

O REGIME DE ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA — RAET

CRISTIANO GOMES DE BRITO

1. Introdução. 2. As instituições financeiras. 3. O Estado nas instituições financeiras: intervenção, liquidação e RAET: 3.1 Aplicação da Lei da Falência às instituições financeiras. 4. Regime de Administração Especial Temporária — RAET: 4.1 Conceito; 4.2 Aplicação e causas do RAET; 4.3 Efeitos; 4.4 Distinção entre RAET e intervenção extrajudicial; 4.5 Administração; 4.6 Tempo da administração; 4.7 Recursos financeiros do Banco Central; 4.8 O destino da administração financeira; 4.9 Cessaçao; 4.10 Responsabilidade dos administradores. 5. Conclusão. 6. Bibliografia.

1. Introdução

O Decreto-lei 2.321, de 25.2.1887, instituiu, em defesa das finanças públicas, o Regime de Administração Especial Temporária — RAET, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais.

O regime foi instituído em função das dificuldades econômico-financeiras que estavam afetando os bancos comerciais, principalmente os integrantes do Sistema Financeiro Estadual, na década de 1980.

Isso porque um grupo de bancos estaduais contribuía intensamente para a elevação dos níveis inflacionários, com a prática irregular de saques a descoberto na conta de reservas bancárias;¹ no Banco Central, em escala inaceitável.

1. É uma conta que os bancos comerciais, caixas econômicas e bancos múltiplos com carteira comercial são obrigados a manter no Banco Central. É utilizada para transferir recursos entre instituições financeiras bancárias, por conta de cliente ou da própria instituição, similar a uma conta corrente. Esta reserva serve, fundamentalmente, para transferir recursos, entre bancos, o resultado das transações que são realizadas na economia. Serve ainda, para o pro-

Relata Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa² que “os imensos descabros verificados na grande maioria das instituições financeiras estaduais, embora não seja esse motivo confessado, levou o governo a criar uma nova modalidade de intervenção nas instituições financeiras (...) Aproveitando a oportunidade, a medida foi engendrada para alcançar, genericamente, as instituições financeiras públicas não federais e as privadas, mas seu alvo verdadeiro estava então nos bancos estaduais”.

Alguns desses bancos, v.g., financiavam despesas correntes de seus estados sem ter os recursos correspondentes. Para isso, sacavam a descoberto na conta de Reserva Bancárias, mantida no Banco Central. Os cheques emitidos pelos governos estaduais, contra a instituição bancária, eram honrados com recursos públicos federais, o que

cessamento da liquidação financeira de toda a movimentação diária realizada no mercado financeiro, que é monitorada em tempo real pelo Banco Central.

2. *Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial*, p. 25.

obrigava o Banco Central a emitir moeda, em desacordo com a programação da política monetária do Governo Federal.

Noticiam Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima³ que um “pequeno conjunto de bancos estaduais, todos em crônica situação de iliquidez, alguns até insolvente, devia ao Banco Central mais de 43 bilhões de cruzados, entre saques a descoberto (23 bilhões) e débitos junto ao Programa de Recuperação (20 bilhões). Em consequência, aumentava o déficit público e gerava pressão inflacionária. O Tesouro Nacional não mais podia suportar a subtração na soma correspondente a 3 bilhões de dólares, quantia equivalente ao custo de quatro meses de juros da dívida externa, cujo pagamento o Brasil teve de suspender, por meio de moratória, para não comprometer o desenvolvimento nacional”.

O Governo Federal, por meio do Banco Central, antes de instituir o RAET, tentou persuadir os bancos estaduais e seus acionistas controladores a uma gestão racional e ao necessário aporte de recursos para a sua capitalização, o que não foi obtido. Para resolver o problema, o Banco Central dispunha, alternativamente, de três opções: 1. excluir o banco infrator da Câmara de Compensação; 2. decretar a intervenção; e 3. submetê-lo à liquidação extrajudicial. Qualquer dessas medidas levaria à extinção da entidade afetada. Com isso, percebeu-se a necessidade de prover o sistema jurídico com um novo instrumento capaz de ensejar a preservação dos interesses sociais, sem prejuízo da plena incidência dos mecanismos de fiscalização das atividades submetidas ao controle do Banco Central.⁴

Afirma Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa⁵ que “o ano de 1987 viu chegar ao ponto de ebulição todo um processo de insuportável endividamento da quase generalidade do seguimento das instituições fi-

nanceiras públicas estaduais, não se fazendo notar diferença de situação entre as pertencentes às mais ricas ou às mais pobres unidades da federação”.

Por tais razões, em 1987, foi criada uma nova espécie de “intervenção” nas instituições financeiras públicas não federais, executada por um conselho diretor, nomeado pelo Banco Central, com amplos poderes.

Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa⁶ critica a criação desse regime especial assegurando que “foi introduzida no direito brasileiro casuisticamente, sem estudo mais aprofundado de suas regras e, destaca-se, relativamente desligada do sistema já existente, ao qual acrescentou-se em parte como uma intervenção de roupagem nova, em parte como uma figura jurídica de contornos inteiramente diversos das já existentes”.

2. As instituições financeiras

Segundo o art. 17 da Lei 4.595/1964, consideram-se instituições financeiras as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória, a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira e custódia de valor de propriedade de terceiro.

As instituições financeiras desempenham, no mercado, as funções de intermediárias entre os que têm recursos ou economias disponíveis e os que necessitam de financiamento para seus gastos de consumo ou de investimento.

3. O Estado nas instituições financeiras: intervenção, liquidação e RAET

O Estado, visando à segurança do mercado financeiro, adotou alguns mecanismos para preservá-lo e, por conseguinte, a economia do país.

3. *Mercado Financeiro*, p. 174.

4. Andrea Fernandes Andrezo, ob. cit., p. 174.

5. Ob. cit., p. 39.

6. Ob. cit., p. 72.

Um deles é o fundo garantidor de crédito, que foi criado pelo Governo Federal, mas é mantido pelos bancos, com a finalidade de funcionar como uma espécie de seguro bancário para os investidores. É regulado pela Lei 9.710/1998, e, atualmente, quem investe em um banco que “quebra” tem pelo menos parte de seu dinheiro devolvido, sendo o seguro máximo de R\$ 20 mil (vinte mil reais).

Outro é o programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do sistema financeiro nacional, criado pela Medida Provisória 1.179, que prevê um conjunto de incentivos fiscais, uma linha de crédito especial e a flexibilização temporária quanto às exigências do acordo da Basileia para as instituições, com vistas a assegurar liquidez e solvência ao Sistema Financeira Nacional e resguardar os interesses de depositantes e investidores.

Neste sentido, informa Ivo Waisberg⁷ que “existe uma rede legal de proteção ao sistema bancário estruturada, que envolve vários mecanismos, a saber: autorização de funcionamento, determinação de regras prudenciais, supervisão e fiscalização, assistência financeira de liquidez, decretação de regimes especiais e mecanismos de seguro de depósito”.

Ultrapassadas essas barreiras preventivas, cabe ao Estado agir de forma rápida e segura para reorganizar, assegurar e sanear o sistema financeiro nacional, o bem maior a ser protegido, seja intervindo na instituição financeira, seja liquidando-a.

É nesse momento, esclarece Ivo Waisberg,⁸ que “o órgão supervisor aparece para o público, sujeitando-se a todo tipo de crítica sobre sua ação equivocada ou tardia”.

