

CLÁUDIA REGINA SEVERA PINHEIRO

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL NO SISTEMA
FINANCEIRO E A ATUAÇÃO COMO SUPERVISOR - UM ESTUDO DE CASO
SOBRE A INTERVENÇÃO DO BANCO SANTOS S/A.**

**Monografia apresentada como requisito parcial
à conclusão do curso de Ciências Econômicas,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná.**

Orientador: Prof. Claus Magno Germer

CURITIBA

2008

TERMO DE APROVAÇÃO

CLÁUDIA REGINA SEVERA PINHEIRO

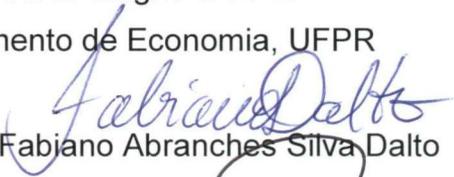
A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL NO SISTEMA FINANCEIRO E A ATUAÇÃO COMO SUPERVISOR - UM ESTUDO DE CASO SOBRE A INTERVENÇÃO DO BANCO SANTOS S/A.

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

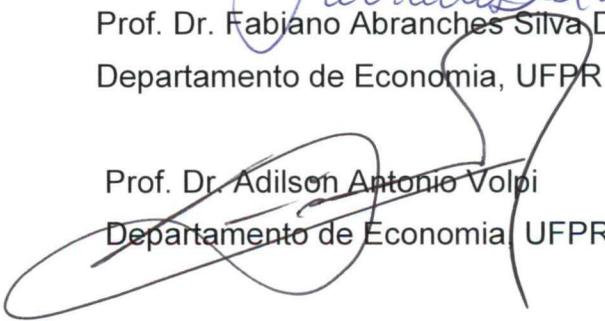
Orientador:


Prof. Dr. Claus Magno Germer

Departamento de Economia, UFPR


Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

Departamento de Economia, UFPR


Prof. Dr. Adilson Antonio Volpi

Departamento de Economia UFPR

Curitiba, 11 de Novembro de 2008.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, todo o agradecimento pelas oportunidades colocadas em meu caminho, pelo cuidado e por ter me guiado nas decisões da vida. Todas essas dádivas me permitiram hoje a realização deste momento.

Ao professor Claus, pela paciência e pelos momentos dedicados para a condução e finalização deste estudo, como orientador da pesquisa.

Aos meus pais Zacarias e Marisan, agradeço por terem me feito compreender a importância do estudo e da integridade, através do próprio exemplo de suas vidas.

Aos meus irmãos Ricardo e Liana, meus cunhados Julya e Rivelino, sobrinhos e amigos, agradeço pela força e encorajamento muitas vezes manifestados em palavras ou por bons momentos compartilhados.

Ao meu esposo William, por incentivar e valorizar cada vitória desta etapa e por acreditar nesta realização.

Ao meu filho Henrique, que dividiu comigo o tempo de brincar e a companhia, agradeço a sua meiga compreensão, apoio e incentivo, de valores incalculáveis para a conclusão deste trabalho.

Muito Obrigada.

A mente que se abre a uma nova idéia jamais volta ao seu tamanho original.
Albert Einstein

RESUMO

O estudo compreende analisar a atuação do Banco Central do Brasil como Superintendente do Sistema Financeiro Nacional e sua atuação como Interventor no estudo de caso realizado sobre o Banco Santos S/A. A prospecção histórica desde o início do Banco Central e a evolução de suas atribuições, passando pelo início do Banco Central do Brasil e as atividades desempenhadas, torna possível compreender a importância da existência do Banco Central e de suas responsabilidades, principalmente atuando como Supervisor das Instituições, pois objetiva o equilíbrio, a estabilidade e a solidez do Sistema Financeiro. Através da elaboração do estudo de caso sobre a intervenção ocorrida no Banco Santos S/A em 12 de Novembro de 2004, o processo de intervenção fica conhecido na prática, permitindo uma análise de suas consequências na economia e para os agentes econômicos envolvidos. O objetivo é propor uma reflexão sobre o processo de Intervenção analisado e discutir a maneira como foi conduzida.

Palavras-chave: Banco Central. Funções. Intervenção. Banco Santos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – FOCO DE ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL EM PERÍODOS.....	17
TABELA 1 – NÚMERO DE BANCOS NO BRASIL 1964 – 2003.....	23
TABELA 2 - NÚMERO DE INSTITUIÇÕES POR CONTROLE DE CAPITAL.....	25

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
1.1 OBJETIVO GERAL.....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 FUNDAMENTAÇÃO KEYNESIANA PARA O PAPEL ATUAL DO BANCO CENTRAL.....	10
2.2 NOVOS CLÁSSICOS.....	12
2.3 FREE BANKING SCHOOL.....	13
3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	14
3.1 BANCO CENTRAL.....	15
3.2 BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	17
3.3 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	21
3.4 O PROCESSO DE INTERVENÇÃO.....	26
3.4.1 Os Tipos de Intervenção.....	27
3.4.1.1 A intervenção discricionária.....	27
3.4.1.1.1 Liquidação extrajudicial.....	27
3.4.1.1.2 Intervenção extrajudicial.....	27
3.4.1.1.3 Administração eventual temporária.....	28
4 PROBLEMA.....	29
4.1 EVIDÊNCIAS DA CRISE.....	29
4.2 A INTERVENÇÃO NO BANCO SANTOS S/A.....	30
4.3 CONSEQUÊNCIAS DE UMA INTERVENÇÃO PROTELADA.....	31
4.4 A ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL.....	32
4.4.1 Responsabilização Jurídica.....	36
5 CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

1 INTRODUÇÃO

Os Bancos Centrais são instituições financeiras que visam manter a estabilidade do sistema financeiro de cada País. Um dos primeiros Bancos Centrais foi o Banco da Inglaterra criado em 1694 como uma sociedade anônima privada.

O Banco Central do Brasil, denominado também de BACEN, foi criado em 31 de Dezembro de 1964, através da Lei número 4.595, sendo uma das primeiras medidas adotadas pelo Governo Militar, como resultado de uma reorganização econômica, reestruturando o sistema monetário e financeiro nacional. O BACEN passou a atuar como órgão executivo central do sistema financeiro do país, cumprindo e fazendo cumprir as regulamentações do sistema financeiro determinadas pelo Conselho Monetário Nacional (BANCO CENTRAL, 2004).

Dentre as diversas funções e habilidades atribuídas ao Banco Central, aqui ganha destaque aquela vinculada à fiscalização e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pretendendo, desta maneira, assegurar a estabilidade e a solvência do sistema financeiro e serviços bancários. Podemos entender esta atuação do Banco Central caracterizando-o como o “Banco dos Bancos”, sendo dele a responsabilidade de supervisionar e socorrer os Bancos atuantes no mercado financeiro.

Tal atuação é garantida pela Lei número 6.024, sancionada em 13 de Março de 1974, dando poderes ao Banco Central de intervir diretamente nas Instituições Financeiras caso seja apurada a insolvência do Banco, gestão de risco ou práticas contrárias às regulamentações vigentes.

Assim, o objetivo deste trabalho é abordar a evolução histórica da atuação dos Bancos Centrais e propor uma reflexão sobre a atuação do Banco Central do Brasil como Supervisor das Instituições Financeiras no Brasil, tendo como objeto da análise a intervenção ocorrida no Banco Santos S/A em 2004.

O método de pesquisa utilizado para elaboração do presente estudo compreende ora dados de pesquisa histórica, ora dados de pesquisa teórica para composição dos capítulos II e III, por fim, para composição do capítulo IV a pesquisa compreende um estudo de caso. A abordagem do assunto é subdividida para

viabilizar uma melhor integração do estudo proposto, conforme frações abaixo colocadas:

Capítulo II – O referencial teórico expõe a ligação dos pressupostos macroeconômicos da teoria keynesiana fundamentando a participação do Governo como agente atuante no processo econômico. Comenta também algumas diferentes visões de escolas econômicas sobre a importância da existência de um Banco Central.

Capítulo III – Demonstra a evolução histórica de atuação dos Bancos Centrais, tendo como análise o desenvolvimento de suas funções. Apresenta breve relato histórico do Banco Central do Brasil e suas atribuições, focando sua responsabilidade como Supervisor e Interventor das Instituições, bem como uma exposição do Sistema Financeiro Nacional.

Capítulo IV – Aborda sucintamente o perfil do Banco Santos. Comenta e explica os indícios da crise desde 2001 e a atuação do Banco Central. Apresenta o cenário econômico enfrentado pelo Banco Santos S/A na iminência do processo de Intervenção e os motivos da Intervenção, quando e de que maneira ocorreu. Por fim, aborda alguns reflexos da Intervenção aos sistema financeiro, aos credores, aos administradores da Instituição e a sociedade como um todo.

