, os administradores só respondem pelas obrigações sociais no caso da instituição financeira estar sob intervenção ou liquidação, senão vejamos:

“Fora da intervenção ou liquidação extrajudicial, os dirigentes sociais não têm qualquer responsabilidade derivada da falta de cumprimento das obrigações assumidas em nome da instituição financeira, durante sua gestão. Para serem responsabilizados civilmente, no interesse dos credores, antes de mais nada é preciso que o Banco Central do Brasil apure no inquérito a existência de prejuízo, ou seja, uma insuficiência do ativo para cumprimento, pela sociedade, das obrigações que assumiram em nome dela. O relatório deve indicar o montante ou a estimativa do dano aos credores sociais, apurado em cada gestão”.³⁴

Dessa maneira, percebe-se que tal responsabilidade possui natureza delitual, pois anteriormente à decretação da intervenção ou liquidação extrajudicial, nenhum direito possuíam os credores sociais perante os administradores. Somente com o processo interventivo ou de liquidação, e a insuficiência de ativo para o cumprimento das obrigações sociais é que surgirá a responsabilidade dos administradores.

³³ FARIA, W., Obra citada, p. 67

³⁴ FARIA, W., Obra citada, p. 62.

3) A INDISPONIBILIDADE DE BENS

Como já foi mencionado, a administração especial temporária, intervenção e liquidação decorrem das dificuldades financeiras que passa a instituição financeira, que pode levar a sua insolvência. Assim, logo que tais dificuldades se mostram evidentes, o Poder Público, através do Banco Central do Brasil decreta uma ou outra medida e, conseqüentemente, instaura o inquérito administrativo para se apurar a responsabilidade dos dirigentes e dos conselheiros fiscais pelos atos ilícitos que tiverem sido praticados.

Em razão disso surge, inevitavelmente a indisponibilidade dos bens dos administradores. Isso está disposto no artigo 36 da Lei 6.024/74 que preconiza que “os administradores das instituições financeiras sob intervenção, liquidação extrajudicial ou falência, ficarão com todos os seus bens indisponíveis, não podendo por qualquer forma, direta ou indiretamente, aliená-los ou onerá-los, até apuração e liquidação final de suas responsabilidades”. Essa indisponibilidade atinge os bens de todos os administradores, inclusive aqueles que tiverem estado no exercício de funções de administração nos doze meses anteriores à decretação da medida.

Nesta fase, não é indagada a culpa ou inocência dos administradores, pois tal medida é inerente da intervenção ou liquidação extrajudicial. Resulta essa indisponibilidade da própria lei, sendo tal indisponibilidade absoluta e nada pode impedir a aplicação de tais normas. Rubens Requião esclarece bem essa indisponibilidade quando afirma: “Por terem sido administradores, simplesmente por isso, terão eles seus bens indisponíveis, até que, investigada sua responsabilidade pelos atos praticados que acarretaram a ruína da instituição financeira, seja ela efetivamente efetivada. Não revelando o inquérito culpa ou dolo em sua administração, cessa a restrição, passando à plena disponibilidade patrimonial.”³⁵

³⁵ REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, p. 224.

Com tal rigor, pretende a lei desestimular atos irregulares e fraudulentos praticados na gestão da sociedade, ou seja, aqueles que estão fora do âmbito das normas legais, ao mesmo tempo que visa garantir o ressarcimento dos prejuízos causados aos credores pelos administradores enquanto estes estão no comando da administração.

Além disso, a indisponibilidade dos bens não atinge somente os membros da administração da instituição financeira, alcançando também os bens dos gerentes, conselheiros fiscais e todos aqueles que até o limite da responsabilidade estimada de cada um tenham concorrido, nos últimos doze meses, para a decretação da intervenção ou liquidação extrajudicial. Isso está disposto no artigo 36 § 2º, a. Ademais, tal indisponibilidade atinge também todas as pessoas que, nos últimos doze meses, tenham, a qualquer título, adquirido bens de administradores da instituição, ou das pessoas referidas, desde que haja seguros elementos de convicção de que se trata de simulada transferência com o fim de evitar os efeitos da lei (artigo 36 § 2º, b).

A indisponibilidade dos bens dessas pessoas, entretanto, não decorrerá simplesmente da lei, como no caso dos administradores, sendo necessária a decretação pelo Conselho Monetário Nacional, mediante proposta do Banco Central do Brasil que agirá dessa maneira se, do inquérito administrativo, resultar a responsabilidade de gerentes, de conselheiros fiscais ou de quem quer que haja contribuído para a ruína da instituição financeira.

