

Este material foi adaptado pelo laboratório de acessibilidade da universidade federal do rio grande do norte, em conformidade com a lei 9.610 de 19/02/1998, capítulo IV, artigo 46. Permitindo o uso apenas para fins educacionais de pessoas com deficiência visual. Não podendo ser reproduzido, modificado e utilizado com fins comerciais.

Revisado por: Ellen dos Santos Alves de Melo
Natal, setembro de 2018.

COELHO, Fábio Ulhoa. Liquidação extrajudicial de instituições financeiras. In_____. **Novo manual de direito comercial: direito de empresa.** 29. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. cap.31, p. 474-383.

Página 374

Capítulo 31

LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Página 375

1. INTRODUÇÃO

Na forma prevista pela Lei 6.024/74 (LILE), as instituições financeiras estão sujeitas a um regime de execução concursal de natureza extrajudicial.

O regime de execução concursal extrajudicial não exclui em caráter absoluto a falência das instituições financeiras que, em determinadas hipóteses, pode ser decretada. Assim, se a instituição financeira não estiver sob liquidação extrajudicial ou sob intervenção decretada pelo Banco Central, ela poderá ter a sua falência decretada judicialmente nas mesmas condições previstas para os demais exercentes de atividade empresarial. Quando houver impontualidade injustificada ou prática de ato de falência de sua parte, poderão os credores requerer a decretação da quebra. Além disso, estando sob o regime de liquidação extrajudicial ou intervenção, o Banco Central deve autorizar o oferecimento de pedido judicial da falência da instituição, que será feito, respectivamente, pelo liquidante ou pelo interventor, nos casos delineados pela lei (LILE, arts. 21, b, e 12, d).

Convivem, dessa forma, os dois regimes. A execução concursal do patrimônio da instituição financeira devedora será feita, conforme o caso, ou pela falência, segundo os preceitos da LF ou pela liquidação extrajudicial, de acordo com a LILE.

Não há, conforme alguns doutrinadores pretenderam inicialmente, qualquer inconstitucionalidade nesta sistemática criada pelo legislador. A existência da

liquidação extrajudicial não importa inobservância do preceito constitucional que impede à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5.º, XXXV), na medida em que os atos administrativos praticados, seja pelo Banco Central, seja pelos seus agentes, estão sujeitos ao controle jurisdicional.

A liquidação extrajudicial também não exclui a liquidação ordinária disciplinada pelos arts. 208 a 218 da LSA.

Página 376

Este é o procedimento destinado à realização do ativo e pagamento do passivo da instituição financeira dissolvida de pleno direito ou por decisão judicial (LSA, art. 206,1 e II), ao passo que a liquidação extrajudicial é modalidade de execução concursal.

As instituições financeiras federais não estão sujeitas à liquidação extrajudicial, uma vez que a União, na qualidade de controladora dessas sociedades, deve proceder à sua liquidação ordinária, sempre que entender conveniente o encerramento das atividades por elas desenvolvidas.

Por fim, registre-se que o mesmo regime de liquidação extrajudicial previsto para as instituições financeiras é também estendido às sociedades integrantes do sistema de distribuição de títulos ou valores mobiliários, às sociedades corretoras (LILE, art. 52), seguradoras, de capitalização, às entidades de previdência privada (Lei 10.190/2001, art. 3.º) e às sociedades arrendadoras que tenham por objeto exclusivo a exploração de leasing.

2. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

O Banco Central é o órgão da administração indireta federal competente para a decretação da liquidação extrajudicial de instituições financeiras. Esta é modalidade de ato administrativo vinculado, de sorte que apenas nas hipóteses elencadas pela lei pode aquela autarquia decretá-la.

Entre as causas que autorizam a liquidação extrajudicial, é possível discernir dois grupos.

Um está relacionado diretamente com os fundamentos da execução concursal (a justiça do tratamento paritário dos credores diante da insolvência patrimonial do devedor) e compreende as hipóteses das alíneas ate do inc. I do art. 15 da LILE: comprometimento da situação econômica ou financeira, especialmente a

impontualidade ou a prática de ato de falência, e prejuízo que sujeite os credores quirografários a risco anormal.