Capítulo V – Expõe as considerações obtidas com o estudo proposto.

1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a evolução histórica de atuação do Banco Central na Economia e verificar a atuação do Banco Central do Brasil como Supervisor, tendo como estudo de caso a Intervenção ocorrida no Banco Santos, a fim de avaliar a atuação como Interventor neste processo e suas conseqüências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta, em sua primeira parte, o instrumental teórico o qual embasa o papel atuante do Banco Central no contexto moderno da economia, encontrando consistência nas formulações teóricas de John Maynard Keynes e dos pós keynesianos sobre a interferência do Governo atuando na economia e o papel do Banco Central.

Na seção subsequente consta um breve resumo da visão de outro importante grupo macroeconômico, os novos clássicos, relacionada ao papel do Banco Central na economia.

Posteriormente é abordada uma terceira escola econômica denominada “Free Banking”. As principais bases defendidas pela escola econômica “Free Banking” são sucintamente abordadas, pois representam uma versão oposta ao funcionamento do atual sistema financeiro econômico em que vivemos na sociedade moderna, sendo uma corrente contraditória em sua essência se comparada as duas principais teorias macroeconômicas, é citada apenas como uma referência.

2.1 FUNDAMENTAÇÃO KEYNESIANA PARA O PAPEL ATUAL DO BANCO CENTRAL

Os pressupostos da macroeconomia keynesiana legitimam funções de influência do Governo, estendendo suas funções tradicionais. O Governo passa a atuar como agente orientador e regulador dentro do processo econômico, rompendo a crença clássica de uma economia auto-ajustável (ROSSETTI, 2002).

Segundo os pós-keynesinos o foco de atuação do Banco Central é a busca pela estabilidade dos preços e política monetária tem como base a estabilidade do mercado financeiro. Defendem que a fiscalização sobre os Bancos deve ser rígida e intensa, ou seja, política financeira atuante e rigorosa. Para eles, o Banco Central deve sempre agir considerando os objetivos da sociedade, pois a ela serve, assim,

seus objetivos também incluem alcançar os resultados macroeconômicos reais. O poder de atuação do Banco Central no mercado não é ilimitado (Costa, 1999).

Quanto à função do Banco Central focada neste estudo, a de regulador das instituições financeiras, segundo esta escola, esta função deve ser exercida tanto por estímulos mercantis (dinheiro, títulos e etc) como pelo cumprimento das normas e diretrizes, decidindo pela intervenção direta se for este o caso (COSTA, 1999). Essa função é importante, pois através dela é possível assegurar certa segurança no sistema financeiro, fiscalizando os Bancos no cumprimento das obrigações de carteiras de empréstimos, reservas compulsórias de ativos e demais regulamentações.

Baseado na defesa em prol da atuação do Governo na Economia é que hoje temos um Banco Central com autoridade e responsabilidades sobre o sistema econômico, visível inclusive, na função do Banco Central como interventor nas Instituições Financeiras. Assim, a teoria keynesiana constitui o instrumento teórico o qual embasa o presente estudo.

Esta escola é oposta ao sistema de livre mercado e sustenta a interferência direta do Estado na economia de modo a inibir as crises econômicas. Acreditam que a economia é instável por natureza, sendo eficaz a adoção de políticas econômicas visando o equilíbrio. Sustentam o poder ativo da política fiscal e monetária no curto prazo, embora não defendam a aplicação contínua pelas autoridades. Em decorrência da existência de imperfeições nos mecanismos de mercado que são suas próprias características estruturais, ocorre uma rigidez de preços e de salários no curto prazo.

São contrários a teoria dos novos clássicos de que as flutuações do mercado sejam apenas uma consequência natural de um fenômeno natural, como um resultado do comportamento racional dos agentes econômicos, embora considerem a existência do comportamento dos agentes buscando sempre seus próprios interesses.

Deste modo defendem uma permanente atuação do Governo na economia mesmo reconhecendo suas limitações, porém, manifestam-se contrários a divisão do governo em órgãos independentes, ou seja, contrários a existência de um Banco Central autônomo.

A idéia da constante interferência governamental na economia defendida não significa a exclusiva ação do Estado nos mercados nem mesmo uma concorrência entre as partes, mas sim uma atitude complementar as ações da iniciativa privada.

A partir dos anos 90 os novos keynesianos ganharam destaque e preferência no cenário econômico, prevalecendo atualmente esta linha nos manuais de macroeconomia estudados nos cursos de graduação, como Sachs, Krugman, Mankiw e Blanchard (MARTINI, 2007).

“Tanto os pós-keynesianos como os novos-keynesianos são partidários da teoria de Keynes, a diferença está na interpretação e no aprimoramento de diversos pontos do pensamento dessa escola” (SIMÕES, 2008).

2.2 NOVOS CLÁSSICOS

A divergência marcante entre os novos clássicos e os pós keynesianos consiste no funcionamento dos mercados. Para os novos clássicos o sistema econômico está regido sob leis naturais e que naturalmente viabiliza o pleno funcionamento dos mercados, não havendo real necessidade da interferência atuante do Estado em relação ao sistema econômico, restando ao Estado ofertar e manter dos bens públicos básicos.

Para a escola dos novos clássicos as políticas econômicas são ineficazes. Qualquer ação do Governo é uma consequência ou antecipação das decisões dos agentes na economia, o resultado de um cenário já criado pelos agentes. A economia no longo prazo é estável por natureza (FREITAS, 2003). Não é necessária a interferência do Estado para que ajustes cabíveis ao mercado sejam feitos, pois este é um processo natural, viabilizado pelo simples funcionamento livre dos mercados.

A proposta dos novos clássicos defende que os agentes têm expectativas racionais e utilizam todas as informações disponíveis, inclusive seu entendimento sobre o funcionamento da economia para formarem suas expectativas. Assim, se os indivíduos conhecem as regras de políticas econômicas que vem sendo praticada pela autoridade monetária, essa própria regra afetará suas expectativas e influenciará nas suas decisões e movimentação do mercado.

Defendem a impotência da política econômica, porém, é considerada a idéia de um Banco Central independente no sentido de obter estabilidade de preços como foco da utilização de políticas, mesmo que sacrificando outros interesses econômicos. A existência de Bancos Centrais atuando através da manipulação de políticas monetárias teria sentido se estas tivessem o único objetivo de combater a inflação. Um Banco Central independente teria que seguir regras claras e bem definidas evitando assim qualquer desconfiança dos agentes para com o Governo(COSTA, 1999).

O modelo novo clássico propõe a existência de políticas monetárias, mas para alcançar os efeitos reais os agentes devem ser impactados de surpresa. A política monetária é um conjunto de interesses onde participam representantes políticos (Presidente da República, Congresso), comunidade financeira e algumas instituições e grupos menos representativos. O comportamento do Banco Central na economia em relação a objetivos políticos depende dos interesses do Governo e do setor privado. Em relação às políticas monetárias, o sucesso dos objetivos do Banco Central é uma relação direta das expectativas do público, porém, essas expectativas estão diretamente relacionadas com o grau de credibilidade do público em relação aos condutores dessa política, o Banco Central. Assim, as teorias de comportamento do Banco Central associam-se a credibilidade política (COSTA,1999).

A neutralidade da moeda no curto prazo, a perfeição dos mercados e a proximidade do equilíbrio macro e micro também caracterizam a teoria neo-clássica a qual predominou no cenário econômico macroeconômico dos anos 70 até o final dos anos 90.

2.3 FREE BANKING SCHOOL

Esta escola defende a livre organização bancária onde a existência de Bancos Centrais torna-se desnecessária e os Bancos privados agem sem qualquer interferência estatal. Neste sistema econômico prevalece a idéia da livre emissão e competição de papéis e moedas privadas, além da livre disputa no mercado pela preferência do gosto da população, ou seja, idéia central do funcionamento econômico é a total privatização do sistema financeiro. Os preços são determinados

pelas forças do mercado, onde os ciclos econômicos (crescimento e retração) são considerados um resultado de influências externas.

A defesa para os argumentos de livre mercado e livre concorrência tem fundamento, para os defensores do Free Banking, devido ao elevado grau de desconfiança sobre a administração estatal da moeda (FREITAS, 2000).

A idéia da livre organização do sistema financeiro leva à competitividade, o que pressionaria os Bancos a direcionarem seu foco totalmente ao crédito, porém, este crédito é mantido pelas reservas reais de cada Instituição, evitando assim o acúmulo dos lucros retidos pelos Bancos e formação de crédito monetário, aquele que gera mais moeda do que a poupança disponível. Expostos as pressões competitivas os Bancos não gerariam mais crédito do que as reservas disponíveis e as taxas de juros seriam compatíveis com a realidade, inibindo comportamentos como o super investimento, consumo exagerado e crédito alavancado, inviabilizando assim a existência de possíveis crises do sistema financeiro e solucionando problemas de inflação, dispensando a existência do Banco Central em suas principais funções, inclusive de regulador do Sistema Financeiro. Neste caso, a atuação de um Banco Central contribuiria para gerar inflação.