Uma vez decretada a intervenção ou a liquidação extrajudicial, o interventor, ou o liquidante, conforme o caso, comunicarão aos Oficiais do Registro Público e às Bolsas de Valores a conseqüente indisponibilidade dos bens das pessoas por ela atingidas, para que não haja qualquer tipo de possibilidade de transferência de bens dessa pessoa.

Entretanto, como bem observa Rubens Requião,

“a indisponibilidade dos bens previstos na lei respeita os bens considerados alienáveis ou impenhoráveis pela legislação em vigor, bem como para aqueles bens objeto de alienação, de promessa de compra e venda, de cessão ou promessa de cessão de direitos, desde que os respectivos instrumentos tenham sido levados a Registro Público anteriormente à data da decretação da intervenção ou liquidação”.³⁶

Como já mencionado anteriormente, decretada a intervenção ou a liquidação extrajudicial na instituição financeira, o Banco Central do Brasil deve instaurar inquérito administrativo para apurar as causas que levaram a instituição a atingir tal estado econômico, bem como a responsabilidade de seus administradores. Com a instauração do inquérito, os administradores da entidade têm seus bens tornados indisponíveis, para que os credores possam garantir com relação ao seu crédito no caso do inquérito apurar a responsabilidade desses administradores.

Entretanto, muitas vezes a simples indisponibilidade dos bens não é garantia suficiente de sua vinculação ao cumprimento da responsabilidade do titular, principalmente pela falta de controle quanto aos bens não objeto de registro público.

“Tais bens, embora formalmente indisponíveis, poderão, no entanto, ser facilmente alienados. Em termos concretos, nada impedirá alienação desses bens que, deixando de integrar o patrimônio particular dos ex-administradores de instituições financeiras, perderão sua função de garantia das obrigações assumidas, acarretando um prejuízo potencial aos credores, que contam com a realização desse ativo para a satisfação de seus créditos”.³⁷

Nestes casos, o arresto, com a conseqüente perda da posse dos bens pelo seu proprietário será a única medida eficaz para que não ocorra o seu desvio.

O grande problema do arresto “está no desapossamento de centenas de bens pertencentes às pessoas cuja responsabilidade se pretende estabelecer, passando-se a sua guarda para o interventor, o liquidante (...)”. “inúmeras questões

³⁶ REQUIÃO, R., Obra citada, p. 225.

³⁷ TOLEDO, P. F. C. S. de. Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro, p. 27.

de administração desses bens e os problemas jurídicos dela decorrentes têm levado o Ministério Público a requerer – e o Judiciário a conceder – que os bens remanesçam na posse direta dos seus proprietários, na qualidade de depositários fiéis, reconhecendo-se que essa solução, mesmo inteligente e adequada, não foi aquela prevista expressamente pelo legislador”.³⁸

Com relação ao arresto, este deve incidir sobre os bens não atingidos pela indisponibilidade. Quanto a estes, o arresto é dispensável, pois nenhuma garantia apresenta. Assim, não há porque efetivar o arresto sobre um imóvel que já tenha tido sua indisponibilidade comunicada ao registro, devidamente averbado. Dessa maneira, devem ser arrestados as obras de arte, por exemplo, pois a respeito destas não se pode dizer que tenham sido efetivamente atingidas pela indisponibilidade.

Findo o inquérito, e concluindo pela inexistência de prejuízos, este será arquivado e levanta-se a indisponibilidade dos bens dos administradores, sem prejuízo da ação de responsabilidade contra eles que, neste caso, é independente do inquérito e do arresto e compete ao Ministério Público e aos credores sociais (artigo 48).

Entretanto, verificado pelo inquérito a existência de prejuízos e a identidade de quem os causou, será essa responsabilidade efetivada em ação própria promovida no juízo competente. Essa ação especial tem por finalidade o ressarcimento dos prejuízos sofridos pelos credores da instituição financeira intervinda ou liquidanda.

A titularidade da competência para promover a ação de responsabilidade inicialmente pertence ao Ministério Público que “(...) tem o dever, dentro de trinta dias após a efetivação do arresto, de promovê-la, sob pena de responsabilidade. Se não o fizer decairá desse direito, ocorrendo preclusão da sua iniciativa (artigo 46, parágrafo único), a favor de qualquer interessado. Para isso ficarão os autos do inquérito em cartório, a disposição dos credores ou

³⁸ SADDI, J., Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 anos da Lei 6.024, p. 167

interessados, os quais poderão iniciar a ação, nos quinze dias seguintes”.³⁹ A efetivação do arresto somente poderá ser considerada efetivada quando estiverem submetidos à constrição todos os bens dos requeridos ou bens bastantes para a garantia da futura execução.

