

**DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS ADMINISTRADORES
DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PRIVADAS EM REGIME DE
INTERVENÇÃO OU LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL, NO BRASIL (*)**

Luiz Roldão de Freitas Gomes

SUMÁRIO

- I — A legislação brasileira. Conceito de instituições financeiras. Notícia de Direito Comparado*
- II — A intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras*
- III — Da indisponibilidade dos bens dos administradores das instituições financeiras em intervenção, liquidação ou falência. O arresto de bens*
- IV — A responsabilidade civil dos administradores e membros do Conselho Fiscal das instituições financeiras: medida processual e ação competente para promovê-la*
- V — A natureza da responsabilidade civil dos ex-administradores*

1. A legislação brasileira. Conceito de instituições financeiras. Notícia de Direito Comparado

1. No Brasil, a matéria em epígrafe é atualmente disciplinada pela Lei n.º 6.024, de 13 de março de 1974, que dispõe, em seu art. 1.º, estarem as instituições financeiras privadas e as públicas não federais, assim como as cooperativas de crédito, sujeitas, nos termos da Lei à intervenção ou liquidação extrajudicial, em ambos os casos efetuada e decretada pelo Banco Central do Brasil, sem prejuízo das formas de liquidação das sociedades por ações ou da falência.

2. A propósito da definição legal de instituições financeiras, prescreve o art. 17 da Lei n.º 4.595, de 31-12-64 (Dispõe sobre a Política e as instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias), que destarte se consideram as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira. A elas se equiparam, ainda por determinação legal, as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades enumeradas, de forma permanente ou eventual (par. único do citado art. 17).

(*) Trabalho apresentado perante o Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro, no III Simpósio Luso-Brasileiro de Direito Comparado, realizado na Universidade de Coimbra de 10 a 20 de janeiro de 1983.

Classificam-se, portanto, em dois grandes grupos, segundo *Aloysio Lopes Pontes, Instituições Financeiras Privadas*, Forense, 2.^a ed. 1982, n.º 7, pág. 24: entidades de captação, custódia e aplicação de recursos, e entidades intermediadoras dessa aplicação.

O primeiro abrange as sociedades de financiamento e investimentos; os bancos de investimento; os fundos de investimento; as sociedades de crédito imobiliário; as cooperativas de crédito; as associações de poupança, incluídas em algumas dessas espécies as sociedades estrangeiras.

O segundo grupo compreende as Bolsas de Valores, as sociedades corretoras, as sociedades distribuidoras e seus agentes autônomos.

O que caracteriza, assim, as instituições financeiras, no claro dizer do jurista brasileiro mencionado, e, mais adequadamente, as sociedades financeiras, é a sua espécie de atividade, ou o seu objeto, não constituindo um tipo societário especial, não se distinguindo de outras sociedades por uma forma particular.

3. E invoca, no Direito Comparado, idêntica lição ministrada por *Paul-René Rosset (Traité Théorique et pratique des sociétés financières, Paris, 1933, pág. 11)*, *Louis Frédéric (Traité de Droit Commercial Belge, Gand, 1950, vol. VI, pág. 1.510, n.º 1.026)* e *Jean-Patrice Senn (Les sociétés d'investissement en droit français et comparé Paris, 1958, pág. 61, n.º 82)*.

E, por último, a oportuna observação de *Solá Cañizares, in Tratado de sociedades por acciones en derecho comparado, Buenos Aires vol. III, pág. 259*, literalmente: "*En el estado actual de las legislaciones no se trata de una forma especial de sociedad, pues esta clase de sociedades se constituyen y funcionan adaptando cualquier forma admitida por la legislación aunque esta forma es generalmente la sociedad por acciones. Lo que caracteriza las sociedades financieras no es pues su forma, sino su objeto social y la composición de su activo*".

4. Releva notar, afinal, que as sociedades financeiras somente poderão funcionar no Brasil mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras (art. 18 da Lei n.º 4.595/64).

II. A intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras

5. A intervenção decretada pelo Banco Central do Brasil far-se-á, nos termos do art. 1.º da Lei n.º 6.024/74, quando se verificarem anormalidades tipificadas nos negócios sociais da instituição, como, por exemplo, sofrer a entidade prejuízo, decorrente da má administração, que sujeite a risco seus credores.