Adverte o mencionado Autor⁹ que não se pode esquecer de que o órgão supervisor tem como finalidade defender o mercado e não um banco em particular ou seus de-

positantes. Nas palavras de Eduardo Luiz Lundberg: “O pior que pode ocorrer para um órgão supervisor, seja por incapacidade econômica ou legal e enfrentar adequadamente a situação, seja por medo de enfrentar as críticas inevitáveis, é não intervir e afastar as instituições insolventes do mercado”.¹⁰

São três as modalidades de regimes especiais que podem ser impostos às instituições financeiras ou a instituições a elas equiparadas: intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária.

A Lei 6.024 prescreveu dois procedimentos extrajudiciais para serem aplicados às instituições financeiras privadas e às públicas não federais em condições de funcionamento anômalo, que comprometessem sua solidez e credibilidade para com o público: a intervenção e a liquidação.

Constatada a iminência ou a própria de insolvência de alguma instituição financeira, a escolha do momento adequado para a decretação do regime de intervenção, de liquidação extrajudicial ou de administração especial temporária pelo Banco Central, dependerá, sempre, de circunstâncias particulares a cada caso, obedecendo-se às imposições legais a cada regime.

Desta forma, o Banco Central deve, guardadas as características de cada regime especial, procurar a condição mais propícia à eventual solução negociada, que a experiência revela ser menos onerosa à autoridade monetária e menos lesiva aos depositantes e investidores.

A intervenção e a liquidação têm em comum os seguintes aspectos: as instituições financeiras privadas e públicas não federais estão sujeitas à intervenção, à liquidação extrajudicial ou à falência; só poderão ser efetuadas e decretadas pelo Ban-

7. *Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos Comerciais*, p. 151.

8. Ob. cit., p. 61.

9. Idem, *ibidem*.

10. “Rede de proteção e saneamento do sistema bancário”, in *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeira Nacional — 25 Anos da Lei 6.404/1974*, p. 46

co Central do Brasil; a intervenção ou a liquidação extrajudicial não prejudica os termos dos arts. 208 e 209 da Lei das Sociedades Anônimas, que norteiam a liquidação pelos órgãos da companhia ou a liquidação judicial.¹¹

No regime da intervenção, o Banco Central nomeia o interventor, que assume a gestão direta da instituição, suspendendo as suas atividades normais e destituindo os respectivos dirigentes. É uma medida administrativa de caráter cautelar, que objetiva evitar o agravamento das irregularidades cometidas ou da situação de risco patrimonial capaz de prejudicar os seus credores.

A intervenção, segundo a Lei 6.024/1974, art. 2º, será decretada quando se verificarem as seguintes anormalidades nos negócios sociais da instituição: a entidade sofrer prejuízo decorrente de má administração, que sujeite a riscos os seus credores; forem verificadas reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária, não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil, no uso das suas atribuições de fiscalização; na hipótese de ocorrer qualquer dos fatos mencionados nos arts. 1º e 2º, do Decreto-lei 7.661/1945,¹²

11. Luiz Tzirulnik, *Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras*, 2ª ed., p. 43.

12. "Art. 1º. Considera-se falido o comerciante que, sem relevante razão de direito, não paga no vencimento obrigação líquida, constante de título que legitime a ação executiva. Art. 2º Caracteriza-se, também, a falência, se o comerciante: I — executado, não paga, não deposita a importância, ou não nomeia bens à penhora, dentro do prazo legal; II — procede a liquidação precipitada, ou lança mão de meios ruinosos ou fraudulentos para realizar pagamentos; III — convoca credores e lhes propõe dilação, remissão de créditos ou cessão de bens; IV — realiza ou, por atos inequívocos, tenta realizar, com o fito de retardar pagamentos ou fraudar credores, negócios simulado, ou alienação de parte ou da totalidade do seu ativo a terceiro, credor ou não; V — transfere a terceiro o seu estabelecimento sem o consentimento de todos os credores, salvo se ficar com bens suficientes para solver o seu passivo; VI — dá garantia real a algum credor sem ficar com bens livres e desembaraçados equivalentes às suas dívidas, ou tenta essa

houver possibilidade de evitar a liquidação extrajudicial.

O art. 4º da Lei 6.024/1974 determina que o período da intervenção não excederá a 6 (seis) meses, o qual, por decisão do Banco Central, poderá ser prorrogado uma única vez, até o máximo de outros seis (6) meses.

Como se vê, a intervenção tem duração limitada no tempo e poderá, segundo o art. 7º da Lei 6.024,¹³ ser seguida da retomada das atividades normais da instituição, ou da decretação da sua liquidação extrajudicial ou da sua falência.

Assim, a intervenção é medida preventiva, de caráter transitório, visando reorganizar instituições financeiras irregulares ou à beira da insolvência, evitando sua quebra, com proveito para todos que com ela se relacionam.

Apesar de alguns autores¹⁴ salientarem que o escopo da intervenção administrativa encontra-se na preservação da empresa bancária, no atual sistema, dificilmente o instituto alcança tal objetivo, visto que sua instauração suspende a exigibilidade dos depósitos e das obrigações vencidas à época da decretação. Deste modo, observa Luiz Alfredo Paulin,¹⁵ "é muito pouco provável que os depositantes e investidores, depois de superada a crise que determinou a inter-

prática, revelada a intenção por atos inequívocos; VII — ausenta-se sem deixar representante para administrar o negócio, habilitado com recursos suficientes para pagar os credores; abandona o estabelecimento; oculta-se ou tenta ocultar-se, deixando furtivamente o seu domicílio."

13. "Art. 7º. A intervenção cessará: a) se os interessados, apresentando as necessárias condições de garantias, julgadas a critério do Banco Central do Brasil, tomarem a si o prosseguimento das atividades econômicas da empresa; b) quando, a critério do Banco Central do Brasil, a situação da entidade se houver normalizado; c) se decretada a liquidação extrajudicial, ou a falência da entidade."

14. Fábio Konder Comparato (*Ensaio e Pa-receres de Direito Empresarial*, p. 437) e Fábio Ulhoa Coelho (*Manual de Direito Comercial*, p. 403).

15. "Conceito de intervenção e liquidação extrajudicial", in *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional*, p. 134.

venção, voltem a manter negócios com a instituição”.

Francisco José de Siqueira¹⁶ acrescenta que o “tempo demonstrou que, no mais das vezes, a intervenção não gerava o desejado efeito de normalização dos negócios da empresa, visto que no curso do processo é paralisada sua atividade, em razão de notória dificuldade operacional”.

Já a liquidação extrajudicial é uma medida mais grave e definitiva. Destina-se a promover a extinção da empresa quando ocorrerem indícios de insolvência irrecuperável ou quando cometidas infrações às normas que regulam a atividade da instituição. Seu objetivo é promover a venda dos ativos existentes para pagamento dos credores, com devolução de eventual sobra aos controladores ou sua responsabilização pelo passivo a descoberto.

