Releitura do Intervencionismo Estatal no Sistema Financeiro Nacional

Isolde Favaretto*

1 - Introdução

A intervenção estatal em instituições financeiras no Brasil é aqui apresentada através de uma síntese histórica, onde se acompanha as decisões governamentais empenhadas em manter o sistema financeiro nacional, sólido e confiável, uma vez que ele é considerado um dos setores mais nevrálgicos que um país possa ter para a sua sustentabilidade.

A releitura da evolução intervencionista estatal no sistema financeiro nacional trás uma visão das suas origens, do que ocorreu e o que foi feito nos mais de quinhentos anos do descobrimento do Brasil, para o aperfeiçoamento do intervencionismo, dissolução e liquidação extrajudicial de instituições financeiras, bem como sobre o controle e a fiscalização do sistema, para estabilizar os desequilíbrios e sanear o mercado financeiro contaminado por razões estruturais da economia, desmandos governamentais e ilícitos privados.

O trabalho é dividido em períodos históricos marcantes da vida nacional, sob o ponto de vista da atividade financeira, merecendo destaque essa separação, porque identifica pontualmente as necessárias

* Mestre em Direto e Professor Titular da Faculdade de Direito da PUCRS. Advogado.

medidas impostas pelo poder governamental no sentido de manter alinhado com a sua política o rumo dos negócios financeiros no país.

No período colonial não existiu um sistema bancário, dado a inexistência de estabelecimentos desse gênero, considerado tão somente um fraco e desordenado "sistema monetário", cujo controle e fiscalização eram desarticulados, e a intervenção nesse meio era mais para evitar a falsificação de moeda e de comissão ao governo do que propriamente um rígido controle de cunhagem ou emissão de moeda.

Desde o início do Império a criação de bancos se tornou cada vez mais acentuada, pelo crescente desenvolvimento do comércio, passando a esses estabelecimentos a atribuição de bancos emissores, quando o governo iniciou a fiscalização das emissões, principalmente para evitar abusos fraudulentos.

Durante os primeiros tempos da República, as autoridades governamentais adotaram medidas enérgicas para evitar o excesso de emissões de bilhetes monetários sem a respectiva base conversível, momento em que muitos estabelecimentos fecharam suas portas.

Nessa desordenada situação no meio financeiro, necessário foi estabelecer um controle central através de um órgão que fiscalizasse e regulasse todas as atividades do sistema ainda chamado de bancário. Foi assim criado o órgão central denominado de SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito, mas já com o propósito fundamental de preparação para a instituição de um banco central.

Essa nova autarquia federal foi criada com a edição da denominada Lei da Reforma Bancária, chamando-se Banco Central do Brasil, a quem foi incumbida a tarefa de organizar, regular, controlar e fiscalizar o novo sistema, que ficou conhecido como Sistema Financeiro Nacional.

2 – Período colonial

Nos primeiros anos após o descobrimento, o governo português estimulou a criação de núcleos habitacionais no Brasil, não só para a ocupação do território, que lhe garantiria a continuidade na posse, mas principalmente para exploração da riqueza natural existente[1].

Até 1532 não havia sido fundado nenhum estabelecimento duradouro dessa espécie no Brasil, embora existissem povoações peque-

[1] Por alvará de 1516, o governo português, concedia machados e enxadas para quem fosse povoar o Brasil, *cf.* CALMON, Pedro. *História do Brasil*. v.1. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p. 132.

nas e esparsas no litoral do país[2]. O primeiro núcleo efetivo de povoamento dessa natureza criado no Brasil, foi o de São Vicente, no ano de 1532[3], seguindo-se o de Santo André da Borda do Campo[4]. Ditos núcleos passaram a despertar fortes motivos econômicos, promovendo com intensidade a exploração de metais preciosos e *páo de tinturaria*[5], cujos produtos eram enviados à Metrópole. À época, ainda não existia qualquer espécie de comércio pátrio, iniciando-se os negócios, basicamente, pelo sistema "troca-troca" de produtos brasileiros e destes, por mercadorias estrangeiras.

Com a crescente importação de utilidades, fazia-se necessário promover uma equivalente exportação, que à época, ainda estava desorganizada, quer pela escassez de produtos brasileiros disponíveis à exportação – e os existentes aviltados pelos especuladores -, quer pela dificuldade de seu transporte. Aproveitando-se dessa situação, os mercadores de além-mar exigiam o pagamento de suas mercadorias em dinheiro[6], levando as moedas existentes no mercado brasileiro[7], cujo resultado promoveu uma rápida exaustão do meio circulante[8].

Este procedimento permaneceu até meados do século XVII, quando e diante dos graves problemas enfrentados pelo reduzido meio

---

[2] Entre as quais, a de Pernambuco, dizimada pelos franceses em 1530, *cf.* CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v.1. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.143.

[3] HADDOCK LOBO, Roberto. *Pequena História da Economia.* 2. ed. São Paulo: Martins Editora, 1959. p. 162.

[4] No ano de 1532, em necessidade de defesa das diversas populações já existentes, além das indicadas, o governo português decidiu promover doações, em forma de capitanias hereditárias, a quem pudesse defendê-las contra índios e invasores. A primeira carta de doação foi expedida em 10 de março de 1534, para a capitania de Pernambuco, seguindo-se Bahia de Todos os Santos, Porto Seguro, Espirito Santo, Ilhéus, Itamaracá, Rio de Janeiro e São Vicente.

[5] Nome dado ao pau-brasil, *cf.* CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v. 1. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.106.

[6] CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.876.

[7] A moeda corrente existente no mercado era a *pataca*, cunhada em prata espanhola no Peru.

[8] CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.877.

circulante, fez com que a Câmara de Vereação de Salvador[9], se reunisse em sessão de 12.10.1641, para tratar da crescente evasão para o reino do pouco numerário que havia na colônia, reclamando das autoridades portuguesas a criação de uma Casa Provincial para "bater moeda nacional" no Brasil[10].

Frente a esta aflitiva situação, aliada à existência de moeda falsa, e principalmente para fazer caixa junto às Provedorias da Fazenda[11], foi determinado, através do alvará de 26.02.1643, a remarcação de todo o numerário corrente na colônia, em oficinas monetárias no Rio de Janeiro, na Bahia e no Maranhão, o qual deveria ser carimbado com uma coroa real, sendo as patacas com o valor de 480 réis e as meias patacas, com o valor de 240 réis, assinalando aos seus possuidores o prazo de quatro meses para essa providência. Nessa operação, caberia à Fazenda Régia, o lucro de 25%, de acordo com a apostila de 10.03.1643[12].

Poucos anos mais tarde, em 1647, foi proibida a circulação das patacas da nova fábrica do Peru[13], pelo temor da entrada no país de moeda falsa. Esse fato sempre foi uma preocupação das autoridades monetárias, que tentavam manter um controle sobre as emissões da-

---

[9] Órgão municipal constituído do governador-geral, dois juizes ordinários e quatro vereadores, além de um procurador e um tesoureiro. Pertencia-lhe a polícia da cidade, fiscalização do comércio, tabelamento dos preços, cuidados de asseio e moralidade pública, o arruamento, administração de hospital e cadeia e tudo o mais que interessava ao bem comum, segundo os costumes antigos da monarquia, *cf.* CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v. 1. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p. 229.

[10] Casa para cunhar moeda. Inexistia, no Brasil, à época, casas dessa natureza, *cf.* AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.16.

[11] Cargo, jurisdição ou repartição do provedor, *cf.* BUARQUE DE HOLANDA. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Fronteira, 1988. p. 535; As provedorias da Fazenda foram substituídas pelas Juntas da Fazenda e dependentes do Real Erário, criado em 22.12.1762, *cf.* CALMON, Pedro. *História do Brasil*. v. 4. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.1286; as Juntas da Fazenda eram o órgão da administração financeira colonial nas capitanias, *cf.* FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil.* v. 1. Rio de Janeiro: AGGS-Indústrias Gráficas SA., 1979. p.22.

[12] CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.877.

[13] CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.877.

quela moeda. Contudo, esse controle era precário e, na maioria das vezes, operado através de expedientes de recunhagem do numerário, como ocorreu mais tarde, em 1662, quando toda a moeda existente na colônia sofreu novo processo de recunhagem. Nessa mesma ocasião, foi fixado o estalão legal[14], cuja providência, provocou, no ano seguinte, o reajuste da pataca, respectivamente, as de 480 réis para 600 réis e as de 240 réis para 480 réis[15].

Com a constante majoração do valor da prata e do ouro, novamente as autoridades tomaram previdências subsequentes, ordenando, através da lei de 04.08.1688, nova marcação geral do numerário, reajustando em mais 20% o valor das moedas daqueles metais, cujo resultado não foi satisfatório, eis que, mesmo assim, a moeda continuava a desaparecer, entesourando-se nas mãos de comerciantes externos, precisamente, portugueses[16].

A falta de moeda era tão grande que o pagamento do soldo da infantaria, além de ser efetuado com muito atraso, passou a ser feito em sal[17].

Medida mais arrojada foi tomada em 08.03.1694, quando foi criada a moeda "provincial", cunhada no Brasil e que deveria correr somente na colônia. A emissão dessa nova medida monetária foi operada com um reajuste de 10% sobre o valor das moedas de ouro e prata então existentes, feito de tal forma que a diferença entre a moeda no Brasil e na Metrópole era insignificante, fato que desencorajou os traficantes da espécie.

Finalmente, com a edição da lei de 19.12.1695, os atravessadores tiveram um golpe mortal. A citada norma proibiu que circulasse no Brasil, o dinheiro cunhado especialmente para o Reino, pela Casa da Moeda do Rio de Janeiro, com o ouro das "minas gerais". Dita

---

[14] Padrão adotado como base de valor, *cf.* BUARQUE DE HOLANDA. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Fronteira, 1988. p.273; Estalão ou padrão monetário é o peso absoluto de metal fino contido numa moeda, *cf.* MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.33.

[15] CALMON, Pedro. *História do Brasil*. v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.877.

[16] CALMON, Pedro. *História do Brasil*. v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.879.

[17] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.17.

moeda era considerada forte ou do reino e somente a ele era destinada[18].

A determinação contida na referida lei de 19.12.1695, editada para tentar resolver o problema da escassez de metais amoedados, gerou grande confusão no sistema monetário, com repercussão nas transações cambiais, eis que, no Brasil corriam duas moedas, ambas de ouro amoedado, que tinham valores legais diferentes: uma era a moeda luso-brasileira, conhecida pela denominação de "peça portuguesa", que tinha curso legal em todos os domínios portugueses – inclusive no Brasil -, pelo valor nominal nela estampado e a outra, moeda também reputada como legal, denominada "provincial", que tinha seu giro restrito ao território brasileiro, circulando pelo valor nominal nela estampado[19].