Será executada por interventor nomeado pelo Banco Central do Brasil, com plenos poderes de gestão, e produzirá, desde sua decretação, os seguintes efeitos: a) a suspensão da exigibilidade das obrigações vencidas; b) a suspensão da fluência do prazo das obrigações vincendas anteriormente contraídas; c) a inexigibilidade dos depósitos já existentes à data de sua decretação.

Cessarás, dentre outros motivos, quando, a critério do Banco Central do Brasil, a situação da entidade se houver normalizado; ou se decretada a liquidação extrajudicial, ou a falência da entidade (art. 7.º da Lei n.º 6.024/74).

6. Já a liquidação extrajudicial, medida mais extremada e de repercussões mais graves, guarda íntima analogia com o instituto da falência, como ressaltado pelo Ministro *Clóvis Ramalhe*, quando Consultor-Geral da República (Parecer n.º 44, de 9-9-80 — D.O. de 18-9-81, páginas 18.676 - 18.681).

Cumpra transcrever-lhe o seguinte trecho, por descritivo daquelas afinidades: “Em uma como na outra, depara-se a organização legal da defesa dos credores. Ambas supõem o vencimento antecipado e geral, e a reunião dos débitos. As duas produzem, com a decretação, o efeito da suspensão de ações e execuções em curso, atraindo-as para concorrerem, e a todos créditos, na sede universal da apuração de haveres e débitos, para liquidação. Todas extinguem as cláusulas penais para igualar os credores, e suspendem o serviço de juros, ainda que estipulados. Nos dois institutos, os créditos são classificados e recebem tratamento igualitário.” E, para rematar a comparação: “Execução universal contra a massa e, ao mesmo tempo, ordenamento legal da tutela dos interesses dos credores, a falência e a liquidação extrajudicial buscam a equidade para os credores e a celeridade da exclusão do mundo negocial, para o inadimplente insolvente”.

A liquidação extrajudicial da instituição financeira poderá ser decretada *ex officio*, em razão de ocorrência 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, além de outros, ou a requerimento dos administradores da instituição, ou por proposta do interventor.

Cessa a liquidação extrajudicial, dentre mais de uma causa, 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 do registro público competente; e se decretada a falência.

III. Da indisponibilidade dos bens dos administradores das instituições financeiras em intervenção, liquidação ou falência. O arresto de bens

7. De acordo com o art. 36 da citada Lei número 6.024/74, os administradores das instituições financeiras em intervenção, liquidação extrajudicial ou falência, ficarão com todos os seus bens indisponíveis, não podendo, por qualquer forma, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los, até apuração e liquidação final de suas responsabilidades.

Prescrevem ainda, respectivamente, os § 1.º e § 2.º do aludido preceito legal:

"Art. 36

§ 1.º A indisponibilidade prevista neste artigo decorre do ato que decretar a intervenção, a liquidação extrajudicial ou a falência, e atinge a todos aqueles que tenham estado no exercício das funções nos doze meses anteriores do mesmo ato (grifo nosso).

§ 2.º Por proposta do Banco Central do Brasil, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional, a indisponibilidade prevista neste artigo poderá ser estendida:

a) aos bens de gerentes, conselheiros fiscais e aos de todos aqueles que, até o limite da responsabilidade estimada de cada um, tenham concorrido, nos últimos doze meses, para a decretação da intervenção ou da liquidação extrajudicial;

b) aos bens de pessoas que, nos últimos doze meses, os tenham, a qualquer título, adquirido de administradores da instituição, ou das pessoas referidas na alínea anterior, desde que haja seguros elementos de convicção de que se trata de simulada transferência com o fim de evitar os efeitos desta Lei".

8. Ao dispor sobre a responsabilidade dos administradores e membros do Conselho Fiscal, estatui a Lei n.º 6.024/74, em seu art. 45 que, se concluir o inquérito realizado pelo Banco Central pela existência de prejuízos, será, com o respectivo relatório, remetido ao juiz da falência, ou ao competente para decretá-la, o qual o fará com vista ao órgão do Ministério Público, que, em oito dias, sob pena de responsabilidade, requererá o seqüestro dos bens dos ex-administradores, que não tinham sido atingidos pela indisponibilidade prevista no art. 36, quantos bastem para a efetivação da responsabilidade (grifo nosso).