O funcionamento do sistema econômico proposto na visão da escola Free Banking é considerado o mais flexível por não ser passível de regulação pelo Banco Central.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A parte inicial deste capítulo relata as primeiras atribuições de responsabilidade do Banco Central até as funções atualmente desenvolvidas. Esta primeira parte está subdividida em duas, a primeira é referente à evolução histórica do Banco Central na história mundial e o surgimento de suas primeiras atribuições, e a segunda trata do Banco Central do Brasil.

O objetivo da segunda parte deste capítulo consiste na abordagem do processo de Intervenção e algumas de suas peculiaridades.

Na terceira etapa é abordado teoricamente em que momento o Banco Central deve intervir e as formas de atuação amparadas pela Constituição.

3.1 BANCO CENTRAL

A partir do século XVI houve um intenso crescimento do número de Instituições Financeiras na Europa e algumas começaram a desempenhar funções típicas hoje atribuídas a Bancos Centrais, como, por exemplo, emitindo moedas.

O surgimento dos Bancos Centrais ocorreu de maneira gradual, tendo iniciado suas funções na Europa, em virtude, principalmente, da necessidade gerada no mercado europeu devido ao aumento do número de Bancos e de práticas bancárias (BANCO CENTRAL,2004).

Um dos primeiros Bancos a desempenhar funções de Banco Central foi o Banco da Inglaterra, fundado em 1694. Nesta época a Inglaterra guerreava contra a França e o Banco da Inglaterra subsidiava o Governo emprestando dinheiro para financiar a guerra. Desempenhando o papel de prestador do Governo obteve em troca a concessão para atuar como único emissor e guardião das reservas em Londres, concedido pelo Rei William de Orange. Essas duas funções, emissor de moeda e banqueiro do Governo foram as duas primeiras características atribuídas ao perfil dos Bancos Centrais. Com a intensificação do papel desempenhado pelo Banco da Inglaterra com o decorrer do tempo, este se consolidou como agente do governo, inclusive com respaldo legal.

A posição de destaque obtida pela consolidação do Banco da Inglaterra viabilizou o surgimento de uma terceira função, em meados do Século XIX, a de Banco dos Bancos, recebendo depósitos de outros Bancos para estes se resguardarem das oscilações do mercado. Essa função também viabilizou atividades de compensações entre as Instituições e operações de redesconto (CORAZZA, 2001). Naquele momento era a única Instituição preparada para atuar como prestador de última instância quando surgiam crises no sistema financeiro, evitando uma sequência de falências bancárias e crises de confiança. Assim tem início mais uma função clássica do Banco Central. Em 1946 o Banco da Inglaterra foi enfim estatizado, assumindo oficialmente a denominação de Banco Central. Neste momento, já atribua-se ao Banco da Inglaterra a responsabilidade de manter a estabilidade do sistema financeiro, pois apoiava os Bancos com operações de

crédito/redesconto, evitando problemas de liquidez no mercado, consolidando-se na função de regulador do sistema financeiro.

Estas foram as funções inicialmente atribuídas ao Banco Central e que surgiram em conseqüências das próprias necessidades dos mercados.

Em meados do século XIX, alguns países da América Latina começavam a organizar suas estruturas econômicas baseadas na agricultura e exploração de matérias primas, o que atraiu investimento estrangeiro, propiciando o cenário para a aparição dos primeiros Bancos na região, como uma forma de expansão dos Bancos europeus já em atividade. Neste caso a estruturação bancária ocorreu de forma desorganizada, onde as Instituições não estavam sujeitas às regulamentações estatais e as funções de Banco Central estavam dispersas (BANCO CENTRAL, 2004).

A partir de então foram definidas regulamentações bancárias e deu-se o início da instituição de Bancos Centrais no Continente Americano. Existe, porém, uma exceção que foi o Banco da Republica Oriental do Uruguai, fundado em 1896, efetivamente o primeiro e único Banco Central latino americano que surgiu antes de 1920.

Algumas das principais funções do Banco Central podem ser definidas como:

- a) monopólio como emissor de papel moeda e de cunhagem de moedas metálicas e o controle da base monetária do meio circulante (equilibrar o fluxo de saque de papel moeda pela população com os fluxos de caixa dos Bancos);
- b) banqueiro dos bancos como prestador de última instância, financiando os Bancos para cobrir os déficits de caixa, pois recebe os depósitos compulsórios dos Bancos e os repassa como empréstimos de liquidez e redescontos às Instituições conforme a necessidade, ainda regulamenta o funcionamento dos serviços de compensação dos cheques e outros papéis e efetua o transporte do dinheiro aos Bancos;
- c) controlador das operações de crédito em todas as suas formas no âmbito financeiro, podendo controlar a liquidez da economia, inclusive inibindo a criação de moeda pelos bancos privados;
- d) banco do governo para financiamento das necessidades de financiamento do Governo;
- e) Superintendente do Sistema Financeiro Nacional atuando como autoridade monetária na organização, disciplinamento e fiscalização do sistema financeiro e sistema de pagamentos, controlando o cumprimento das normas e visando a estabilidade sistêmica, autorizado a agir na Intervenção extrajudicial dessas Instituições;
- f) ordenamento do mercado financeiro como

formulador, executor e monitor das políticas monetárias; g) banco de câmbio como formulador, executor e monitor das políticas cambiais e de relações financeiras com o exterior; h) depositário das reservas internacionais, pois ao efetuar operações de compra e venda de moeda estrangeira no mercado interno, acaba gerando oscilações nos caixas dos Bancos onde atua visando o equilíbrio na conta de reservas bancárias e também evitando situações de escassez de dividas; i) assessor econômico do governo como depositário dos recursos do Tesouro Nacional neutralizando os efeitos das oscilações nos níveis de reservas bancárias.

Quanto às funções prioritárias do Banco Central, Costa define cronologicamente os seguintes focos, apesar do foco predominante na história foi a atuação como Banco do Governo e Banco dos Bancos:

FOCO DE ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL	PERÍODO
Banco do Governo e Banco dos Bancos	Predominantemente
Promover o entrosamento entre a política monetária e política fiscal	Keynesiano
Evitar a política discricionária de demanda, seguindo uma programação monetária.	Monetarista
A meta deixa de ser meta monetária para alcançar o objetivo inflacionário pré-fixado	Contemporâneo

QUADRO 1 – FOCO DE ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL EM PERÍODOS

FONTE: COSTA (1999)

No atual contexto moderno da economia, temos sistemas monetários centralizados e subordinados a um Banco Central. No âmbito macroeconômico o fato se sustenta pela aplicação das políticas monetárias e cambiais e no âmbito microeconômico em relação à manutenção do equilíbrio e estabilidade do sistema financeiro (BANCO CENTRAL, 2004).

3.2 BANCO CENTRAL DO BRASIL

A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional eram as autoridades monetárias no Brasil até 1964, exercendo as funções do Banco Central. A SUMOC foi criada em 1945 para atuar como controladora monetária e para preparar a organização do início de um Banco Central no Brasil, também tinha a responsabilidade de fixar os percentuais de reservas obrigatórias dos bancos comerciais, as taxas do redesconto e da assistência financeira de liquidez, bem como os juros sobre depósitos bancários, supervisionava a atuação dos bancos comerciais, orientava a política cambial e representava o País junto aos organismos internacionais, foi extinta pela Lei 4.595, dando lugar ao Conselho Monetário Nacional (CMN). O Banco do Brasil desempenhava as funções de banco do governo, mediante o controle das operações de comércio exterior, o recebimento dos depósitos compulsórios e voluntários dos bancos comerciais e a execução de operações de câmbio em nome de empresas públicas e do Tesouro Nacional, de acordo com as normas estabelecidas pela SUMOC e pelo Banco de Crédito Agrícola, Comercial e Industrial. O Tesouro Nacional era o órgão emissor do papel-moeda (BANCO CENTRAL, 2004).

O Banco Central do Brasil foi criado pela Lei 4.595, chamada de Lei de Reforma Bancária de 31 de Dezembro de 1964, e começou suas atividades em abril de 1965. O BACEN é uma autarquia federal vinculado ao Ministério da Fazenda do Brasil e executa as orientações do Conselho Monetário Nacional. Sua sede fica em Brasília, capital do País, e tem representações nas capitais dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará (BANCO CENTRAL, 2004).

A Reforma Financeira ocorrida no Brasil em 1964 teve como objetivo desenvolver no País um novo modelo de crescimento econômico, o implicou no acúmulo de novas funções para o Banco Central. Dentre os principais focos da Reforma temos a criação do Banco Central e a autonomia das Autoridades Monetárias perante o Governo Federal.