No final do século XVII, foi iniciada a "nacionalização" da moeda, e por este motivo, criada, no Brasil, uma grande oficina de moedagem, denominada Casa da Moeda da Bahia, para atender a demanda interna[20].

Apesar dessas providências, a antiga escassez de moeda circulante continuou a se fazer sentir. Pois, para atender ao súbito incremento das transações comerciais e para compensar o pequeno volume de moeda cunhada, foi permitido que circulasse livremente no país o ouro em pó, também como meio de pagamento. Contudo, essa prática passou a ser proibida no início do século XIX, como processo de repressão ao desenfreado contrabando[21].

O constante crescimento dos negócios foi exigindo que novas alternativas fossem experimentadas, chegando ao ponto em que grande parte das transações para abastecimento dos engenhos fazia-se mediante um sistema de "compensações", através da contabilidade interna das Casas aviadoras[22], debitando o valor dos gêneros fornecidos

---

[18] CALMON, Pedro. *História do Brasil*. v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.880.

[19] FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. v.1. Rio de Janeiro: AGGS-Indústrias Gráficas SA. 1979. p.14.

[20] CALMON, Pedro. *História do Brasil.* v.3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.880.

[21] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.18.

[22] Eram, simultaneamente, exportadoras ou concessionárias de firmas estrangeiras ou metropolitanas, *cf.* AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.18.

durante as entresafras e creditando o valor do produto exportado nas safras, sem a necessidade de utilização de numerário ou ouro em pó para liquidar as operações[23].

Durante a segunda metade do século XVIII, houve tentativas no sentido de organizar uma circulação fiduciária, com base na emissão de moeda-papel e, simultaneamente, a criação de bancos emissores para atender a essa iniciativa. A primeira experiência foi feita através do Alvará de 21.06.1766, o qual atribuía às ações da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, poder liberatório nos pagamentos comerciais, como "dinheiro líquido", cominando penas para quem as comprasse por valor inferior ao nominal[24]. Tal concessão também foi estendida a outras duas companhias do gênero, a Companhia de Vinhos do Alto D´Ouro e a de Comércio de Pernambuco e Paraíba. Contudo, tais atos autorizatórios foram cancelados em 23.02.1771, retirando desses papéis o poder liberatório e o cunho forçado, em razão da insolvência das três concessionárias. Por conseqüência, a medida provocou uma sensível redução nos meios de pagamento, sofrendo, com isto, o próprio erário[25].

Entretanto, o governo português, com a finalidade de melhorar a receita do Tesouro, avoca para si, através de dispositivo de 12.07.1771, a exploração direta dos diamantes no Brasil. Essa atividade passou a ser denominada de "Real Extração" ou simplesmente "Extração". Para atendê-la, anualmente era destinado numerário que, na maioria das vezes, era fornecido de forma irregular e insuficiente. A fim de suprir a sua falta e remediar a carência, como para pagar aluguel dos escravos, salário dos trabalhadores e outros encargos, as administrações locais emitiam letras próprias[26]. Esses papéis eram resgatados quando a administração recebia o suprimento oficial. Ditos títulos gozavam de credibilidade geral, sendo por todos aceitos e corriam como se moeda fosse. Muitos deles eram entesourados ou passavam razoável tempo em circulação, sem serem oferecidos para resga-

---

[23] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.18.

[24] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.20.

[25] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.20.

[26] A elas é que se aplicava a denominação de "bilhetes de extração", possivelmente a primeira emissão fiduciária luso-brasileira, *cf.* AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.21.

te, perdendo o valor se apresentados após a data do vencimento, fato que começou a provocar certa depreciação. Por este motivo, através de ato datado de 23.10.1776, foi determinada a suspensão de novas emissões por parte das administrações dessas extrações. Um pouco mais tarde, pelo dispositivo de 1787, os papéis dessa natureza que permaneceram em circulação, tiveram limitadas as disponibilidades para o seu recolhimento, desprestigiando ainda mais a já desgastada credibilidade desses títulos[27].

Além do desordenado sistema monetário vigente e dentre as inúmeras alternativas governamentais promovidas para viabilizar rapidamente as transações, surgiu uma nova opção, de caráter privado, mas de ordem pública, qual seja, a do depósito, em mãos de particulares, de metais preciosos e de outros objetos da natureza. Foi aqui que o Brasil Colônia conheceu e muito utilizou na troca em negócios comerciais, o "certificado de depósito ao portador de ouro e diamantes", popularmente conhecido como "ficão"[28], que circulou como papel-moeda a partir de 1778. O referido certificado, era emitido, principalmente, por ourives, em garantia dos metais entregues por comerciantes para a sua guarda, uma vez que aqueles tinham em suas casas cofres para impedir que esses metais fossem furtados[29]. Os ourives eram considerados como "banqueiros", que a cada dia eram mais procurados, exatamente por esse serviço de guarda de objetos. Tendo o "ficão" adquirido credibilidade, era passado de pessoa para pessoa que, quando desejasse, poderia converter o certificado no metal correspondente depositado junto ao respectivo ourives[30], ao invés de fazê-lo junto ao portador de quem o adquiriu.

Entre tantos meios experimentados para captação de numerário, o governo português, por decreto de 29.10.1795, lançou a sua primeira emissão fiduciária oficial, sob a denominação de "apólice". Dito procedimento nada mais era do que um empréstimo do governo junto à

---

[27] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.22.

[28] O "ficão" era de circulação local, e servia também para a troca de mercadorias entre os comerciantes, uma vez que para a metrópole só interessavam o ouro e os diamantes em espécie, *cf.* REBOUÇAS, Lúcia. *In: Gazeta Mercantil*. Porto Alegre. 24.01.1996. p.D-1.

[29] REBOUÇAS, Lúcia. Presidente da Fundação Bienal coleciona cédulas antigas. *In: Gazeta Mercantil*. Porto Alegre. 24.01.1996. p.D-1.

[30] REBOUÇAS, Lúcia. Presidente da Fundação Bienal coleciona cédulas antigas. *In: Gazeta Mercantil*. Porto Alegre. 24.01.1996. p.D-1.

população. A apólice era emitida com prazo de resgate e juros, autorizada a "correr" como letras de câmbio, a partir de 13.03.1797, com dispensa de endosso para circulação. Esses papéis imprimiam características tipicamente monetárias, em vista das disposições do ato de 13.07.1797, que deu curso forçado às suas emissões, determinando, ainda, que os bilhetes de Estado fossem aceitos até 50% do valor de todas as transações, "como se fossem dinheiro de metal", sendo proibida a sua recusa[31].

Essa prática ainda repetiu-se nos anos seguintes, não bastasse o fracasso com as experiências anteriores, principalmente, com os "bilhetes de extração". Não obstante, o governo português, através da lei de 13.05.1803, resolveu renovar a tentativa de emissão de papéis, desta feita, sob a denominação de "bilhetes de permuta", que serviam para substituir, como moeda, o giro do ouro em pó. Esta nova prática deu-se ante a continuada e cada dia mais angustiante falta de moeda circulante à proporção que as transações comerciais se expandiam e se multiplicavam. Com essa medida, tinha o governo o interesse de reprimir o contrabando e a evasão fiscal. O dispositivo legal que criou os bilhetes de permuta, também proibiu, terminantemente, a prática do giro do ouro em pó como moeda[32].

No final do século XVIII, principalmente, e início do século XIX, começou a se concretizar a idéia de criação de um banco emissor e capaz de descontar os "Bilhetes do Estado"[33]. Proposições e planos nesse sentido foram colocados em dois momentos: em 22.12.1798 e em 07.01.1800, seguindo o que em Portugal já estava sendo seriamente cogitado[34]. A execução de ambos projetos não foi levada a efeito, tomando voz tão somente com a vinda da Família Real ao Brasil,

---

[31] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.26.

[32] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.23.

[33] Assim considerados os "bilhetes de extração", os "bilhetes de permuta" e as "apólices", porque todas de emissão de órgão estatal.

[34] O que tinha em Portugal era a existência de dois planos, um para a instituição de um banco oficial, denominado Banco Real de Lisboa e outro privado, sob a denominação de Banco de Portugal, idealizado por dez comerciantes de Lisboa. O primeiro banco de crédito português foi organizado através da lei de 31.12.1821, sob a denominação de "Banco de Lisboa", após o retorno a Portugal de D. João VI, *cf.* AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.5.

quando foi criado o primeiro banco oficial brasileiro, o Banco do Brasil, em 1808[35].

No período sob análise, não vigorou no Brasil nenhum 'sistema bancário' propriamente dito, eis a inexistência de bancos ou assemelhados que pudessem integrá-lo. Existiu, sim, um fraco e desordenado 'sistema monetário', alimentado pela escassez de moeda e de expedientes alternativos do governo com a emissão de papéis para suprir a carência do meio circulante.

A intervenção estatal no meio financeiro consistia mais em medidas para captação de recursos do que propriamente no sentido de fiscalizar ou controlar o meio circulante. Sem dúvida, as intervenções realizadas também tinham por finalidade evitar que moedas falsas circulassem no mercado.

3 – Império

Nas duas últimas décadas do século XVIII, o volume de transações comerciais se alastrava de tal forma que a quantidade de moeda em circulação era insuficiente para atender a essa crescente expansão, gerando uma constante e intensa confusão no mercado, mesmo com os esforços das autoridades governamentais, que, com freqüência, adotavam medidas paliativas sem solução eficaz para a continuada crise.

Antes da vinda da Família Real ao Brasil, e tendo presente essa insanável crise do meio circulante, o Príncipe Regente, através de ato de 11.05.1799, ordenou estudos para a criação de caixas de crédito, circulação e desconto, a favor da agricultura e do comércio[36]. Após receber relatório dos governantes no Brasil, onde informam da dificuldade desse investimento, o Príncipe Regente resolveu, com muito sentimento, negar, em 15.04.1801, a autorização para dar andamento a essa iniciativa[37].

---

[35] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960. p.26.

[36] Na verdade, o objetivo da implementação dessas caixas de crédito era o de angariar fundos para a Coroa, ou seja, iriam servir, imediatamente, ao governo, *cf.* AZEVEDO, Thales de e LINS, Edilberto Quintela Vieira. *História do Banco da Bahia – 1858-1958*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. p. 50.

