

## **A NORMA BANCÁRIA BRASILEIRA: COMO É CRIADA, MODIFICADA E IMPLEMENTADA**

*The brazilian law bank: how is created, modified and implemented*

por Mauro Rezende Miranda<sup>1</sup>

**Resumo:** o texto abordará como a legislação bancária brasileira, de cunho nitidamente técnico, é formulada pelos órgãos competentes, aperfeiçoada e implementada internamente, pelas instituições financeiras, em seu dia a dia operacional. Descrevendo as diferentes espécies de normativos, as instituições envolvidas e o processo de criação e gestão deste ordenamento jurídico. Concluindo, o presente artigo demonstrará que esta normatização é fruto de um entendimento, com participação ativa das instituições financeiras, públicas e privadas, junto à autoridade monetária e resulta, via de regra, na defesa dos interesses privados e públicos de forma equilibrada.

**Palavras-chave:** Banco Central; Sistema Financeiro Nacional; legislação bancária.

**Abstract:** *text discusses how the Brazilian banking law of nature clearly technical, is formulated by the competent bodies, perfected and implemented internally by financial institutions in their day to day operations. Describing the different kinds of normative institutions involved and the process of creation and management of this law. In conclusion, this article will demonstrate that this regulation is the result of an understanding with active participation of financial institutions, public and private, by the monetary authority and results, as a rule, in the defense of private and public interests in a balanced way.*

**Keywords:** *Central Bank; National Financial System; banking legislation.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O sistema financeiro brasileiro, uma visão geral. 3. Os vários diplomas legais emanados da autoridade monetária. 4. O processo de elaboração e aperfeiçoamento das normas. 5. A adaptação das instituições às modificações normativas. 4. Conclusões. Bibliografia. Glossário.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Economia. Consultor Interno - Caixa Econômica Federal. Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília. Aluno do Curso de Direito das Faculdades Integradas Promove de Brasília.

## 1 Introdução

O sistema bancário brasileiro está na última etapa evolutiva que um sistema financeiro pode alcançar, segundo CHICK (1992), e necessita de uma detalhada normatização, tecnicamente complexa, pela sua característica multidisciplinar, que respalde seu funcionamento, segurança e fiscalização. O estudo deste ordenamento é necessário e, ao mesmo tempo raro, dentro da literatura disponível. O objetivo é averiguar as características e peculiaridades desta legislação, de natureza diferente do resto do ordenamento brasileiro. Esta legislação não emana autocraticamente do Estado e sim de um entendimento entre Governo, representado pelo Banco Central, e instituições financeiras públicas e privadas, seguindo uma racionalidade econômica e financeira que norteia os dispositivos legais, possuindo uma lógica peculiar (FREITAS, 2000).

Para explicar este processo complexo, aparentemente ininteligível para pessoas “de fora do sistema”, o texto inicia com a descrição das diferentes instituições envolvidas, com um panorama da estrutura do sistema financeiro brasileiro. Em seguida, uma descrição dos diferentes dispositivos legais oriundos do Banco Central. Depois é descrito o processo de elaboração e aperfeiçoamento dos normativos e, finalmente, como as instituições financeiras se adaptam às mudanças das regras, modificando suas rotinas operacionais. Ao longo do texto é mencionado o dilema entre o interesse público e os interesses do sistema financeiro, que na maior parte das ocasiões, paradoxalmente, convergem (CORAZZA, 2005).

