

Contencioso judicial em regimes especiais

Atuação da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Isaac Sidney Menezes Ferreira
Procurador-Geral do Banco Central

Roteiro

1. Papel do BC na garantia da higidez e no saneamento do Sistema Financeiro Nacional
2. Medidas prudenciais preventivas e saneadoras e os Regimes Especiais
3. Segurança jurídica imprescindível à ação do BC como autoridade de resolução
4. Atuação da PGBC no contencioso judicial
5. Caso Proer
6. Participação em ações penais e de responsabilidade
7. Considerações finais

**PAPEL DO BC NA GARANTIA DA
HIGIEDEZ E NO SANEAMENTO DO
SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

Funções institucionais



Competências do Banco Central

O amplo escopo das competências do BC impõe a coordenação entre as políticas monetária, cambial, regulatória e de supervisão.

Política Monetária e Cambial

(art. 164 da CF e Lei 4.595)

Supervisão

(Lei 4.595, Lei 6.024 e outras)

Regulação Bancária e Financeira

(Lei 4.595)

Supervisão do Sistema Financeiro Nacional



Saneamento do Sistema Financeiro Nacional

• A função de saneamento do Sistema Financeiro Nacional é exercida pelo BC diante de:

- ✓ comprometimento da situação econômica ou financeira, geralmente associado a problemas de liquidez ou solidez em instituições financeiras;
- ✓ grave violação a normas legais ou estatutárias relacionadas ao Sistema Financeiro Nacional;
- ✓ problemas estruturais em instituições financeiras;
- ✓ iminência ou concretização de crises bancárias.

**MEDIDAS PRUDENCIAIS
PREVENTIVAS E
SANEADORAS**

Lei nº 9.447, de 1997

- Medidas para assegurar a normalidade da economia pública e resguardar os interesses dos depositantes, investidores e demais credores, sem prejuízo da decretação de regime especial (incluindo soluções de mercado) – art. 5º:

- (a) Capitalização da sociedade (aporte de recursos);

- (b) Transferência de controle;

- (c) Reorganização societária.

- Medidas de resguardo da economia pública e dos interesses dos depositantes e investidores durante os regimes especiais (soluções de mercado) – art. 6º:

- (a) Transferência (alienação, cessão, assunção) de bens, direitos e obrigações para outra sociedade;

- (b) Constituição ou reorganização de sociedade para continuar a atividade bancária (*good bank X bad bank*).

Resolução CMN nº 4.019, de 2011

- Medidas prudenciais preventivas destinadas a assegurar a solidez, a estabilidade e o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, dentre outras:
 - Recomposição de capital;
 - Recomposição de liquidez;
 - Redução do pagamento de dividendos e retenção de lucros;
 - Desfazimento de carteiras ou de posições;
 - Limitação ou suspensão de aumentos da remuneração dos administradores.
- Não implementadas as medidas determinadas pelo BC, poderá ser decretado regime especial.

Seminário Internacional sobre Regimes de Resolução no Sistema Financeiro Brasileiro

REGIMES ESPECIAIS

Saneamento do Sistema Financeiro Nacional

Regimes Especiais: modalidades

Lei nº 6.024, de 1974

Decreto-Lei nº 2.321, de 1987

Regime de
Administração
Especial
Temporária
(RAET)

Intervenção

Liquidação
Extrajudicial

Regime de Administração Especial Temporária

- **Principais hipóteses legais** (Decreto-Lei nº 2.321/1987):
 - (a) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal;
 - (b) existência de passivo a descoberto;
 - (c) gestão temerária ou fraudulenta;
 - (d) situações passíveis de intervenção.
- **Efeitos:**
 - (a) perda do mandato dos administradores e dos membros do Conselho Fiscal;
 - (b) nomeação de um Conselho Diretor;
 - (c) manutenção do curso regular dos negócios da entidade e de seu normal funcionamento;
 - (d) indisponibilidade dos bens dos administradores.

Intervenção (Lei nº 6.024, de 1974)

- Medida administrativa de caráter cautelar que objetiva evitar a continuidade da prática de irregularidade ou o agravamento da situação de risco patrimonial;

- **Efeitos da decretação:**

- (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 da decretação; e

- (d) indisponibilidade dos bens dos administradores.

Liquidação Extrajudicial (Lei nº 6.024, de 1974)

- **Principais hipóteses legais:**

- (a) sério comprometimento da situação econômica ou financeira;
- (b) violação grave das normas legais e estatutárias, bem como das determinações do CMN e do BC.

- **Principais efeitos da decretação:**

- (a) suspensão das ações e execuções contra a entidade liquidanda;
- (b) vencimento antecipado das obrigações da liquidanda;
- (c) interrupção da prescrição relativa a suas obrigações;
- (d) indisponibilidade dos bens dos administradores.

**SEGURANÇA JURÍDICA
IMPRESINDÍVEL À AÇÃO DO
BC COMO AUTORIDADE
DE RESOLUÇÃO**

BC como juízo universal em regimes especiais

- Disciplina jurídica especial dos concursos de credores: conflito diferenciado em razão dos muitos interesses heterogêneos em disputa pelo “cobertor curto”
- O papel de um juízo universal capaz de “ver o todo”
- Opção da Lei nº 6.024, de 1974 (art. 34), por um juízo universal especializado para concursos de credores no SFN
 - Delicado equilíbrio patrimonial das IFs: alavancagem e descasamento entre ativos a termo e passivos à vista
 - Transmissão sistêmica de choques por quebra de confiança
 - Outro nível de interesses em jogo em regimes concursais no SFN: interesses públicos primários (estabilidade financeira) e secundários (créditos oriundos dos mecanismos de assistência de liquidez: reservas bancárias, PROER, adiantamentos à massa)

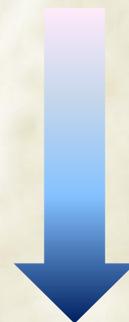
BC como juízo universal em regimes especiais

- BC como juízo universal especializado: capacidade de “ver o todo” também em relação aos interesses sociais relacionados à estabilidade financeira



- Importância crescente da especialização visada pelo legislador de 1974 com o aumento da complexidade do SFN

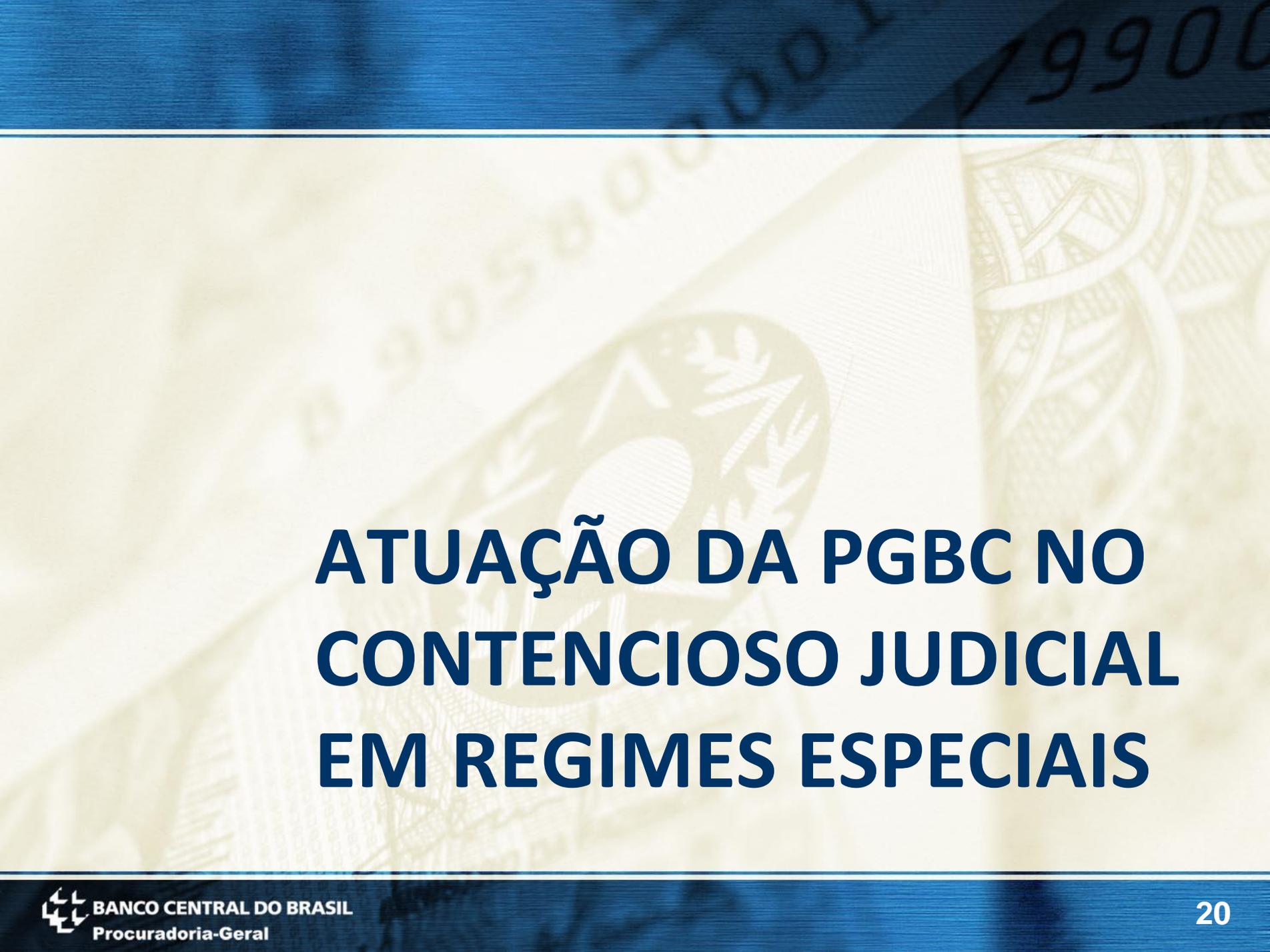
- Desafio de levar a visão sistêmica do juízo universal especializado aos órgãos judiciários aos quais são apresentadas, fora do contexto concursal, demandas formuladas sob a perspectiva fragmentária e conjuntural de interesses concorrentes no tocante às IFs sob regimes especiais