O art. 15 da Lei 6.024/1974 dispõe que a liquidação extrajudicial da instituição financeira será decretada, *ex-officio*: em razão de ocorrências que comprometam sua situação econômica ou financeira, especialmente quando deixar de satisfazer, com pontualidade, seus compromissos ou quando se caracterizar qualquer dos motivos que autorizem a declaração de falência; quando a administração violar gravemente as normas legais e estatutárias que disciplinam a atividade da instituição, bem como as determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições legais; quando a instituição sofrer prejuízo que sujeite a risco anormal seus credores quirografários; quando, cassada a autorização para funcionar, a instituição não iniciar, nos 90 (noventa) dias seguintes, sua liquidação ordinária, ou quando, iniciada esta, verificar o Banco Central do Brasil que a morosidade de sua administração pode acarretar prejuízos para os credores.

16. “O papel do Banco Central no processo de intervenção e liquidação extrajudicial”, in *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional*, p. 100.

O artigo prevê, ainda, que a liquidação será decretada a requerimento dos administradores da instituição, se o respectivo estatuto social lhes conferir esta competência, ou, no caso de intervenção, por proposta do interventor, expostos, circunstanciadamente os motivos justificadores da medida.

Decretada a liquidação extrajudicial, segundo o art. 18 da Lei 6.024/1974, ocasionará, de imediato: a suspensão das ações e execuções iniciadas sobre direitos e interesses relativos ao acervo da entidade liquidanda, não podendo ser intentadas quaisquer outras, enquanto durar a liquidação; o vencimento antecipado das obrigações da liquidanda; o não atendimento das cláusulas penais dos contratos unilaterais vencidos em virtude da decretação da liquidação extrajudicial; a não fluência de juros, mesmo que estipulados, contra a massa, enquanto não integralmente pago o passivo; a interrupção da prescrição relativa a obrigações de responsabilidade da instituição; e, por fim, a não reclamação de correção monetária de quaisquer dívidas passivas, nem de penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas.

De acordo com o art. 19 da Lei 6.024/1974, a intervenção cessará: se 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; por transformação em liquidação ordinária; com a aprovação das contas finais do liquidante e baixa no registro público competente; se decretada a falência da entidade.

Entretanto, segundo o relato de Luiz Tzirulnik, o curso do tempo veio mostrando que a intervenção, por si só, parecia não estar sendo suficiente para almejada normalização dos negócios das entidades financeiras em dificuldade, já que, na maioria das vezes, as suas atividades eram completamente suspensas.¹⁷

17. *Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras*, 2ª ed., p. 42.

Como alternativa ao regime de intervenção, o Estado, sob o propósito declarado de defender as finanças públicas, sobretudo o saneamento financeiro das instituições financeiras, instituiu o regime de administração especial temporária, cuja decretação não afeta o curso regular dos negócios nem o funcionamento normal da instituição.

3.1 Aplicação da Lei da Falência às instituições financeiras

Deve-se registrar por oportuno que a Lei 6.024/1974 não exclui a hipótese, no curso da liquidação extrajudicial, de decretação da falência, cuja possibilidade jurídica é assegurada na forma de seu art. 21, *b*, quando o ativo da instituição bancária não for suficiente para cobrir pelo menos a metade do valor dos créditos quirografários, ou quando houver fundados indícios da prática de crimes falimentares.

Nesse caso, porém, o requerimento de falência deve ser previamente autorizado pelo Banco Central, cabendo ao liquidante a providência de ajuizamento da ação, por sua condição de representante legal da massa, em juízo ou fora dele, conforme dispõe o art. 16 da Lei 6.024/1974.¹⁸

De parte os pressupostos da imponibilidade e dos chamados atos falimentares ou ruinosos, contidos em lei específica, assinala-se que os outros seis elencados pelo Decreto-lei 2.332/1987 dizem respeito à má gestão, quer eles se caracterizem por condutas conflitantes com as regras da política econômica ou financeira federais e com a legislação bancária, quer por causarem prejuízos à instituição e, conseqüentemente, a seus credores. E por eles são responsáveis os administradores.¹⁹

18. "Art. 16. A liquidação extrajudicial será executada por liquidante nomeado pelo Banco Central do Brasil, com amplos poderes de administração e liquidação, especialmente os de verificação e classificação dos créditos, podendo nomear e demitir funcionários, fixando-lhes os vencimentos, outorgar e cassar mandatos, propor ações e representar a massa em Juízo ou fora dele."

19. *Direito Bancário*, 5ª ed., p. 211.

Registra Nelson Abrão que "a decretação da falência poderá ser tomada como medida futura, sem eventual vínculo com o procedimento anterior, aberta a possibilidade da responsabilização dos administradores que malversaram o patrimônio e não souberam gerir a coisa, gerando grau de prejuízo, com dano indiscutível".²⁰

Dessa forma, as instituições financeiras, quando se encontram no exercício regular da atividade financeira, sujeitam-se à decretação da falência como qualquer outro empresário. Mas, se o Banco Central, explica Fábio Ulhoa Coelho, decreta a intervenção ou liquidação extrajudicial de certa instituição, esta não pode mais falir a pedido do credor. Nesses casos, a quebra somente pode se verificar a pedido do interventor (na intervenção) ou do liquidante (na liquidação extrajudicial), devidamente autorizados pelo Banco Central.²¹

4. Regime de Administração Especial Temporário — RAET

4.1 Conceito

O art. 1º do Decreto-lei 2.321/1987 dispõe que Banco Central poderá decretar regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais,²² autorizadas a funcionar nos termos da Lei 4.595/1964.

O RAET é uma espécie de intervenção que não interrompe e nem suspende as atividades normais da empresa, sendo seu principal efeito a perda do mandato dos dirigentes da instituição e sua substituição por um conselho diretor nomeado pelo Banco Central, com amplos poderes de gestão.

20. Ob. cit., p. 211.

21. *Curso de Direito Comercial*, 3ª ed., v. 3, p. 73.

22. Explica Nelson Abrão que as instituições públicas financeiras federais já se encontram normalmente sob a direção dos órgãos pertencentes à respectiva esfera, não havendo, pois, necessidade de qualquer intervenção de elemento estranho, processando-se *interna corporis* as medidas cabíveis (ob. cit., p. 207).

Sua duração é limitada no tempo e objetiva principalmente a adoção de medidas visando à retomada das atividades normais da instituição. Quando isso não é possível, pode vir a ser transformada em intervenção ou liquidação extrajudicial.

4.2 Aplicação e causas do RAET

O regime de administração temporária especial poderá ser decretado nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, autorizadas a funcionar nos termos da Lei 4.595, de 31.12.1964.

Por ser uma verdadeira ingerência estatal nas instituições financeiras privadas e nas estaduais, terá o regime de ser efetuado nos casos taxativamente enunciados em lei, o que exclui interpretação extensiva. Naturalmente, esses casos retratam fatos anormais, mas, presumivelmente, sanáveis, sem o que caberia diretamente a liquidação.

Dessa forma, o Banco Central poderá decretar regime de administração especial temporária, segundo o art. 1º do Decreto-lei 2.321/1987, quando nelas verificar:

- a) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal;
- b) existência de passivo a descoberto;
- c) descumprimento das normas referentes à conta de Reservas Bancárias mantida no Banco Central do Brasil;
- d) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores;
- e) ocorrência de qualquer das situações descritas no art. 2º da Lei 6.024, de 13.3.1974 (este art. 2º dispõe: "Far-se-á a intervenção quando se verificarem as seguintes anormalidades nos negócios sociais da instituição: I — a entidade sofrer prejuízo, decorrente de má administração, que sujeite a riscos os seus credores; II — forem verificadas reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil, no uso das suas atribuições de fiscalização; III — na hipótese de

ocorrer qualquer dos fatos mencionados nos arts. 1º e 2º, do Decreto-lei 7.661, de 21 de junho de 1945 (Lei de Falências), houver possibilidade de evitar a liquidação extrajudicial").