## 2 O sistema financeiro brasileiro, uma visão geral

Para evitar alguma confusão relativa à nomenclatura afeta ao sistema financeiro e nivelar conceitos, ao longo deste artigo, deve ser utilizada uma terminologia oriunda do próprio jargão deste setor. O Sistema Financeiro Nacional não deve ser confundido com o mercado de capitais. O primeiro é composto por empresas que existem para realizar empréstimos e financiamentos, obtendo sua remuneração de juros e serviços financeiros. O mercado de capitais, também conhecido como de renda variável, é composto pela Bolsa de Valores de São Paulo - BOVESPA, a única bolsa brasileira, as corretoras e as distribuidoras de títulos e valores mobiliários e investidores, tanto pessoas físicas quanto investidores institucionais, como seguradoras, fundos de pensão e fundos de renda variável. A principal atividade deste segmento é a transação de participações acionárias, não da cobrança de juros e sua instituição normatizadora e fiscalizadora é a Comissão de Valores Mobiliários – CVM. Mais detalhes sobre este segmento fugiria ao escopo deste texto. Outro mercado peculiar é o de seguros, composto pelas corretoras, seguradoras, Instituto de Resseguros do Brasil e pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP. Sua finalidade é a realização de operações de seguro, não empresta recursos, nem faz parte do Sistema Financeiro estrito senso.

O Sistema Financeiro Nacional pode ser dividido nos segmentos monetário e não monetário. O Sistema Financeiro não monetário foi criado para financiamentos imobiliários, subdividindo-se em Sistema Financeiro da Habitação - SFH e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE. Sua principal característica é o reajuste dos valores financiados e das prestações cobradas por um índice de inflação, transformando os recursos do sistema em “padrões monetários”, isto é, uma forma de moeda automaticamente reajustada, o que é legalmente vedado no Sistema Financeiro Monetário é composto por bancos, sociedades de crédito, financiamento e investimento, conhecidas como financeiras, sociedades de arrendamento mercantil, que tratam de operações de *leasing*, sociedades de recepção de títulos de crédito, as *factoring*. O objetivo dessas empresas é a realização de empréstimos e financiamentos mediante o recebimento de juros, bem como vários serviços de cobrança e pagamento, prestados à sociedade, e remunerados pelos pagadores, empresas comerciais e Governo. As principais empresas deste segmento são os bancos, são as firmas mais fiscalizadas, alvo da maior parte da legislação e as únicas que podem apresentar risco sistêmico. Os bancos se subdividem pelo tamanho e finalidade. São bancos de negócios

**CURSO DE DIREITO**

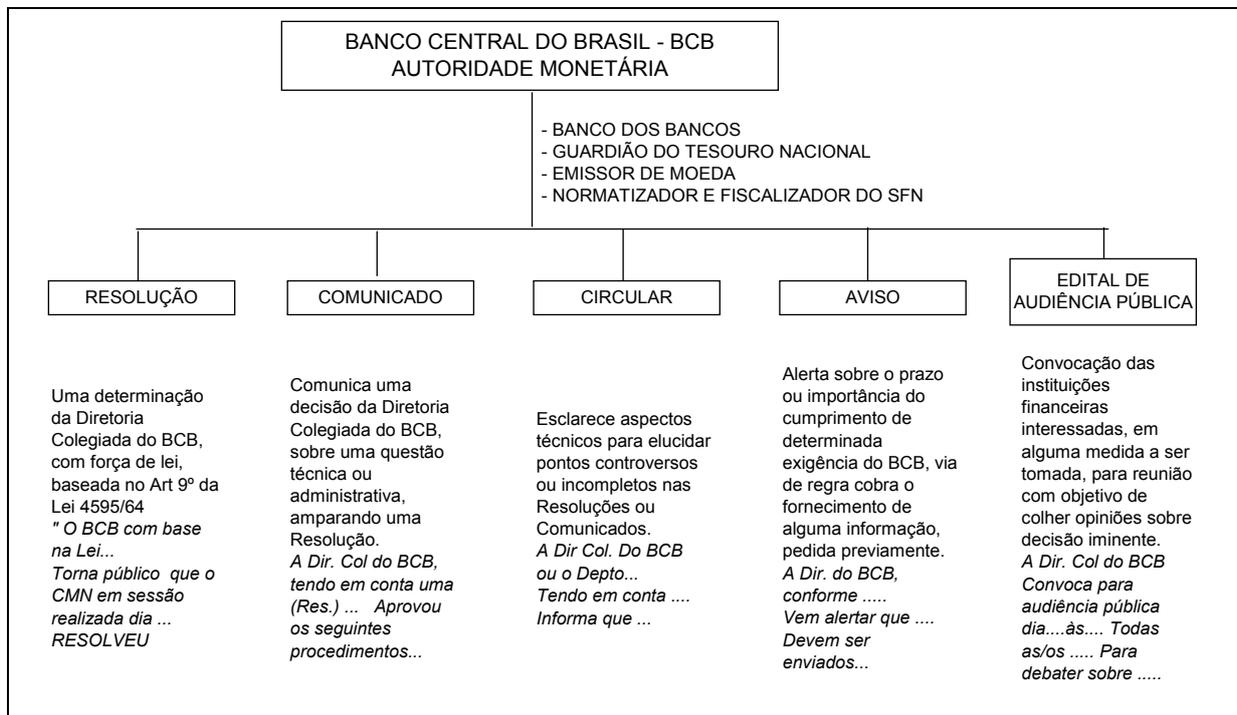
aqueles que trabalham com pessoas jurídicas, somente, sem carteira de pessoa física, e financiam investimentos comerciais e industriais. Os bancos de negócio ao criarem contas e carteiras de pessoa física, tornam-se bancos de varejo, geralmente maiores e com menos risco operacional e risco de crédito. O banco de varejo quando passa a financiar comércio exterior, criando operações de câmbio e financiamento habitacional, completa o conjunto de operações bancárias, tornando-se banco múltiplo. Quanto maior o banco, menor são os seus riscos, todavia em caso de descontrole financeiro, maior a possibilidade de prejudicar todo o sistema, como será detalhada adiante.