O arresto é medida cautelar constritiva destinada a garantir, efetivamente, o pagamento aos credores da instituição financeira com a utilização dos bens dos antigos administradores e de outras pessoas eventualmente arroladas como responsáveis pela quebra da empresa.

Tal medida cautelar difere da indisponibilidade porque, no primeiro, além do impedimento à venda e oneração dos bens sobre os quais recai, acarreta também a perda dos direitos de uso e de gozo, pois são arrecadados e depositados junto ao interventor, liquidante e, de acordo com o artigo 45 § 2º, competindo ao depositário administrar tais bens, receber os respectivos rendimentos e prestar contas a final.

Pela análise do artigo 45 da lei, percebe-se que há um equívoco no emprego das terminologias, pois no mesmo artigo são utilizado as expressões seqüestro e arresto. Isso vem gerando grandes críticas por parte dos doutrinadores que tratam desse assunto. Haroldo Malheiros Duclerc Versçosa afirma que “ reside a diferença entre esses dois institutos no fato de que, em se tratando do arresto, são apreendidos quaisquer bens penhoráveis, a converter-se futuramente em dinheiro para pagamento do credor. No seqüestro, de outro lado, a coisa litigiosa em si é apreendida, a fim de ficar garantida sua entrega ao vencedor da demanda”.⁴⁰

Assim, percebe-se que no caso de intervenção ou liquidação extrajudicial, o interventor ou o liquidante não atuam na ação, nem assumindo a autoria e nem a assistência. Cada um dos credores terá direito de promover a ação, exercendo sua pretensão privada, caso o representante do Ministério Público não atue no prazo estabelecido. Mesmo quando a ação for promovida por apenas um

³⁹ REQUIÃO, R., Curso de direito falimentar, p. 228.

⁴⁰ VERÇOSA, H. M. D., Responsabilidade civil especial nas instituições financeiras e nos consórcios em liquidação extrajudicial, p. 196.

dos credores, referida ação tem por finalidade a indenização dos prejuízos ocasionados a todos os credores.

Os prazos, tanto o de trinta dias para o Ministério Público como o de quinze dias para os interessados, são de decadência, não cabendo nem suspensão e nem interrupção. Caso nenhum interessado promova a ação dentro do prazo de quinze dias que possuem, levantar-se-ão o arresto e a indisponibilidade dos bens. Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa afirma que, caso nem o Ministério Público nem os interessados promovam a ação no prazo estabelecido, "(...) ficarão isentos da responsabilidade as pessoas para tanto arroladas no inquérito. Trata-se também, de caso definitivo de preclusão da iniciativa".⁴¹

Segundo o artigo 49 da Lei nº 6024/74, passada em julgado a sentença que declarar a responsabilidade dos ex-administradores, tanto o arresto como a indisponibilidade dos bens transformam-se em penhora, dando-se seqüência ao processo de execução, para que se busque a plena satisfação dos credores com o pagamento dos seus créditos. O processo de execução contra os ex-administradores "funda-se na sentença que julga provada a responsabilidade pelos prejuízos verificados em suas gestões e condena-os ao ressarcimento."⁴²

O processo de execução nas instituições sob intervenção e liquidação extrajudicial é diferente do processo de execução comum. De acordo com Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa "As características próprias da responsabilidade civil nos termos da Lei nº 6024/74 levam diretamente às fases de avaliação e arrematação, superadas as diversas providências e circunstâncias do processo comum de execução. Os bens até então indisponíveis ou arrestados e já depositados ficam, agora, automaticamente penhorados."⁴³

Como já foi dito anteriormente, os credores da instituição não são individualizados, mas formam uma massa à qual concorrem nos termos da lei,

⁴¹ VERÇOSA, H. M. D., Obra citada, p. 210.

⁴² FARIA, W. Liquidação extrajudicial, intervenção e responsabilidade civil dos administradores das instituições financeiras, p. 71.

⁴³ VERÇOSA, H. M. D., Obra citada, p. 211.

não podendo haver nenhum tipo de privilégio de algum deles fora do âmbito legal no recebimento do seu crédito. Assim, a execução da sentença condenatória (título judicial), quer a promova o Ministério Público, quer um credor, não se realiza em benefício da parte, mas sim a todos. Por isso, a penhora estende-se a todos os credores da sociedade. Não se pode falar também, na adjudicação dos bens penhorados, nem do usufruto de bem imóvel ou de empresa.