Atualmente as funções da Instituição são definidas pela mesma como:

zelar pela adequada liquidez da economia; manter as reservas internacionais em nível adequado; estimular a formação de poupança; zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro...emitir papel-moeda e moeda metálica; executar os serviços do meio circulante; receber recolhimentos compulsórios e voluntários das

instituições financeiras e bancárias; realizar operações de redesconto e empréstimo às instituições financeiras; regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis; efetuar operações de compra e venda de títulos públicos federais; exercer o controle de crédito; exercer a fiscalização das instituições financeiras; autorizar o funcionamento das instituições financeiras; estabelecer as condições para o exercício de quaisquer cargos de direção nas instituições financeiras; vigiar a interferência de outras empresas nos mercados financeiros e de capitais e controlar o fluxo de capitais estrangeiros no país (BANCO CENTRAL, 2004).

Cabem ainda algumas funções mais detalhadas e específicas ao Banco Central do Brasil:

a) regulamentar, autorizar e fiscalizar as atividades das sociedades administradoras de consórcio para a aquisição de bens; b) normatizar, autorizar e fiscalizar as sociedades de arrendamento mercantil, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo, bem como regular todas as suas operações; c) normatizar as operações do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), consolidar suas informações por meio do Registro Comum das Operações Rurais (Recor) e administrar o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro); e d) desenvolver trabalho de comunicação social, tanto de caráter técnico por meio de publicações como o "Boletim Mensal", o "Relatório Anual", o "Relatório de Inflação", as "Notas do Copom", "Notas à Imprensa" e página da internet, como de orientação, por meio de serviços de atendimento ao público, instalados em todas as gerências administrativas regionais (BANCO CENTRAL, 2004).

Neste estudo enfatizamos a atuação do Banco Central como supervisor do sistema financeiro prezando pela liquidez e solvência, pela qualidade e eficiência do sistema financeiro em todo o seu funcionamento. Para tanto, o Banco Central fica responsável em formular as normas a serem seguidas pelo Sistema Financeiro Nacional, autorizar o funcionamento das Instituições financeiras e de outras Entidades afins conforme previsto da Legislação, controlar e administradas as atividades das Instituições Financeiras e das Entidades por ele administradas. Para o exercício satisfatório da missão como Supervisor, tem como objetivos principais (BANCO CENTRAL, 2006):

Avaliar as instituições supervisionadas, no tocante aos riscos assumidos e à capacidade de gerenciamento dentro de limites regulamentares e

prudenciais. São, também, avaliados aspectos individuais e do ambiente potencialmente sistêmicos.;

Verificar o cumprimento das normas específicas de sua competência, para que as instituições supervisionadas atuem em conformidade às leis e à regulamentação;

Fomentar a divulgação de informações pelas instituições supervisionadas, com vistas às melhores práticas de governança corporativa nos aspectos de transparência e equidade no relacionamento com os participantes do mercado;

Prevenir a utilização do sistema financeiro para o trânsito de recursos oriundos da prática de ilícitos financeiros, da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo com o objetivo de verificar a adequação e a qualidade dos procedimentos implementados com vistas a coibir a utilização do sistema financeiro para a prática desses ilícitos, bem como de assegurar a observância das leis e regulamentos pelas instituições na execução de suas atividades; e

Atender denúncias, reclamações e pedidos de informações (BANCO CENTRAL, 2006).

Como fiscalizador do Sistema pode agir direta ou indiretamente, ora efetuando visitas para inspeção e fiscalização, ora averiguando dados providos pelo mercado como valores mobiliários, custódia de títulos, ações, balanço, relatórios de auditorias, informações da bolsa de mercadorias e ações.

A atividade de Supervisão tem como princípios: a) a transparência tanto nas atividades e práticas exercidas como na divulgação dos resultados à sociedade e demais autoridades competentes; b) a supervisão focada na identificação dos riscos e capacidade de gerenciamento destes riscos pelas Instituições supervisionadas, a existência de ações preventivas ao risco e ainda o comportamento das Instituições mediante os avanços tecnológicos, inovações em produtos, novas técnicas e mudanças no mercado e; c) a supervisão contínua que busca mensurar a compatibilidade entre patrimônio e gerenciamento Instituição. A periodicidade e estratégias da supervisão dependem do cenário macroeconômico, do porte da Instituição e patrimônio, da natureza das atividades, do resultado de avaliações anteriores apresentadas de cada Instituição, das informações de outros departamentos governamentais, diretor de Fiscalização, chefes de departamentos internos, auditorias, supervisão internacional e imprensa. (BANCO CENTRAL, 2006).

Em discurso proferido recentemente pelo Diretor de Fiscalização do Banco Central do Brasil, Alvir Alberto Hoffmann, no II Seminário de Boa Governança do Sistema Financeiro Nacional, São Paulo, dia 04 de setembro de 2008, Alvir sintetiza as obrigações atribuídas ao Banco Central como Supervisor do Sistema Financeiro em:

Verificar e avaliar a aplicação dos princípios de melhores práticas de Governança Corporativa como elementos-chave do processo de supervisão. O processo de supervisão deve englobar a avaliação da Governança Corporativa da instituição;

Avaliar se a instituição possui apropriadas práticas e políticas de Governança Corporativa;

Entender a importância da Governança Corporativa e seu impacto sobre o desempenho corporativo;

Avaliar a qualidade dos controles internos das instituições e, em especial, avaliar a efetividade do processo de supervisão feito pelo Conselho de Administração e dos controles internos desenhados para detectar e mitigar possíveis conflitos de interesse;

Atentar para sinais de deterioração na qualidade do gerenciamento das atividades da instituição;

Determinar se a existência de processos que assegurem o cumprimento efetivo dos deveres e responsabilidades do Conselho e da Alta Administração da instituição;

Avaliar se as estruturas organizacionais estabelecidas pelas instituições incluem controle e supervisão, se enfatizam a prestação de contas e a abertura de informações;

Obter informações necessárias para determinar a compatibilidade da experiência profissional, da capacidade e da integridade dos membros do Conselho e da Alta Administração para o exercício de suas funções, individual e coletivamente;

Cobrar explicações e medidas corretivas do Conselho e da Alta Administração quando a instituição estiver exposta a riscos que não são mensurados ou controlados;

Comunicar ao Conselho de Administração e a Alta Administração da instituição os problemas detectados durante os trabalhos de supervisão;

Assegurar-se que as funções de auditoria interna e externa são conduzidas de forma independente e que efetivamente avaliem o sistema de controles internos da instituição;

Obter informações e avaliar os efeitos do grupo econômico sobre a instituição, inclusive informações sobre os principais acionistas e diretores da matriz ou controladora;

Verificar se as boas práticas de Governança Corporativa consideram os interesses das partes interessadas, incluindo depositantes;

Assegurar que haja um nível apropriado de reporte interno e comunicação para com o Conselho de Administração da controladora em relação aos riscos materiais e outros aspectos que possam afetar o grupo econômico (Hoffmann, 2008).

3.3 Sistema Financeiro Nacional

O Sistema Financeiro de uma economia pode ser definido como o conjunto formado pelas instituições financeiras e a relação entre elas, os mercados financeiros e a participação do poder público nas estruturas legislativas e de regulação. A estrutura funcional possui os elementos normativos, referente aos

órgãos normativos e de supervisão, e o operativo, constituído por instituições financeiras e demais instituições autorizadas pelo BACEN (BANCO CENTRAL, 2006).

No Brasil, conforme Moraes (2003), embora o primeiro estabelecimento bancário do País tenha sido fundado por Dom João VI, em 1808, o desenvolvimento do sistema financeiro nacional iniciou-se apenas a partir da reforma bancária de 1964.

Em 1960 teve início um novo processo de reestruturação do sistema financeiro nacional, resultando na Reforma Bancária ocorrida em 31/12/1964, instituída pela lei n.º 4595, passando os Bancos a operar de forma segmentada. A partir do Golpe Militar de 1964 o sistema financeiro nacional passou por importantes transformações como a própria criação de um Banco Central brasileiro, indexação de contratos, incentivo ao mercado de capitais, poupança e financiamento pelo sistema privado entre outras.

Novas mudanças significativas de reestruturação do sistema financeiro ocorreram em 1988, como a Resolução 1524 do Banco Central, de 21/09/1988, autorizando a formação dos "bancos múltiplos" ou ainda "bancos universais", que são aqueles que unificam ao menos duas atividades entre as comerciais, de investimento e de desenvolvimento. Esta Reforma promoveu uma reorganização das Instituições que surgiram com a Reforma de 1964 e também promoveu o aumento no número de novas Instituições operando no mercado devido à liberalização financeira proporcionada ao mercado.