O outro grupo de causas autorizadoras da liquidação extrajudicial representa não um expediente para o tratamento isonômico dos credores, mas uma verdadeira sanção administrativa a cargo das autoridades monetárias. São deste grupo as causas das alíneas b e d do art. 15,1, da LILE: violação grave das normas legais ou estatutárias ou das determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central ou o atraso superior a 90 dias para o início da liquidação ordinária, bem como sua morosidade, após a cassação da autorização para funcionar.

Página 377

Desta forma, a liquidação extrajudicial ganha um perfil ambíguo, podendo ser utilizada como medida de coibição às infrações dos administradores de uma instituição financeira, mesmo que esta se encontre absolutamente solvável.

A liquidação extrajudicial também pode ser decretada pelo Banco Central a pedido da própria instituição, representada pelos seus administradores devidamente autorizados pelo estatuto, ou pelo interventor, quando estiver aquela sob o regime de intervenção.

A decretação da liquidação extrajudicial importa a suspensão das ações e execuções judiciais existentes e na proibição de ajuizamento de novas ações (LILE, art. 18, a). Afasta-se, assim, a possibilidade de decretação da falência da instituição liquidanda. Por outro lado, há o vencimento antecipado e interrompe-se o curso da prescrição de todas as obrigações de que seja devedora a liquidanda (LILE, art. 18, b e e). Finalmente, o ato de decretação torna inexigível a cláusula penal dos contratos unilaterais antecipadamente vencidos, os juros posteriores à decretação (enquanto não for pago integralmente o passivo), bem como as penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas (LILE, art. 18, c, d e f).

A correção monetária é devida sobre a totalidade das obrigações da instituição em liquidação (Dec.-lei 1.477/76, art. 1.º).

A liquidação extrajudicial desenvolve-se sob o comando do liquidante nomeado pelo Banco Central, a quem a lei reserva amplos poderes de administração. Trata-se do órgão da pessoa jurídica liquidanda responsável pela manifestação de sua vontade e, neste sentido, cabe-lhe verificar e classificar os créditos, contratar e demitir funcionários, fixar-lhes os vencimentos, outorgar e

cassar mandato, representar a sociedade em juízo e, enfim, praticar todos os atos jurídicos em nome da entidade relacionados à liquidação. Para ultimar os negócios pendentes ou para onerar ou alienar bens, necessita o liquidante de prévia e expressa autorização do Banco Central.

O liquidante é investido em suas funções por meio de termo de posse lavrado no livro “diário” da instituição financeira, e deve proceder à imediata arrecadação, por termo, de todos os livros e documentos de interesse para a administração da massa, bem como determinar o levantamento de balanço geral e inventário de todos os livros, documentos, dinheiro e bens.

Os administradores em exercício quando da decretação da liquidação devem assinar, também, o termo de arrecadação, o balanço geral e o inventário, cabendo-lhes, ainda, a prestação de informações gerais atinentes à administração, patrimônio e mandatos da instituição (LILE, art. 10).

Página 378

Nos 60 dias seguintes à sua posse, o liquidante apresentará ao Banco Central um relatório contendo: a) exame da escrituração, da aplicação dos fundos e disponibilidade e da situação econômico-financeira da instituição; b) atos e omissões danosos eventualmente ocorridos, com a correspondente comprovação; c) adoção de medidas convenientes à liquidanda, devidamente justificadas (LILE, art. 11). O prazo para a entrega do relatório poderá ser prorrogado pelo Banco Central.

Ao receber o relatório, o Banco Central autorizará ou a continuidade da liquidação ou o requerimento da falência. Esta última alternativa deve ser adotada se o ativo não for suficiente para o pagamento de pelo menos metade do passivo quirografário ou se houver indícios de crime falimentar (LILE, art. 21, b).

Autorizada a continuação da liquidação, o liquidante, por meio de um aviso no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, convocará os credores a habilitarem os seus créditos. Os credores por depósito ou por letras de câmbio de aceite da instituição financeira estão dispensados de habilitação. É o próprio liquidante que decide sobre a admissão e classificação dos créditos, cabendo desta decisão recurso ao Banco Central. Julgados os créditos, o liquidante organizará o quadro geral de credores, dando-lhe publicidade juntamente com o balanço geral.