- Segurança jurídica como elemento imprescindível à efetividade do papel do BC como juízo universal especializado

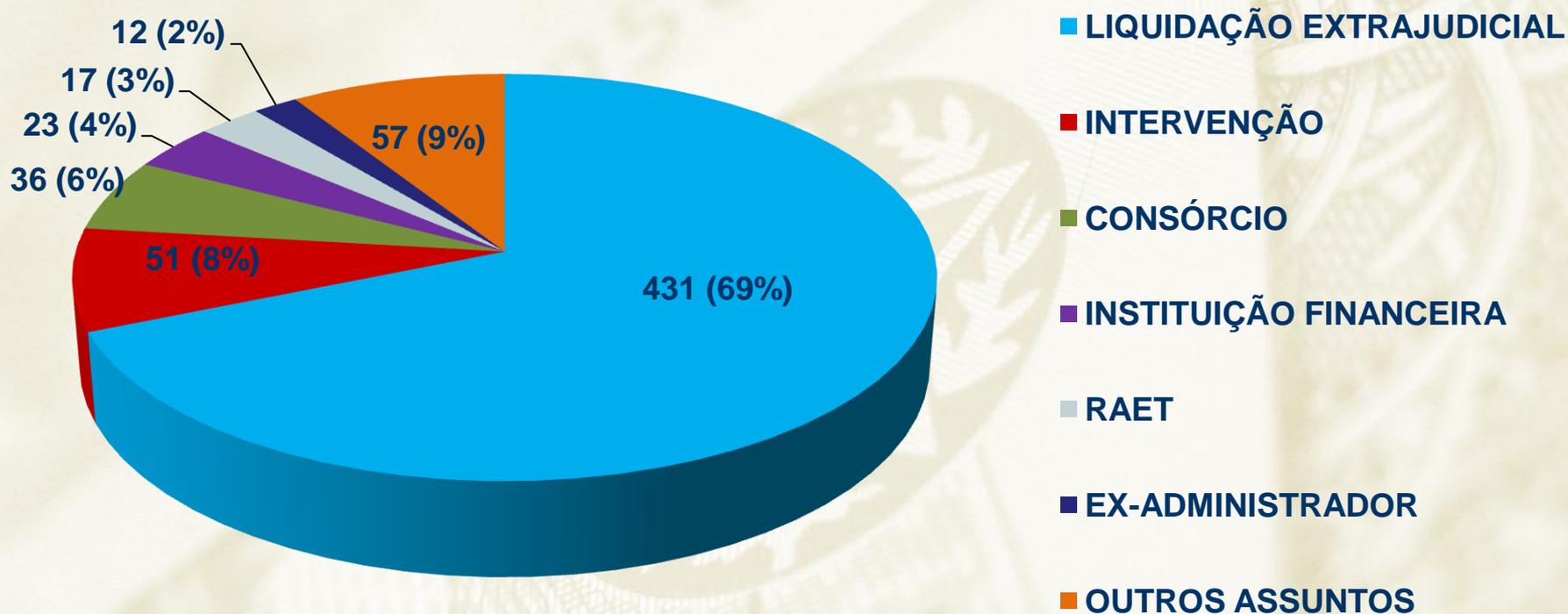
Segurança jurídica provida pela PGBC

- Atuação preventiva: respaldo consultivo aos atos do BC como autoridade de resolução pela construção de alternativas jurídicas consistentes para a consecução dos seus objetivos sistêmicos
- Representação extrajudicial: defesa das políticas de saneamento do SFN perante órgãos de controle pela demonstração dos seus benefícios ao interesse público
- Representação judicial: defesa da lógica sistêmica em processos judiciais com reflexos sobre *par conditio creditorum*, ação saneadora do BC, créditos públicos e responsabilização por ilícitos contra o SFN
- Segurança jurídica como elemento ínsito à administração das expectativas dos agentes econômicos face ao sistema de proteção do SFN



ATUAÇÃO DA PGBC NO CONTENCIOSO JUDICIAL EM REGIMES ESPECIAIS

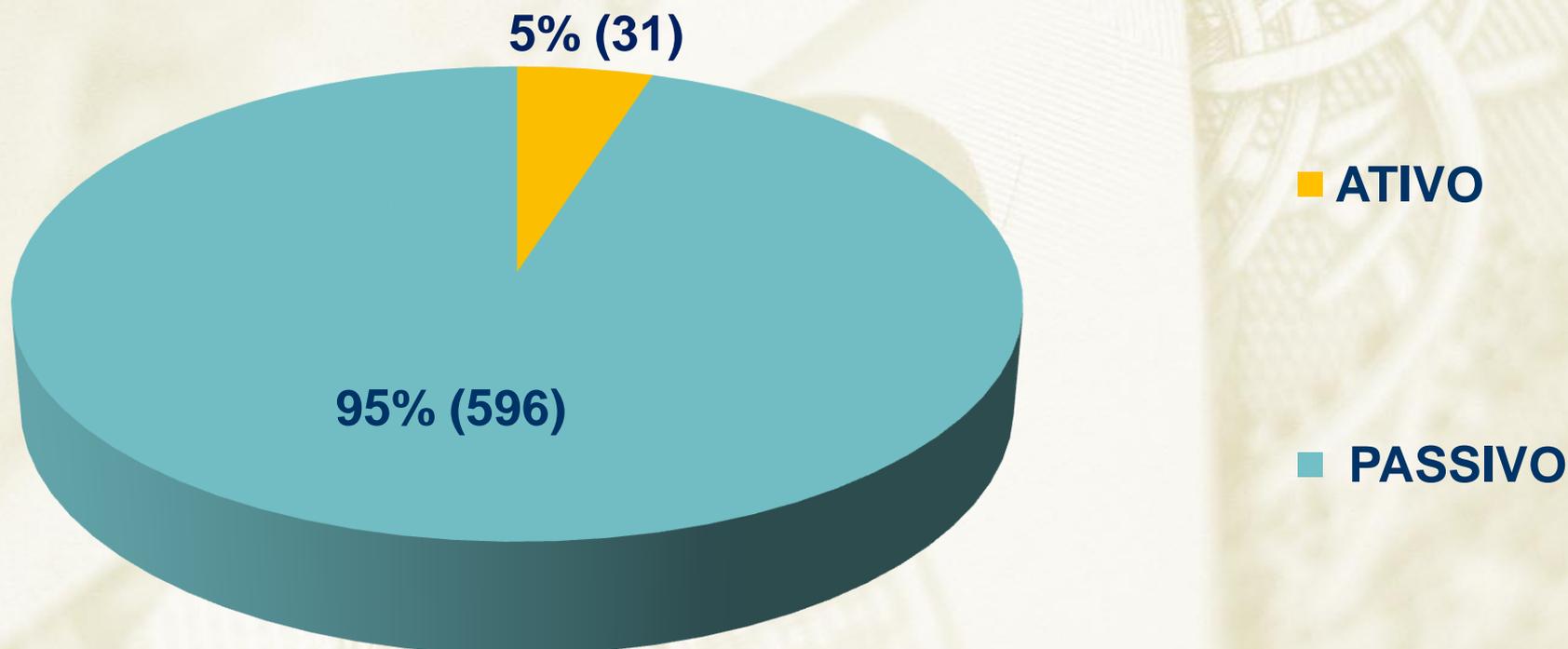
Número de processos judiciais por assunto



Total: 627 processos judiciais

Dados obtidos em 23/4/2013.