4.3 Efeitos

O art. 2º do Decreto-lei 2.321/1987 dispõe que a administração especial temporária não afetará o curso regular dos negócios da entidade nem seu normal funcionamento e produzirá, de imediato, a perda do mandato dos administradores e membros do conselho fiscal da instituição.

Não acarretando a decretação da administração especial temporária a interrupção das atividades da instituição financeira, como ocorria no regime da intervenção, ficam afastadas as conseqüências que esta última ocasionava, ou seja: a) a suspensão da exigibilidade das obrigações vencidas; b) suspensão da fluência do prazo das obrigações vencidas anteriormente contraídas; c) inexigibilidade dos depósitos já existentes à data de sua decretação.²³

Segundo Ivo Waisberg, o RAET propicia a tomada da administração pelo supervisor e seus nomeados sem interromper a atividade da empresa bancária e, por isso, sem provocar pânico. Por esse motivo, é um instrumento muito mais eficaz que a intervenção no cumprimento de sua função.²⁴

Para Haroldo Malheiros Duclerc Vercosa,²⁵ enquanto "um RAET está sendo processado, os clientes das instituições estão fazendo depósitos, sacando recursos de suas contas, aplicando e fazendo resgates em fundos por aquela administrados, tomando empréstimo sob diversas modalidades etc. Enfim, a empresa continua operan-

23. Nelson Abrão, ob. cit., p. 212.

24. *Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos*, p. 73.

25. "Notas sobre a responsabilidade dos administradores e do controlador de instituições financeiras sob o Regime de Administração Especial Temporária — RAET", *RDM* 104/96.

do normalmente, não existindo, durante aquele processo, credor insatisfeito”.

Assim, a instauração do regime especial não afeta o curso regular dos negócios da instituição financeira posta sob a administração temporária, a ser executada por um conselho diretor, o que constitui importante diferença em relação ao sistema da Lei 6.024/1974, que veda o funcionamento da instituição financeira sob intervenção extrajudicial.

É bem verdade que o instituto da intervenção é bem mais traumático, invasivo e prejudicial à instituição financeira e ao próprio sistema financeiro, sendo que o RAET veio amenizar, ou melhor, evitar os efeitos colaterais que sempre advieram da intervenção.

Entretanto, não se pode conceber que o RAET não provoque pânico no mercado, ou que evite a quebra da confiança popular.²⁶ Ora, o mercado financeiro é extremamente sensível a qualquer afirmação, boato ou ingerência, de modo geral, do Banco Central no sistema financeiro. Ao ser decretado o regime de administração especial, que é um processo público, pelo menos não foi criada uma espécie de “intervenção sigilosa”, haverá, sim, a quebra da confiança popular na instituição, bem como uma séria possibilidade de haver uma “corrida ao banco” para saque dos valores depositados pelo correntista, investidores receosos de uma eventual falência da instituição.²⁷

Para evitar isso, o Banco Central adota um dos dois sistemas: o de aquisição, pelo qual a instituição é adquirida por outro agente do mercado e o prejuízo é assumido por este ou pelo Estado; o segundo, é o modelo da cisão, pelo qual o banco é dividido na sua parte boa e na sua parte ruim. A boa é alienada, e a ruim, liquidada.

26. Ivo Waisberg, ob. cit., p. 73.

27. Ressalta-se que, ao contrário da intervenção, com o RAET não há a inexigibilidade dos depósitos, isto é, a impossibilidade de o público poupador efetuar saques.

Quanto à substituição dos antigos administradores e membros do conselho fiscal, este, atualmente, é o único efeito subsistente, perdendo eles não os seus mandatos, como impropriamente declara o Decreto-lei 2.321/1987, art. 2º, mas suas funções. Em seu lugar, ingressa um conselho diretor nomeado pelo Banco Central.

Desse modo, um dos principais efeitos do RAET é a perda do mandato dos administradores e membros do Conselho Fiscal da instituição e sua substituição por um conselho diretor nomeado pelo Banco Central, com amplos poderes de gestão, em um período limitado de tempo.

4.4 *Distinção entre RAET e intervenção extrajudicial*

Embora não mencionado expressamente, o Decreto-lei 2.321/1987 substituiu o regime da intervenção pelo da administração especial temporária, de vez que o processamento e os efeitos desta são diferentes.

Para Ivo Waisberg,²⁸ “o RAET, a exemplo da intervenção, é uma maneira de evitar a liquidação extrajudicial, tanto assim que o art. 14 prevê na alínea *d* a possibilidade de sua cessação pela decretação daquela. Os sistemas de procedimentos são similares. Qual a diferença principal? É que a decretação do RAET não interrompe a atividade da empresa. Assim, não ocorre a contradição apontada quanto a intervenção da quebra da confiança popular”.

Entretanto, Luiz Alfredo Paulin²⁹ entende que o Decreto-lei 2.321/1987 não teve o condão de revogar os dispositivos que trata a intervenção administrativa, pois, apesar de o Decreto-lei haver criado um regime mais racional para a reorganização bancária, a administração especial tempo-

28. *Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos*, p. 73.

29. “Conceito de intervenção e liquidação extrajudicial”, in *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional*, p. 135.

rária não é absolutamente incompatível com o regime anterior, de tal sorte não se havendo falar que este fora revogado.

A administração especial temporária não se confunde, em hipótese alguma, com a intervenção regulada pela Lei 6.024/1974, embora, por outro lado, possa evoluir para uma liquidação extrajudicial.

O fato de haver sido implementado um novo regime especial, com procedimento e efeitos diversos dos da intervenção administrativa, não fez com que esta desaparecesse do ordenamento jurídico. O RAET não substituiu nem completou a intervenção. São regimes distintos, com normas próprias, cabendo ao Banco Central optar pela adoção da intervenção ou da administração especial.

Ademais, o legislador fez questão de ressaltar que os institutos subsistem paralelamente, ao dispor, no art. 1º da Lei 9.447/1997, que a responsabilidade solidária dos controladores, prevista no regime de administração especial temporária, aplica-se também à intervenção administrativa.

Como efeito, destaca Francisco José de Siqueira,³⁰ “agora são três as modalidades de regime especial que podem ser impostas às instituições financeiras: a intervenção, a liquidação extrajudicial e a administração especial temporária”.

Mesmo sendo institutos independentes, paralelos, a intervenção e o RAET constituem medida transitória de natureza administrativa. Porém, diferenciam-se pelos seguintes aspectos:

I — na administração especial, assume a administração da instituição um conselho diretor, órgão colegiado; na intervenção, assume a administração um interventor, gestor único;³¹

II — na intervenção, o funcionamento normal da instituição é interrompido, suspendendo-se a exigibilidade dos depó-

sitos e das obrigações vencidas; na administração especial, a instituição financeira continua normalmente com as suas atividades;

III — na intervenção, os administradores e membros do conselho fiscal são suspensos de seus cargos, ao passo que, no regime especial, perdem a sua qualidade;

IV — com a decretação da administração especial temporária, fica o Banco Central autorizado a usar recursos da reserva monetária, na tentativa de recuperar econômica e financeiramente a instituição.