O Banco Central do Brasil - BCB é a autoridade monetária brasileira, dela emana a maior parte das normas que regem o dia a dia de todo o Sistema Financeiro Nacional, com atuação sobre todos os segmentos, inclusive atuando parcialmente sobre os mercados de seguros, consórcios e de renda variável. O BCB possui quatro principais funções. Como fiscalizador e normatizador do Sistema Financeiro, dele emanam as instruções necessárias à segurança e bom funcionamento do mercado; como guardião do tesouro nacional é responsável pelo controle das reservas internacionais e recursos federais, sendo fiel depositário das reservas em ouro, depósitos especiais de saque e reservas internacionais em dólar. A condição de autoridade monetária é a possibilidade de ser a única instituição do país capaz de emitir moeda, por meio de lançamentos contábeis e ordens, à Casa da Moeda de fabricar meio circulante para, posteriormente, ser posto em circulação pelo BCB, por intermédio das instituições bancárias. A quarta e última função é o de banco dos bancos. O BCB socorre, em caso de dificuldades financeiras, os bancos privados e públicos por meio de uma linha de financiamento chamada “redescoto”, para pagamento logo que a instituição financeira regularizar suas finanças. Caso a situação da instituição socorrida venha a se agravar, o BCB decreta a “intervenção branca”, quando técnicos da autoridade monetária visitam a instituição. Em caso de piora da situação é decretada a intervenção do Banco Central, quando alguns computadores da governança do banco são lacrados, diretores são impedidos de entrar no prédio da empresa, as contas são bloqueadas, todas as informações contábeis e financeiras, bem como os técnicos da instituição, são postos à disposição do BCB, dentre outras medidas.