Apurados os bens penhorados e pagas as custas judiciais, o líquido será entregue ao interventor, liquidante, para rateio entre os credores da instituição (artigo 49 § 1º da Lei nº 6024/74).

É possível, no curso da ação de responsabilidade ou da execução, encerrar-se a intervenção ou a liquidação extrajudicial tendo em vista algum fato superveniente. Caso isso ocorra, o interventor ou o liquidante dará conhecimento da ocorrência ao juiz, solicitando sua substituição como depositário dos bens arrestados ou penhorados, fornecendo ainda a relação nominal e respectivos saldos dos credores a serem, diretamente contemplados com pagamento, por rateio, pela utilização dos recursos existentes na massa, sejam originados do próprio ativo da empresa, sejam daqueles alienados no curso da execução (artigo 49 § 2º da Lei nº 6024/74).

O dispositivo em questão, de acordo com Paulo Fernando Campos Salles de Toledo, revela duas falhas que prejudicam sua aplicação quais sejam: “A primeira é a de que não estabelece por quem será o interventor ou o liquidante substituído nas funções de depositário. Ora, alguém precisará ficar como depositário (...) Será o próprio devedor? Ou o autor ou exequente? Assim, a solução deve ser encontrada em cada caso, respeitadas as peculiaridades da hipóteses *sub judice*.”

Uma segunda observação diz respeito à circunstância de que o rateio será feito diretamente aos credores. Também não diz a lei quem ficará incumbido desta tarefa que, nos processos falimentares, é do síndico, e, nos caso de intervenção e liquidação extrajudicial, do exercente da função assemelhada, ou seja, do interventor e do liquidante. Pois bem: encerrando-se a intervenção ou liquidação

extrajudicial, e existindo ainda credores a serem satisfeitos, quem se encarregará de providenciar o pagamento? E, por outro lado, deverão ser citados todos os credores, para passar a integrar a relação processual? E se forem centenas, não ficará tumultuado o processo? “⁴⁴

Ao final do processo, duas situações são possíveis de acontecer em relação aos credores da instituição: ou foram integralmente pagos, não restando dessa maneira quaisquer pendências a serem resolvidas, ou os recursos apurados com a alienação dos bens da empresa e das pessoas condenadas na ação de responsabilidade não foram suficientes para a sua completa satisfação; neste caso, continua a responsabilidade dessas pessoas até a prescrição do direito dos credores ou a completa satisfação do crédito que ainda restou.

Esse sistema de responsabilidade dos administradores das instituições financeiras em crise vigente pela Lei nº 6024/74 possui problemas que dificultam o recebimento dos créditos por parte dos credores. É necessário que haja um aperfeiçoamento na aplicação do texto legal visando a plena satisfação dos créditos.

Um dos problemas diz respeito a indisponibilidade e ao arresto dos bens dos administradores, que nem sempre recai sobre a totalidade desses bens, principalmente em relação aos bens não sujeitos a registro, como no caso dos bens móveis como quadros, jóias, que podem possuir grande valor, mas que geralmente não são utilizados no pagamento dos credores. Ou então, no caso da indisponibilidade, quando esta é meramente formal, possibilitam a venda de bens que poderiam ser utilizados para a satisfação dos créditos numa eventual condenação dos administradores e das pessoas incluídas no inquérito administrativo.

Uma solução estaria na previsão de um procedimento mais ágil, para garantir o ressarcimento dos credores de instituição sob algum regime especial. Conforme resultado do inquérito administrativo e a conseqüente caracterização do

⁴⁴ TOLEDO, P. F. C. S. de. Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro, p. 37.

prejuízo, deveria ocorrer imediatamente a alienação dos bens das pessoas condenadas na responsabilidade especial, e utilização do seu produto para o pagamento dos credores, tudo isso respeitando o devido processo legal.

Paralelamente a essa rapidez na venda dos bens e arrecadação de valores a serem rateados entre os credores da instituição, é necessário mudança na lei vigente para nela

“constarem prazos e penalidades graves para o seu descumprimento quanto aos diversos passos a serem dados pelo síndico , interventor, liquidante e o próprio Banco Central no andamento dos regimes respectivos, principalmente a organização definitiva do quadro de credores, a realização do ativo e o pagamento do passivo da sociedade, mediante os rateios possíveis com a força da massa.”⁴⁵

Todas essas mudanças viriam para melhor satisfazer os interesses dos credores, que acabam sendo prejudicados pela morosidade com que se desenvolve os processos de medida especial em proveito dos interesses dos administradores dessas instituições. Com isso, acaba-se privilegiando os maus administradores, fazendo com que aqueles que confiaram nessas instituições sofram as conseqüências de uma má-administração. Verifica-se dessa maneira, que há muito o que se fazer para que se estabeleça um maneira eficaz de minimização dos prejuízos experimentados pelos credores quando ocorre a quebra de instituições financeiras, pois essas quebras acabam prejudicando não só os credores, mas todos aqueles que tenham algum envolvimento comercial com tais instituições.