No prazo de 10 dias da divulgação do quadro geral de credores, poderão os interessados oferecer impugnação a ser encaminhada e decidida pelo Banco

Central. Quando este julgar os recursos e as impugnações, o liquidante publicará novamente o quadro geral, com as eventuais alterações. Os habilitantes que não se sentirem satisfeitos com a decisão administrativa poderão, nos 30 dias seguintes à publicação da versão definitiva do quadro geral de credores, dar continuidade às ações que se encontravam suspensas ou propor as que couberem. O liquidante, sendo cientificado da lide, reservará recursos para a eventualidade de reconhecimento judicial do crédito (LILE, art. 27).

A venda dos bens do ativo da instituição será feita por meio de licitação realizada pelo liquidante, sendo necessária a prévia e expressa autorização do Banco Central. A venda pode ser feita a qualquer tempo, independentemente do procedimento de verificação dos créditos (LILE, art. 16, § 1.º). A realização do ativo por forma diversa só é cabível no resguardo da economia pública, da poupança privada ou da segurança nacional, mediante prévia e expressa autorização do Banco Central (LILE, art. 31).

À liquidação extrajudicial aplica-se subsidiariamente o disposto na Lei de Falências, equiparando-se o liquidante ao administrador judicial, e o Banco

Página 379

Central ao juiz (LILE, art. 34). Com base neste dispositivo, inclusive, é que se tem entendido como indispensável a intervenção do Ministério Público nas ações em que for parte ou interessada uma instituição financeira em liquidação. Por outro lado, os negócios praticados pela instituição passíveis de enquadramento nos arts. 129 e 130 da LF poderão ser objeto de ação revocatória para declaração da ineficácia dos atos de burla à lei. A ação revocatória será proposta pelo liquidante perante o juiz a quem caberia processar e julgar a falência da instituição financeira em liquidação (LILE, art. 35).

2. REORGANIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

A liquidação extrajudicial determina a extinção da personalidade jurídica da instituição financeira e, quase sempre, importa a cessação da atividade econômica por ela desenvolvida, com prejuízos aos seus empregados, consumidores e à própria comunidade. Assim, quando possível, a liquidação deve ser evitada. Dentro deste contexto, o legislador colocou à disposição das autoridades monetárias dois instrumentos que visam precisamente à reorganização da instituição financeira. São eles a intervenção (LILE, arts. 2.º a 14) e o regime de administração especial

temporária (RAET) (Decreto-Lei 2.321/87). Ambos os instrumentos têm o mesmo objetivo, ou seja, possibilitar a recuperação econômico-financeira e a reorganização da instituição financeira, evitando-se sua liquidação extrajudicial.

Diferenciam-se a intervenção e o RAET nos seguintes aspectos: a) quanto às causas que autorizam a decretação pelo Banco Central; b) quanto aos efeitos; c) quanto ao prazo de duração; d) quanto ao agente.

No tocante às causas, a intervenção pode ser decretada quando ocorrer prejuízo decorrente de má administração que sujeite os seus credores a risco (LILE, art. 2.º, I), ou infrações reiteradas à legislação bancária (inc. II), ou, ainda, impontualidade injustificada ou ato de falência, se for possível evitar-se a liquidação extrajudicial (inc. III) .Já o RAET pode ser decretado nestas três hipóteses e, mais, nas seguintes: existência de passivo a descoberto, gestão temerária ou fraudulenta, prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei e, finalmente, a desobediência às normas referentes à conta de reservas bancárias (Decreto-Lei 2.321/87, art. 1.º).

Como se percebe, no tocante a este critério de diferenciação, o RAET é mais abrangente. Note-se, também, a utilização de instituto primordialmente destinado à recuperação econômica e financeira da entidade devedora como uma medida sancionadora em vista do descumprimento de normas administrativas.