9. Critica-se o texto legal por imperfeição ao falar em seqüestro, quando a medida cautelar adequada é o arresto, na sistemática de nosso diploma processual civil. Discorrendo sobre o "Arresto e a Indisponibilidade na Lei n.º 6.024/74", ensina o Prof. *Arnoldo Wald*, in "Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro", vol. 11, 1980, págs. 56/72, que "o arresto, que os italianos denominam "seqüestro de conservação", os espanhóis "embargo preventivo" e os franceses "penhora de segurança" (*saisie conservatoire*), foi, desde as suas origens, no direito germânico, um remédio de caráter excepcional e de incidência restrita, que, inicialmente, se aplicava contra a pessoa, sendo, inclusive, proveniente do direito penal e justificando-se a sua utilização contra o criminoso capturado em flagrante delito e, posteriormente, contra o *debitor fugitivus*, conforme ensinam os processualistas. Confundido com o seqüestro não só pela doutrina e pela jurisprudência, mas ainda pela própria legislação, tanto no Brasil como no exterior, só recentemente o arresto passou a ter a sua fisionomia e a sua estrutura adequadamente caracterizadas no direito processual civil brasileiro, sendo definido como "processo de inibição ou constrição de bens suficientes para segurança da dívida até que se decida a causa" (Pontes de Miranda, *Comentários ao Código de Processo Civil*, tomo XII, Rio, Forense, 1976, pág. 121)".

Com efeito, acertadamente assinala o Prof. *Arnoldo Wald*, a adoção da terminologia seqüestro deriva, em parte, de seu emprego na legislação falimentar como meio de arrecadar bens antes da decretação da quebra, e da confusão que, por longo tempo, se instaurou no direito brasileiro e na própria legislação portuguesa, entre o arresto, oriundo do direito germânico, e o seqüestro, que vinha da legislação romana (artigo *cit.*, págs. 70/71).

Mas, a prática dos Tribunais, como reconhece aquele jurista, tem acolhido, com quase total freqüência, a denominação arresto para a medida proposta.

10. De qualquer modo, a despeito de controvérsias que ainda vicejam, tem-se admitido, na linha do pensamento do Prof. *Arnoldo Wald* — esta, também, nossa orientação —, que descabe o arresto dos bens de administradores de instituição financeira já considerados indisponíveis em virtude da decretação da liquidação extrajudicial, pois, não se confundindo o arresto com o gravame da indisponibilidade, não podem pela própria natureza dos institutos, os bens sobre que esta recai ser objeto da constrição resultante daquele.

IV. *A responsabilidade civil dos administradores e membros do Conselho Fiscal das instituições financeiras: medida processual e ação competente para promovê-la*

11. Determina o art. 39 da Lei n.º 6.024/74 que "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". O art. 40 estabelece que "os administradores de instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações por eles assumidas durante sua gestão, até que se cumpram", prescrevendo seu parágrafo único cingir-se a responsabilidade solidária ao montante dos prejuízos causados.

De outra feita, consoante o art. 46, a responsabilidade dos ex-administradores, definida na Lei, será apurada em ação própria, proposta no Juízo da falência ou no que for para ela competente.

A adequação de falar-se apenas em ex-administradores decorre de que, em conformidade com o art. 50, a intervenção acarreta a suspensão, e a liquidação extrajudicial a perda do mandato, respectivamente, dos administradores e membros do Conselho Fiscal e dos de quaisquer outros órgãos criados pelo estatuto.

E a legitimidade para propor a referida ação é, originariamente, do Ministério Público, que deverá promovê-la no prazo de trinta dias a contar da realização do arresto, sob pena de responsabilidade e preclusão de sua iniciativa. Findo esse prazo, ficarão os autos em cartório, à disposição de qualquer credor, que poderá iniciar a ação, nos quinze dias seguintes. Se neste último prazo ninguém o fizer, levantar-se-ão o arresto e a indisponibilidade.

Aliás, igualmente ao Ministério Público incumbe ainda, sob pena de responsabilidade e no prazo de oito dias a fluírem do recebimento dos autos do inquérito administrativo do Banco Central, requerer o arresto, diga-se melhor, dos bens dos ex-administradores, que não tenham sido atingidos pela indisponibilidade, quantos bastem para a efetivação da responsabilidade.