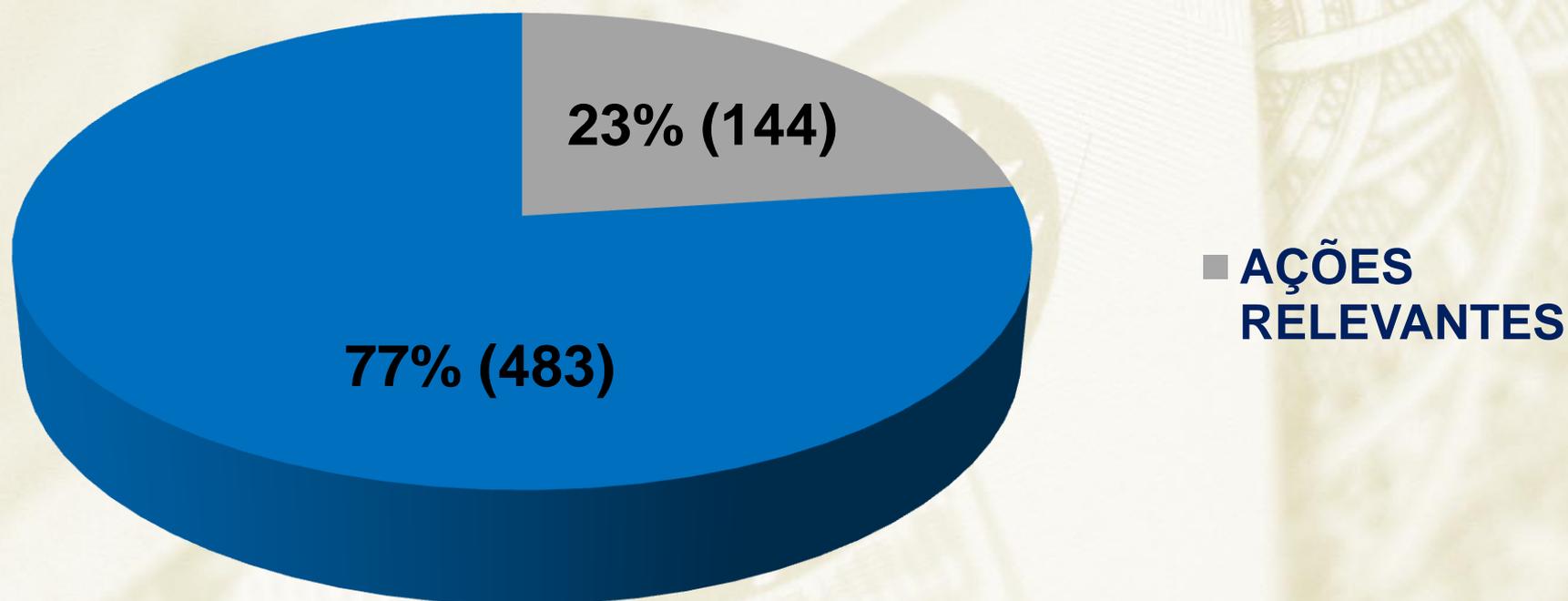
Polo ativo e passivo



Total: 627 processos judiciais

Dados obtidos em 23/4/2013.

Relevância (critério interno de classificação)

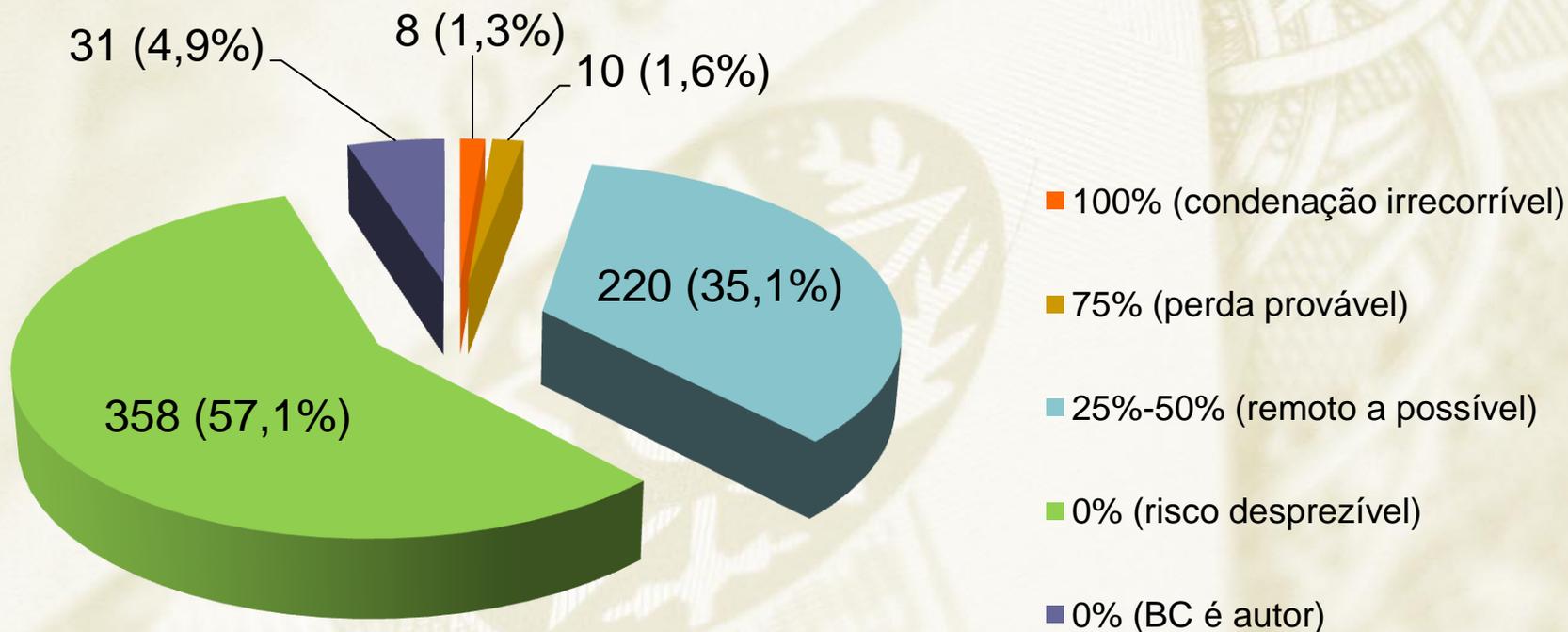


Total: 627 processos judiciais

Dados obtidos em 23/4/2013.

Avaliação de risco de perda

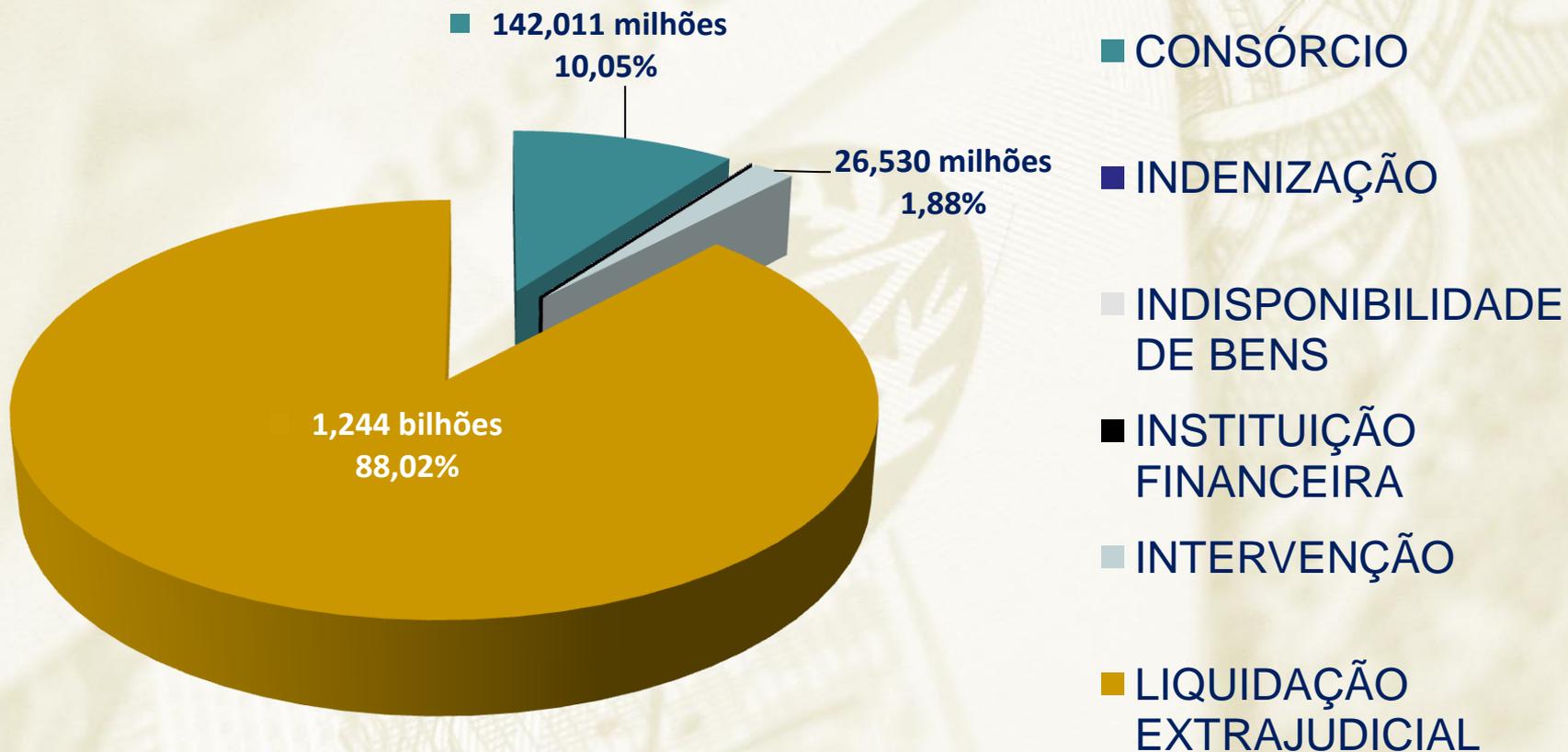
Quantidade de ações em curso X Risco de perda