A partir da década de 1990, a composição do mercado brasileiro foi predominantemente formada por Bancos múltiplos. Algumas crises internacionais ocorridas no período (México-1995 e a crise asiática de 1997) favoreceram um cenário de insegurança quanto à solidez do sistema financeiro pela possibilidade deste ser afetado por problemas cambiais

A partir de 1994 e até o ano de 2003, em todos os anos ocorreu uma redução na quantidade de Bancos (TABELA 1). Os principais motivos que levaram a esse enxugamento bancário foram crises internacionais ocorridas no México em 1995 e na Ásia em 1997, as privatizações dos bancos públicos no Brasil, a abertura do mercado para a entrada de bancos estrangeiros e o saneamento de bancos com problema de insolvência.

TABELA 1 - NÚMERO DE BANCOS NO BRASIL 1964-2003

Ano	Número	Ano	Número
1964	336	1989	179
1966	313	1990	216
1968	231	1992	234
1970	178	1994	246
1972	128	1995	242
1974	109	1996	231
1976	106	1997	217
1978	107	1998	203
1980	112	1999	193
1982	115	2000	192
1984	110	2001	182
1986	105	2002	167
1988	106	2003	164

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ainda em 1995 ocorreram crises internas no Banco Econômico e Banco Nacional, impactando negativamente a credibilidade e saúde do sistema financeiro nacional. Para contornar a situação, o Governo lançou programas de ajustes e incentivos para o setor bancário, tais como:

- Estabelecimento de incentivos fiscais para a incorporação de Instituições Financeiras (Medida Provisória n. 1.179, 1995);
- Instituição do PROER Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do sistema Financeiro Nacional com a finalidade de assegurar liquidez e solvência ao sistema Financeiro Nacional e resguardar os interesses de depositantes e investidores (Resolução n. 2.208, 1995);
- Aprovação do estatuto e regulamento do FGC Fundo Garantidor de Crédito, que estabeleceu garantia de até R\$ 20 mil para o total de créditos por pessoa contra todas as instituições financeiras do mesmo conglomerado financeiro (Resolução n. 2.211, 1995);
- Criação de dificuldades na constituição de novas Instituições Financeiras e de incentivo para os processo de fusão, incorporação e transferência de controle acionário (Resolução n. 2.212, 1995)

Mudanças na Legislação também ocorreram com a finalidade de permitir ao Banco Central agir diretamente no Sistema Financeiro Nacional:

- Aumento do poder de intervenção do Banco Central nas instituições financeiras (MEDIDA PROVISÓRIA 1.182, 1995);
- Permissão de cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras (RESOLUÇÃO 2.303, 1996).

Houve também a preocupação em promover mudanças para enquadrar o Sistema Financeiro Brasileiro às orientações estabelecidas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia. O Comitê foi formado em 1975 pelas principais autoridades da supervisão bancária e não tem a função de supervisionar as instituições, mas estabelece as orientações gerais e recomenda as melhores práticas. As expectativas são de que as autoridades responsáveis pela supervisão busquem programar e seguir as orientações adequando-as a cada nação (BANCO CENTRAL, 2008).

As determinações estabelecidas pelo Primeiro Acordo de Capital do Comitê da Basiléia e adotadas no Brasil foram:

- Estabelecimento de limite mínimo de capital para a constituição de banco e limites adicionais de acordo com o grau de risco da estrutura dos ativos bancários (RESOLUÇÃO 2.099, 1994);
- Introdução, pelo Banco Central do Brasil, de mudanças tais como: 1) aumento de capital mínimo exigido para a constituição de novos bancos; 2) instituição da obrigatoriedade de adesão ao "FGC Fundo Garantidor de Crédito"; e 3) eliminação da exigência de superioridade de capital para banco estrangeiro com relação a banco nacional (RESOLUÇÃO 2.212, 1995);
- Ampliação de poderes do Banco Central para possibilitar ações preventivas na fiscalização de instituições financeiras (MEDIDA PROVISÓRIA 1.182, 1995);
- Instituição, pelo Banco Central, da responsabilidade das empresas de auditoria contábil ou auditores contábeis independentes em casos de irregularidades na instituição financeira (MEDIDA PROVISÓRIA 1.334, 1996);
- Alteração da legislação que trata da abertura de dependências dos bancos no exterior e consolidação das demonstrações financeiras dos bancos no Brasil com suas participações no exterior (RESOLUÇÃO 2.302, 1996).

Além destas medidas, outras foram adotadas visando também o fortalecimento do Sistema Financeiro, como a criação do PROES (Programa de Incentivo para a Reestruturação do Sistema Financeiro Estatal), O RAET (Regime de Administração Especial Temporária) visando a intervenção em Bancos estatais com problemas de iliquidez e a abertura do mercado interno para que Instituições estrangeiras comprassem Instituições privadas nacionais que apresentassem problemas de iliquidez. Tais programas incentivaram uma pluralidade de fusões,

aquisições e novas instituições operando no Brasil. Houve a partir deste modo um processo de concentração e consolidação das instituições financeiras nacionais.

Essas reestruturações propostas marcaram o início da responsabilidade do Banco Central do Brasil atuando no Sistema Financeiro de maneira mais próxima e ativa, principalmente como supervisor e regulador dos Bancos, função de destaque neste estudo.

Mas ainda assim o cenário econômico até Maio de 1997 foi de crise e instabilidade financeira, onde foram liquidadas 29 instituições e até o início de 1998, 43 bancos haviam sido submetidos a algum tipo de regime especial pelo Banco Central. No mesmo período, 68 instituições passaram por algum processo de ajuste que resultou em transferência de controle acionário, intervenção ou liquidação pelo Banco Central do Brasil, ou foram incorporados por outras Instituições Financeiras. Foram vendidos ou incorporados mais 27 Bancos neste mesmo período, sem que houvesse a utilização de recursos do Proer (Ministério da Fazenda, 1997). Face ao grande de números de Bancos em processo de falência de 1996 a 1997, o Banco Central do Brasil recebeu muitas críticas pelo modo de atuar perante o cenário difícil no sistema financeiro. Assim, a partir de 1999 optou por maior rigor nas práticas de supervisão bancária e maior intensidade nos controles internos dos Bancos. Como medida de prevenção, aumentou a exigência mínima de capital para autorizar a abertura de novas instituições financeiras.

A partir do Plano Real em 1994 até o ano de 2002 a composição da estrutura bancária foi renovada, havendo uma considerável redução dos Bancos Estaduais e Privados e aumento na quantidade de Bancos estrangeiros (Tabela 2):

TABELA 2 - NÚMERO DE INSTITUIÇÕES POR CONTROLE DE CAPITAL

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Dez	Jun							
Bancos Públicos	32	32	32	27	23	19	19	16	14
Bancos Privados	214	210	199	190	180	175	176	166	157
Nacionais	176	173	159	145	122	108	107	96	92
Estrangeiros	38	37	40	45	58	67	69	70	65
Total de Bancos	246	242	231	217	203	194	195	182	171

Fonte: Cadinf - Deorf/Copec

Atualmente o Sistema Financeiro no Brasil é composto por um pequeno número de grandes Bancos Múltiplos.

3.4 O PROCESSO DE INTERVENÇÃO

O Banco Central do Brasil, obedecendo aos limites legais regidos pela Constituição brasileira de 1988, está autorizado a intervir diretamente nas instituições financeiras, caso seja caracterizada a insolvência, protegendo, desta forma, os usuários depositantes contra práticas bancárias inadequadas ou irregulares (BRITO, 2005).

O poder do BACEN para requerer ou inspecionar informações é praticamente ilimitado, sendo uma das ferramentas utilizadas, a análise e avaliação da qualidade do portfólio dos bancos e seus ativos. A inspeção pode ser direta, quando a fiscalização é realizada na própria instituição supervisionada viabilizando uma avaliação direta e consistente da situação da uma instituição supervisionada e sua tendência futura onde são analisados dados administrativos, de solidez econômico-financeira, qualidade dos ativos e a rentabilidade de suas operações como os principais determinantes da viabilidade futura, e da forma indireta, quando a verificação ocorre a distancia, em casos onde os objetivos pretendidos no trabalho permitem a aplicação dessa metodologia (BANCO CENTRAL, 2008).

Além disso, outros recursos como o controle das operações diárias de todos os bancos, as freqüentes estatísticas do mercado financeiro, requerimento de dados ou ainda a auditoria aplicada, são utilizados. O Banco Central deve ser capaz de identificar se a situação é de mera iliquidez temporária prestando socorro de imediato, ou insolvência, realizando a intervenção.

A partir do momento em que ocorre a intervenção ou liquidação de uma Instituição Financeira, todos os bens em nome dos ex-controladores e ex-dirigentes daquela Instituição, além do patrimônio da própria Instituição ficam indisponíveis, pois são considerados os responsáveis por possíveis danos financeiros causados aos credores, ficando responsáveis também por eventuais indenizações.