[37] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. p. 52.

No início do século XIX, a situação era tão aflitiva que fez com que, um grupo de homens de empresas fundasse um banco privado para simplificar e dar maior celeridade aos negócios[38].

O banco privado operou com êxito, sob a denominação de "Banco do Trôco das Barras de Ouro", embora sem qualquer autorização de funcionamento por parte do governo português[39]. O referido banco recebia barras de ouro, que circulavam sem amoedamento, as trocava por moeda cunhada, objetivando com isto reduzir a demora nas transações comerciais e evitar que grande quantidade de barras da espécie circulasse em todo o território sem qualquer controle. Dito estabelecimento funcionou por poucos anos, sendo oficialmente extinto em 05.09.1812, embora o seu "esvaziamento" começou a ser sentido a partir de 04.08.1808, quando da ingerência do Príncipe Regente, que tentou fomentar a organização de um banco da mesma modalidade, aproveitando a estrutura do já existente, o que nunca aconteceu[40].

Com a extinção do Banco do Troco, as barras de ouro existentes em mãos dos particulares deveriam ser remetidas diretamente à Casa da Moeda para serem fundidas e reduzidas em moedas. As autoridades tinham presente que, se assim não fosse traria prejuízos para os reais direitos, vez que o Erário Público cobrava comissão para realizar este serviço[41].

A preocupação das autoridades governamentais não se limitava tão somente com a dificuldade do meio circulante, mas com o descrédito que o papel-moeda pudesse ter, não em relação ao crescimento da quantidade de papel em circulação e por isto poderia perder o valor, mas por causa de papel-moeda falso entrado no meio financeiro. Para evitar o ingresso de mais papel-moeda falso e a preocupação de sua desvalorização, foi elaborado um plano que previa a redução do meio circulante dessa espécie mediante a troca de todo o papel-moeda em

---

[38] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. p. 35.
[39] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. P.109
[40] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. p. 36.
[41] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. p. 121.

giro, por outro que seria mais difícil de ser falsificado e desde que o seu volume não excedesse ao existente[42].

Inúmeras foram as tentativas das autoridades monetárias da época, no sentido de dar crédito aos papéis e à moeda em circulação, inexistindo controle, registro ou fiscalização no sistema, tanto da cunhagem de moeda como da emissão de apólices e outros papéis. Resolvia, com aquelas medidas, manter, empiricamente, uma fiscalização do meio circulante, principalmente, no que dizia respeito à falsificação de moedas e papéis.

A criação de um banco "nacional", era questão de tempo, eis as bases já lançadas com o funcionamento do já referido "Banco do Trôco das Barras de Ouro" e de outras iniciativas nesse sentido, mas sem sucesso[43].

Com a vinda da Família Real, concretizou-se a aspiração nacional, que era a criação de um banco no Brasil, medida efetivada através de alvará de 12.10.1808. Mencionado diploma, expedido "com fôrça de lei", determinava que se estabelecesse um banco público no qual se operassem "os saques dos fundos do real erário" e "as administrações da real fazenda"[44]. Constituído com o prazo marcado para funcionamento de vinte anos, suscetível de prorrogação no final caso concordasse o soberano[45], servia não somente para facilitar a prática dos negócios comerciais[46], mas, sobretudo, para regular o funcionamento

---

[42] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. p. 71.

[43] AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. p.35.

[44] LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.38.

[45] FRANCO. Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. vol. I. Rio de Janeiro: AGGS-Indústrias Gráficas S.A, 1979. p. 27.

[46] Assim considerados os descontos mercantis de letras de câmbio, sacadas ou aceitas por negociantes de crédito; adiantamentos sob seguras hipotecas; recebia em depósito qualquer coisa de prata, ouro, diamantes ou dinheiro, mediante prêmio; emitia letras de bilhetes ao portador; recebia depósitos pagando juros de lei e vendia, mediante comissão, os gêneros do monopólio real (diamantes, pau-brasil, marfim), comerciava ouro e prata, *cf.* AZEVEDO. Thales de e LINS, Edilberto Quintela Vieira. *História do Banco da Bahia – 1858-1958*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. p. 25.

do sistema e principalmente para cuidar dos fundos da Monarquia[47], ou como acentua LOPES[48], que o Banco do Brasil foi instituído para servir a realeza, cuja assertiva, aliás, foi concretizada através da carta régia de 22.08.1812, quando o governo dispôs que o Banco do Brasil deveria "prestar ao Estado os meios e recursos de que as rendas reais necessitassem."[49]. Com as características determinadas de banco emissor e com a competência para recolher todo o ouro existente no país, a sua missão, de fato, consistia em emitir papéis para o Tesouro a fim de ampará-lo no custeamento das excessivas despesas da Corte[50].

O primeiro estatuto do Banco do Brasil, aprovado pelo mesmo alvará de 12.10.1808, não contemplava qualquer espécie de fiscalização das suas operações e tampouco de qualquer controle do meio circulante[51]. Fazia, contudo, referência em seu art. XXIII, aos falsificadores de letras, bilhetes e apólices do Banco, que seriam castigados como o são os delinqüentes de moeda falsa[52].

---

[47] AGUIAR. Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial.* Salvador: Progresso Editora, 1960. p.111.

[48] LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional.* Rio de Janeiro: Graphica Ypiranga, 1930. p. 21.

[49] LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.39.

[50] MARTINS, Coriolano M. *Elementos de Economia Bancária.* 2.ed. São Paulo: Atlas, 1945. p.209.

[51] O alvará de 12.10.1808, deu ao Banco do Brasil poder emissor sem limite e sem controle ou fiscalização, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.38.

[52] A pena para os falsificadores dos papéis do Banco do Brasil era equiparada ao crime de moeda falsa, ou seja, pena de morte, *cf.* FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. vol. I. Rio de Janeiro: AGGS-Indústrias Gráficas S.A., 1979. p.27; constava das Ordenações Manoelinas e, depois, quase repetido nas Ordenações Felipinas, Livro V, Título 12, onde dispunha: *"Moeda falsa he toda aquella, que não he feita per mendado do Rei, em qualquer maneira que se faça, ainda que seja feita daquella materia e formal de que se faz a verdadeira moeda, que o Rei manda fazer; porque conforme a Direito do Rei somente pertence fazê-la, e a outro algum não, de qualquer dignidade que seja. E por a moeda falsa ser cousa muito prejudicial na república, e merecerem gravemente castigados os que nisso forem culpados, mandado que todo aquelle, que moeda falsa fizer, ou a isso der favor, ajuda ou conselho, ou for dello sabedor, e o não descobrir, morra morte natural de fogo, e todos os seus bens sejam confiscados para a Coroa do Reino."*. O crime de moeda falsa era classificado no Código Criminal do Império, de 1830, como "crimes contra o tesouro e a propriedade

Em 1821, o Banco do Brasil sofreu um duro golpe nos seus cofres, quando da repatriação de D. João VI e de sua imensa comitiva. Com a sua partida, desfalcou o erário e levou todo o depósito metálico existente no banco, deixando-o sem qualquer encaixe. Em razão desse fato, daí para frente, a situação do banco se tornou tão precária, que o levou à insolvência em 1829, quando suspendeu os pagamentos[53], não mais conseguindo suportar a conversão de todos os bilhetes que havia emitido sob base metálica[54]. Diante deste quadro, o Banco do Brasil encerrou as demais operações em 11.12.1829, embora tenha sido extinto, de fato, em 11.04.1835, quando a Assembléia Geral dos seus Acionistas, aprovou a liquidação[55]. Antes, porém, da liquidação definitiva se operar, a Regência Permanente, em nome do Imperador, editou a Lei n. 59, de 8 de Outubro de 1833, que estabeleceu a criação de um banco de circulação e de depósitos, que também se denominaria Banco do Brasil, com sede no Rio de Janeiro, fixando um prazo de três anos para ser organizado, o que nunca chegou a ser efetivado[56].

A criação do banco nacional, embora não constasse explicitamente dos objetivos declinados no alvará de 12.10.1808, era uma forma de intervenção estatal no meio financeiro, na medida em que, aquele diploma determinava o recolhimento de todo o ouro existente no país, junto ao Banco do Brasil, que emitia os papéis correspondentes aos depósitos metálicos.

Com a extinção do banco estatal, o Brasil viveu um período denominado de "sem bancos"[57], desde quando do encerramento das ope-

---

pública.", *cf.* PONCIANO, Vera Lúcia Feil. *Crimes de Moeda Falsa.* Curitiba: Juruá Editora, 2000. p. 45.

[53] CALMON, Pedro. *História do Brasil.* vol.4. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. p.1468.

[54] MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.280.

[55] ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.13.

[56] AZEVEDO, Thales de e LINS, Edilberto Quintela Vieira. *História do Banco da Bahia – 1858-1958.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. p.31.

[57] No "período sem bancos", que durou quase uma década, nenhum outro banco surgiu, instituído formal e regularmente no País, a não ser o Banco do Ceará, em 1836, de fraca expressão, com a duração de três anos, *cf.* FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil.* vol. 1. Rio de Janeiro: AGGS-Indústrias Gráficas SA., 1979. p.261; contudo, durante esse período (1829/1838), precisamente, em 1831, surgiu, no Rio de Janeiro, a primeira caixa econômica fundada no país, tipo associação particular, sem fiscalização do governo, destinada a recolher a

rações daquele estabelecimento, em 11.12.1829[58], até o surgimento, em 10.12.1838, do "Banco Commercial do Rio de Janeiro"[59]. Durante essa década, e em razão da ausência de uma instituição bancária, forte crise monetária abalou o país. A falta de um sistema monetário definido e eficiente e sem créditos adequados, promoveu um excesso de circulação monetária[60], originando uma grave perturbação no meio financeiro.

A turbulência no meio circulante no final da primeira metade do século XIX, propiciou a criação de diversos bancos particulares, com o poder de emissão, sediados no Rio de Janeiro, Maranhão, Bahia, Pará e Pernambuco[61]. O malgrado das tentativas anteriores, não inibiu o governo de editar o Decreto n. 801, de 02.07.1851, criando o segundo Banco do Brasil no país que, dois anos após, fundiu-se com o Ban-

---

poupança da classe trabalhadora; em 1834, foram criadas outras duas caixas econômicas: uma em Campos e outra na Bahia; uma quarta surgiu em Ouro Preto, em 1838, *cf.* AZEVEDO, Thales de e LINS, Edilberto Quintela Vieira. *História do Banco da Bahia – 1858-1958.* Rio de Janeiro: José Olympio. 1969. p.31.