Total: 627 processos judiciais

Total de valor de interesse: R\$ 157,866 bilhões

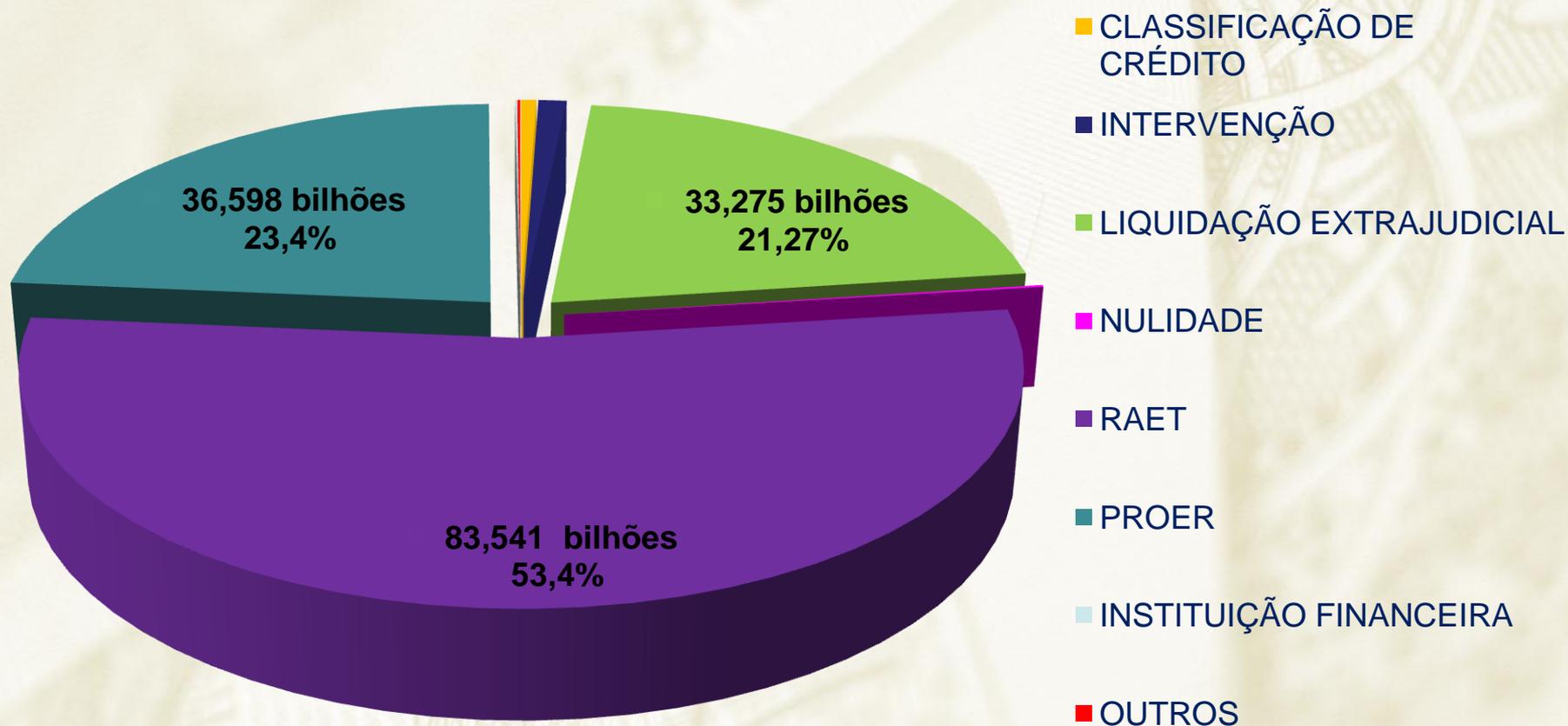
Valor provisionado



Total da provisão: 1,443 bilhões

Dados obtidos em 23/4/2013.

Valor de interesse das ações contingenciáveis não provisionadas

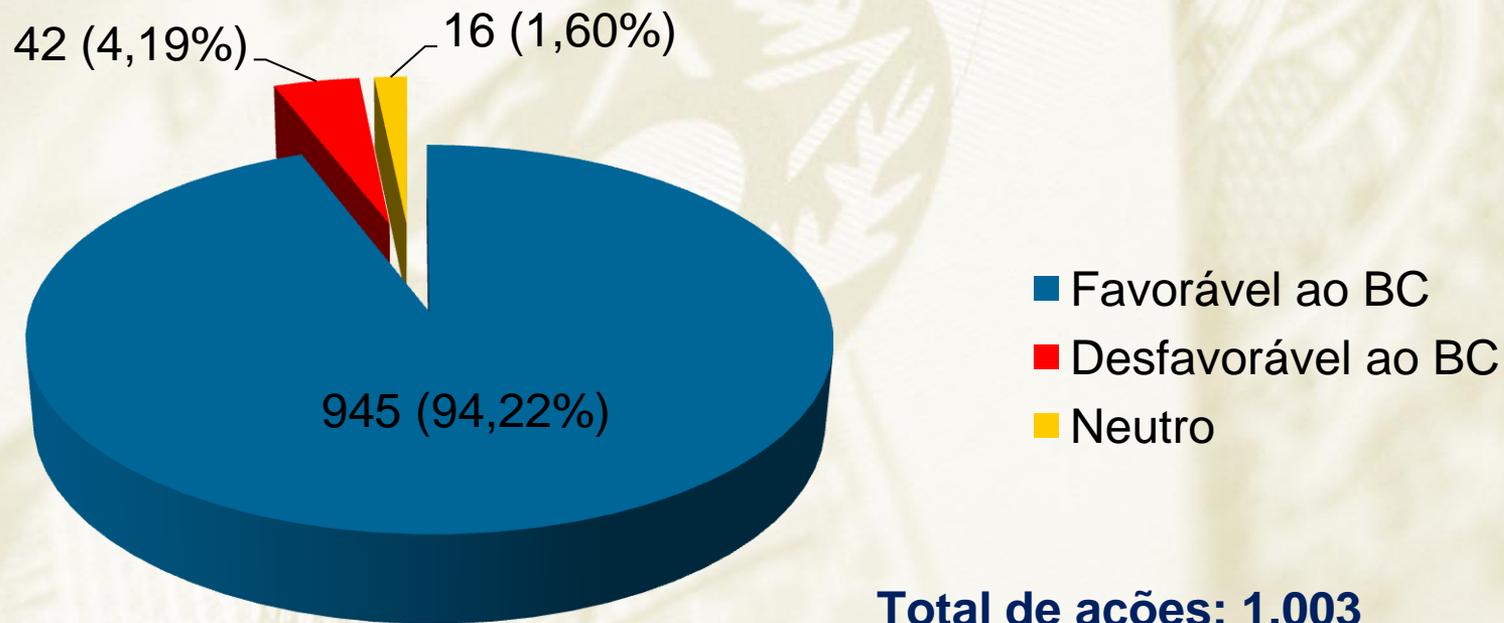


Total de valor de interesse: 156,452 bilhões

Dados obtidos em 23/4/2013.

Grau de êxito do Banco Central em juízo

Resultado de ações relacionadas a regimes especiais encerradas desde 1º.1.2004



Dados obtidos em 3/5/2013.