### 3 Os vários diplomas legais emanados da autoridade monetária

O Banco Central possui um conjunto de normas, de diferentes naturezas, que tornam viável a fiscalização e funcionamento do Sistema Financeiro. Os diferentes tipos de expedientes existem em função da importância, tempestividade e finalidade de cada um. O principal diploma legal é a resolução. Uma resolução emana de alguma atribuição do BCB, descrita na lei de sua criação ou em algum normativo posterior. Possui força de legislação ordinária, é de responsabilidade da Diretoria do Banco Central, e sua não observação acarreta multas e penalidades à instituição inadimplente. O BCB possui poder de polícia para isto, perante todo o Sistema Financeiro. Geralmente, antes da divulgação de uma resolução existe uma forma de consulta ao sistema financeiro, por meio de uma reunião convocada pelo edital de audiência pública. O edital é remetido aos participantes do mercado financeiro bem como aos órgãos do Governo envolvidos. Por se tratar de uma normatização técnica, que atinge uma atividade complexa, necessitando, para sua elaboração e interpretação, de conhecimentos multidisciplinares, existe a circular. As circulares, via de regra, são notas divulgadas às instituições financeiras para explicar, ou complementar, aspectos difíceis, omissos ou controversos das resoluções. Servem como orientação técnica, para equalizar conhecimentos e procedimentos, e são produzidas pelo corpo técnico de algum departamento do BCB, aprovadas por sua Diretoria Colegiada. Algumas resoluções, pela abrangência do assunto, não conseguem aplacar todo o conjunto de aspectos necessários ao seu tema. Uma complementação para uma resolução, que não é uma explicação técnica, é um comunicado. O comunicado divulga uma decisão da Diretoria Colegiada do BCB, sobre assunto já conhecido, amparado, via de regra, por uma resolução anterior, que amplia, modifica ou complementa esta normatização progressiva. Trata-se de uma norma rotineira, que altera algum parâmetro de decisões anteriores, sem necessitar de maior debate entre as instituições do Sistema Financeiro. As resoluções podem, eventualmente, ter como finalidade solicitar ou regularizar uma solicitação de dados ou quaisquer informações, a serem enviadas ao Banco Central. Para prevenir falhas no cumprimento dessas solicitações, principalmente nos primeiros meses de envio, existe o aviso, que nada mais é do que um memorando, lembrando de determinada exigência. O aviso, de acordo com o nome, é utilizado preventivamente para alertar uma empresa do setor sobre qualquer compromisso prévio.

REPRESENTAÇÃO DA ARQUITETURA NORMATIVA



#### 4 O processo de elaboração e aperfeiçoamento das normas

A parte mais importante deste texto, e o motivo pelo qual foi proposto, é a descrição do peculiar modo que o sistema financeiro brasileiro criou, com sua “inteligência” própria, para sua autogestão. Digo autogestão porque suas normas são elaboradas e aperfeiçoadas com ampla participação das instituições subordinadas, junto com a autoridade monetária e, eventualmente, outros órgãos do Governo. A normatização bancária surge de uma necessidade, ou crise, criada internamente ou oriunda do cenário econômico externo, a qual afeta, de alguma forma, os negócios das empresas brasileiras. Uma necessidade é geralmente uma novidade, implementada pelos bancos estrangeiros, que está aumentando sua eficiência ou lucratividade, portanto deve ser, o mais cedo possível, absorvida pelas nossas instituições, sob pena de perdermos competitividade. Uma crise é um problema grave ocorrido no Brasil ou no exterior, que exige uma ação rápida, de cunho institucional, para resolvê-la, e evitar que se repita. Quase imediatamente as novidades são comentadas pelas áreas técnicas, tanto do governo quanto das instituições privadas, criando massa crítica para uma resposta às mudanças por parte do próprio sistema financeiro. O próximo passo é a análise do problema, pelos técnicos da autoridade monetária, averiguando sua natureza e preparando possíveis providências. É então marcada uma audiência pública para debate da solução proposta pelo Banco Central, aos participantes do Sistema Financeiro, onde são ouvidas opiniões e sugestões. Antes desta reunião são antecipados os assuntos abordados e as soluções sugeridas, as instituições participantes já possuem opinião formada antes da audiência. Após a audiência é divulgada uma resolução, com um conteúdo já esperado, com providências exigidas já conhecidas, a serem implementadas em um prazo previamente negociado. Em caso de alguma dúvida ou omissão são expedidos comunicados ou circulares, preenchendo quaisquer lacunas existentes.