3.4.1 OS TIPOS DE INTERVENÇÃO

As formas de intervenções regidas pela Lei 6.024 são classificadas como Discricionárias ou Contratuais. As Discricionárias são subdivididas e detalhadas a seguir, enquanto que as Contratuais ocorrem somente quando incluem garantia contratual prévia de proteção, como os seguros de depósitos (BRITO, 2005).

3.4.1.1 Intervenção Discricionária

Quando efetuadas por decisão governamental, agindo como um assessor financeiro de liquidez e prestador de última instância.

Existem três tipos de intervenções estatais discricionárias, regidas pela Lei 6.024 de 13 de Março de 1974, conforme classificação a seguir:

3.4.1.1.1 Liquidação Extrajudicial

É o procedimento mais extremo e definitivo de atuação do BACEN, sendo aplicado quando detectados indícios de insolvência irrecuperável ou quando cometidas infrações às normas reguladoras vigentes, o que leva a Instituição a um quadro de risco anormal e irremediável. Legalmente, a liquidação extrajudicial cessará o processo quando, conforme artigo 19 da Lei 6.024/74:

1. Os interessados, apresentando as necessárias condições de garantia, julgadas a critério do Banco Central do Brasil, tomarem a si o prosseguimento das atividades econômicas da empresa;
2. Por transformação em liquidação ordinária;
3. Com a aprovação das contas finais do liquidante e baixa no registro público competente;
4. Se decretada a falência da entidade (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1974).

3.4.1.1.2 Intervenção Extrajudicial

Este método é aplicado quando detectados prejuízos na Instituição por má gestão gerando risco aos credores, ou quando constatadas práticas ilegais ou ainda pelo decreto de falência.

O período legalmente constituído para que transcorra o processo da intervenção é de seis meses, podendo ser prorrogado por decisão Banco Central do Brasil, uma única vez, até o máximo de outros seis meses. Decorrido este período, ou a intervenção transforma-se em liquidação extrajudicial ou será decretada a falência da Entidade, ou o BACEN, depois de sanadas as dificuldades, devolve a Instituição aos seus controladores, podendo ela voltar a operar normalmente (Presidência da República, Lei número 6.024/74, Artigo 4º).

3.4.1.1.3 Administração Especial Temporária

Tem como principal objetivo proteger as instituições financeiras públicas e privadas contra a gestão fraudulenta ou má administração que possa oferecer risco aos credores ou depositantes. Neste caso, os dirigentes perdem o mandato, mas não há interrupção nem a suspensão das atividades normais da instituição (Presidência da República, Decreto-Lei número 2.321/87, Artigo 2º).

4 PROBLEMA

Para a análise pretendida sobre a atuação do BACEN como interventor e autoridade monetária responsável em zelar pela estabilidade do sistema financeiro nacional, o objeto de estudo é a Intervenção ocorrida no Banco Santos S/A em 12 Novembro de 2004, sendo esta a mais recente atuação do BACEN como interventor ocorrida no País.

A questão ora levantada é analisar se houve ineficácia no processo regido pelo BACEN no estudo de caso do Banco Santos S/A, causada por uma possível ação tardia de uma Intervenção.

Para tanto, é abordado nesta seção algumas evidências da crise enfrentada pelo Banco Santos S/A e o acompanhamento do Banco Central sobre o verdadeiro cenário econômico do Banco Santos durante o período de 2001 a 2004. Em seguida é demonstrado um breve histórico da Intervenção no Banco Santos S/A até a falência decretada, demonstrando cada etapa de atuação do Banco Central neste período. Logo após são evidenciadas algumas conseqüências resultantes deste processo e, por fim, uma abordagem sobre a atuação do Banco Central no estudo de caso em questão.

4.1 EVIDÊNCIAS DA CRISE

O Banco Santos teve início como Corretora de Valores Santos, fundada em 1969 e em 1989 foi transformada no Banco Santos S/A. Classificado como um Banco Múltiplo que opera com as carteiras comercial, de câmbio, de crédito, financiamento e investimento, porém, voltado ao segmento de investimento de atacado, sua carteira era composta basicamente de empresas, caracterizado como banco de porte médio (CORADI, 2005).

Durante o período de 2001, 2002 e 2003 foram detectadas pelo Banco Central operações não usuais praticadas pelo Banco Santos objetivando o aumento dos seus resultados. Neste período o lucro líquido somou R\$ 201 milhões enquanto que

o resultado das operações não usuais totalizou R\$ 308 milhões. “Sem o resultado das operações não usuais, o Banco Santos teria acumulado prejuízo de R\$ 107 milhões (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004). Como exemplo dessas operações, houve a compra de créditos de prejuízo do Banco Santos, pela FINSEC S/A, empresa administrada por Edemar Cid Ferreira, este controlador do Banco Santos S/A, da ordem de R\$ 23 milhões em 2001 e R\$ 85 milhões em 2003, gerando lucro imediato e revertendo o quadro real de um prejuízo de R\$ 61 milhões no 2º semestre de 2003, se excluído o “ganho” de R\$ 85 milhões (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004). Outra operação incomum ocorrida em 2001 foi quando o Banco Santos comprou da Invest Santos a empresa E-Financial, por R\$ 988 mil, e a vendeu no mesmo dia à Procid Investimentos, por R\$ 51 milhões. Esta operação foi classificada pelo BACEN como escandalosa, mas regular (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

A Diretoria do Banco Central declarou no final de 2002, que o Banco Santos apresentava uma delicada estrutura de capital, ficando determinado que este não tomasse qualquer decisão sem o conhecimento e concessão do Banco Central, iniciando um processo de fiscalização interna permanente, chegando a colocar 30 técnicos na sede do Banco Santos (BACEN, 2002).

No primeiro semestre de 2004, o BACEN identificou problemas nos ativos no Banco Santos, suspeitando que o patrimônio líquido da empresa estivesse negativo (FREITAS, 2007).

4.2 A INTERVENÇÃO NO BANCO SANTOS S/A

Após o fechamento do primeiro semestre de 2004 foi realizada uma auditoria pela empresa Trevisan & Associados, na qual foi possível detectar problemas de insolvência do Banco via demonstrações contábeis, inclusive acusando dificuldades no cumprimento das exigências de depósitos compulsórios. A notícia ocasionou o aumento de saques, agravando os problemas. Com novo quadro apresentado após a auditoria houve uma atuação mais intensa do BACEN. Assim, em 05 de Novembro de 2004, o BACEN decretou um prazo aos controladores do Banco Santos para reforçarem o capital da instituição em R\$ 700 milhões, porém, houve o agravamento

da crise, cabendo a ação da Intervenção ocorrida logo após, em 12 de Novembro de 2004 (BACEN, 2004)

Os motivos declarados pelo BACEN justificando a Intervenção constituem o agravamento da liquidez do Banco, com um patrimônio líquido negativo estimado em R\$ 100 milhões, o elevado grau de comprometimento da situação econômico-financeira da Instituição e ações contrárias às normas regentes das atividades bancárias, bem como o descumprimento de obrigações estabelecidas pelo BACEN. O interventor designado foi Vânio Aguiar, que permanece até hoje como administrador da Massa falida.

No dia 4 de Maio de 2005, foi anunciada a liquidação do Banco e logo em seguida, em 17 Junho de 2005, foi requerida pelo Banco Central a falência do Banco Santos, sendo a mesma decretada pelo juiz Caio Mendes de Oliveira, da 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo, no dia 20 de setembro daquele ano.

4.3 CONSEQUÊNCIAS DE UMA INTERVENÇÃO PROTELADA

No dia 31 de março de 2004 o BACEN apontou um déficit do Banco estimado em R\$ 463,69 milhões, decorridos 226 dias entre o alerta do BACEN ao controlador Edemar Cid Ferreira e o decreto de intervenção, o rombo do Banco Santos saltou para R\$ 2,236 bilhões. Este valor foi estimado segundo relatório elaborado pelo Interventor apontando o patrimônio negativo pela diferença entre um ativo de R\$ 751 milhões contra um passivo de R\$ 2,987 bilhões (FREITAS, 2007). Neste caso, uma ação tardia permitiu um maior impacto negativo aos credores, uma vez que o aumento da iliquidez em quase 400% inviabilizou qualquer reestruturação da Instituição ou ressarcimento aos credores, restando apenas a opção pelo processo de falência. Para os controladores, a demora foi benéfica, já que estes tiveram um tempo maior para preparar-se antes do choque gerado pela intervenção e seus efeitos, como o bloqueio dos bens pessoais e do Banco, enviando boa parte do patrimônio para fora do País e depositando-o em paraísos fiscais e ainda transferindo bens pessoais.