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Discricionariedade da decretação de regimes especiais**

- Cabe ao BC avaliar o caso concreto para decidir sobre cabimento, modalidade e momento para decretação de algum regime especial, considerando os diversos interesses envolvidos

- Acolhimento pelo Judiciário (TRF1 – caso Comind):

*“Ora, o ato de intervir ou não é um ato altamente político, porque há, de um lado, o peso da possibilidade de salvar a instituição financeira, e do outro, a visão de que não há possibilidade de salvar as finanças da entidade problemática. Tudo fica na dependência de uma álea do mercado financeiro, do qual se conhece apenas probabilidades. [...] **para quem tem nas mãos um instrumental de sanear finanças, intervir, para evitar os prejuízos a terceiras pessoas ou injetar recursos para salvar a instituição, é decisão altamente técnica e política.**”*

(Voto vencedor da então Desembargadora Federal Eliana Calmon, no julgamento da Apelação Cível 950101491-6/DF – Acórdão publicado em 14.12.1995).

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

• Ausência de nulidade do ato de decretação de regime especial por suposta ofensa a ampla defesa e contraditório (1/2)

➤ Lei nº 6.024, de 1974, não prevê contraditório prévio à decretação de regimes especiais, que não têm natureza punitiva, até para preservar a efetividade da medida. Instaura-se o contraditório, na apuração dos responsáveis pela situação que ensejou o regime, após sua decretação

➤ Caso atual em que se defende a tese: processo do Grupo Oboé

➤ Acolhimento pelo Judiciário (STJ – caso Interunion Corretora):

“In casu, a quaestio iuris foi enfrentada pelo acórdão regional, que não contém vício algum [...], consoante se extrai do seguinte trecho: ‘(...) Depreende-se que o processo de liquidação extrajudicial tem por objeto salvaguardar a economia pública, a poupança privada e o mercado financeiro e de capitais, devendo, para tanto, ser célere, circunstância pela qual o princípio do devido processo legal deve ter a sua aplicação mitigada, considerando as peculiaridades do caso concreto, mais precisamente, a sua natureza de urgência” (AgRg no REsp 615436/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T., DJ 6/12/2004)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Ausência de nulidade do ato de decretação de regime especial por suposta ofensa a ampla defesa e contraditório (2/2)**

➤ Acolhimento pelo Judiciário (STJ – caso Agrobanco):

*“A **Lei 6.024/74** no afã de conjurar incontinenti o periculum in mora para o mercado financeiro de capitais, **instituiu o contraditório postecipado**, por isso que, decretada a liquidação extrajudicial proceder-se-á a inquérito (art. 41) após o quê se oferece oportunidade de defesa aos envolvidos. É que a lei instituiu um **sistema em que o contraditório e a ampla defesa são diferidos, necessário para que o exercício do poder de polícia do Banco Central seja efetivo** [...].*

[...]

O escopo da liquidação extrajudicial não é a punição das instituições financeiras ou seus administradores, **mas sim o saneamento do mercado financeiro** e a proteção adequada aos credores.” (REsp 930970/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., DJe 3/11/2008).

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Impropriedade da responsabilização do BC por supostos prejuízos de investidores de instituições submetidas a regime especial (1/4)**

- Improcedência das alegações de que omissão do BC na fiscalização teria causado quebra da instituição e prejuízo a seus investidores, considerando: **(i)** vir justamente da fiscalização do BC a identificação dos problemas que levam à decretação de regimes especiais conforme avaliação discricionária da autarquia; **(ii)** não haver nexo causal entre supervisão do BC e danos alegados

- Acolhimento pelo Judiciário (STJ – caso referente a consórcio):

“Conforme o entendimento jurisprudencial do STF e do STJ, não há nexo causal entre os prejuízos suportados pelos investidores por causa da quebra da instituição financeira e a suposta ausência de fiscalização do BACEN” (REsp 1138554/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., DJe 13/4/2011).

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Impropriedade da responsabilização do BC por supostos prejuízos de investidores de instituições submetidas a regime especial (2/4)**

➤ Acolhimento pelo Judiciário (STJ – caso referente ao mercado de capitais):

"O BACEN não deve indenizar os prejuízos de investimentos de risco decorrentes da má administração de instituição financeira, na medida em que o Estado disciplina o mercado, exerce a fiscalização, mas não pode ser responsabilizado pelo prejuízo de investidores. Nesse tópico, 'o STJ, em casos análogos, assentou posicionamento no sentido da inexistência de nexo de causalidade entre a eventual falta ou deficiência de fiscalização por parte do Banco Central do Brasil e o dano causado a investidores em decorrência da quebra de instituição financeira' [REsp 647.552/RS, 1ª T., Rel. Ministro Teori Zavascki, DJe 2/6/2008]" (REsp 1102897/DF, Rel. Min. Denise Arruda, DJe 5/8/2009)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Impropriedade da responsabilização do BC por supostos prejuízos de investidores de instituições submetidas a regime especial (3/4)**

➤ Acolhimento pelo Judiciário (STJ – caso referente a corretora de valores):

"A responsabilidade civil extracontratual do Bacen decorrente de comportamento omissivo frente a ato de sua atribuição é subjetiva. Logo, tal responsabilidade somente ocorre no caso de o ente público atuar de forma omissa, quando a lei lhe imponha o dever de impedir o evento lesivo. Em se tratando de responsabilidade subjetiva, há necessidade de causa determinante do dano, ou seja, nexa causal entre a conduta e o resultado. Na espécie, a eventual falta de fiscalização do Banco Central do Brasil, que não restou consignada nos autos, não teria o condão de levar a instituição financeira à bancarrota ou evitar os prejuízos causados a seus investidores." (REsp 522856/RS, 2ª T., Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 25.5.2007)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Impropriedade da responsabilização do BC por supostos prejuízos de investidores de instituições submetidas a regime especial (4/4)**

➤ Acolhimento pelo Judiciário (STJ – caso Coroa-Brastel):

*“Não é pela liquidação e ulterior falência, per se consideradas, que passou a União a ser responsável pelos prejuízos dos investidores. Essa responsabilidade insere-se no campo do nexo causal [...]. **Fiscalizar, per se, não significa atuar. A mera omissão na fiscalização, ainda que existente, não levaria ao infeliz mas não imprevisível desate do Grupo Coroa-Brastel, dado o alto risco especulativo com que atuava. Há necessidade de nexo de causalidade eficaz entre a ação ou omissão do Estado e o dano sofrido pelo lesado [...]. A pretensão de mérito dos investidores têm sido sistematicamente repelida por esta Corte Superior, consoante incontáveis precedentes.**”* (REsp 44500/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Min. Franciulli Netto, 2ª T., julgado em 28/11/2000, DJ 09/09/2002)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Manutenção da indisponibilidade de bens dos controladores e administradores de instituição em regime especial (art. 36 da Lei nº 6.024/1974 e Decreto-lei nº 2.321/1987), mesmo se adquiridos antes do ingresso na administração**

➤ Acolhimento pelo Judiciário (STJ – Banco Santos):

“O art. 36 da Lei n. 6.024/74 estabelece que a indisponibilidade atinge todos os bens das pessoas nele indicadas, não fazendo distinção seja acerca da duração do período de gestão, seja entre os haveres adquiridos antes ou depois do ingresso na administração da instituição financeira sob intervenção ou liquidação extrajudicial ou em falência” (REsp 1121719/SP, Rel. Min. Raul Araújo, 4ª T., DJe 27/4/2011)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

• Impossibilidade de levantamento da indisponibilidade de bens pelo BC após o encaminhamento de relatório da comissão de inquérito ao Judiciário (1/2)

➤ Não cabe ao BC, mas ao Judiciário, avaliar pedidos de levantamento de indisponibilidade depois do encaminhamento do relatório da Comissão de Inquérito à Justiça, para propositura de ação de responsabilidade pelo MP ou por credor da massa, mesmo após cessação do regime especial

➤ Acolhimento pelo Judiciário (STJ – Conflito de Atribuições 26-0/SP):

“[...] LEVANTAMENTO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. INQUÉRITO PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES. SUA REMESSA À JUSTICA.