[58] Embora a liquidação formal tenha sido efetivada em 11.04.1835, *cf.* ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário.* 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.13.

[59] FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. vol. I. Rio de Janeiro: AGGS-Indústrias Gráficas S.A., 1979. p.260.

[60] Conhecida como *xenxen*, que era moeda divisionária de cobre, *cf.* MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.280; ou, também, como *chan chan*, que circulou "na época de barbarismo no sistema monetário do Império", *cf.* MAUÁ, Visconde de. *Autobiografia.* 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998. p.302.

[61] Após o surgimento do Banco Commercial do Rio de Janeiro, em 01.12.1838, outros foram criados, como o Banco Comercial da Província da Bahia, em 1845; seguiram-se, em 1846, o Banco Commercial do Maranhão; em 1847, o Banco do Pará; em 1851, o Banco da Província de Pernambuco, *cf.* LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional.* Rio de Janeiro: Graphica Ypiranga, 1930. p.23 e AZEVEDO, Thales de e LINS, Edilberto Quintela Vieira. *História do Banco da Bahia – 1858-1958.* vol.1. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. p.35; no período 1857 e 1858, foram criados, sucessivamente, os Bancos "Comercial e Agrícola", "da Província do Rio Grande do Sul" e "Rural Hipotecário", todos eles com faculdade emissora, *cf.* MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.281.

co Commercial do Rio de Janeiro, dando lugar, a partir de 31.08.1853, ao terceiro Banco do Brasil[62], que se mantém até os dias atuais[63].

A partir da segunda metade do século XIX, foi o período em que o governo mais intensificou a pluralidade de bancos emissores[64] para dar maior rapidez nas transações e nos negócios, cuja iniciativa gerou a produção de grande quantidade de títulos lançados no mercado[65], muitos dos quais sem fundos suficientes que pudessem disponibilizar a conversão[66].

Para coibir abusos, a intervenção estatal se fez presente em 1860, quando o governo, por meio da lei n.1.083, de 22.08.1860, impôs aos bancos a obrigação de reduzir a circulação de suas notas, pagando-as em ouro, limitando as novas emissões à média de emissão do semestre anterior[67].

A intervenção estatal promovida através da citada lei n. 1.083, de 22.08.1860, também estabeleceu, pela primeira vez no país, a fiscalização bancária, com a finalidade de manter um controle das operações dos bancos, principalmente, aquelas relacionadas com as emissões de seus papéis. Dita fiscalização seria realizada por meio de um

---

[62] LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.40.

[63] Pelo Decreto n. 1.167, de 17.12.1892, o Banco do Brasil fusionou-se com o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, sob a denominação de Banco da República do Brasil, que funcionou com esse nome até a sua reorganização em 30.12.1905, quando, através do Decreto n.1.145, da mesma data, retomou o nome de Banco do Brasil, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.43.

[64] Banco de emissão é o banco que tem por função a emissão de notas ou bilhetes de banco. Essa emissão, no entanto, é, em regra, concedida no caráter de privilégio ou monopólio, e, em decorrência dela, lhe é atribuída também a regularização sistemática da circulação das notas ou bilhetes emitidos, mediante restrição ou ampliação das emissões, e adoção de meios de ajustar o volume de dinheiro circulante, consoante as necessidades surgidas, *cf.* DE PLACIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico.* 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 114.

[65] Faculdade permitida pelo Decreto 1581, de 02.04.1854, onde estabelecia que a emissão poderia corresponder ao triplo do fundo existente no banco, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.42.

[66] LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.42.

[67] MAUÁ, Visconde de. *Autobiografia.* 3.ed., Rio de Janeiro: Topbooks, 1998. p.305.

fiscal para cada banco de circulação. Contudo, logo em seguida, através do Decreto n. 2.680, de 03.11.1860, o governo estendeu essa obrigação a todos os bancos em geral, não importando a denominação que tinham e nem a natureza das operações que realizavam. Mais tarde, pelo aviso n. 598, de 1861, foi suprimida a nomeação de fiscais[68] para os bancos de depósitos e descontos[69] mantendo essa obrigação para os estabelecimentos de emissão[70]. Para os bancos estrangeiros que quisessem atuar no Brasil, além da prévia autorização governamental para seu funcionamento, deveriam submeter-se, obrigatoriamente, à fiscalização das autoridades monetárias[71].

Em 13.09.1864, ante a forte crise bancária provocada pelo "enxugamento" do meio circulante, o governo, através do Decreto n. 3.306, revogou o dispositivo legal que facultava aos bancos a atividade emissora[72], medida que atingiu até o próprio Banco do Brasil que, a partir de 1866, deixou de ser banco emissor para ser banco de depósitos, descontos e empréstimos sobre hipotecas. O novo perfil do Banco do Brasil foi definido através do Decreto n. 3.717, de 13.10.1866, documento onde foi aprovado o acordo realizado entre essa instituição e o governo[73].

---

[68] A inspeção destes estabelecimentos passaria a ser feita por comissões da Tesouraria da Fazenda ou outras especiais, em épocas certas ou extraordinárias, *cf.* LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro: Graphica Ypiranga, 1930. p.13.

[69] Banco de depósito é o que, aceitando ou recebendo depósitos, ou seja, *dinheiro alheio*, conseqüente das economias, ou fundos não aplicados, de particulares em conta corrente à disposição ou a prazo, fazem produzir tais capitais, emprestando-os, por sua conta, a comerciantes ou particulares, para seus negócios; bancos de desconto, assim se denomina o banco que tem por fim dedicar-se especialmente aos negócios de desconto, isto é, operações sobre letras de câmbio ou efeitos comerciais, *cf.* DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico.* 15.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.114.

[70] LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional.* Rio de Janeiro: Graphica Ypiranga, 1930. p.12.

[71] Em 1862, foi autorizado o funcionamento do London and Brazilian Bank Ltda., sem fiscalização, abrindo precedente que se tornou regra geral, daí para frente, *cf.* LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro: Graphica Ypiranga, 1930. p.13.

[72] Decreto n. 1518, de 02.04.1854.

[73] LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.42.

A medida revogatória de 13.09.1864, foi tão drástica que resultou na quebra de diversas casas bancárias[74], porque proibidas de emitirem títulos para captação de depósitos a fim de manter o giro, não puderam conter a corrida desenfreada aos estabelecimentos bancários por parte dos portadores desses títulos, na tentativa de convertê-los em papel-moeda ou metal, o quanto antes, uma vez apavorados com a boataria de não receberem os seus depósitos, presente o fato iminente de uma quebradeira generalizada no sistema bancário[75].

Diante do insucesso das medidas financeiras adotadas até então, e com a abolição da faculdade emissora dos bancos, o governo determinou que o direito de emitir passasse para o Tesouro, declarando como curso forçado todas as suas notas, além da decretação de moratória por sessenta dias[76]. Em cinco anos, o Tesouro lançou no meio circulante, o triplo da quantidade de papéis existentes no mercado, sem que as transações tivessem aumentado na mesma proporção nesse período. À medida em que esse papel ia entrando em circulação, o seu valor foi se elevando, o que causou certa escassez no meio circulante, fazendo-se necessário mais emissões para enfrentar a essa reconhecida demanda [77].

Em 1875, nova intervenção do governo no sistema bancário. Com a finalidade de evitar que novas quebras de bancos ocorressem[78], uma lei de 29.05.1875[79], fez com que as instituições de crédito pudes-

---

[74] Entre as quais, a Casa Bancária A. J. Alves Souto e Cia., uma das mais importantes do país, que rivalizava com o Banco do Brasil. A quebra da grande casa foi atribuída ao excesso de títulos emitidos ao portador, além do abuso do crédito em más operações comerciais, *cf.* MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.281.

[75] MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.281.

[76] MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.281.

[77] MAUÁ, Visconde de. *Autobiografia.* 3.ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998. p.306.

[78] Entre outros o Banco Nacional e a Casa Bancária Mauá e Cia., sucessora, em 1865, da Mauá, McGregor e Cia., *cf.* MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.282 e GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. p. 38.

[79] Chamada de *Auxílio aos Bancos*, *cf.* MAUÁ, Visconde de. *Autobiografia.* 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998. p.306.

sem receber do governo, adiantamentos de que necessitassem, desde que tivessem apólices e bilhetes do tesouro para supri-los[80].

Não obstante a bem intencionada medida de atribuir somente ao tesouro o poder de emitir, o governo, em 1888, através de nova lei monetária, de n. 3.403, permitiu que retornasse a pluralidade de bancos emissores[81], os quais poderiam emitir bilhetes ao portador ou à vista, convertíveis em moeda corrente do Império, exigindo-se, contudo, para sua garantia, que o banco depositasse na Caixa de Amortização[82], o valor suficiente em apólices da dívida pública[83].

O governo descuidou-se da fiscalização, voltando-se o mercado à constituição de inúmeras sociedades anônimas que lançavam, juntamente com bancos, suas ações nas bolsas, atraindo especuladores, uma vez que essas operações davam lucro fácil. Milhares de empresas, muitas delas fictícias, foram criadas da noite para o dia, tão eufórico era o momento para esse tipo de especulação, desencadeando-se uma corrida enlouquecida às bolsas de valores[84].

De registrar que, a partir de 1850, o sistema bancário nacional passou a ser de ordem tipicamente comercial, e sob esta atuação desenvolveu-se vagarosamente até o final do Império, mantendo-se de-

---

[80] MAUÁ, Visconde de. *Autobiografia.* 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998. p.306.

[81] MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.282.

[82] Caixa de Amortização é a designação dada especialmente, ao estabelecimento ou *repartição pública*, a cujo cargo se atribuem todos os serviços relativos ao pagamento e resgate de *dívida pública,* e dos respectivos juros. E se diz de *amortização*, precisamente porque sua precípua função é de ir utilizando as *dotações*, atribuídas para semelhante resgate, na aquisição dos títulos da respectiva dívida, que, por tal forma, vão saindo de circulação. Costumam, por vezes, atribuir à Caixa de Amortização os encargos relativos ao *papel-moeda*, tais como assinatura, distribuição pelas tesourarias, troco, substituição de notas dilaceradas e queima das notas que devem ser *consumidas*, ou por dilaceramento ou porque tenham sido retiradas ou recolhidas da circulação, *cf.* DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico.* 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.114.

[83] LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p.43.