Importante salientar que o uso do termo “administração”, em lugar de intervenção, segundo Nelson Abrão,³² “demonstra uma certa compreensão do princípio fundamental hoje prevalecente no trato com as empresas em crise, isto é, do esforço na preservação das viáveis, mediante um novo gerenciamento, dado que a má administração tem sido detectada como principal causadora do descalabro econômico-financeiro. Destarte, a atuação estatal não é mais encarada como sendo de ordem punitiva e preparadora da fatal liquidação, mas recuperadora. Daí a garantir-se o resultado medeia grande distância, mas não se pode negar que se agiu com inteligência quando se procurou assegurar a continuidade da empresa e defender o complexo de interesse que ela concentra, via do instrumento encontrado pelo mais avançados sistemas jurídicos, que é a mudança de gestão”.

4.5 Administração

A administração especial temporária é sempre decretável pelo Banco Central, não se admitindo sequer a provocação pelos administradores da instituição.

Será executada por um conselho diretor, nomeado pelo Banco Central, com plenos poderes de gestão, constituído de tantos membros quantos julgados necessários para a condução dos negócios sociais.

30. “O papel do Banco Central...”, cit., p. 100.

31. Em ambos os casos, o conselho diretor e o interventor são nomeados pelo Banco Central.

32. *Direito Bancário*, 5ª ed., p. 210.

O art. 3º do Decreto-lei 2.321/1987 dispõe que o conselho diretor é investido de plenos poderes de gestão, com o objetivo de retomar as atividades normais da instituição e devendo adotar as providências tendentes a identificar e suprimir as causas que ensejaram o RAET, sem prejuízo do controle a que está sujeito na prática de atos que se caracterizem como de gestão ordinária.

Entretanto, dependerão de prévia e expressa autorização do Banco Central, segundo o § 3º do artigo citado anteriormente, os atos não caracterizados como de gestão ordinária impliquem disposição ou oneração do patrimônio da sociedade.

Ao conselho diretor competirá, com exclusividade, a convocação de assembléia geral com as mesmas prerrogativas atribuídas ao conselho de administração e à diretoria pela Lei de Sociedades Anônimas.

Seus membros assumirão, de imediato, as respectivas funções, independentemente da publicação do ato da nomeação, mediante termo lavrado no livro de atas da diretoria, com a transcrição do ato que houver decretado o regime de administração especial temporária e do que os tenha nomeado.

Ao assumir suas funções, incumbirá ao conselho diretor:

- a) eleger, dentre seus membros, o Presidente;
- b) estabelecer as atribuições e poderes de cada um de seus membros, bem como as matérias que serão objeto de deliberação colegiada;
- c) adotar as providências constantes dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 6.024, de 13.3.1974.³³

33. "Art. 9º. Ao assumir suas funções, o interventor: a) arrecadará, mediante termo, todos os livros da entidade e os documentos de interesse da administração; b) levantará o balanço geral e o inventário de todos os livros, documentos, dinheiro e demais bens da entidade, ainda que em poder de terceiros, a qualquer título. Parágrafo único. O termo de arrecadação, o balanço geral e o inventário, deverão ser assinados também pelos administradores em

Das decisões do conselho diretor, caberá recurso, sem efeito suspensivo, dentro de 10 (dez) dias da respectiva ciência, para o Banco Central, em única instância. O recurso será entregue mediante protocolo e será dirigido ao conselho diretor, que o informará e o encaminhará dentro de 5 (cinco) dias ao Banco Central.

Para Nelson Abrão, "mantém o decreto-lei o poder judicante, assegurado na lei anterior, do Banco Central, ao prescrever, no art. 6º, que, das decisões do conselho diretor, caberá recurso para o Banco Central, em única instância. Embora lacônico o dispositivo, quer-nos parecer que o recurso pode ser intentado tanto em referência às deliberações colegiadas do conselho quanto às individuais asseguradas no art. 5, b, do Decreto-lei 2.321/1987, de vez que é princípio assente em Direito que 'quem pode o mais, pode o menos'".³⁴

exercício no dia anterior ao da posse do interventor, os quais poderão apresentar, em separado, as declarações e observações que julgarem a bem dos seus interesses. Art. 10. Os ex-administradores da entidade deverão entregar ao interventor, dentro em cinco dias, contados da posse deste, declaração, assinada em conjunto por todos eles, de que conste a indicação: a) do nome, nacionalidade, estado civil e endereço dos administradores e membros do Conselho Fiscal, que estiverem em exercício nos últimos 12 meses anteriores à decretação da medida; b) dos mandatos que, porventura, tenham outorgado em nome da instituição, indicando o seu objeto, nome e endereço do mandatário; c) dos bens imóveis, assim como dos móveis, que não se encontrem no estabelecimento; d) da participação que, porventura, cada administrador ou membro do Conselho Fiscal tenha em outras sociedades, com a respectiva indicação. Art. 11. O interventor, dentro em sessenta (60) dias, contados de sua posse, prorrogável se necessário, apresentará ao Banco Central do Brasil relatório, que conterá: a) exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidades, e da situação econômico-financeira da instituição; b) indicação, devidamente comprovada, dos atos e omissões danosos que eventualmente tenha verificado; c) proposta justificada da adoção das providências que lhe pareçam convenientes à instituição. Parágrafo único. As disposições deste artigo não impedem que o interventor, antes da apresentação do relatório, proponha ao Banco Central do Brasil a adoção de qualquer providência que lhe pareça necessária e urgente."

34. *Direito Bancário*, cit., p. 213.

Deverá, ainda, o conselho diretor prestar contas ao Banco Central independentemente de qualquer exigência, no momento em que cessar o regime especial, ou, a qualquer tempo, quando solicitado.

Ressalta-se, por oportuno, que o conselho diretor poderá ser obrigado a prestar contas perante o Poder Judiciário, quando provocado por pessoa que tenha legitimidade para requerer a ação de prestação de contas, v.g., os ex-administradores ou ex-controladores insatisfeitos com as contas prestadas no Banco Central, os credores ou ao síndico, em caso de eventual falência da instituição, o que poderá acarretar a responsabilidade civil, e até criminal, dos administradores do regime especial, como se verá mais adiante.

O Decreto-lei prevê, ainda, no art. 8º, que poderá o Banco Central atribuir às pessoas jurídicas, com especialização na área, a administração especial temporária das instituições financeiras.

Comentando o mencionado artigo, Nelson Abrão afirma que esse artigo “contém um preceito suscetível de causar controvérsias (...) Porém, a impressão é de que se deseja confiar a administração da instituição em crise a outra ‘com especialização na área’ que esteja *in bonis*, ou seja, em condições normais de funcionamento. Ora, como se trata, no caso, de matéria de ingerência estatal, fica fácil compreender que tanto uma instituição pública com uma particular poderiam atender às determinações do poder controlador exercitado pelo Banco Central”.³⁵

É oportuno mencionar que o art. 8º da Lei 9.447/1997 (dispõe sobre a responsabilidade solidária de instituições submetidas aos regimes de que trata a Lei 6.024/1974 e o Decreto-lei 2.321/1987), expressamente prevê a possibilidade, nos casos de intervenção e liquidação extrajudicial, também, a critério do Banco Central do Brasil, a administração ser executada por

pessoa jurídica. Ademais, não há, no ordenamento pátrio, nenhuma lei que vede a administração de sociedades por pessoas jurídicas.

