

O CABIMENTO DA APLICAÇÃO DE PENALIDADES AOS GERENTES DE
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ARTIGO 44 DA LEI 4.595/64.

(*) André Luiz Dumortout de Mendonça

O Banco Central do Brasil, no uso de suas atribuições, ao exercer a vigilância e fiscalização do mercado financeiro, em face da constatação de fatos que possam ser considerados infringentes à regulamentação em vigor, instaura processo administrativo para a aplicação de penalidades, com observância do devido processo legal, assegurando às partes envolvidas o direito de ampla defesa.

Neste mister, procede à intimação das pessoas consideradas responsáveis e, após a regular tramitação dos processos, profere decisão.

Das decisões nos processos administrativos punitivos cabe recurso, via de regra com efeito suspensivo, ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

O recurso é voluntário quando interposto pela pessoa física ou jurídica que tiver sofrido punição, e de ofício quando a decisão de primeiro grau proclama a absolvição, determinado o arquivamento do processo.

Em matéria de infrações relativas a operações de câmbio e outras, a autarquia, na instauração do processo, além de intimar o diretor responsável, intima também o gerente do estabelecimento onde ocorreu o ilícito.

Todavia, ao preferir a decisão, exclui o gerente de penalidades, sob o entendimento de que não se aplica aos mesmos o disposto no artigo 44 da Lei 4.595/64.

Assim, iremos, aqui, analisar o mencionado dispositivo, até mesmo em vista dos votos que já proferimos, dando provimento a recursos de ofício, para admitir a imposição de penalidades aos gerentes.

Com efeito, a Lei antes referida, que dispõe sobre a política do Conselho Monetário Nacional, estabelece normas para o funcionamento de instituições financeiras etc. Diz, em seu artigo 44, o seguinte:

“As infrações aos objetivos desta Lei sujeitam as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente...”.(grifamos)

Quando a lei usou a palavra gerentes, encontrada no texto acima, a usou de forma ampla e irrestrita. Não disse que tipo de gerente.

A palavra gerente, usada sem adjetivos, significa a pessoa que gere, dirige ou administra negócios, bens ou serviços de uma empresa.

Mas há, efetivamente, duas espécies de gerentes: o gerente preposto e o gerente sócio ou sócio gerente.

O primeiro, mesmo sem ser sócio, é investido no cargo através de mandato ordinário, ou seja, dirige um estabelecimento comercial, um departamento ou uma divisão etc. em face de poderes que lhe são delegados. É a pessoa encarregada, permanentemente, de administrar, como representante, e com as instruções do patrão, para quem age e contrata.

O segundo, o sócio gerente, tem poderes de administração decorrentes de mandato legal, e é eleito de acordo com o contrato de sociedade.

Quando o contrato social não faz referência ao gerente, todos os sócios serão entendidos como tal.

Interpreto o dispositivo, acima transcrito, literalmente, segundo as regras gramaticais, e conforme a linguagem da própria Lei, entendendo que os gerentes, no gênero da palavra, como está na Lei, estão sujeitos às penalidades nela previstas, pois são responsáveis pelos atos de sua área, sob sua supervisão e competência.

Ademais, a Lei deve ser interpretada de acordo com os fins sociais a que ela se dirige.

No caso em exame, é de se observar que a Lei 4.595/64, erigida em Lei complementar, objetiva o aperfeiçoamento das instituições financeiras (art. 3º, V) e a fiscalização dos que exercem atividades a ela subordinadas (art. 4º, VIII).

O art. 11 da mesma Lei dá competência ao Banco Central do Brasil para exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais, inclusive sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nestes mercados e em relação aos processos que utilizem (item VII).

As instituições financeiras privadas, exceto as cooperativas de crédito, só podem ser constituídas sob a forma de Sociedade Anônima (art. 25).

O art. 43, que precede ao que no início transcrevemos, embora tratando de assunto específico, refere-se ao “responsável pela instituição financeira”.

A Lei 6.385/76, que criou a Comissão de Valores Mobiliários, permite à autarquia a imposição de penalidades a gerentes e outras pessoas, naturais e jurídicas, participantes do mercado.