[84] MARTINS, Coriolano M. *Moeda e Crédito.* 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959. p.283.

sequilibrado e perturbado durante o período, apesar das constantes intervenções governamentais[85].

Não obstante, a intervenção estatal, no período sob análise, avançou no sentido da fiscalização das operações bancárias e emissões, visando sobretudo, a manutenção do equilíbrio do meio circulante, evitando abusos fraudulentos que pudessem gerar prejuízos para os depositantes, poupadores ou ao próprio governo. Contudo, todas essas iniciativas esmoreceram no final do Império, em conseqüência do desgaste político da monarquia, frente aos sempre mais fortes movimentos republicanos.

4 - República

Advindo a República, em 15.11.1889, o Governo Provisório deparou-se com uma situação catastrófica no meio financeiro, impregnada de irregularidades, principalmente, pela falta de cobertura para conversão dos bilhetes emitidos pelos bancos e casas bancárias em moeda corrente. Existia uma extraordinária e pouco sólida expansão do crédito bancário, pois, o Brasil não contava com uma autoridade financeira central para manter o controle do mercado financeiro, exatamente pelo fato de que o país possuía um padrão de papel inconvertível[86].

O novo governo interveio no sistema, editando o Decreto n. 165, de 17.01.1890, com a intenção de evitar a circulação de títulos sem uma base conversível. O referido decreto permitia aos bancos emissão de dinheiro, e muitos deles foram criados, a fim de suprir a crônica carência de moeda em circulação, obrigando, contudo, que a emissão fosse lastreada apenas por bônus governamentais e não mais por fundos de reserva[87]. O inchaço do mercado de ações, iniciado nos últimos anos do Império, foi agravado com os dispositivos da citada norma, uma vez que, também permitia a criação de sociedades anôni-

---

[85] GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. p.137.

[86] A incoversibilidade durou até 1906, *cf.* GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. p.137; em 06.12.1906, pelo Decreto n. 1.575, foi criada a Caixa de Conversão, *cf.* VIANA, Victor. *O Banco do Brasil.* Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1926. p.767.

[87] BUENO, Eduardo. *Dívida, Inflação e Crise Econômica*, *in* História do Brasil. Porto Alegre: Zero Hora, 1998. p. 168.

mas e liberava o crédito, medida que, inicialmente, incentivou ainda mais o frenético movimento de especulação bursátil[88].

O referido decreto governamental provocou a liquidação de inúmeros estabelecimentos que se encontravam em situação irregular e que não teriam condições de converter em moeda os títulos de sua emissão lançados no mercado. Com a liberação da legislação bancária, os bancos possuíam autonomia para a emissão de cédulas contra os depósitos dos títulos governamentais. Como, praticamente, inexistia um controle ou supervisão dessas emissões por parte do governo[89], os bancos aumentaram em mais de cinco vezes seus depósitos e cédulas[90].

Tendo presente o colapso do *encilhamento*[91], ocorrido em 1892, o Tesouro viu-se obrigado a conceder grandes empréstimos aos bancos, uma vez que ficaram a descoberto em razão de investimentos em empreendimentos duvidosos, aceitando como garantia, ações de empresas – até fantasmas -, de valor incerto[92].

---

[88] Esse movimento nos pregões foi logo identificado com o *encilhamento* dos cavalos antes da largada no hipódromo – instante no qual a atividade dos apostadores se torna frenética, *cf.* BUENO, Eduardo. *Dívida, Inflação e Crise Econômica*, *in* História do Brasil. Porto Alegre: Zero Hora, 1998. p. 168; termo regional significando literalmente *local da sela*, que se identificou com um período de especulação desenfreada nas bolsas, *cf.* GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. p.80.

[89] Embora houvesse menção no § 10, do art. 1°, do Decreto n. 165, de 17.01.1890: "... § 10. Os bancos ficarão sujeitos à fiscalização bancária do Governo, especialmente no que respeita à emissão, substituição e resgate dos bilhetes, por intermédio de pessoas nomeadas pelo Ministério da Fazenda, que lhes marcará attribuições fiscalizadoras e o respectivo vencimento, o qual não poderá exceder de 10:000$000."

[90] GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação.* São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1985. p.138.

[91] Movimento incomum de especulação na Bolsa que ocorreu durante o início da República, de que resultaram transtornos econômicos de toda a ordem, *cf.* HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionárioa Houiss da Língua Portuguesa.* Rio de Janeiro: Objetiva. 2001. p. 1136.

[92] TOPIK, Steven. *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930*. Trad. de Gunter Altmann. Rio de Janeiro: Editora Record, 1987. p.45.

Com esta medida e com a fusão dos dois maiores bancos do país[93] para a constituição do Banco da República do Brasil, o governo conseguiu consolidar sua posição no mercado financeiro, principalmente pelo fato de que todos os demais estabelecimentos bancários perderam o direito de emitir moeda. Com esta decisão governamental, o Banco da República, na prática, passou a ser uma instituição pública.

A função executada pelo governo, nada mais foi do que a tomada do poder financeiro pelo Estado, tirando-o das mãos de alguns poucos banqueiros que anteriormente, o tinham obtido, por questões mais políticas do que técnicas[94].

No final de 1905, nova transformação no sistema bancário, desta vez, determinando a liquidação do Banco da República do Brasil[95], que cedeu lugar ao novo Banco do Brasil, com as atribuições também de banco emissor[96].

Esta foi a primeira tentativa de centralizar o controle e a supervisão do sistema bancário nacional.

Em 13.10.1906, através do Decreto n. 6.160, o governo concedeu ao Banco do Brasil, autorização para emitir notas conversíveis à vista, dando-lhe novos elementos de vitalidade e, com isto, garantir a unidade emissora, salvaguardando o país do perigo da pluralidade de

---

[93] Respectivamente, o Banco do Brasil e o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil. Pelo Decreto n. 1.167, de 17.12.1892, o Banco do Brasil fusionou-se com o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, sob a denominação de Banco da República do Brasil, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. **O** *Banco do Brasil – Serviço Público Federal.* São Paulo: [s. n.], 1944. p. 45.

[94] TOPIK, Steven. *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930*. Trad. de Gunter Altmann. Rio de Janeiro: Editora Record, 1987. p.46.

[95] Em 30.12.1905, pelo Decreto n. 1.455, o Banco da República do Brasil foi liquidado, dando origem, com aproveitamento do seu patrimônio, ao novo Banco do Brasil, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal***.** São Paulo: [s. n.], 19434. p. 45.

[96] A faculdade de emitir bilhetes por parte do Banco do Brasil, já havia sido permitida, anteriormente, através dos Decretos n.10.077, de 17.11.1888; n. 10.262, de 06.07.1889 e confirmada pelo Governo Provisório através do Decreto n. 23, de 27.11.1889, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal*. São Paulo: [s. n.], 1944. p. 43.

entes emissores, experiência que demonstrou ter sido sempre nociva[97]. Era mais uma vez, a intervenção estatal no sistema bancário.

Não bastasse as atribuições conferidas ao Banco do Brasil, o governo criou a Caixa de Conversão, instituída através do Decreto 1.575, de 06.12.1906[98], como uma solução encontrada para receber moedas de ouro de curso legal e as demais indicadas no art. 5°, da mesma norma[99], em troca dos bilhetes ao portador que iria emitir, com curso legal e com efeito liberatório para todos os pagamentos.

A partir de 1907, as operações bancárias aumentaram consideravelmente, sentindo o governo a necessidade de implantação de um sistema de fiscalização[100] sobre todas as operações realizadas pelos bancos[101], inclusive sobre as operações de câmbio. Viu o governo, através desse expediente, uma das formas de controlar o movimento operacional dos bancos, controlando a expansão de suas atividades, mantendo-as dentro dos limites impostos quando da autorização de funcionamento desses estabelecimentos.

O Decreto n. 13.110, de 19.07.1918, foi um passo avançado nesse sentido, dando o Congresso ao Governo, poderes para regulamentar o referido diploma, podendo instituir a fiscalização bancária permanente[102].

De fato, em janeiro de 1920, foi nomeada uma comissão para organizar o regulamento pelo qual deveria reger a Inspetoria Geral dos Bancos. Embora com dificuldades para a criação da Inspetoria, o Decreto Legislativo n. 4.182, de 13.11.1920[103], autorizou o governo a

---

[97] VIANA, Victor. *O Banco do Brasil.* Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1926. p.758.

[98] A Caixa de Conversão teve a duração de pouco mais de uma década, tendo sido incorporada pela Caixa de Amortização, através da Lei n. 3.991, de 05.01.1920; A Caixa de Amortização foi criada pela lei de 15.11.1827, para atender à dívida fundada, isto é, as obrigações reconhecidas e assumidas pelo Poder Público, *cf.* DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.283.

[99] Entre as quais, marcos, francos, liras, dólares e libra esterlina.

[100] A Lei n. 1.837, de 31.12.1907, autorizou o governo a instituir a competente fiscalização dos estabelecimentos bancários e instituições congêneres, expedindo os respectivos regulamentos, *cf.* LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro: Graphica Ypyranga, 1930. p. 11.

[101] Entre elas, desconto, redesconto e caução de papéis.

[102] LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro: Graphica Ypyranga, 1930. p. 10.

[103] Denominada de Lei Bancária de 1920.

instituir a fiscalização para o fim de coibir o jogo sobre o câmbio[104]. Promoveu, então, o governo a elaboração de um regulamento, em atendimento ao que dispunha o art. 5°, da referida lei[105]. O referido diploma foi aprovado pelo Decreto n. 14.728, de 16.03.1921, que não só regulamentava a fiscalização dos bancos e casas bancárias para prevenir e coibir o jogo sobre o câmbio[106], mas também sobre as operações bancárias[107].

O objetivo da referida lei, no dizer de SERPA[108], era o de assegurar aos compradores que os títulos que lhes são oferecidos sejam realmente valiosos, em virtude das condições financeiras das entidades que os emitem. Acrescenta que, até a expedição da indicada lei, a fiscalização bancária nada fez nesse sentido, deixando ao desamparo a fortuna particular, nunca se preocupando com as emissões de ações, debêntures e outros títulos oferecidos ao público.

Passada uma década da edição da Lei Bancária de 1920, na qual o sistema bancário passou por significativa experimentação, entre as quais o da *Estabilização* ou *Quebra do Padrão*[109], foi criada a Fiscali-

---

[104] LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro: Graphica Ypiranga, 1930. p.11.