4.6 Tempo da administração

A duração da administração especial será fixada no ato que a decretar, podendo ser prorrogada, se absolutamente necessário, por período não superior ao primeiro.

O ato que decretar o regime de administração especial deverá fixar o prazo de sua duração, que poderá ser prorrogado por período não superior ao originário, se absolutamente necessário. Verifica-se que, diferentemente do que ocorria na intervenção, prevista por seis meses, prorrogáveis por outro tanto, não há prazo fixado em lei, ficando tanto o primitivo como a prorrogação, contanto que não exceda o primeiro, ao inteiro arbítrio do Banco Central, o que, se para alguns é considerado um bem, sob a alegação de atender às circunstâncias peculiares à situação da instituição administranda, pode redundar numa das maiores mazelas que maculam os procedimentos administrativos, ou seja, a maleabilidade dos prazos. Para agravar o casuísmo nesse particular, o Decreto-lei 2.321/1987 impõe, para prorrogação, o fato de ser “absolutamente necessária”, o que aumenta a dose de discricionariedade do Banco Central.³⁶

4.7 Recursos financeiros do Banco Central

O Banco Central, uma vez decretado o regime especial, como permite o art. 9º, do Decreto-lei 2.321/1987, pode utilizar recursos da Reserva Monetária para o saneamento econômico-financeiro da instituição em regime de administração especial temporária, à medida que isso for necessário. Tais recursos devem ter destinação específica para o pagamento do passivo da

35. Ob. cit., p. 213.

36. Nelson Abrão, ob. cit., p. 212.

instituição financeira, incumbindo ao Banco Central adotar as medidas necessárias à recuperação integral dos valores utilizados.

O parágrafo único, do mencionado artigo, permite, ainda que, não havendo recursos suficientes na conta da Reserva Monetária, o Banco Central os adiantará, devendo o valor de tais adiantamentos constar obrigatoriamente da proposta da lei orçamentária do exercício subsequente.

Isso se explica porque o art. 9º, parágrafo único do Decreto-lei 2.321/1987, é uma exceção ao princípio de que a Administração Pública deve ter autorização legislativa para efetuar gastos, pois o regime especial, diante da sensibilidade do mercado financeiro, não poderá esperar uma autorização legislativa para socorrer o sistema financeiro, o bem maior a ser protegido.

O uso da expressão "fica autorizado o Banco Central" é mero eufemismo, segundo Nelson Abrão, porquanto ela se consubstancia não em uma faculdade, mas em uma obrigação, pois não poderia aquela autarquia federal aplicar reservas em favor de uma e não de outra instituição, uma vez que a recuperação delas depende, fundamentalmente, da injeção de recursos financeiros alheios, a menos que a administração especial tivesse sido implantada por motivos de sanção disciplinar, o que raramente ocorre.³⁷

O princípio legal da cobertura do passivo das instituições financeiras pelo Banco Central remonta ao Decreto-lei 1.342, de 28.8.1974, que, alterando o art. 12 da Lei 5.143/1966 (reguladora da aplicação da receita líquida do imposto sobre operações financeiras na intervenção nos mercados de câmbio e títulos), prescreveu que a autarquia, mediante autorização do Conselho Monetário Nacional, em casos excepcionais, usasse recursos das reservas monetárias: a) na recomposição do patrimônio de instituições financeiras e de sociedades integrantes do sistema de distribuição no mercado de capitais, com o saneamento de

seus ativos e passivos; b) no pagamento total ou parcial do passivo de qualquer das instituições e sociedades referidas anteriormente, mediante as competentes cessões e transferências dos correspondentes créditos, direitos e ações, a serem efetivados pelos respectivos titulares do Banco Central.

O art. 10, do Decreto-lei 2.321/1987, estabelece que os valores sacados à conta da Reserva Monetária serão aplicados no pagamento de obrigações das instituições submetidas ao regime da administração especial Decreto-lei, mediante cessão e transferência dos correspondentes créditos, direitos e ações, a serem efetivadas pelos respectivos titulares ao Banco Central do Brasil, e serão garantidas, nos termos de contrato a ser firmado com a instituição beneficiária:

a) pela caução de notas promissórias, letras de câmbio, duplicatas, ações, debêntures, créditos hipotecários e pignoratícios, contratos de contas correntes devedoras com saldo devidamente reconhecido e títulos da dívida pública federal;

b) pela hipoteca legal, independentemente de especialização, que esse Decreto-lei concede ao Banco Central, dos imóveis pertencentes às instituições beneficiárias e por elas destinados à instalação de suas sedes e filiais;

c) pela hipoteca convencional de outros imóveis pertencentes às instituições beneficiárias ou a terceiros.

Os títulos, documentos e valores dados em caução considerar-se-ão transferidos, por tradição simbólica, à posse do Banco Central, desde que estejam relacionados e descritos em termo de tradição, lavrados em instrumento avulso, assinado pelas partes e copiado em livro especial para esse fim, aberto e rubricado pela autoridade competente do Banco Central.

Ademais, o Banco Central, quando entender necessário, poderá exigir a entrega dos títulos, documentos e valores caucionados e, quando recusada, mediante simples petição, acompanhada de certidão do

37. Ob. cit., p. 214.

termo de tradição, promover judicialmente a sua apreensão total ou parcial.

Insta dizer que as medidas de caráter jurídico, previstas no art. 10, do Decreto-lei 2.321/1987, não constituem garantia de que o Banco Central será satisfatoriamente ressarcido, tudo dependendo da situação em que a administranda tiver sido encontrada e da eficiência da nova gestão.

4.8 O destino da administração financeira

Após as providências administrativas, à vista de relatório ou de proposta do conselho diretor, o Banco Central do Brasil poderá:

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

b) propor a desapropriação,³⁸ por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, das ações do capital social da instituição, ficando o Poder Executivo autorizado a promover a desapropriação referida;³⁹

c) decretar a liquidação extrajudicial da instituição.

Assim, como providência de caráter preventivo, sem prejuízo da ulterior decretação do regime de intervenção, de liquidação extrajudicial ou de administração especial temporária, conforme a situação

38. Uma vez imitada na posse das ações, exercerá todos os direitos inerentes à condição de acionista, inclusive o de preferência, que poderá ceder, para subscrição de aumento de capital e o de votar, em assembléia geral, a redução ou elevação do capital social, o agrupamento ou o desdobramento de ações, a transformação, incorporação, fusão ou cisão da sociedade, e quaisquer outras medidas julgadas necessárias ao saneamento financeiro da sociedade e ao seu regular funcionamento.

39. Neste caso, a União Federal será, desde logo, imitada na posse das ações desapropriadas, mediante depósito de seu valor patrimonial, apurado em balanço levantado pelo conselho diretor, que terá por data base o dia da decretação da administração especial temporária.

vigente, poderá o Banco Central, visando a assegurar a normalidade da economia pública e a resguardar os interesses dos depositantes e investidores da instituição, determinar a capitalização da empresa, a transferência do controle acionário ou a reorganização societária.

4.9 Cessação

O regime de administração especial temporária cessará:

a) se a União Federal assumir o controle acionário da instituição, na forma do art. 11, *b*;

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

c) quando, a critério do Banco Central do Brasil, a situação da instituição se houver normalizado;

d) pela decretação da liquidação extrajudicial da instituição.