Uma vez remetido o inquérito à Justiça, em caso de apuração de responsabilidades de administrador de instituição financeira em liquidação extrajudicial, cessa a atribuição do Banco Central para decidir sobre a indisponibilidade de bens, que, nos termos da lei, passa à autoridade judiciária” (CAat 26-0/SP, Rel. Min. Dias Trindade, 2ª Seção, DJ 22/11/1993)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Impossibilidade de levantamento da indisponibilidade de bens pelo BC após o encaminhamento de relatório da comissão de inquérito ao Judiciário (2/2)**

- **Acolhimento pelo Judiciário (STJ – caso referente ao Banco Meridional):**

“Remetidos os autos do inquérito à Justiça Comum, cessa a competência do Banco Central para promover o levantamento da indisponibilidade de bens. A ofensa ao artigo 34 da Lei nº 6.024/74 não restou caracterizada, já que o mesmo não trata da competência do Banco Central para resolver questão relativa à indisponibilidade de bens de administradores após a remessa do inquérito ao Juízo competente” (AgRg no Ag 419209/DF, 3ª T., Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ 10/6/2002)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Indisponibilidade dos valores ou rendas decorrentes de aplicação financeira de ex-administrador de instituição em regime especial**

- Acolhimento pelo Judiciário (STJ – Banco Santos):

*“Ainda que se considere que os valores depositados mensalmente em fundo de previdência privada tenham originalmente natureza alimentar, provindo de remuneração mensal percebida pelo titular, **perdem essa característica no decorrer do tempo**, justamente porque não foram utilizados para manutenção do empregado e de sua família no período em que auferidos, **passando a se constituir em investimento ou poupança**” (REsp 1121719/SP, Rel. Ministro Raul Araújo, 4ª T., DJe de 27/4/2011)*

- Acolhimento pelo Judiciário (STJ – Banco Cruzeiro do Sul):

*“[...] **indisponibilidade dos ativos financeiros do impetrante [...], ex-diretor presidente do Conselho de Administração do Banco Cruzeiro do Sul S/A. Alegação de grave comprometimento dos seus meios de subsistência [...]. Recursos que passaram a integrar a massa liquidanda e somente poderão ser reembolsados por ocasião da divulgação do quando geral e pagamento de todos os credores**” (MS 19130, Decisão do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 11/10/2012)*

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

- **Impossibilidade de imediata restituição de valores depositados ou investidos em instituição sob regime especial**

- Regimes especiais suspendem exigibilidade de obrigações vencidas e fluência do prazo de obrigações vincendas anteriormente contraídas, tornando inexigíveis depósitos existentes à data da decretação (art. 6º da Lei nº 6.024, de 1974), mesmo em relação a saques anteriormente solicitados, cujo não atendimento apenas confirma a mora da instituição e a adequação da medida saneadora aplicada pelo BC

- Acolhimento pelo Judiciário (STJ – investimentos da Autometal no BVA):

“[...] Intervenção extrajudicial do Banco Central no Banco BVA S/A. Pretensão da empresa-impetrante de liberação dos seus depósitos de CDB na instituição financeira. Inviabilidade. Art. 6º da Lei 6.024/1974. Efeito da intervenção: inexigibilidade dos depósitos já existentes à data da sua decretação. Ausência de direito líquido e certo. Mandamus liminarmente indeferido” (MS 19822, Decisão do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 9/4/2013)

Principais teses do BC em juízo e precedentes judiciais

• Autonomia gerencial do interventor/liquidante

➤ Dinâmica jurisprudencial

- 1) ***“não pode o liquidante ser equiparado a preposto do Banco Central e, em conseqüência, ser a Autarquia Federal responsabilizada solidariamente por atos praticados por ele”*** (Voto condutor Min. Arnaldo Esteves Lima no AgRg no AgRg no Ag 1219789/BA, de sua relatoria, 1ª T., DJe 18/03/2011)
- 2) ***“O Presidente do Banco Central não pode ser considerado autoridade coatora [...], tendo em vista que a sua atuação, nos casos de liquidação extrajudicial de instituições financeiras, limita-se à nomeação do liquidante, o qual possui, este sim, amplos poderes de administração [...]”*** (MS 11765/DF, Rel. Min. Sidnei Beneti, 2ª Seção, DJe de 5/10/2010)
- 3) ***“Na liquidação extrajudicial, o liquidante atua em nome e por conta do Banco Central do Brasil, como verdadeira longa manus dessa autarquia [...]. Se o liquidante é mero representante do BACEN [...], a legitimação processual não pode ficar restrita ao liquidante relativamente às demandas propostas contra o próprio BACEN, já que os interesses do liquidante, em último exame, são os da própria autarquia que o nomeia”*** (AgRg no REsp 1099724/RJ, Rel. Min. Castro Meira, 2ª T., DJe de 5/10/2009).

“Indústria” dos mandados de segurança

- Apesar da jurisprudência amplamente favorável ao BC e do seu índice de êxito em juízo, têm-se avolumado, nos últimos 2 anos, notável profusão de impetrações relativas a regimes especiais
- Parece estruturar-se, nesse contexto, uma “indústria” de mandados de segurança, normalmente impetrados perante o STJ, ante a condição de Ministro de Estado do Presidente do BC, ainda que sem perspectiva de êxito
- Alguns exemplos a pontuar

“Indústria” dos mandados de segurança

- MS 19029 (STJ) – Impetrantes: ex-sócios e ex-administradores da Diferencial Corretora. Alegação: a decretação da liquidação constituiria ato sancionador, praticado em processo punitivo sem contraditório e ampla defesa.
 - Decisão monocrática do Min. Mauro Campbell Marques: indeferimento da liminar

- MS 19087 (STJ) – Impetrante: Jurerê Fomento Mercantil (investidora da Diferencial Corretora). Alegações: nulidade da liquidação extrajudicial por ausência de prazo para manifestação antes da “sanção administrativa”; direito do depositante à restituição imediata dos valores depositados, que permaneceriam sob sua propriedade.
 - Decisão monocrática do Min. Cesar Asfor Rocha: indeferimento da liminar

“Indústria” dos mandados de segurança

- MS nº 19515 (STJ) – Impetrante: investidor da Diferencial Corretora. Alegação: nulidade da liquidação extrajudicial por ausência de prazo para manifestação antes da “sanção administrativa”; direito do depositante à restituição imediata dos valores depositados, que permaneceriam sob sua propriedade.
 - Decisão monocrática do Min. Ari Pargendler: indeferimento da liminar
- MS 0012052-79.2012.4.05.8100 (Justiça Federal/CE) – Impetrante: ex-administrador do Grupo Oboé. Alegação: afronta a contraditório e ampla defesa por ausência de intimação para manifestação no inquérito.
 - Sentença (1º grau): denegação da segurança ante a inexistência de direito líquido e certo.



CASO PROER

Contexto

- O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) foi criado em 1995 como instrumento de atuação do BC destinado a promover o saneamento e a reordenação do SFN
- Por meio do PROER, o BC passou a intervir de forma mais incisiva no mercado, com o propósito de assegurar a liquidez e a solvência no SFN, resguardando os interesses de depositantes e investidores, com autorização para, nesse sentido, promover reorganizações administrativas, operacionais e societárias nas instituições sob sua supervisão (Leis nº 9.447, de 1997, e nº 9.710, de 1998)
- Dentre as principais medidas estimuladas pelo PROER estava a segregação de instituições problemáticas em *good bank* (continuidade do negócio) e *bad bank* (regime especial)

Constitucionalidade e legalidade do PROER

- Acórdão na ADI 1376/DF (STF): validade do PROER

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória n.º 1.179/95, que dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências. Parcial reedição pela de n.º 1.214/95. Alegada incompatibilidade com o art. 192, caput, art. 150, § 6.º, e art. 5.º, XX, CF/88, e, ainda, com os princípios da isonomia e do ato jurídico perfeito. Pedido acompanhado de requerimento de medida cautelar.

Ausência de plausibilidade da tese:

- em primeiro lugar, por ter-se limitado a definir, no art. 1.º e parágrafos, os contornos de programa criado por ato do Conselho Monetário Nacional, no exercício de atribuição que lhe foi conferida pela Lei n.º 4.595/64 [...], recebida pela Carta de 88 como lei complementar” (ADI 1376/DF MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 11/12/1995, DJ 31/8/2001)

Constitucionalidade e legalidade do PROER

- Acórdão no Recurso Extraordinário 286963/MG (STF): aplicação do art. 25 do ADCT às normas do CMN

*“Conselho Monetário Nacional: competência para dispor sobre a taxa de juros bancários: **ADCT/88, art. 25**: L. 4.595/64: não revogação.*

*1. Validade da aplicação ao caso, da L. 4.595/64, na parte em que outorga poderes ao Conselho Monetário Nacional para dispor sobre as taxas de juros bancários, uma vez que editada dentro do prazo de 180 dias estipulado pelo dispositivo transitório, quando o Poder Executivo possuía competência para dispor sobre instituições financeiras e suas operações: indiferente, para a sua observância, que tenha havido ou não a prorrogação admitida no art. 25 do ADCT; portanto, **não há falar em revogação da L. 4.595/64**” (RE 286963/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24/5/2005, DJ 20/10/2006)*

Constitucionalidade e legalidade do PROER

- Voto do Min. Eros Grau na ADI 2591/DF (STF): “capacidade normativa de conjuntura”