[105] O art. 5°, do Decreto Legislativo n. 4.182, de 13.11.1920, instituía a fiscalização dos bancos e casas bancárias, nos seguintes termos: "Art. 5.° - O Governo instituirá a fiscalisação dos bancos e casas bancárias, para o fim de prevenir e cohibir o jogo sobre o câmbio, assegurando apenas as operações legitimas, ..."

[106] Até 1926, era praticado no Brasil o mais absoluto livre cambismo, sem qualquer controle ou interferência do Estado. Os Bancos compravam e vendiam moeda estrangeira para quem bem quisessem, uma vez que tanto exportações como importações independiam de qualquer licença ou fiscalização, até mesmo as práticas especulativas de firmas ou particulares sofriam qualquer espécie de restrição, *cf.* LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil*. São Paulo: Max Limonad, 1956. p. 33.

[107] O referido Decreto 14.728, de 16.03.1921, aprovou o Regulamento para o serviço de fiscalização das operações cambiais e bancárias.

[108] SERPA, José de. *O commercio de titulos e a fiscalização bancária*, *in* Archivo Público n.1. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1934. p. 1.

[109] Assim denominada pelo Decreto n. 5.108, de 18.12.1926. Dispunha sobre as modificações do padrão monetário, estabelecendo uma nova unidade monetária, com base no ouro, e que passaria a denominar-se *cruzeiro*. Sob este aspecto, a substituição efetiva só se realizou com o advento do Decreto-lei n. 4.791, de 05.10.1942, *cf.* LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil*. São Paulo: Max Limonad, 1956. p. 34.

zação Bancária do Banco do Brasil[110], em 1931, espécie de sucessora, ampliada da primitiva Inspetoria Geral de Bancos, instituída pela lei de 1920[111].

Através dessa norma, que veio ampliar a de 1920, o Governo Provisório de então, intervém no sistema bancário de forma mais efetiva, a fim de evitar especulações e possíveis prejuízos ao Estado e à sua coletividade. O controle do Estado se processava através de um órgão subordinado ao Banco do Brasil e não do próprio Estado.

Durante a década de 1930, inúmeros encargos especiais de responsabilidade e controle do Estado[112], foram transferidos para o gerenciamento do Banco do Brasil, passando este a ser um braço da organização estatal, um verdadeiro instrumento público federal.

Dentro desse quadro, desenvolvia-se tanto a intervenção estatal no sistema bancário[113], por meio da fiscalização, quanto os serviços prestados ao erário, chegando ao ponto em que, o Banco do Brasil, incumbido de inúmeros encargos, além dos peculiares de banco, já não mais tinha condições de atender às atribuições que lhe eram confiadas, eis que, com o crescimento da economia, resultava a conseqüente demanda por controle de arrecadação de tributos, gerando uma sobrecarga ao estabelecimento terceirizado que estava se transformando num quase Tesouro Nacional.

---

[110] Criada através do Decreto n. 19.824, de 01.04.1931. O mesmo decreto extinguiu a Inspetoria Geral de Bancos, originária do Decreto n. 14.728, de 16.03.1921, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal*. São Paulo: [s. n.], 1944. p.48.

[111] LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil*. São Paulo: Max Limonad, 1956. p. 34.

[112] Além da fiscalização bancária, venda de letras de exportação ou de valores transferidos do exterior, fiscalização e comércio de ouro e pedras preciosas, venda de ouro, em bruto ou nativo, transferência de ouro de um Estado para o outro, assistência financeira à agricultura e às indústrias, encargo de agente financeiro da União para acordos internacionais, arrecadação de tributos federais, recebimentos de depósitos ou dinheiro de massas falidas, *cf.* LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal*. São Paulo: [s. n.], 1944. p.61.

[113] A intervenção era de competência da Caixa de Mobilização Bancária, criada pelo Decreto n. 21.499, de 09.06.1932 e reorganizada pelo Decreto-lei n. 6.419, de 13.04.1944, a qual passou a denominar-se de Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária; pelo Decreto-lei n. 8.495, de 28.12.1945, retornou a chamar-se Caixa de Mobilização Bancária, passando a fiscalização dos bancos e casas bancárias, de sua atribuição, para a SUMOC.

Todavia, o governo sentindo a necessidade de ter um controle mais próximo de suas finanças e de fiscalização direta do sistema bancário, promoveu estudos para a criação de um organismo estatal que tivesse, inicialmente, o encargo de exercer o controle do mercado bancário e cambial além de preparar a organização de um banco central - já em sede de projeto - e, num segundo momento, a distribuição da arrecadação dos tributos e outros encargos públicos, a todos os estabelecimentos bancários do sistema.

4.1 – Criação da Superintendência da Moeda e do Crédito

Um quarto de século após a instituição da Lei Bancária de 1920, surgiu, em 02.02.1945, um marco fundamental no sistema - ainda chamado bancário -, constituído pela SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito, órgão criado pelo decreto-lei n. 7.293, cuja presença, se fez necessária exatamente num momento em que se desencadeava no país, um represado processo de expansão dos meios de pagamentos[114].

A novel instituição tinha amplos poderes que incluíam o estabelecimento de uma política monetária, além da supervisão do sistema bancário e da direção do Banco do Brasil. A SUMOC era dirigida por um Conselho[115], que atendia SUMOC, Banco do Brasil e Tesouro

---

[114] Segundo parte da Exposição de Motivos ao anteprojeto de criação da SUMOC, aconselhava: "Desencadeado o processo cumulativo da expansão dos meios de pagamento, é necessário consolidar com urgência as bases da política monetária, instituindo, definitivamente, em toda a amplitude, o sistema de Banco Central. Ante a urgência das medidas, considero aconselhável a criação imediata de uma Superintendência da Moeda e do Crédito, com todas as faculdades de um Banco Central a qual poderá preparar a organização deste e desempenhar-lhe as funções até a sua criação.", *cf.* RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil.* Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967. p.166; mesmo tendo presente esta iniciativa, o Brasil continuava sem um banco central reconhecido, sendo a maior parte de suas funções assumidas pelo Banco do Brasil, que era o maior banco comercial do país, em conjunto com algumas funções típicas do Tesouro, como a emissão de papel-moeda, *cf.*GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. p. 262.

[115] De acordo com o art. 2.°, do Decreto-lei n. 7.293, de 02.02.1945, o Conselho da SUMOC era constituído pelo Ministro da Fazenda, como presidente, e dos seguintes membros: Presidente do Banco do Brasil, Diretor da Carteira

Nacional. Dita composição era bastante complexa e dificultava as decisões rápidas ou a eficiência das operações, uma vez que, com freqüência, essa complexidade levava a conflitos de interesses, decididos, em última instância, pelo Presidente da República[116].

Embora enfrentando todos esses imperativos, a criação da SUMOC, veio imprimir uma orientação eficiente, técnica e mais rigorosa no sistema bancário vigente, com o objetivo imediato de exercer o controle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central do Brasil, como indica o art. 1°, da indicada norma[117].

Competia à SUMOC, enquanto não convertido em lei o projeto de criação do Banco Central, todas as atribuições que seriam dele, especificadas no art. 3°, do Decreto-lei n. 7.293, de 02.02.1945[118].

Com a criação desse órgão, outros foram extintos[119], entre eles a Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, gerenciada pelo Banco do Brasil, cujas atribuições passaram à competência da SUMOC, principalmente a de "orientar a fiscalização dos bancos; ...", constante da letra "g", do art. 3.°, do Decreto-lei n. 7.293/45, que nada mais era do que a ferramenta de intervenção estatal no sistema bancário.

---

de Câmbio, Diretor da Carteira de Redesconto e Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária e Diretor Executivo da própria SUMOC. Todos esses integrantes eram demissíveis "ad nutum", pelo Presidente da República, vez que o órgão era de dependência exclusiva dele; cabia a esse Conselho a supervisão e coordenação da política monetária e bancária do país; as atribuições executivas não estavam bem definidas, na prática, a não ser quanto à fiscalização dos bancos, que já vinha sendo por ela exercida, com exclusividade, *cf.* GUDIN, Eugenio. *Princípios de Economia Monetária.* 4.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1960. p. 310.

[116] GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. p. 263.

[117] "Art. 1.° É criada, diretamente subordinada ao Ministro da Fazenda, a Superintendência da Moeda e do Crédito, com o objetivo imediato de exercer o contrôle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central."

[118] As principais atribuições eram a de requerer emissão de papel-moeda ao Tesouro Nacional, receber, com exclusividade, depósitos de bancos, delimitar taxas de juros, autorizar compra e venda de ouro ou de cambiais, autorizar empréstimos a bancos, orientar a fiscalização dos bancos, orientar a política de câmbio e operações bancárias em geral, etc.

[119] A Carteira de Câmbio e a Carteira de Redesconto, ambas do Banco do Brasil, de acordo com o art. 9°, do Decreto-lei n. 7.293/45.

Entre outras medidas adotadas pela SUMOC, merece destaque a inovação da intervenção no sistema bancário, no que diz respeito ao depósito compulsório[120], instituído como forma de regular a expansão do mercado financeiro.

Uma outra decisão de ordem técnica[121] foi, desde logo, adotada pela SUMOC, no sentido de tentar introduzir no meio bancário, a padronização na elaboração e expedição de balanços e balancetes, cuja medida viria facilitar o exame e controle das operações dos bancos.

Criada com a finalidade de controlar o mercado monetário, a SUMOC tinha a faculdade de editar instruções[122], através da quais, intervinha quando do desequilíbrio ou abusos no mercado.

A SUMOC teve forte atuação quando assumiu as atribuições da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil[123], num momento de significa-

---

[120] Obrigatoriedade, por parte dos bancos, em conservar em depósito junto ao Banco do Brasil, à ordem da SUMOC, percentual sobre o valor dos depósitos recebidos em cada banco, como diz o art. 4.°, do Decreto-lei n. 7.293/45; o primeiro ato de criação dessa obrigação, embora mantida a reserva no próprio banco depositário, foi através do Decreto n. 21.499, de 09.06.1932, em seu art. 10: "Art. 10. Todos os bancos estabelecidos no país ficam obrigados a manter em caixa numerário correspondente a dez e quinze por cento, respectivamente, do total de seus depósitos a prazo e a vista, considerando-se a vista os efeitos a trinta dias ou menor prazo."; é o chamado "encaixa bancário", o qual constitui, em toda parte do mundo, um instrumento de controle do crédito bancário, *cf.* GUDIN, Eugenio. *Princípios de Economia Monetária.* 4.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1960. p.315.