Para Nelson Abrão, "as hipóteses de cessão do regime especial previstas no dispositivo legal (Decreto-lei 2.321/1987), salvo a normalização da instituição, não esgotavam as situações que poderiam ocorrer. Em sendo inviáveis a assunção do controle acionário pela União, ou a transformação, incorporação, fusão, cisão ou transferência de controle acionário para terceiros, cair-se-ia numa indesejada *absentia legis*. Daí a razão da edição do Decreto-lei 2.327, de 24.4.1987, emendando o anterior, para autorizar o Banco Central a decretar a liquidação extrajudicial, acrescentando uma alínea ao art. 11 (letra *c*) e outra no art. 14 (letra *d*)".⁴⁰

Desta forma, após a decretação do RAET, deverá o Banco Central procurar sanear a instituição financeira submetida a esse regime, seja mediante a transferência do seu controle à União Federal, ou a terceiros, seja normalizando a situação que

40. Ob. cit., p. 215.

deu ensejo ao RAET, com a devolução da companhia aos seus controladores originais.

4.10 Responsabilidade dos administradores

Um aspecto relevante refere-se à responsabilidade civil solidária dos ex-administradores da instituição financeira e de todas as pessoas naturais ou jurídicas que, com ela, mantinham vínculo de controle.

O art. 15, do Decreto-lei 2.321/1987, dispõe que decretado o regime de administração especial temporária, respondem, solidariamente, com os ex-administradores da instituição, pelas obrigações por esta assumida, as pessoas naturais ou jurídicas que com ela mantinham vínculo de controle,⁴¹ independentemente da apuração de dolo ou culpa.

Ficou estabelecida a responsabilidade objetiva, ou seja, sua caracterização dispensa a presença do elemento subjetivo, bastando o dano.⁴²

41. Art. 15, § 1º. "Há vínculo de controle quando, alternativa ou cumulativamente, a instituição e as pessoas jurídicas mencionadas neste artigo estão sob controle comum; quando sejam, entre si, controladoras ou controladas, ou quando qualquer delas, diretamente ou através de sociedades por ela controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da instituição".

42. Adota a corrente subjetivista: Fábio Ulhoa Coelho ("A responsabilidade civil dos administradores de instituições financeiras", in *Aspectos Atuais do Direito do Mercado Financeiro e de Capitais*), Rubens Requião (*Curso de Direito Falimentar*, 17ª ed.); Waldirio Bulgarelli ("Responsabilidade dos administradores das companhias", in *Responsabilidade Civil*, pp. 407-448), Newton de Lucca ("A responsabilidade civil dos administradores das instituições financeiras", *RDM* 67/32-38). Comungam com a corrente objetivista: Wilson do Egito Coelho ("Da responsabilidade dos administradores das sociedades por ações em face da nova Lei e da Lei 6.024/1974", *RDM* 40/37-49), Francisco Siqueira ("Da responsabilidade civil dos administradores de instituições financeiras", *RDM* 68/31-49), Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa (*Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial*), dentre outros.

Entende Ivo Waisberg⁴³ que essa responsabilidade civil deve ser subjetiva, sob argumento de que: a regra geral, art. 159 do CC,⁴⁴ não foi excepcionada expressamente, não tendo sido instituída a responsabilidade objetiva; o administrador não aufere, em regra, o proveito do risco da atividade, não podendo, nem mesmo em tese, responder por ele; a pressão econômica exercida por meio da responsabilidade objetiva nesse não é eficaz; a responsabilidade subjetiva responde melhor ao objetivo da lei dentro do sistema de proteção ao estimular o zelo e a diligência na ação do administrador.

Em sugestão *de lege ferenda*, o citado Autor propõe que o administrador responda culposamente, mas com o ônus da prova invertido, e que a responsabilidade do controlador fosse apurada de forma separada daquela do administrador e, nesse caso, pudesse ser objetiva.⁴⁵

Entretanto, pelo que está disposto no art. 15 do Decreto-lei 2.327/1987, ficou estabelecida uma situação de responsabilidade objetiva, ou seja, sua caracterização dispensa a presença do elemento subjetivo bastando o dano, adotando-se a responsabilidade objetiva.

A responsabilidade objetiva no sistema financeiro tem como fundamento: a retirada da menção à culpa ou ao dolo da Lei 4.595/1964, depois ratificada pela Lei 6.024/1974; a revogação pela Lei 6.024/1974 do art. 1º da Lei 1.808/1953, que fornecia o padrão de conduta do diretor de banco; a existência de dois artigos na Lei 6.024/1974,⁴⁶ o que sugere dois modelos

43. *Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos*, pp. 61 e 150.

44. O trabalho do mencionado Autor foi publicado antes da entrada em vigor da Lei 10.406/2002.

45. Ob. cit., p. 151.

46. "Art. 39. Os administradores e membros do Conselho Fiscal de instituições financeiras responderão a qualquer tempo, salvo prescrição extintiva, pelos atos que tiverem praticado ou omissões em que houverem incorrido. Art. 40. Os administra-

de responsabilidade; dificuldade da prova da culpa do administrador pela vítima; e a aplicação da teoria do risco.

Para Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa,⁴⁷ a responsabilidade do administrador de instituições financeiras na Lei 6.024/1974 é objetiva, caracterizada pelo sistema da solidariedade, a tal ônus ficam, também, submetidos os controladores, independentemente de culpa, quando for estabelecida a administração especial temporária.

Lamenta o mencionado Autor⁴⁸ que a responsabilidade solidária do controlador, infelizmente, tenha ficado prevista apenas para tal tipo especial de intervenção (RAET) tendo o legislador perdido grande oportunidade para estendê-la, à intervenção e à liquidação extrajudicial da Lei 6.024/1974 e, também, à falência, o que caracteriza, além de tudo, um tratamento desigual para situações idênticas no fundo.

Um ponto importantíssimo, levantado por Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa,⁴⁹ não foi tratado pelo legislador, ao instituir a administração especial temporária: qual o regime de responsabilidade dos administradores nomeados pelo Banco Central?

O art. 3º do Decreto-lei 2.327/1987 dispõe que a administração especial temporária será executada por um conselho diretor, nomeado pelo Banco Central, com plenos poderes de gestão, constituído de tantos membros quantos julgados necessários para a condução dos negócios sociais. Prevê, ainda, no § 2º, que dependerão de prévia e expressa autorização do Banco Central os atos que, não caracterizados como de gestão ordinária, impliquem disposição ou oneração do patrimônio da sociedade.

Não é difícil imaginar a possibilidade do surgimento de prejuízo ou de seu agra-

dores de instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações por elas assumidas durante sua gestão, até que se cumpram.”

47. *Responsabilidade Civil Especial...*, cit., p. 72.

48. *Idem*.

49. *Idem*, p. 73.

vamento na empresa sob a administração especial temporária, causado, justamente, por um, alguns ou todos os membros do conselho diretor, cuja atuação, em certos casos, por ser isolada, conjunta, ou objeto de deliberação colegiada (art. 5º, b).⁵⁰

Para o mencionado Autor,⁵¹ a responsabilidade desses administradores pode tomar dois caminhos diferentes, conforme o destino da sociedade, ao final do processo de administração especial temporária.

O primeiro caso dá-se uma das três primeiras hipóteses do art. 14, do Decreto-lei 2.321/1987: assunção do controle acionário da empresa pela União: transformação, incorporação, fusão ou transferência de controle acionário; e levantamento da administração especial temporária quando a situação tiver se normalizado, a juízo do Banco Central.