Outra consequência negativa observada, agora envolvendo o mercado financeiro, foi a turbulência gerada entre os Bancos de pequeno e médio porte na ocasião da Intervenção do Banco Santos, havendo uma perda líquida no último trimestre de 2004, da ordem de 25,6% de seus depósitos, equivalente a um recuo de R\$ 9,2 bilhões de Setembro de 2004 para R\$ 6,9 bilhões em Dezembro do mesmo ano. (VALOR, 2005).

Como foi se tornando de conhecimento público e notório a crise enfrentada pelo Banco Santos, criou-se uma boataria em torno da Instituição, o que agravou ainda mais o seu quadro de iliquidez.

Algumas grandes empresas também foram impactadas negativamente com a Intervenção, como o exemplo da geradora de energia elétrica AES Tietê, uma das mais importantes do País:

As despesas financeiras da AES Tietê cresceram de R\$ 251,2 milhões em 2003 para R\$ 293,2 milhões em 2004, principalmente em função da intervenção do Banco Central no Banco Santos a partir de 12 de novembro de 2004. A geradora tem R\$ 35,5 milhões aplicados naquela instituição e desse montante a empresa provisionou R\$ 19,1 milhões em seu balanço financeiro referente ao exercício de 2004. As informações são da vice-presidente financeira e de relações com investidores da empresa, Andrea Ruschmann.

Dos R\$ 35,5 milhões, R\$ 15 milhões estão aplicados em CDBs, através de fundo exclusivo, e foram totalmente provisionados. Os R\$ 20,5 milhões restantes são aplicações em CDB feitas diretamente no Banco Santos (GAZETA MERCANTIL, 2005)

4.4 A ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL

O Sistema de supervisão do BACEN é regido pelo “Manual da Supervisão”, onde são relatados alguns itens para o monitoramento, cabendo aqui ressaltar os seguintes itens:

a) verificação de informações contábeis e indicadores: Incluem a utilização de um conjunto de indicadores relevantes que compõem um sistema estruturado de sinalizações de alerta tempestivo. Esses indicadores são

contábeis – que identificam a situação econômico-financeira da instituição a partir do relacionamento de contas patrimoniais e de resultado e híbridos – que usam em sua construção valores extra contábil obtido das centrais de custódia, do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR) e das próprias instituições financeiras. Têm como objetivo identificar a ocorrência de variações significativas e relevantes nas posições contábeis mensais das instituições e conglomerados dos macros segmentos bancários;

b) riscos de liquidez: Risco de a instituição tornar-se incapaz de honrar suas obrigações ou de garantir condições para que sejam honradas. Pode ser separado em dois tipos: risco de liquidez de financiamento, que se refere à capacidade de ajustar desequilíbrios no fluxo de caixa por meio de novas captações de recursos e risco de liquidez de mercado, que se refere à capacidade de liquidação de posições abertas em tempo hábil, na quantidade suficiente e a preço justo;

c) risco de Crédito: Risco de que a contraparte na transação não honre sua obrigação nos termos e condições do contrato. O risco de crédito está presente nas chamadas operações de crédito, como empréstimos e financiamentos, e em qualquer outra modalidade representada por instrumentos financeiros que estejam no ativo da instituição, seja nas contas patrimoniais, seja nas de compensação;

d) Risco de Mercado: Risco de desvalorização de instrumento financeiro ou de carteira de instrumentos financeiros, decorrente de variação nas taxas de juros, nas taxas de câmbio, nos preços de ações ou nos preços de mercadorias. O risco de mercado está presente nas operações ativas e passivas. Também está ligado aos derivativos, uma vez que se trata de instrumentos financeiros de transferência de risco e proteção contra a volatilidade do mercado;

e) estoques e operações cursadas nas câmaras de compensação: incluem dados das centrais de liquidação e de custódia, disponíveis em periodicidade diária, além de informações do mercado geridas e administradas pelo próprio Bacen. Esses dados são utilizados principalmente na identificação de inconsistências entre as informações registradas pelas entidades financeiras nas centrais de liquidação e de custódia e os dados constantes dos balancetes encaminhados ao Bacen, com o objetivo de aferir a qualidade das informações contábeis utilizadas no processo de Supervisão, principalmente nas carteiras de títulos públicos federais, de depósitos a prazo, de depósitos interfinanceiros e de swaps. O resultado é alcançado por meio da comparação entre os saldos contábeis e os volumes financeiros dos contratos registrados nas centrais de liquidação e de custódia (BANCO CENTRAL, 2006).

Consta no Manual de Supervisão em relação aos instrumentos de apoio ao BACEN:

O auditor independente responsável pela auditoria das demonstrações contábeis da instituição deve elaborar, mensalmente, relatório de acompanhamento da execução do plano de regularização, o qual deve ficar à disposição do Banco Central do Brasil (BANCO CENTRAL, 2008).

Os primeiros sinais de alerta financeiro que poderiam sinalizar problemas foram detectados pelo Banco Central ainda em 2001, quando foram verificadas operações não usuais dentro do Grupo Santos, com o intuito aparente de mascarar um resultado de possível prejuízo para apresentar um lucro irreal. A transação verificada datada de 20 de junho de 2001 mencionava a aquisição da E-Financial Informática, pertencente a Invest Santos, onde o Banco Santos pagou R\$ 988 mil e a vendeu no mesmo dia para outra empresa do Grupo Santos, a Procid Investimentos, pelo montante de R\$ 51 milhões. Essa transação impactou num lucro de R\$50,1 milhões, mascarando um fechamento anual que o Banco teria com prejuízo de R\$ 35 milhões (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

A ciência do BACEN sobre essas operações não usuais constam no termo de comparecimento do Banco Central, documento de quinze páginas datado de 13 de Maio de 2004, inclusive fazendo menção sobre empréstimos concedidos pela diretoria do banco a empresas que não tinham como honrá-los posteriormente, empréstimos estes viabilizados mediante informações falsas, como o empréstimo concedido pelo Banco Santos S/A para um Grupo de Empresas denominadas Quality, Delta, Omega e Creditar, consideradas pelo BACEN como empresas de fachada somente para tirar dinheiro do Banco, totalizando um empréstimo de R\$ 283 milhões. No termo de comparecimento constam as seguintes irregularidades sobre essas operações falsas:

- Demonstrações financeiras não-auditadas, em alguns casos com falhas rudimentares";
- "Patrimônio líquido das empresas incompatível com os empréstimos concedidos";
- "Controladora sediada em paraíso fiscal, sem qualquer informação de natureza contábil, financeira ou sobre seus acionistas e administradores";
- "Inexistência de garantias (BRITO, 2005).

O termo de comparecimento é um documento emitido pelo BACEN definido como:

Termo de Comparecimento é aplicado com a convocação dos representantes legais da instituição supervisionada e, caso entendido

necessário, dos seus controladores, para informarem acerca das medidas que adotarão com vistas à regularização das seguintes situações:
Descumprimento dos padrões mínimos de capital, bem como inobservância de limites operacionais, conforme disposições regulamentares vigentes;
Crise de liquidez que, pela sua gravidade, possa colocar em risco a continuidade da instituição supervisionada;
Grave situação dos controles internos, que comprometa ou venha a comprometer as condições indispensáveis para o funcionamento da instituição; e
Graves deficiências ou procedimentos cuja continuidade comprometa ou venha a comprometer o regular funcionamento da instituição supervisionada, em face dos riscos legal, operacional, de reputação ou de imagem (BANCO CENTRAL, 2008).

As transações consideradas como escandalosas pelo Banco Central ocorreram em 2001, 2002 e 2003, porém, somente em 2004 foi elaborado o termo de comparecimento para a Diretoria do Banco Santos S/A. Neste caso, conforme a definição do termo de comparecimento acima exposto, os fatos justificariam a emissão do mesmo desde 2001, justificando, inclusive, o processo de Intervenção Extrajudicial, mediante as irregularidades constatadas com as operações fraudulentas, pois a Intervenção deve ser aplicada quando detectados prejuízos na Instituição por má gestão gerando risco aos credores ou quando constatadas práticas ilegais. As transações eram acompanhadas pelo Banco Central desde 2001, mas a Intervenção somente ocorreu em 2004. Entre os primeiros indícios da crise até a Intervenção houve um longo período que propiciou a ocorrência de mais práticas inadequadas agravando a crise financeira. Mesmo após a emissão do termo de comparecimento em Maio de 2004, onde foram relatadas tantas irregularidades, houve um longo período até a Intervenção em Novembro do mesmo ano.

Paralelamente a esse cenário de irregularidades, foi detectada e declarada pelo Banco Central uma estrutura delicada de capital enfrentada pelo Banco Santos no final de 2002, onde foram tomadas providências no sentido de colocar técnicos dentro da Instituição para acompanhar todas as transações, o que seria suficiente se o fato fosse isolado, porém, mediante o conjunto de todas as irregularidades que já vinham ocorrendo, esta atuação parece insuficiente ocorrendo de maneira isolada.