O Banco Central do Brasil possui um corpo funcional altamente qualificado, com quadros técnicos compostos por mestres, doutores e pós-doutores, em várias ciências, formados nas melhores instituições dos EUA e Europa. A autoridade monetária brasileira não tem a dever para nenhum banco central do mundo e tem sido elogiada na forma que vem conduzindo o sistema financeiro brasileiro em meio à crise mundial de 2009. É muito difícil uma situação inusitada surpreender o BCB. Dentro do Banco Central existem diversas áreas de acompanhamento do cenário econômico doméstico e internacional, que antecipam as

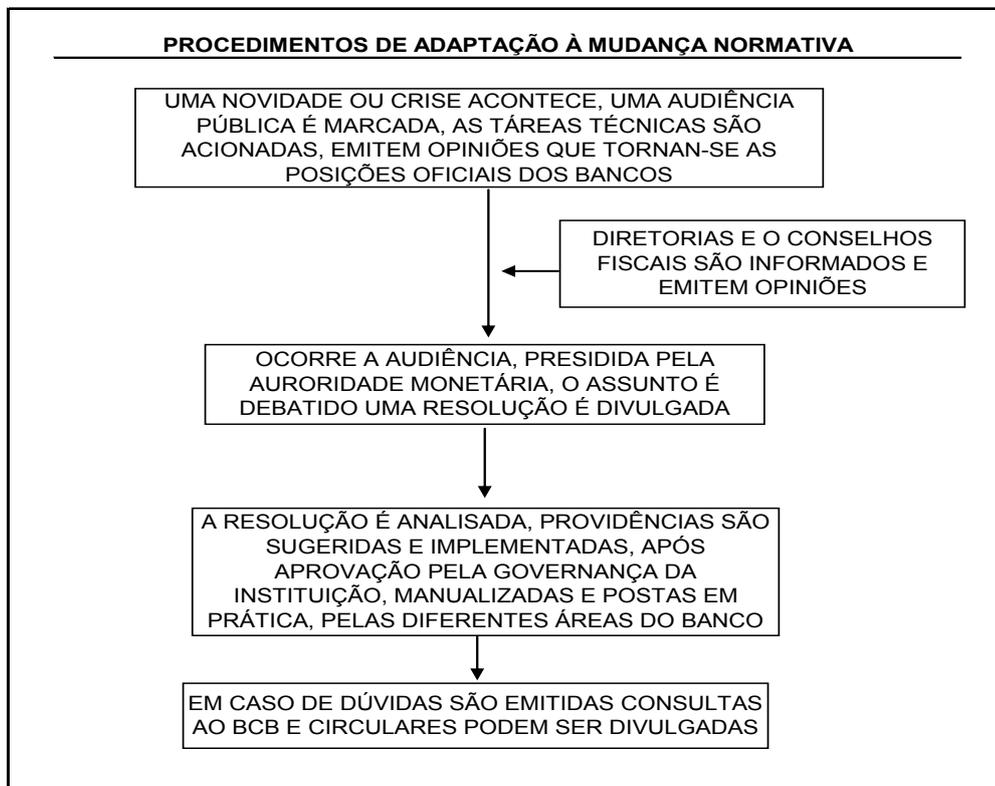
situações de crise e futuras necessidades, mantendo constante troca de informações com as instituições públicas e privadas.

## **5 A adaptação das instituições às modificações normativas**

As instituições financeiras possuem procedimentos próprios quando recebem uma demanda por parte da autoridade monetária ou modificação na legislação, que as obriguem a fazer ou deixar de praticar, alguma coisa. Sem embargo, há uma conduta semelhante a todas as casas bancárias, fruto do próprio organograma que a maioria dos bancos possui. Ao receber a convocação de uma audiência pública as áreas técnicas são acionadas e preparam notas técnicas se posicionando sobre o assunto. Uma nota técnica começa com uma explicação, feita para governança da corporação, pormenorizando o assunto. A nota técnica termina com uma opinião, vinda dos especialistas do banco, que, se aprovada pela diretoria, passa a ser o posicionamento oficial da instituição. Após a audiência já existe uma idéia a priori do que será solicitado pelo Banco Central e as áreas técnicas e operacionais começam a planejar providências para atender o que será solicitado.