[121] De acordo com o art. 2.°, do Decreto-lei n. 8.495, de 28.12.1945: "Art. 2.° Os modelos de balanços e balancetes, a serem usados pelos Bancos e Casas Bancárias, para fins de publicação e estatística serão aprovados pela Superintendência da Moeda e do Crédito."; o modelo de balanços e balancetes dos estabelecimentos bancários para publicação, foi aprovado pela SUMOC, através da Instrução n. 11, de 24.01.1946; a obrigatoriedade de adoção da nova forma dos documentos foi determinada através de Instrução n. 12, de 25.02.1946, da SUMOC, vigorando a partir das informações do mês de julho de 1946.

[122] O art. 6.º, do Decreto-lei n. 7.293/45, se expressava: "Art. 6.º A Superintendência da Moeda e do Crédito baixará, sempre que fôr necessário, instruções para perfeita execução do presente Decreto-lei."

[123] Atribuição conferida por dispositivo legal do Decreto-lei n. 7.293/45: "Art. 9.º Ficam revogadas as atribuições legais que competiam às Carteiras de Câmbio e de Redesconto do Banco do Brasil S.A. e à Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, ora atribuída à Superintendência da Moeda e do Crédito por êste Decreto-lei."

tivas mudanças no âmbito internacional, logo após a II Guerra Mundial, que atingiu o panorama interno do Brasil. A tentativa de organização do desestruturado sistema cambial brasileiro, liquidou com um sem número de fraudes[124] constatadas na área cambiária, chegando a grandes proporções[125], principalmente por terem sido praticadas por pessoas que ocupavam posições-chave na Fiscalização Bancária do Banco do Brasil, mancomunadas com corretores e funcionários desonestos de vários bancos[126].

A tentativa de reversão desse clima de insegurança e de oportunismo, não somente na área cambial[127], mas, sobretudo, na área de operações bancárias propriamente ditas[128], foi objeto de inúmeras medidas do Governo, através de seu órgão de controle monetário, que editava instruções e cartas circulares, toda vez que fosse constatado qualquer indício de procedimento ilícito prejudicial ao sistema. Sob este aspecto, não faltaram normas para o regular controle das operações e atividades bancárias[129].

---

[124] "A fraude consistia, principalmente, na utilização pela segunda vez, de documentos de importação já utilizados anteriormente para remessa de câmbio, ou pela inutilização sumária do têrmo de responsabilidade que obrigava a apresentação dos documentos para serem carimbados o qual, tornando-se assim desnecessário, liberava os documentos virgens para outra remessa; ou ainda pela autorização pura e simples do pedido de câmbio sem documentos, como se êsses houvessem sido examinados ou carimbados.", *cf.* LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil.* São Paulo: Max Limonad, 1956. p. 59.

[125] Na época – 1947 -, os desvios ilícitos, somente em São Paulo, somaram mais de sete milhões de dólares, *cf.* LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil.* São Paulo: Max Limonad, 1956. p. 58.

[126] LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil.* São Paulo: Max Limonad, 1956. p. 59.

[127] O Decreto-lei n. 7.797, de 30.07.1945, dispunha sobre o procedimento fiscal tendente a reprimir a prática ilegal de operações de câmbio.

[128] O Decreto-lei n. 8.495, de 28.12.1945, transferiu para a SUMOC as atribuições da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, que havia sido reorganizada através do Decreto-lei n. 6.419, de 13.04.1944, o qual previa a intervenção nos estabelecimentos bancários.

[129] A SUMOC, após a sua criação, instituiu a C.I.C – Codificação das Instruções Circulares da Fiscalização Bancária do Banco do Brasil. Era o *livro sagrado* da FIBAN, composto de três volumes, e responsável pelo emaranhamento burocrático e interpretativo das atividades bancárias. Embora um trabalho louvável, desejava-se o seu desaparecimento, eis que brindado por regime de super-controles, provou a sua ineficácia para impedir as fraudes e

Durante os vinte anos de atividade, de 1945 a 1964, a SUMOC enfrentou sérios problemas nas duas áreas mais importantes na vida financeira do país, a cambial e a de operações bancárias propriamente ditas.

Na área cambial, sempre foram adotadas medidas de emergência, que surgiam e eram substituídas por outras quando a situação já era insuportável. Em 1948, foi instituído o sistema de licença prévia e controle do câmbio que, com o tempo ficou desgastado, face à tendência decrescente da balança brasileira de pagamentos. Nos anos 1951 e 1952, a situação agravou-se com a pressão dos compromissos externos sobre as disponibilidades de divisas, exatamente quando a nossa produção ficou impraticável no mercado internacional[130]. Face essas dificuldades, foi editada a Lei n. 1.807, de 07.01.1953, que estabeleceu o mercado de câmbio de taxa livre no país, permitindo que as taxas fossem livremente convencionadas entre as partes, cujas operações independiam de autorização prévia da Fiscalização Bancária e poderiam ser praticadas em qualquer volume e para qualquer fim.

Não tardou e a especulação no mercado cambial passou a merecer atenção dos governantes. Para evitar o já desgastado mercado cambial, o Governo interveio com a edição da Lei 2.145, de 29.12.1953 que criou a Carteira de Comércio Exterior[131], cimentando o novo sistema cambial[132] iniciado precariamente por meio de uma simples instrução da SUMOC[133].

---

tinha a capacidade de criar óbices para o comércio legitimo, *cf.* LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil.* São Paulo: Max Limonad, 1956. p. 298.

[130] RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil.* Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967. p. 171.

[131] O art. 1.°, da Lei 2.145, de 29.12.1953, extinguia a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM) e, em substituição, instituía a Carteira de Comércio Exterior, denominada CACEX. A CACEX ficava subordinada ao Ministro da Fazenda, e operava como Agência do Governo Federal, executando os seus serviços através do Banco do Brasil, como está disposto na regulamentação descrita no Decreto n. 34.893, de 05.01.1954. Para maior dinamismo e controle das operações, a CACEX deveria manter um representante em cada Capital de Estado, como diz o § 3.°, do art. 1.°, do indicado decreto.

[132] O Governo pretendeu conferir estatura competitiva gravosa, criando um sistema de ágios para a importação, cujos recursos cobriam a diferença entre os custos internos e os preços internacionais dos produtos brasileiros disponíveis para a exportação, *cf.* RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Maz-

A medida adotada pela SUMOC foi uma das mais importantes iniciativas que alterou profundamente o sistema cambial vigente. Contudo, em razão de não ter sido substituída ou aperfeiçoada no seu devido tempo, por exigência sempre constante do dinamismo do mercado cambial, acabou sendo superada pela realidade dos momentos seguintes, tornando-se inconveniente[134].

Daí em diante, a SUMOC continuou atuando em defesa do reajustamento do valor externo do cruzeiro aos efeitos da inflação interna, adotando, em março de 1961, através da Instrução n. 204, medida estimuladora às exportações[135], tentando equilibrar a balança de pagamentos desfavorável ao país[136], permanecendo esse procedimento até o advento da Lei da Reforma Bancária, em 1964.

Na área bancária, a intervenção no sistema realizava-se periodicamente através da fiscalização direta e indireta das operações dos estabelecimentos bancários, propondo a correção de eventuais desvios ocorridos em razão de orientação insuficiente ou interpretação diferente das normas. Contudo, se detectada qualquer grave irregularidade nas operações ou nas atividades do banco, com indícios de fraude, procedia-se à intervenção propriamente dita que, dependendo da sua

---

zei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil.* Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967. p. 171.

[133] Trata-se da Instrução n. 70, de 09.10.1953, obrigando que os pagamentos das importações deveriam ser processados pelo câmbio oficial, de acordo com o inciso III, da mesma norma.

[134] RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil.* Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967. p. 171.

[135] Consistia na elevação do chamado câmbio de custo, eliminando os leilões de divisas conversíveis para as importações de um certo grupo de mercadorias, cujo respaldo financeiro do esquema era a emissão de Letras de Importação, obrigatoriamente tomadas pelos importadores na mesma proporção do custo de dólares adquiridos para a compra de mercadorias estrangeiras. Posteriormente, a Instrução 204, foi aperfeiçoada, permitindo a redução do montante das Letras de Importação, compulsoriamente tomadas pelo comércio importador, deixando-se a livre negociação das cambiais, com a condição de que uma cota determinada de dólares fosse paga ao Governo, *cf.* RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil.* Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967. p. 172.

[136] RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil.* Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967. p. 171.

gravidade e para evitar prejuízos aos investidores e o descrédito no mercado, poderia ser decretada, posteriormente, a liquidação extrajudicial do estabelecimento faltoso.

A intervenção nos estabelecimentos bancários já estava prevista bem antes da criação da SUMOC e era realizada através da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, instituída através do Decreto-lei n. 6.419, de 13.04.1944, e era originária da antiga Caixa de Mobilização Bancária que, por sua vez, fora criada pelo Decreto n. 21.499, de 09.06.1932.

Mesmo criada a SUMOC, a Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária continuava no exercício das suas atribuições, mas já com forte ingerência e destinada a ser absorvida por aquela Superintendência, cujo fato consumou-se em 28.12.1945, através do Decreto-lei n. 8.495.

Sob a vigência, ainda dos dois institutos – Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária e SUMOC -, foi realizada a primeira intervenção no sistema bancário nacional, promovida através do Decreto-lei n. 7.529, de 07.05.1945, que atingiu o Credit Foncier du Brésil et de l´Amerique du Sud. Dito decreto intervencionista não informava as razões pelas quais foi determinada a intervenção[137], invocando, contudo, para a sua promoção, o art. 180, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil[138].

A intervenção nos estabelecimentos bancários, fora os casos previstos no art. 9.° do Decreto-lei n. 6.419, de 13.04.1944[139], também passou a ser motivada pelos indicados no art. 5.°, do Decreto-lei n.

---

[137] A finalidade da intervenção da Caixa de Mobilização Bancária estaria ligada às operações de redesconto e da inconveniência da liquidação judicial das garantias de seus créditos vencidos; seria uma medida casuística para resolver um problema localizado, *cf.* VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.24.

[138] Rezava o art. 180, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937: "Art. 180. Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sôbre tôdas as matérias da competência legislativa de União."

[139] Rezava a referida norma: "Art. 9.° Sempre que a Administração da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária parecer inconveniente a liquidação judicial das garantias de seus créditos vencidos, poderá intervir na Administração dos creditados, a fim de assegurar o cumprimento dos respectivos contratos."