Apenas se decretada a quebra da instituição, é que se dará sua substituição processual pelo síndico da falência.

Por último, passada em julgado a sentença que declarar a responsabilidade dos ex-administradores, o arresto e a indisponibilidade de bens se convolarão em penhora, seguindo-se o processo de execução.

12. Estas, as linhas gerais da legislação brasileira no que concerne ao procedimento para a efetivação da responsabilidade em exame.

13. Dado o prevalente interesse da ordem pública na propositura da medida cautelar e da ação de responsabilidade, refletida na própria titularidade que destas providências se deferiu ao Ministério Público, tornando obrigatório ao próprio órgão do *Parquet* proceder contra todos os ex-administradores, uma vez provada a existência de prejuízo, é que se diz tratar-se de uma *ação civil pública*, qualificada pelos princípios da oficialidade, indisponibilidade, legalidade, indivisibilidade e intranscendência (*João Marcello de Araujo*

Junior, "A Ação Civil Pública nas Liquidações Extrajudiciais", in "Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro", n.º 9, 1979, págs. 53/59).

A semelhança da ação penal, cujo exercício lhe compete, sem dela, todavia, dispor, pois age em nome da sociedade, que representa, o Ministério Público, com respeito à ação civil em causa, não pode renunciar, desistir nem transigir. E, dado o caráter solidário da responsabilidade dos ex-administradores, há de deduzi-la contra todos, provado o prejuízo. Daí sua indivisibilidade e obrigatoriedade, esta imposta diretamente na Lei (art. 46, par. único).

Todos os atributos decorrem, todavia, do postulado maior que visa proteger a economia pública e seus investidores e a regulação do mercado financeiro, tornando de interesse social, através da atuação do Ministério Público, a apuração das responsabilidades dos ex-administradores e o cabal restabelecimento da situação patrimonial dos credores. Onde:

V. A natureza da responsabilidade civil dos ex-administradores

14. Solidária a obrigação e circunscrita ao montante dos prejuízos causados, ela se afigura de caráter objetivo, não obstante dou-tas divergências, pelo mero fato de se ter efetivamente pertencido à administração da instituição financeira sob intervenção ou em liquidação extrajudicial.

É a ilação a extrair-se ainda do art. 40 da Lei n.º 6.024/74 — "Os administradores de instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações por elas assumidas durante sua gestão, até que se cumpram". O que também se deduz de seu art. 45, ao preceituar que, concluindo o inquérito do Banco Central pela existência de prejuízos, requererá o órgão do Ministério Público, sob pena de responsabilidade, o arresto dos bens dos ex-administradores, que não tinham sido atingidos pela indisponibilidade, quantos bastem para a efetivação da responsabilidade.

Não há verificar-se culpa, *lato sensu*.

Provado o prejuízo e a participação na administração, sobrevindo a previsão legal no caso de Conselheiro ou membro de outro órgão que tenha concorrido para a decretação da medida, surge o dever de repará-lo. Inda que haja limitação ao dano que se estime causado por um deles na última hipótese (art. 36, § 2.º, "a").

Neste sentido, igualmente, o entendimento do Dr. José Carlos Brandão Monteiro, em "Breves Comentários à Lei n.º 6.024/74", in "Revista da OAB-RJ", vol. IV, 1978, págs. 62/63, onde sustenta ter o novel diploma legislativo agasalhado, na matéria, a teoria do risco criado, salientando a revogação expressa da antiga Lei n.º 1.808/53 (Dispunha sobre a Responsabilidade de Diretores de Bancos e Casas Bancárias) pelo art. 57 da Lei n.º 6.024/74. O texto revogado radicava a responsabilidade dos diretores e gerentes na culpa ou dolo.

Frente à legislação atual, em exame, ao inquérito efetivado pelo Banco Central, conseqüente à intervenção ou liquidação extrajudicial, na exposição daquele autor, interessa pesquisar apenas as causas que determinaram a queda da empresa, apurando-se sempre a responsabilidade dos administradores se houver prejuízos.

Observe-se que se tem admitido a imputação desta responsabilidade ao próprio administrador de fato e ao acionista controlador na sociedade por ações.