Página 380

Referentemente aos efeitos, a intervenção produz a suspensão da exigibilidade das obrigações vencidas e da fluência do prazo das vincendas contraídas antes de sua decretação, bem como a inexigibilidade dos depósitos (L1LE, art. 6.º). Nenhum dos credores existentes na data da intervenção poderá, portanto, exigir o seu crédito, devendo aguardar o término desta ou eventual decisão do Banco Central. Não poderá, por outro lado, requerer a falência da instituição financeira. Os credores posteriores à intervenção, por seu turno, podem exercer os direitos emergentes do título que possuírem. A intervenção também implica a suspensão do mandato dos administradores, membros do Conselho Fiscal e demais órgãos estatutários (LILE, art. 50).

Por sua vez, o RAET não afeta o curso regular dos negócios nem o normal funcionamento da instituição financeira, reduzindo-se os seus efeitos à perda do mandato dos administradores e membros do Conselho Fiscal (Decreto-Lei 2,321/87,

art. 2.º). Os credores, incluindo aqueles por contrato de depósito, exercem os respectivos direitos sem qualquer limitação, podendo ajuizar ações e execuções judiciais, ou, mesmo, requerer a falência da instituição financeira devedora.

Estas diferenças devem servir de critério para a autoridade administrativa optar pela intervenção ou pelo RAET. Quando a recuperação e reorganização da instituição financeira pode ocorrer sem maiores prejuízos para os seus credores, o Banco Central deve preferir o RAET à intervenção.

Em relação à diferença pertinente ao prazo de duração, prevê a lei que a intervenção não será superior a 6 meses, podendo ser prorrogada, uma única vez, por até 6 meses (LILE, art. 4.º), enquanto o RAET tem o prazo determinado pela autoridade administrativa, podendo ser prorrogado por período não superior, se absolutamente necessário (Decreto-Lei 2.321/87, art. 1.º, parágrafo único).

Por fim, a intervenção é executada por um interventor (LILE, art. 5.º) e o RAET por um conselho diretor (Decreto-Lei 2.321/87, art. 3.º). Ambos são nomeados pelo Banco Central, e, com o termo de posse lavrado nos livros da instituição financeira, passam a exercer a representação legal desta, com plenos poderes de gestão. O número de membros do conselho diretor é definido em função do necessário à condução dos negócios sociais.

A intervenção e o RAET cessam quando é decretada a falência ou a liquidação extrajudicial da instituição financeira ou quando esta se reorganiza (inclusive por meio da cisão, fusão, incorporação, venda ou desapropriação do controle acionário), restabelecendo-se a normalidade de sua situação econômico-financeira.

Página 381

3. RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES

O legislador estabelece um regime próprio de apuração e efetivação de responsabilidade civil dos administradores das instituições financeiras pelos danos que lhe causam.

A doutrina, por vezes, considera que o tratamento reservado pela lei aos administradores de instituições financeiras acaba por equipará-los aos acionistas diretores das sociedades em comandita por ações (que respondem subsidiária e ilimitadamente pelas obrigações sociais referentes à sua gestão). Em outras

ocasiões, discute se o regime próprio instituiu hipótese de responsabilidade objetiva (independente de culpa) ou subjetiva.

Mas, a rigor, o administrador de instituição financeira tem responsabilidade civil de natureza e extensão idêntica à atribuída ao administrador de qualquer outra sociedade anônima. Apenas se diferencia o regime específico de responsabilização no que diz respeito à apuração e efetivação. Assim, o administrador da instituição financeira responde pelos danos que causar à pessoa jurídica em decorrência do descumprimento dos deveres legais (LSA, arts. 153 a 157), ou seja, pelos prejuízos decorrentes de má administração.

Claro está que a responsabilidade decorre de ato próprio dele, administrador. Não criou o legislador nenhuma outra figura de responsabilidade subsidiária. Por esta razão, a responsabilização do administrador de instituição financeira encontra seus limites no montante do prejuízo causado (LILE, art. 40, parágrafo único).

Assim, se em função de ato omissivo ou comissivo de má administração, o administrador de instituição financeira causar danos a esta, estará obrigado a indenizá-los. Encontra-se, desta forma, na mesmíssima situação do diretor de uma companhia com outro objeto social que, por administrá-la mal, acarreta dano à sociedade.