A Resolução nº 1.065/85, que baixou o Regulamento de “aplicação de penalidades às instituições financeiras, seus administradores, membros de conselhos consultivos, fiscais e semelhantes, gerente e outras pessoas que infrinjam as disposições das Leis 4.595/64, de 31.12.64, 4.728, de 14.07.65, e 4.829, de 05.11.65, bem como outras normas legais ou regulamentares aplicáveis”, refere-se, expressamente, aos gerentes e outras pessoas.

A Resolução 2.025/93, que trata das normas relativas à abertura, manutenção e movimentação de contas de depósito, refere-se ao gerente responsável pela verificação e conferência dos documentos, sem prejuízo da responsabilidade de um diretor que tenha a incumbência de zelar pelo cumprimento das disposições contidas no ordenamento, fazendo menção expressa ao art. 44.

Referimos-nos a estes dispositivos, entre outros, para incorporar ao nosso raciocínio o pleno cabimento da responsabilização dos gerentes de instituições financeiras a infrações que contrariem os objetivos da Lei.

A punição dos gerentes, obviamente, não exclui a responsabilidade de diretores e de outras pessoas referidas no art. 44 da Lei 4.495/64.

Se interpretarmos que os gerentes de instituições financeiras estão isentos das penalidades previstas na disposição legal, antes mencionada, não teria o mínimo cabimento que os mesmos fossem intimados para responder

aos processos administrativos punitivos quando instaurados pela autoridade competente, como usualmente ocorre.

No nosso entender, o gerente de uma instituição financeira, no exercício de cargo altamente relevante, é a pessoa que está mais próxima do local onde as irregularidades acontecem. Portanto, não pode ficar isento de responsabilidades.

Vejamos, por exemplo, as infrações que contrariam as normas cambiais, ou outras, em agências bancárias distantes de onde se encontra o diretor. Este último só irá tomar conhecimento dos ilícitos praticados depois da ocorrência dos fatos.

Claro que compete à diretoria exercer vigilância, além de outras providências.

Os que defendem a impossibilidade de aplicação das penalidades aos gerentes assim o fazem sob o entendimento que o artigo da Lei se refere aos sócios-gerentes.

Já pensamos desta forma, mas, depois de examinarmos melhor a matéria, mudamos de idéia, por vários motivos.

Se tivesse querido, o legislador teria se referido aos sócios gerentes. Mas não o fez assim.

Todo o arcabouço da Lei 4.595/64 é no sentido de tornar o Sistema Financeiro Nacional sólido, ético e confiável.

E, para que isto aconteça, de forma permanente, a lei de regência deve ser observada não somente pelas instituições financeiras, pessoas

jurídicas de direito público e de direito privado, mas, devido à ordem natural das coisas, pelas pessoas físicas que as dirigem, não só estatutariamente, por eleição dos acionistas, mas, também, pelos que exercem funções delegadas para o gerenciamento de agências, para superintendências, e outras, dada a relevância com que os cargos se revestem.

A Lei se referiu, claramente, aos gerentes.

Esta clareza dispensa interpretação.

Dizer que a intenção do legislador era se referir ao sócio-gerente não pode vingar porque “quando nas palavras não existe ambigüidade, não se deve admitir pesquisa acerca da vontade de intenção” (1).

Por outro lado, uma vez promulgada, a lei tem vida própria. Ela separa-se do legislador.

Temos, assim, que “A lei é a expressão da vontade do *Estado*, e esta persiste autônoma, independente do complexo de pensamentos e tendências que animaram as pessoas cooperantes na sua emanação. Deve o intérprete descobrir e revelar o conteúdo de vontade *expresso em forma constitucional*, e não as volições algures manifestadas, ou deixadas no campo intencional; pois que a lei não é o que o legislador quis, nem o que pretendeu exprimir, e, sim, o que *exprimiu de fato*”. (2)

Diante do contexto a que nos referimos, somos levados à convicção de que os gerentes de estabelecimentos bancários são passíveis de punição em processos instaurados pelo Banco Central do Brasil, sem prejuízo das responsabilidades dos diretores e outras pessoas.

(1) Digesto, liv. 32, tit. 3, frag. 25, l.

(2) Fenara, vol. I, p. 210

(*) Conselheiro representante da CNB - 01.10.2004.