Divulgada a resolução, as chefias das áreas técnicas, operacionais e contábeis, já sabem como devem proceder, já possuem planejamento das ações, cronograma para cumprimento dos prazos e levantamento dos custos incorridos. Feito o levantamento dos atos necessários ao cumprimento das determinações da autoridade monetária, estas são enviadas para aprovação pela diretoria colegiada da casa bancária e pelo seu conselho fiscal, por meio de um parecer ou nota técnica. Uma vez aprovadas pela governança da empresa, são escritas em manuais, para divulgação dentro da instituição, os quais são mantidos em constante atualização. Os manuais servem para disseminar os procedimentos para as unidades de representação do banco, como agências, postos de atendimentos e caixas avançados. A não observância dos procedimentos manualizados causa um fato denominado “inconformidade”, o qual gera observações negativas para gerentes e profissionais, não raro, repercutindo em sua ascensão funcional. A rotina de adaptação das instituições às novidades pode ser vislumbrada no fluxograma abaixo:

REPRESENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE MUDANÇA NORMATIVA



## 6 Conclusões

As considerações finais sobre este tema possuem três pontos de vista. Sob a ótica dos bancos e das instituições do “sistema”, sob a visão da sociedade brasileira e, finalmente, do prisma do Governo. Surpreendentemente os três interesses são coincidentes, e esta seria a principal conclusão deste texto.

Do ponto de vista das instituições, o sistema financeiro brasileiro é sólido, e possuem uma normatização adequada e efetiva. Até porque as normas são emanadas após a consulta e o devido entendimento com as próprias instituições que serão fiscalizadas. Isto possui a vantagem de equalizar as regras entre os componentes do mercado, garantindo uma vigilância que pode penalizar os temerários, mas beneficia o sistema como um todo.

Do ponto de vista da sociedade a vigilância do sistema financeiro é benéfica porque garante a tranquilidade de depositantes e investidores, considerando que a parceria entre instituições públicas e privadas mantém um equilíbrio de poder benéfico ao sistema. A sociedade precisa de um sistema bancário sólido e lucrativo, sob pena de não ter disponível a soma de capitais financeiros exigidos pelos financiamentos, dos projetos de desenvolvimento, necessários ao país.

Do ponto de vista do Governo a vigilância das instituições financeiras evitará os prejuízos inerentes à quebra de algum banco, que serão de responsabilidade direta ou indireta da autoridade monetária. A experiência histórica, tanto no Brasil como no exterior, é de que a quebra de um banco causa, direta ou indiretamente, prejuízo aos cofres públicos. É politicamente inviável não socorrer o poupador nos casos de falência bancária.

Finalmente toda a segurança e credibilidade do sistema bancário é melhor solidificada quando o Governo compõe uma parceria sólida com o setor privado, o que, felizmente se verifica no Brasil.

## Bibliografia

CHICK, Victoria. *The Evolution of the Banking System and the Theory of the Saving, Investment and Interest*. Londres: London University College Press, 1986.

\_\_\_\_\_. *The Evolution of the Banking System and the Theory of Monetary Policy*. Londres: St. Martin Press, 1992.

CORAZZA, Gentil. *Os Dilemas da Supervisão Bancária*. In SOBREIRA, Rogério. *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas Editora, 2005.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. *Racionalidade da Regulamentação e Supervisão Bancária: Uma Interpretação heterodoxa*. In SOBREIRA, Rogério. *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas Editora, 2005.

LEAL, Neila M. Barreto. *Supervisão Bancária Internacional: Riscos Sistêmicos e as Normas Prudenciais da Atividade Bancária*. Dissertação para conclusão do mestrado em Direito das Relações Internacionais, Centro Universitário de Brasília – CEUB, Brasília 2007.

SOBREIRA, Rogério (Organizador). *Regulação Financeira e Bancária*. São Paulo: Atlas Editora, 2005.