A primeira das hipóteses acima deve conformar-se aos casos nos quais, segundo a nova Constituição Federal (art. 173, *caput*), o Estado possa explorar diretamente a atividade financeira: segurança nacional e relevante interesse público.⁵²

Em qualquer das situações mencionadas anteriormente, entende-se que os administradores especiais temporários têm sua responsabilidade regulada nos termos do art. 39, da Lei 6.024/1974 e o art. 158, da Lei de Sociedades Anônimas, ou seja, respondem, civilmente, pelos prejuízos que causarem, quando procederem com culpa ou dolo, dentro de suas atribuições ou poderes, ou quando agirem com violação da lei ou do estatuto. A apuração dessa responsabilidade será feita nos moldes da lei do anonimato. Essa orientação subentende

50. Lembre-se de que a instituição subordinada à administração especial temporária continua operando regularmente, assumindo direitos e obrigações no mercado, sendo uma possibilidade não muito remota o nascimento de danos para seus investidores, decorrentemente da atuação culposa dos administradores nomeados pelo Banco Central.

51. *Ob. cit.*, p. 73.

52. Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa, *ob. cit.*, p. 74.

a inexistência de passivo a descoberto na sociedade, ou sua inteira assunção por terceiro, sem perda para os investidores.

Outra será a situação, segundo Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa,⁵³ quando se configurar a convocação da administração especial temporária em liquidação extrajudicial, conforme estipula o art. 14, alínea *d* do Decreto-lei 2.321/1987, com a nova redação dada pelo art. 1º do Decreto-lei 2.327, de 24.4.1987. Neste caso, os administradores especiais temporários responderão segundo os termos dos arts. 39 e 40, da Lei 6.024/1974, pelos prejuízos nascidos em sua gestão, conforme visto acima. A liquidação extrajudicial, assim determinada, está pressupondo a caracterização de passivo a descoberto e a impossibilidade de negociação da sociedade.⁵⁴

Esse esquema de responsabilidade, voltado para os membros do conselho di-

53. *Idem*, *ibidem*.

54. Sugere o Autor que, em caso como esse, a comissão de inquérito anteriormente nomeada para apurar a responsabilidade dos antigos administradores deverá, se ainda não tiver encerrado seus trabalhos, estender sua investigação até a gestão dos administradores especiais temporários e responsabilizá-los pelos prejuízos surgidos nesta fase. Verificado terem nascido novos prejuízos na instituição sob administração especial temporária, originados na gestão do conselho diretor, deve a comissão de inquérito dar imediata notícia desse fato ao Banco Central do Brasil, a fim de ser requerida a indisponibilidade dos bens dos seus membros, objetivando o resguardo de sua responsabilidade solidária. Caso a Comissão de Inquérito já tenha terminado suas tarefas, ela deverá ser reativada pelo Banco Central do Brasil, com o fim específico de examinar a atuação dos administradores especiais temporários, inaugurando-se novo prazo para esse trabalho, na forma prevista na Lei 6.024/1974, art. 41, § 2º, dando-se a seqüência regular das atividades previstas naquele texto, até a elaboração do relatório final e sua anexação ao processo junto ao Judiciário. Isto deve ocorrer qualquer que seja o resultado da pesquisa, quanto à exigência ou inexistência de prejuízo no período da administração especial temporária, em atendimento ao princípio da unidade do inquérito e ao fornecimento de condições para o pleno atendimento, pelo Ministério Público, de suas funções no sentido da defesa dos interesses coletivos, dentro da nova ordem constitucional (ob. cit., p. 75).

retor das instituições sob a administração especial temporária encontra guarida, segundo pensa o Autor, no art. 19 do Decreto-lei 2.321/1987, ao dispor que a ela aplicam-se as disposições não colidentes da Lei 6.024/1974, especialmente as medidas acautelatórias e promotoras da responsabilidade dos ex-administradores.

Entretanto, outra hipótese de responsabilidade civil dever ser levantada: a possibilidade do próprio Banco Central ser civilmente responsável pelos atos de seus agentes.

Ora, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, dispõe que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso conta o responsável nos casos de dolo ou culpa.

No plano infraconstitucional, o art. 43, do novo Código Civil, dispõe que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por partes deste, culpa ou dolo.

Desta forma, se, durante o regime de administração especial temporário, algum agente do Banco Central causar dano à instituição financeira, ao mercado ou aos investidores, a Autarquia Federal deverá ser responsabilizada por atos de seus agentes.

5. Conclusão

Pela análise histórica do RAET, vislumbra-se que foi concebido para "estancar a sangria" que havia no sistema financeiro na década de 1980.

Com o passar dos tempos, o Estado passou a controlar mais as instituições financeiras, criando mecanismos de proteção.

Ultrapassada aquela euforia das "intervenções", principalmente entre 1987 e 1997, seria pertinente uma reavaliação do

RAET, fosse na forma de “intervenção”, causas e procedimentos, fosse na apuração da responsabilidade civil e criminal dos ex-administradores e ex-controladores, bem como as dos agentes do Banco Central e da própria Autarquia Federal.

Com um sistema financeiro aparentemente equilibrado (quem pode afirmar isso com maior precisão são os “economistas de plantão”) seria o momento ideal e tranquilo para uma rediscussão do RAET, para seu aprimoramento, de forma clara, aberta e democrática, e não da forma “eufórica” como foi criado.

6. Bibliografia

- ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 5ª ed., Saraiva, 1999.
- ALMEIDA, Amador Paes. *Curso de Falência e Concordata*. 17ª ed., Saraiva, 1999.
- ANDREZO, Andrea Fernandes, e LIMA, Iran Siqueira. *Mercado Financeiro*. São Paulo, Pioneira, 2000.
- BARRETO, Lauro Muniz. *Questões de Direito Bancário*. v. 1, São Paulo, Max Limonad, 1970.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. v. 3, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2002.
- LUNDBERG, Eduardo Luiz. “Rede de proteção e saneamento do sistema bancário”, in *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional — 25 Anos da Lei 6.404/1974*. São Paulo, Texto Novo, 1999.
- MELLAGI Filho, Armando. *Mercado Financeiro e de Capitais*. 2ª ed., São Paulo, Atlas, 1995.
- PAULIN, Luiz Alfredo. “Conceito de intervenção e liquidação extrajudicial”, in *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional*. São Paulo, Textonovo, 1999.
- REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Falimentar*. 17ª. ed., Saraiva, 1998.
- SIQUEIRA, Francisco José de. “Instituições financeiras: regimes especiais no Direito brasileiro”, *Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem* 12/44-71, São Paulo.
- _____. “O papel do Banco Central no processo de intervenção e liquidação extrajudicial”, in *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional*. São Paulo, Textonovo, 1999.
- TZIRULNIK, Luiz. *Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras*. 2ª ed., São Paulo, Ed. RT, 2000.
- VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial*. São Paulo, Ed. RT, 1993.
- _____. “Notas sobre a responsabilidade civil dos administradores e do controlador de instituições financeiras sob o Regime de Administração Especial Temporária — RAET”, *RDM* 104/95-99, São Paulo.
- WAISBERG, Ivo. *Responsabilidade Civil dos Administradores de Bancos Comerciais*. São Paulo, Ed. RT, 2002.