Após a auditoria do primeiro semestre de 2004, datada de 04 de Agosto, onde foram comprovados problemas na liquidez do Banco e dificuldades no cumprimento das exigências de depósitos compulsórios, somente em 05 de Novembro daquele ano foi exigido aos controladores do Banco Santos o reforço do capital na

Instituição. A partir de Agosto, quando constatados problemas financeiros no Banco conforme auditoria realizada, o prazo entre o resultado da auditoria até a exigência aos controladores do reforço do capital e a própria Intervenção, foi um período em que boatos se formaram e expandiram-se, colocando a Instituição em descrédito junto à sociedade. A boataria implicou em uma onda de saques aumentando o rombo do prejuízo. Da mesma forma, este longo período propiciou aos controladores que alguns de seus patrimônios fossem desvinculados de seus nomes, reduzindo o patrimônio utilizado para reparar danos no caso da Liquidação Extrajudicial, uma vez que são bloqueados os bens dos controladores.

4.4.1 Responsabilização Jurídica

Nos casos de omissão do BACEN mediante a prévia ciência de diagnósticos desfavoráveis em algumas Instituições, onde as providências cabíveis não forem adotadas ou tardiamente adotadas, o próprio BACEN fica diretamente responsável por eventuais ressarcimentos, implicando ao Banco Central a obrigação de reparar eventuais danos a terceiros cometidos por ação ou omissão enquanto regulador do sistema financeiro (Presidência da República, Lei número 9.447/97, Artigos 1º, 2º e 3º).

O depoimento abaixo transcrito do Dr. Renato Faria Brito, advogado e Mestre em Direito Comercial Bancário trata da viabilidade da responsabilização jurídica do Banco Central do Brasil no caso da Intervenção ocorrida no Banco Santos.

O Banco Central sabia desde o primeiro semestre de 2001 que o Banco Santos aumentava seus lucros por meio de "operações não-usuais", feitas com empresas controladas por Edemar Cid Ferreira. Tinha provas, também, de que diretores do banco usaram dados falsos para conceder empréstimos a empresas que não tinham como pagá-los. Face a todo o acima exposto e consoante interpretação da Lei n. 6.024/74, entende-se aplicável à teoria da responsabilidade objetiva, tendo o Banco Central do Brasil a obrigação de indenizar investidor garantido por instituição financeira sob intervenção, seja por ação ou omissão, pois a total irresponsabilidade do BACEN seria sombrio e prejudicial ao normal funcionamento das instituições financeiras, pois contribuiria para uma falta de pulso e excessiva demora na verificação dos problemas que entravam o desenvolvimento da política econômica e monetária, uma vez que o comando dessa política e o monitoramento do mercado são exatamente o papel fundamental do

BACEN, compatibilizados com a estatização da moeda e preservação sistemática dos interesses dos investidores, de maneira direto e, indiretamente, com os interesses de toda a nação brasileira (BRITO, 2005).

Logo, caso haja um comportamento irresponsável do BACEN no processo de monitoramento e atuação no mercado financeiro buscando manter sua liquidez, cabe a responsabilização jurídica sobre o BACEN em relação aos danos causados à população, sendo este diretamente responsável por eventuais ressarcimentos financeiros necessários.

5 CONCLUSÃO

A existência do Banco Central é de suma importância às Nações, pois desempenha hoje diversas funções vitais para o bom funcionamento do Sistema Financeiro, prezando pela solidez e equilíbrio do sistema financeiro e estabilidade do poder de compra da moeda nacional. Sua atuação vai de encontro aos interesses da sociedade. Dentre as muitas funções atribuídas à Instituição, neste estudo tratamos especialmente da atuação como Supervisor do Sistema Financeiro, com poderes legais para supervisionar e intervir nas Instituições, sempre visando o cumprimento de suas funções.

O papel de Supervisor exercido pelo Banco Central do Brasil foi analisado através do estudo de caso do Banco Santos S/A, exercendo o papel de Interventor na Instituição Financeira em 2004.

O poder do BACEN para decidir o momento em que deve agir como Interventor ou os critérios de análise e interpretação, a oportunidade mais adequada ou o momento conveniente é totalmente discricionário e deve ser respeitado. Neste contexto de decisão pela Intervenção, sempre estarão implícitas questões políticas, públicas e de interesses que acabam refletindo nas decisões, e tais questões não são aqui abordadas, até mesmo por não serem fatos mensuráveis, mas relevantes ao ponto de alterarem o cenário de decisão.

Porém, mediante a análise da atuação do Banco Central como Interventor do Banco Santos S/A, foi levantada a possibilidade de que a Intervenção teria respaldos legais para ocorrer oportunamente num período antecedente ao realizado, num período de dois anos compreendido entre 2002 e 2004. O protelamento da Intervenção possibilitou o agravamento dos resultados aos agentes envolvidos, tais como o aumento considerável do déficit final do Banco, diminuição do patrimônio pertencente aos controladores do Banco para cobrir eventuais perdas à sociedade, pois foram transferidos de titularidade ou enviados para fora do País, além da boataria sobre a insolvência da Instituição que culminou em uma onda de saques agravando ainda mais a situação de iliquidez.

Além dos impactos já relatados, caso a atuação do Banco Central como Interventor não fosse protelada da forma que ocorreu, existiria a possibilidade de ocorrer a Intervenção sem esta finalizar em Liquidação Extrajudicial implicando

prejuízos aos credores, acionistas e sociedade como um todo. A decisão tardia de ingressar com a Intervenção inviabilizou qualquer possibilidade de reestruturação da Instituição ou ressarcimento aos credores, restando apenas a opção do processo de falência. Caso as providências cabíveis fossem adotadas desde os primeiros sinais de irregularidades, a Intervenção poderia resultar no Regime de Administração Especial Temporária, o qual visa proteger as instituições financeiras contra a gestão fraudulenta ou má administração que possa oferecer risco aos credores ou depositantes. Neste caso ocorre a perda do mandato dos dirigentes, mas não há sem interrupção nem a suspensão das atividades normais da instituição (Presidência da República, Decreto-Lei número 2.321/87, Artigo 2º).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, D.P. **Sistema Financeiro Nacional**. ed. São Paulo: CETEC 1995.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 27 ago. 2007.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Legislação**. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em 27 ago. 2007.

BRITO, R.F. A Responsabilidade do **Banco Central do Brasil** por Danos Causados a Investidores Garantidos por Instituições Financeiras nas **Intervenções Estatais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 833, 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7419>>. Acesso em: 25 ago. 2007.

CARVALHO, F.J.C. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**. ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2007.

CORADI, C.D. História do Banco Santos - Em resumo: da criação à Falência. Disponível em: <<http://www.edemar.com.br/historico/SINT.htm>>. Acesso em 12 out. 2007.

CORAZZA, G. Os Bancos Centrais. Jus Navigandi, 2001. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101032.pdf>. Acesso em 15 mai. 2008.

COSTA, F.N. **Economia Monetária e Financeira: Uma abordagem pluralista**. ed. São Paulo: Makron Books, 1999. p. 173-189, 249-340.

DUESENBERY, J.S. **Introdução à Economia Monetária**. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964. p. 67-84.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo: dez., 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2612200403.htm>>. Acesso em 06 nov. 2007.

FREITAS, C.P. Breve Histórico dos Bancos Centrais, 2003. Disponível em: <www.cnbcut.com.br/sfn/SemSFN01.pps> Acesso em 15 mai. 2008.

FREITAS, N. Intervenção no Banco Santos. Disponível em: <<http://www.newton.freitas.nom.br/artigos.asp?cod=90>>. Acesso em 12 out. 2007.

LOPES & ROSSETTI. **Economia Monetária**. ed. São Paulo: Atlas, 6ª edição. p. 331-332.

MANTEGA, G. Banco Central: Autonomia não é Independência. Revista Teoria e Debate, n. 56, 31 jan. 2004. Entrevista concedida a Hamilton Pereira. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1875>>. Acesso em 25 ago. 2007.

MORAES, J. C. F. Análise da eficácia da disseminação de conhecimentos sobre controles internos após sua implementação no Banco do Brasil. Florianópolis, 2003. Disponível em: <www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Dissertacao.pdf>. Acesso em 21 set. 2008.

ROSSETTI, J.P. **Introdução à Economia**. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 782-834.

SADDI, J. **O Poder e o Cofre: Repensando o Banco Central**. ed. São Paulo: Textonovo, 1997. p. 234-238.

SIMÕES, D. **Teorias Keynesianas**, 2008. Disponível em: <<http://academiaeconomica.com/2008/05/teoriaskeynesianas>>. Acesso em 23 set. 2008.

VIEIRA, D.T. **Evolução do Sistema Monetário Brasileiro**. ed. São Paulo: (FFCL-USP), 1962.