*“Os que exercem atividades subordinadas à Lei n.º 4.595/64 são as instituições financeiras. Logo, é do funcionamento das instituições financeiras que se trata. Podemos, portanto, dizer: desempenho de suas atividades pelas instituições financeiras. **O Conselho Monetário Nacional regula o desempenho de suas atividades pelas instituições financeiras. O vocábulo funcionamento é, porém, mais forte, na medida em que expressivo da circunstância de as instituições cumprirem uma função no quadro do sistema financeiro nacional [...]. Vê-se bem, destarte, que a função das instituições financeiras é sistêmica, vale dizer, respeita ao seu desempenho no plano do sistema financeiro. Ainda em outros termos, essa função somente pode ser cumprida no plano do sistema financeiro”** (ADI 2591/DF, Rel. p/ Acórdão Min. Eros Grau, julgamento em 7.6.2006, DJ 29.9.2006)*

PROER como microssistema jurídico

- Acórdão no Recurso Especial 914617/PE (STJ): **leading case** (Banco Mercantil de Pernambuco)

“LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA – CONTRATOS DE ABERTURA DE CRÉDITO ROTATIVO COM RECURSOS DO PROGRAMA DE ESTÍMULO À REESTRUTURAÇÃO E FORTALECIMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL – PROER [...] – APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE AO PROER [...] 7. Os contratos firmados sob a égide do PROER submetem-se às normas de um microssistema, a partir da Lei 4.595/64, disciplinadora do Sistema Financeiro Nacional, passando à Lei 9.710/98 (MP 1.179/95), que criou o programa e à Resolução 2.208/95, que a regulamentou, com expressa previsão para expedição de Circulares do BACEN. 8. Inaplicabilidade da legislação comum, afastada pelo princípio da especialidade (art. 2º LICC)” (REsp 914617/PE, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., DJ 14/08/2007)

Validade dos contratos de PROER

- O julgamento do Recurso Especial 914617/PE (STJ) permitiu que o BC cobrasse os créditos decorrentes do PROER atualizados com os encargos contratuais e não pela TR:

*“Observa-se que os contratos mencionados nesses autos foram firmados com observância das regras próprias do PROER, legitimamente previstas pelo Banco Central nos limites de sua competência. Não comungo, pois com o entendimento do Tribunal a quo de que as resoluções, portarias e demais atos oriundos do BACEN são inválidos porque estariam em testilha com o art. 9.º da Lei 8.177/91 [...]. E isto porque o dispositivo transcrito constitui regra geral que se afasta, pelo **princípio da especialidade**, quando existentes regras específicas, em atenção ao art. 2.º da LICC. Além disso, não se questiona o **poder regulamentar outorgado ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central pelas Leis 4.595/64 (arts. 4.º e 9.º) e 9.069/95 (art. 8.º, § 1.º) para editar resoluções no desempenho das funções que lhe foram conferidas pelo legislador**” (Voto da Min. Eliana Calmon)*

Perdas evitadas pelo BC (1/3)

- O BC conseguiu afastar a aplicação da TR aos contratos de PROER, o que evitou perdas equivalentes a:
 - Banco Banorte – R\$ 72 milhões
 - Banco Mercantil – R\$ 1,99 bilhão
 - Banco Econômico – R\$ 19,2 bilhões
 - Banco Nacional – R\$ 12,9 bilhões

PERDAS EVITADAS: R\$ 34,81 bilhões

Perdas evitadas pelo BC (2/3)

- No âmbito da Lei nº 12.249, de 2010, os critérios de imputação de amortizações fixados pelo BC também evitaram perdas ao Erário:
 - Banco Bamerindus – já tinha quitado o PROER
 - Banco Banorte – R\$ 11 milhões
 - Banco Mercantil – R\$ 375 milhões
 - Banco Econômico – R\$ 2,543 bilhões
 - Banco Nacional – R\$ 2,926 bilhões

PERDAS EVITADAS: R\$ 5,85 bilhões

Perdas evitadas pelo BC (3/3)

- Por fim, em razão da não aceitação de FCVS (bancos queriam entregar, mas BC não aceitou, pois não são ativos líquidos, certos nem exigíveis), mais perdas foram evitadas:
 - Banco Banorte – R\$ 162 milhões
 - Banco Mercantil – R\$ 212 milhões
 - Banco Econômico – R\$ 6,291 bilhões
 - Banco Nacional – R\$ 22,252 bilhões

PERDAS EVITADAS: R\$ 28,91 bilhões

PERDAS EVITADAS NO TOTAL: R\$ 69,57 bilhões

Créditos do PROER

- A situação atual dos créditos oriundos do PROER é esta:

PAGAMENTOS EFETUADOS (em milhões de R\$)						
BANCOS LIQUIDADOS (PAGAMENTO DO PROER)	DÍVIDAS SEM DESCONTOS (CRITÉRIOS BC)	DÍVIDAS COM DESCONTOS (CRITÉRIOS BC)	REDUÇÃO DADA PELA LEI (CRITÉRIOS BC)	%	VALORES PAGOS (ATÉ MARÇO DE 2013)	VALORES A PAGAR (COM ATUALIZAÇÃO)
BAMERINDUS - 16/11/1998 (pagou antes da Lei 12.249)	3.263,00	(Dívida paga sem descontos - não havia a Lei nº 12.249)	(Dívida paga sem descontos - não havia a Lei nº 12.249)		3.768,00	0,00
BANORTE - 19/3/2012	149,30	100,43	48,87	32,7%	100,43	0,00
MERCANTIL - 26/1/2012	2.171,63	1.506,83	664,80	30,6%	1.506,83	0,00
ECONÔMICO - 16/12/2010 (ainda não pagou)*	21.646,93	14.678,26	6.968,67	32,2%	0,00	14.678,26
NACIONAL - 27/12/2010 (ainda não pagou)**	20.473,94	13.813,45	6.660,49	32,5%	0,00	13.813,45
TOTAL	47.704,79	30.098,96	14.342,83	30,1%	5.375,26	28.491,71
					(arrecad. ocorrida)	(mont. a receber)

Créditos pendentes de recebimento

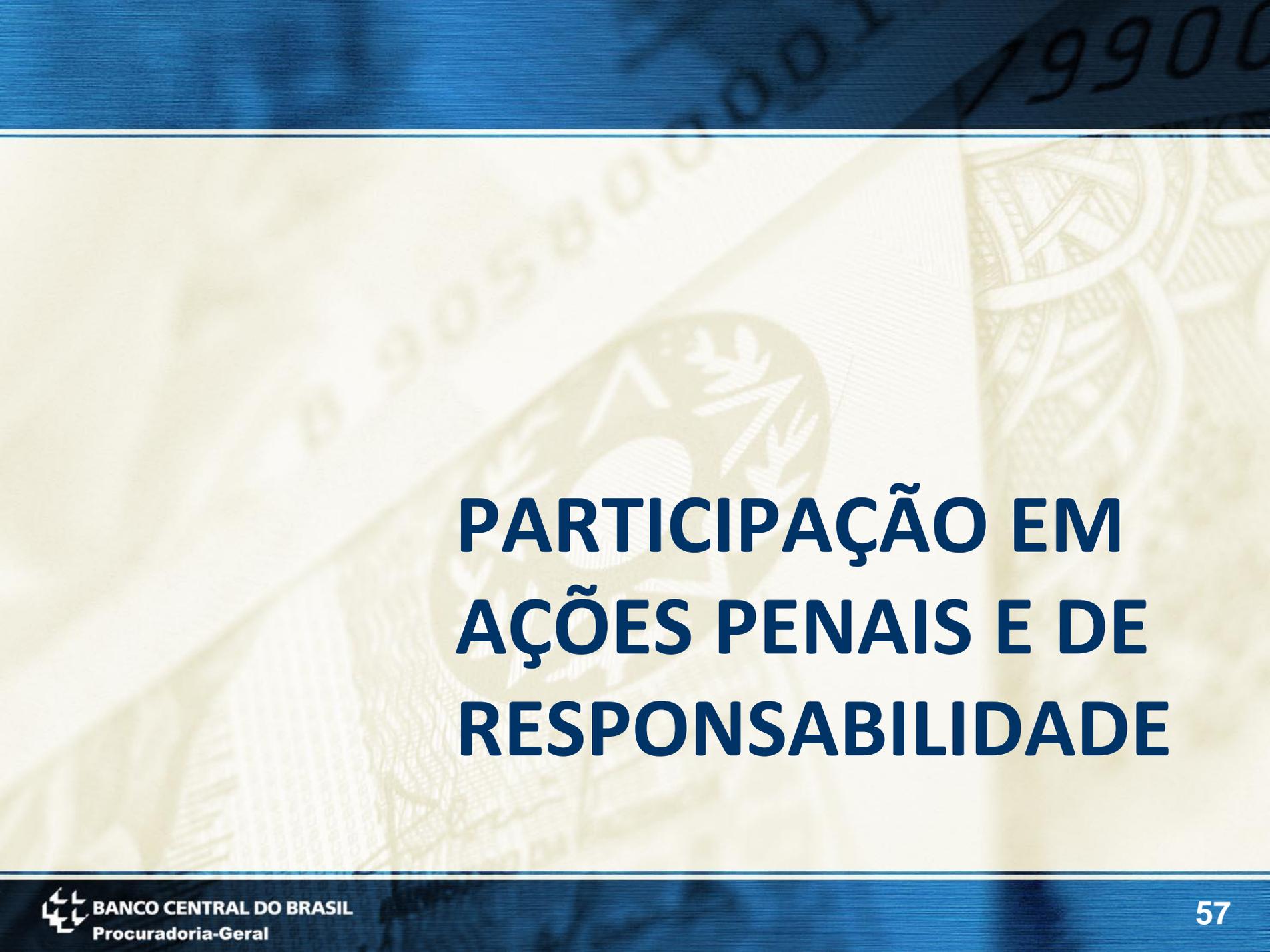
- A situação atual dos créditos pendentes de recebimento (PROER e outros) é a seguinte:

PAGAMENTOS PENDENTES (em milhões de R\$)				
BANCOS LIQUIDADOS	DÍVIDAS SEM DESCONTOS (CRITÉRIOS BC)*	DÍVIDAS COM DESCONTOS (CRITÉRIOS BC)**	REDUÇÃO DADA PELA LEI (CRITÉRIOS BC)	%
ECONÔMICO (Proer + outros) 16/12/2010*	25.554,84	18.118,96	7.435,88	29,1%
NACIONAL (Proer + RB) 27/12/2010**	29.776,65	22.252,18	7.524,46	25,3%
TOTAL	55.331,48	40.371,14	14.960,34	27,0%

- Há também os parcelamentos firmados por Bamerindus e Banorte, já em curso, que deverão representar receita de mais de R\$ 2,75 bilhões nos próximos 160 meses

Desistência de ações contra o BC

- Por força da Lei nº 12.249, de 2010, os liquidantes e controladores dos Bancos Bamerindus, Banorte, Econômico, Mercantil e Nacional foram obrigados a desistir de ações contra o BC, a exemplo daquelas que questionavam:
 - decretação dos regimes especiais;
 - validade dos contratos de PROER;
 - índices de correção dos créditos do BC;
 - amortizações realizadas;
 - substituição de títulos Par Bonds por NTN-A3;
 - precificação dos ativos dados em garantia.
- Há ainda algumas ações de acionistas do Bamerindus questionando atos específicos do BC ou do liquidante, sem relação com os créditos da Autarquia – essas ações, contudo, não têm prosperado



PARTICIPAÇÃO EM AÇÕES PENAIS E DE RESPONSABILIDADE

Assistência de acusação em ações penais (1/2)

- Fundamentos legais e regulamentares:
 - Art. 26 da Lei nº 7.492, de 1986: *“será admitida a assistência do Banco Central quando o crime tiver sido cometido na órbita de atividade sujeita à sua disciplina e fiscalização”*;
 - Fundamento para essa assistência: *a minuciosa apuração dos fatos e a punição dos responsáveis pelas condutas consideradas criminosas são medidas de inafastável interesse da Autarquia, diante dos efeitos deletérios dos ilícitos penais sobre o funcionamento e a credibilidade do Sistema Financeiro Nacional*
 - Art. 1º da Portaria nº 37.996, de 2007: *“ações penais consideradas relevantes sob o ponto de vista do dano causado à sociedade e ao interesse econômico ou jurídico da Autarquia”*.

Assistência de acusação em ações penais (2/2)

- Quadro-resumo:
 - O BC atua como assistente de acusação em 55 ações penais, sendo 27 relativas à prática de crimes relacionados a instituições financeiras ou contra o Sistema Financeiro Nacional.
 - Dessas, 20 ações envolvem instituições já submetidas a regime especial, algumas inclusive ajuizadas contra ex-liquidantes
 - A atuação mais recente do BC como assistente do MP ocorreu nas ações penais contra ex-dirigentes dos Bancos PanAmericano e Cruzeiro do Sul

Intervenção em ações de responsabilidade e outras ações cíveis (1/4)

- Fundamentos legais e regulamentares:
 - Interesse jurídico ou interesse econômico
 - Parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.469, de 1997: “*As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.*”
 - Portaria nº 33.942, de 2006, e Voto 68/2006–BCB: ingresso do BC em ações ajuizadas contra instituições submetidas a regime de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência e naquelas propostas pelo MP contra controladores e ex-administradores dessas instituições na forma do art. 46 da Lei nº 6.024, de 1974

Intervenção em ações de responsabilidade e outras ações cíveis (2/4)

- Quadro-resumo:
 - O BC acompanha 23 ações cíveis, sendo:
 - a) 11 ações para apuração de responsabilidade civil propostas contra ex-administradores de instituições em regime especial (Consórcios Nacionais Liderauto e Uniauto; Consórcio Garavelo; Banfort; Banco Hércules; Banco Nacional Brasileiro de Investimentos; Banco Adolpho de Oliveira; Banco Atlantis; Banco Seller; Banco Lavra; Banco Crefisul e BFI – Banco de Financiamento Internacional);
 - b) 2 ações de improbidade administrativa propostas contra o ex-liquidante do Banco Econômico e outros (**expressão do firme controle sob a lisura da administração das instituições sob regimes especiais**);
 - c) 1 ação rescisória do Banco Econômico contra Concic Engenharia e outros;
 - d) 1 ação ordinária proposta contra o Banco Econômico por credor;
 - e) 1 ação cautelar de arresto proposta pelo MPF para garantir o resultado de ação de responsabilidade civil dos ex-administradores do Banfort;

Intervenção em ações de responsabilidade e outras ações cíveis (3/4)

- Quadro-resumo (continuação):
 - f) 1 ação de arbitramento judicial de honorários advocatícios proposta por Sidney Guerra Reginaldo contra Oboé CFI e outros;
 - g) 6 execuções de sentença, sendo:
 - g.1) 1 contra o Banco Econômico;
 - g.2) 1 em sede de medida cautelar inominada contra os ex-administradores do Banco Adolpho de Oliveira;
 - g.3) 1 em sede de ação cautelar incidental contra os ex-administradores do Banco Atlantis;
 - g.4) 1 em ação cautelar de arresto promovida pelo MP/SP contra os ex-administradores do Banco Seller;
 - g.5) 2 contra o Banorte.

Intervenção em ações de responsabilidade e outras ações cíveis (4/4)

- Quadro-resumo (continuação):
 - Além disso, o BC monitora 102 instituições submetidas a regime especial que são suas devedoras, cujos respectivos inquéritos concluíram pela existência de prejuízos, foram remetidos ao Judiciário e redundaram no ajuizamento de 39 ações de responsabilidade de que trata o art. 46 da Lei nº 6.024, de 1974
 - 20 dessas instituições devem ao BC mais de R\$ 1 milhão de reais: Banco Pontual, Banco Auxiliar, Banfort, Banco Crefisul, BFI, Banco Seller, Banco Lavra, Banco Garavelo, Negocial S.A. DTVM, Banco Nacional, Banco Atlantis, Banco Adolpho de Oliveira, Banco Bamerindus do Brasil, Banorte, Mercantil, Banco do Progresso, Banco Hércules, Consórcio Nacional Liderauto, Banco Comercial Bancesa e Banco Econômico
 - O BC não medirá esforços para recuperar seus créditos

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerações finais (1/2)

- Como parte do plexo de atribuições que compõem o amplo escopo de atuação do BC, desponta o sistema de proteção e saneamento do SFN operado por meio de instrumentos entre os quais se destacam os regimes especiais
- Para composição dos heterogêneos interesses juridicamente protegidos que concorrem em torno de instituições integrantes do SFN no complexo cenário de aplicação desses instrumentos, o ordenamento elegeu o crivo especializado do BC, capaz de “ver o todo” nesse contexto peculiar
- Entretanto, devido ao caráter administrativo dessa instância especializada de composição de interesses concorrentes, abre-se para os agentes em disputa a possibilidade de provocação do controle jurisdicional para fazer prevalecer suas perspectivas fragmentárias sobre a visão sistêmica do BC no processo

Considerações finais (2/2)

- Nessa sensível arena de atuação do BC como autoridade de resolução, a segurança jurídica provida pela PGBC, tanto pelo respaldo consultivo à ação da Autarquia quanto por sua firme defesa judicial e extrajudicial, desponta como elemento imprescindível à realização da política de saneamento
- Nesse sentido, a PGBC tem conseguido obter expressivo êxito em sua atuação no contencioso judicial relacionado aos regimes especiais, fazendo prevalecer a visão sistêmica do BC sobre a perspectiva fragmentária dos diversos interesses concorrentes nesse conflituoso contexto

Obrigado.

Isaac Sidney Ferreira

Procurador-Geral do Banco Central

isaac.sidney@bcb.gov.br