A diferença reside, como dito, nos meios legais de apuração e efetivação da responsabilidade. Na companhia não financeira, se os acionistas concluem que determinado administrador não está desenvolvendo a sua função com a competência necessária, devem substituí-lo pela forma apropriada e, em assembléia, deliberar pela responsabilização. Caberá aos demais administradores reunirem os elementos comprobatórios daquele fato para a devida ação judicial de responsabilidade civil, podendo os acionistas, na forma da lei, atuar como substitutos processuais da sociedade.

Quando, no entanto, se trata de instituição financeira em liquidação extra-judicial, sob intervenção ou em RAET, o legislador estabeleceu uma sistemática diversa para a apuração e efetivação da responsabilidade civil dos administradores.

Página 382

Inicialmente, esta sistemática prevê a instauração de um inquérito no âmbito do Banco Central para investigar se a pessoa jurídica financeira sofreu ou não prejuízo em decorrência de má administração e, em caso afirmativo, quais os

responsáveis. Prevê também que todos os bens dos administradores ficam indisponíveis. Com tais determinações, criou o legislador apenas mecanismos que tomam mais eficaz a responsabilização dos administradores.

Tanto é assim que as medidas previstas no regime especial simplesmente se desconstituem caso a ação judicial de responsabilidade civil não é proposta dentro do prazo fixado na lei. Mas, apenas a medida excepcional destinada a garantir a efetividade da responsabilização deixa de existir, permanecendo incólume a possibilidade de se responsabilizar o administrador enquanto não prescrita a ação.

Se o inquérito instaurado pelo Banco Central concluir pela inexistência de prejuízo, ele será arquivado naquela autarquia, ou, se houver falência em curso, remetido ao juiz para apensamento aos autos deste processo. Se concluir pela existência de prejuízo, será remetido ao juiz competente de acordo com a legislação falimentar. Claro está que a conclusão do inquérito, por si só, não é suficiente para se condenar o administrador em indenizar a instituição financeira. É necessária a ação judicial de responsabilidade civil. Para esta finalidade, o inquérito concluído no Banco Central e encaminhado ao juiz é remetido ao Ministério Público, a quem a lei atribui legitimidade ativa para a ação de indenização. Contudo, se a ação não for proposta em 30 dias, o Ministério Público perde a iniciativa, e, se nenhum credor a propuser nos 15 dias seguintes, cessa a indisponibilidade dos bens do administrador. Ou seja, ele poderá, ainda, ser responsabilizado, mas bens de seu patrimônio somente serão atingidos em execução judicial após a ação de conhecimento. Além do mais, a sua responsabilização somente poderá ser promovida na forma prevista pela lei em relação aos administradores em geral (LSA, arts. 158 e 159).

Em princípio, a indisponibilidade dos bens atinge todas as pessoas que, nos 12 meses anteriores à decretação, se encontravam no exercício da função de administrador da instituição financeira, o que compreende os diretores e membros do Conselho de Administração. Para que os membros do Conselho Fiscal tenham os seus bens indisponíveis, é necessária a aprovação do Conselho Monetário Nacional, por proposta do Banco Central (L1LE, art. 36). Se o inquérito concluir pela responsabilização de administradores cujos bens não se encontram indisponíveis (é o caso, por exemplo, daqueles que exerceram o cargo de diretor há mais de 12 meses antes da decretação), caberá ao Ministério Público requerer, em juízo, nos 8 dias seguintes ao recebimento daquele, o arresto dos respectivos bens.

Também este se levanta se a ação de responsabilidade civil não for intentada no prazo da lei.

O controlador da instituição financeira responde solidariamente com o administrador nos casos de liquidação extrajudicial, intervenção ou regime de administração especial temporária (Decreto-Lei 2.321/87, art. 15; Lei 9.447/97, art. 1.º). Aqui também não se trata de responsabilidade subsidiária e ilimitada por atos da sociedade, conforme podem, à primeira vista, dar a entender os dispositivos em questão. Na verdade, o controlador, independentemente de culpa em relação ao ato danoso praticado pelo administrador, responde solidariamente pela respectiva indenização. O vínculo de solidariedade não aproxima o controlador e as obrigações sociais, mas este e o administrador responsável pelos atos danosos. Não é necessária a prova de ter o controlador agido com culpa, mas é necessária a de que o administrador agiu assim, administrando mal a instituição. Sem culpa deste último, não responde nem ele, nem o controlador.