⁴⁵ VERÇOSA, H. M. D., Responsabilidade civil especial nas instituições financeiras e nos consórcios em liquidação extrajudicial, p. 214.

CONCLUSÃO

De tudo o quanto foi exposto, resulta que os problemas que envolvem as instituições financeiras em crise deve ser tratado com todas as cautelas possíveis, pois os institutos da intervenção, administração especial temporária e liquidação extrajudicial são situações anômalas que afetam não só aqueles que possuem alguma relação com a empresa em crise, mas toda a sociedade, e aqueles que dependem indiretamente da instituição, visto que a crise em uma empresa dessa natureza pode desencadear a desconfiança dos investidores e poupadores em várias outras, o que pode trazer problemas que afetem todo o sistema financeiro nacional.

O instituto da intervenção e da administração especial temporária é utilizado nas empresas em crise, visando a sua recuperação aos padrões normais, assegurando a continuidade da empresa, defendendo os interesses das pessoas que se utilizam dos seus serviços. Entretanto, um dos graves problemas inerentes a administração especial temporária é o tempo da sua duração, que fica a critério do Banco Central, o que pode vir a descaracterizar o caráter transitório inerentes a tais institutos, gerando ainda mais insegurança ao mercado.

Ademais, a não adoção de medidas preventivas, como uma espécie de seguro contra a insolvência, faz com que a recuperação das instituições financeiras ocorra através da utilização de recursos da reserva monetária ou de programas como o PROER, que utiliza recursos da sociedade civil.

Por fim, na responsabilização civil dos administradores das instituições em crise, é necessário que haja um aperfeiçoamento na interpretação e aplicação do texto legal ou da sua aplicação, visando uma melhor satisfação dos créditos, visto que muitos bens dos administradores não sofrem as conseqüências da

indisponibilidade e do arresto, deixando muitos credores sem receber os seus valores.

É necessário que o procedimento da apuração da responsabilidade dos administradores e a conseqüente venda de seus bens para rateio junto aos credores seja mais ágil, visando a plena satisfação dos seus créditos junto a instituição.

Todas essas dificuldades encontradas privilegiam tão somente os maus administradores das instituições financeiras, que causam prejuízos envolvendo valores elevados, atingindo grande parte da sociedade e que, por falta de uma legislação mais rígida, acabam se sentindo, até certo ponto, imunes de responsabilidade em seus cargo.

É necessário, portanto, uma atuação mais enérgica do Banco Central, através da utilização de meios que garantam uma responsabilização dos administradores mais completa, com uma atuação mais enérgica na indisponibilidade dos bens desses administradores, bem como no seu arresto, visando aliená-los, no sentido de garantir de uma maneira eficaz, a minimização dos prejuízos sofridos pelos credores da instituição financeira, para que essas instituições não sofram desconfiança por parte dos investidores e dos poupadores da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Nelson. **Curso de direito falimentar**. 2º ed., São Paulo: Saraiva, 1980.

_____ **Direito Bancário**. 7º ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial**. 10º ed., revisada e atualizada, São Paulo: Saraiva, 1999.

DELGADO, José Augusto. **Liquidação extrajudicial dos bancos. Responsabilidade civil dos seus administradores**. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, São Paulo: Saraiva, 1999.

FARIA, Werter. **Liquidação extrajudicial, intervenção e responsabilidade civil dos administradores das instituições financeiras**. Porto Alegre: Fabris, 1985.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 3º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

MARTINS, Fran. **Contratos e obrigações comerciais**. Rio de Janeiro, 1981.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito falimentar**. Vol. II. 10º ed., São Paulo: Saraiva, 1988.

SADDI, Jairo (organizador). **Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional: 25 da Lei 6.024/74**. São Paulo: Textonovo, 1999.

TOLEDO, Paulo Fernando Campos Salles de. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

TZIRULNIK, Luiz. **Intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Responsabilidade civil especial nas instituições financeiras e nos consórcios em liquidação extrajudicial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.