TURCZYN, Sidnei. *O Sistema Financeiro Nacional e a Regulação Bancária*. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2005.

## Glossário

**ALOCAÇÃO DE CAPITAL** - Distribuição do capital próprio do banco, e dos recursos captados dos clientes depositantes, entre as operações de empréstimos e financiamento, visando a maior segurança e lucratividade possível;

**CAPITAIS MÍNIMOS DE RECURSOS** - Parcela mínima de recursos próprios do banco em relação ao volume de empréstimos realizados;

**EMPRÉSTIMO** - Operação financeira de conceder um recurso financeiro sem destinação específica para sua utilização, baseada, via de regra, na garantia pessoal do devedor;

**DESCASAMENTO** - Diferença desproporcional perniciososa, entre parâmetros financeiros, que pode levar um agente econômico ao prejuízo;

**DESCASAMENTO DE PRAZO** - O prazo médio dos empréstimos e financiamentos concedidos deve ser menor que o prazo das fontes de recursos captados pela instituição financeira;

**DESCASAMENTO DE JUROS** - Os juros dos empréstimos concedidos devem ser maiores que os pagos dos recursos captados, pela instituição financeira, para cada uma das diferentes linhas de financiamento;

**DESCASAMENTO DE RECURSOS** - Os volumes financeiros emprestados devem ser compatíveis com os volumes de recursos captados, somados aos recursos próprios da instituição;

**D.E.S.** - Depósito Especial de Saque - Forma de aplicação financeira, feita somente por um dos países membros do FMI, semelhante a um depósito remunerado. O FMI paga juros aos países depositantes, empresta estes recursos aos países membros necessitados, cobrando juros maiores que os pagos aos países depositantes. A diferença de juros, denominada spread, depende do nível de risco do país tomador dos recursos, e remunera o FMI;

**FINANCIAMENTOS** - Operação financeira de conceder um recurso com destinação específica para sua utilização, baseado, na garantia, via de regra, do próprio objeto comprado com o financiamento;

**MODELOS DEFINIDOS** - Modelos estatísticos, contábeis, econométricos e operacionais adotados pelo banco, manualizados internamente, informados e apreciados pela autoridade monetária, que servem para o cálculo de parâmetros usados nas decisões administrativas e de crédito, pela instituição;

MODELOS DE GESTÃO DE RISCO - Modelos estatísticos e operacionais usados para decidir, pela concessão ou não de um empréstimo ou financiamento, baseados em critérios técnicos pré-definidos. Sua natureza consiste em um conjunto de equações e critérios, instalado em sistemas eletrônicos, que classificam o cliente, atribuindo um rating, que geralmente varia de AA até D-, de acordo com a situação econômica do candidato ao empréstimo.

MOEDA FIDUCIÁRIA - Moeda cuja aceitação depende do seu emissor, o cheque.

PROCESSOS DEFINIDOS - Rotinas operacionais, devidamente manualizadas, cuja documentação é informada à autoridade monetária;

RISCO DE CRÉDITO - Risco de inadimplência, por parte dos clientes tomadores de empréstimos e financiamentos do banco;

RISCO OPERACIONAL - Risco de erros por parte dos empregados do banco, sem má fé, no desempenho de suas funções, que vierem a gerar prejuízo à instituição;

RISCO SISTÊMICO - Risco causado pela quebra de uma instituição financeira, suficientemente grande, para colocar em perigo todo o sistema financeiro de um país. Isto pode ocorrer quando o banco em questão, antes da insolvência, tomou grandes volumes de recursos emprestados aos outros bancos e à autoridade monetária, colocando entes públicos e privados em risco. Uma das principais funções de um banco central é acompanhar a situação financeira dos bancos, estabelecendo normas prudenciais e contábeis, agindo interventivamente antes que isto aconteça.

Artigo submetido à *Virtù: Direito e Humanismo*, recebido em 3 de maio de 2013. Aprovado em 12 de julho de 2013. As opiniões e conclusões são de responsabilidade dos autores.