14. Em abono da tese sufragada, ainda recentemente, nossa Suprema Corte de Justiça não conheceu de Recurso Extraordinário interposto por ex-administradores de instituição financeira contra venerando aresto da 4.^a Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo, que os condenara a pagar os prejuízos apurados com correção monetária. Irresignaram-se alegando, dentre outros argumentos, que foram responsabilizados de forma *objetiva* e solidária em razão de prejuízos apurados por Comissão Administrativa de Inquérito, tendo aquela decisão divergido de outra, do 1.^o Tribunal de Alçada Civil do mesmo Estado, a dizer que "a responsabilidade do sócio administrador não é objetiva, exigindo ato culposo ou doloso para levar à responsabilidade pessoal" (grifo nosso). Sustentaram, ainda, ter violado o acórdão recorrido o art. 158 da Lei N.^o 6.404/76 (Sociedades por Ações), que dispõe sobre a responsabilidade de seus administradores.

Assentou, todavia, o Supremo Tribunal Federal:

"1) *Instituições Financeiras. Administradores. Liquidação extrajudicial. Responsabilidade, por prejuízos apurados, de diretores de sociedade financeira, consoante o art. 40 da Lei n.^o 6.024, de 1974, relativa à liquidação de instituições desse tipo. Recurso extraordinário fundado em negativa de vigência ao art. 158 da Lei n.^o 6.404, de 1976, sobre sociedades anônimas, e divergência com acórdão sobre o tema desta última disposição. Não conhecimento. Súmulas 282 e 356. 2) Correção monetária. Dívida de valor. Deve ser como tal considerada, e assim sujeita à correção monetária, tal como decidiu o acórdão recorrido, a dos administradores das instituições financeiras em liquidação à respectiva Massa, tanto por decorrer presumidamente de atos culposos, quanto por destinar-se a atender a créditos passivos necessariamente indexados" (grifo nosso).*

Acórdão de 7-8-81, Relator Ministro Décio Miranda, Rec. Extr. n.^o 93.416-SP, in "Revista Trimestral de Jurisprudência", vol. 99, pág. 891.

E o Egrégio Tribunal de Justiça do antigo Estado da Guanabara, por sua 4.^a Câmara Cível, Relator o Des. Pedro Bandeira Steele, em sessão presidida pelo Desembargador Hamilton de Moraes e Barros, já houvera proclamado o seguinte, em 12-9-74, decidindo com respeito à legislação anterior:

"A legislação especial que disciplina o regime dos estabelecimentos financeiros consagra o princípio da responsabilidade solidária de seus dirigentes pela má gestão da empresa, responsabilidade que, de início, tinha por pressuposto a indagação de dolo ou culpa, mas que passou a ser responsabilidade solidária de natureza simplesmente legal de reparar, com exclusivo apoio na lei e sob o pálio da doutrina do risco, consoante se verifica comparando-se o texto primitivo do art. 2.^o da Lei n.^o 1.808, de 1953, com o que resultou da redação que lhe deu o art. 42 da Lei n.^o 4.595, de 1964" (grifo nosso).

Agravo de Instrumento n.^o 26.248, publicado na "Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro", vol. 35, pág. 57.

A própria admissão da culpa presumida, contudo, já é um passo no sentido do reconhecimento da responsabilidade objetiva.

15. Pode parecer demasiado severa a interpretação de conceber-se objetiva a responsabilidade em questão.

Mas, não o será, se se tiver em vista os elevados interesses da economia pública e da confiança coletiva a tutelar e da disciplina do mercado financeiro, indispensáveis ao desenvolvimento econômico do País.

Invoque-se ainda o superior princípio de Justiça, inspirado na cada vez mais densa tessitura social de que todo dano sofrido por um indivíduo ou grupo clama por reparação sobretudo quando o lesado é uma pessoa. A par da idéia de que todo risco deva ter quem o suporte, máxime quando vinculado à atividade meramente financeira e lucrativa, e todo prejuízo, um responsável.

São as modernas tendências da responsabilidade civil: *"vers la socialisation de la responsabilité et des risques individuels"* (Savatier, *Les Métamorphoses Économiques et Sociales du Droit Civil d'Aujourd'hui*) 1ère série, 1964, n.^o 274, págs. 332 e segs.).