8.495, de 28.12.1945, ou seja, a) - por solicitação dos administradores do estabelecimento e, b) - por iniciativa própria, quando ocorrer qualquer dos fatos mencionados nos arts. 1.° e 2.° do Decreto-lei n. 7.661, de 21.06.1945[140].

Em 1946, foi atribuído à SUMOC, a competência para expedir regulamentos para a execução dos processos de liquidação extrajudiciais de estabelecimentos bancários, cujas normas deveriam ser aprovadas por decreto do Governo[141].

O primeiro deles, o Decreto-lei n. 9.228, de 03.05.1946, foi editado no sentido de promover o saneamento do sistema bancário, particularmente destinado aos bancos e casas bancárias que estariam impossibilitados de manter suas operações normais. Os estabelecimentos bancários nessas condições poderiam requerer à SUMOC, a sua liqui-

---

[140] "Art. 1.° 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. 2.° 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, negócio 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 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." Os comerciantes que praticavam atividades bancárias, eram denominados de banqueiros, submetidos à lei falencial. O art. 119, do Código Comercial Brasileiro, enquadrava os comerciantes dessa atividade como banqueiros: "Art. 119. São considerados banqueiros os comerciantes que têm por profissão habitual do seu comércio as operações chamadas de Banco."

[141] Competência conferida pelo parágrafo único do art. 6.°, do Decreto-lei n. 9.228, de 03.05.1946, *verbis:* "Parágrafo único. Êsses regulamentos deverão ser aprovados por decreto do Govêrno."; de referir que o indicado decreto-lei revigorava o processo de liquidação extrajudicial de bancos e casas bancárias a que se referia o art. 5.°, do Decreto n. 19.479, de 12.12.1930, que já havia sido regulamentado pelo Decreto n. 19.634, de 28.12.1931.

dação, cujo processo se desenvolveria de acordo com o Decreto-lei n. 7.661, de 21.06.1945, extrajudicialmente e sob a direção de um liquidante designado pelo Ministro da Fazenda.

No mesmo dia 03.05.1946, foi editado o Decreto-lei 9.229, com a finalidade de isentar de impostos, selos e taxas, os estabelecimentos bancários que desejassem promover transformações, incorporações ou fusões com outras sociedades da espécie.

Na verdade, a referida decisão tentou evitar, com a isenção de encargos públicos, a liquidação de estabelecimentos bancários, facilitando o agrupamento de sociedades que sozinhas não teriam forças para continuar no mercado.

Contudo, e com a finalidade de excluir do mercado estabelecimentos bancários com sintomas de irrecuperabilidade, o Governo editou, no dia 10.06.1946[142], o Decreto-lei n. 9.346, aprovando o "Regulamento para a Liquidação Extra-judicial de Bancos e Casas Bancárias"[143].

Com este novo instrumento, o Governo atualizou o procedimento de liquidação extrajudicial, ao mesmo tempo em que permitiu a intervenção prévia nos estabelecimentos bancários, como remédio administrativo para, também, evitar a decisão liquidatória, eis que, a medida extrema de intervenção estatal consubstanciava-se na liquidação extrajudicial dos estabelecimentos sem condições ou na impossibilidade de manterem suas operações normais no mercado[144].

O novo Regulamento instituiu o sistema de liquidação extrajudicial "voluntária", afastando a liquidação "forçada", estabelecida em

---

[142] No mesmo dia e pouco antes dessa medida, o Governo cuidou da responsabilidade de diretores e demais dirigentes dos estabelecimentos bancários por seus atos de administração, editando o Decreto-lei n. 9.328, de 10.06.1946, que dispôs sobre a responsabilidade solidária de seus dirigentes pelas obrigações que a sociedade houver assumido durante a sua gestão, indisponibilizando seus bens particulares, no caso de solicitação de concordata ou declarados falidos; mais adiante, foi editada a Lei 1.808, de 07.01.1953, que também dispôs sobre a responsabilidade de diretores ou gerentes de estabelecimentos bancários por má gestão; essa responsabilidade ficou circunscrita ao montante dos prejuízos causados; dita lei não fez qualquer referência ao anterior Decreto-lei 9.328, de 10.06.1946.

[143] A partir da expedição do Regulamento para a liquidação extrajudicial de estabelecimentos bancários, a competência para a intervenção e liquidação dessas entidades, passou a ser da SUMOC, de acordo com o art. 4°, do indicado Regulamento, aprovado pelo Decreto-lei n. 9.346, de 10.06.1946.

[144] Já havia sido previsto no art. 5°, do Decreto n. 19.479, de 12.11.1930.

legislações anteriores[145]. A referida norma descreveu, pormenorizadamente, o procedimento que deveria ser adotado quando da ocorrência de situações da natureza, deixando de lado, a aplicação da legislação falimentar, em vista de experiência malograda[146].

Posteriormente, com a edição da Lei 1.808, de 07.01.1953, ficou proibida a concordata preventiva para estabelecimentos bancários, no entendimento de que, a liquidação extrajudicial já seria uma forma de concordata preventiva[147].

Durante o período de 1945 a 1964, a SUMOC experimentou uma nova vivência do sistema bancário, que estava institucionalizando novos segmentos e incrementando outros[148], com a abertura de novas linhas de crédito, para produção industrial diversificada, setor agrícola, habitacional, entre outros, fatos estes prenunciando o advento de um novo sistema, que mais tarde seria denominado "sistema financeiro nacional", em substituição ao bancário então vigente, fechado para atividades exclusivamente bancárias[149].

Diante dessa realidade, o mecanismo de controle e intervenção no sistema, ainda bancário, manteve-se atento, procurando, lentamente, adaptar-se à tendência dos novos rumos, sem uma efetiva e consolidada atuação, enfrentando a carência de recursos humanos especializados e de recursos técnico-operacionais.

4.2 – Lei da reforma bancária

O Decreto-lei n. 7.293, de 02.02.1945, que criou a SUMOC, tinha como objetivo imediato "exercer o controle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central".

---

[145] Pela ordem, Decreto n. 3.308, de 17.09.1864; Decreto n. 3.309, de 20.09.1864; Decreto n. 3.471, de 03.06.1865; Lei n. 3.150, de 05.11.1882; Decreto n. 917, de 24.10.1890; Decreto n. 434, de 04.07.1891.

[146] VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.22.

[147] VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.22.

[148] Expansão das Caixas Econômicas Federal e Estaduais, bancos de desenvolvimento, companhia de seguros, *cf.* GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação.* São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. p. 269.

[149] Principalmente, recebimento de depósitos, desconto, caução e cobrança de duplicatas, ordens de pagamento.

De fato, vinte anos após essa decisão, aquele segundo objetivo foi transformado na Lei n. 4.595, de 31.12.1964, denominada Lei da Reforma Bancária, que instituía o Sistema Financeiro Nacional, estruturado com base no Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e demais instituições financeiras públicas e privadas, dando-lhes as necessárias competências.

O art. 8°, da novel legislação reformista, transformava a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, em autarquia federal, sob a denominação de Banco Central do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios[150].

Entre as competências privativas do Banco Central do Brasil elencadas no art. 10, da mesma norma, destaca-se a do inciso IX, onde lhe é atribuído o exercício da fiscalização das instituições financeiras[151] e aplicação das penalidades previstas[152].

O Banco Central do Brasil teve ainda expressamente outorgada a sua legitimação para a intervenção e liquidação de instituições financeiras, através do art. 45, da Lei Reformista[153], cujo dispositivo, a

---

[150] A constituição do capital do Banco Central do Brasil já estava prevista nos termos do art. 9°, do Decreto-lei n. 8.495, de 28.12.1945, *verbis*: "Art. 9.° As rendas líquidas que a Superintendência da Moeda e do Crédito auferir serão creditadas a uma conta especial, para futuro rateio entre os estabelecimentos bancários, na proporção dos recolhimentos feitos e do prazo de duração dos depósitos destinando-se ao oportuno pagamento das entradas para formação do capital do Banco Central, a que se refere o art. 1.° do decreto-lei n. 7.293, de 2 de Fevereiro de 1945."

[151] O serviço de fiscalização é realizado em caráter rotineiro em todas as instituições do gênero e, em princípio, sempre antecede aos procedimentos de intervenção e/ou liquidação de entidades da natureza, vez que poderá prenunciar graves irregularidades sujeitas a essas medidas extremas.

[152] O art. 44, da Lei n. 4.595, de 31.12.1964, indica como penalidades: advertência; multa pecuniária variável; suspensão do exercício de cargos; inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras; cassação da autorização de funcionamento das instituições financeiras públicas, exceto as federais ou privadas; detenção e reclusão.

[153] Dispõe o art. 45, da Lei n. 4.595, de 31.12.1964: "Art. 45. As instituições financeiras públicas não federais e as privadas estão sujeitas, nos termos da legislação vigente, à intervenção efetuada pelo Banco Central do Brasil ou à liquidação extrajudicial." Parágrafo único do mesmo artigo: "Parágrafo único. A partir da vigência desta Lei, as instituições de que trata este artigo não poderão impetrar concordata."

partir da sua vigência, também determinava a proibição às mesmas instituições a impetração de concordata.

A nova legislação bancária veio adotar maior controle sobre os estabelecimentos bancários e promover o fortalecimento do sistema financeiro. Todos os estabelecimentos bancários deveriam ter a forma de sociedades anônimas a fim de padronizar a estrutura desses entes, notadamente a forma de contabilizar suas operações, criando o código de contabilidade bancária, denominado COBAN, mais tarde, Plano Contábil Consolidado do Sistema Financeiro Nacional – COSIF.

O Banco Central realizou um trabalho eficiente e facilitador na condução de fusão de instituições financeiras, procurando, com isto, solidificar o sistema, principalmente no agrupamento dessas entidades, evitando a liquidação daquelas que tinham uma frágil saúde financeira.

Promoveu também, a partir de 1967, um processo induzido de concentração de atividades e operações, fazendo desaparecer a separação crédito-investimento, criando os conglomerados financeiros, que passaram a atuar em todas as linhas de crédito e investimento no mercado financeiro[154].

Criou dificuldades para a concessão de novas cartas-patentes[155], adotando uma política de incentivo às instituições financeiras para que interiorizassem a assistência financeira àquelas praças em que não tinham agências bancárias.

Com a implementação dessas medidas, o Banco Central tinha em suas mãos todo o controle do sistema financeiro nacional[156], intervindo prontamente quando detectados indícios de desvirtuamento nas atividades financeiras.

Contudo, o excesso de regulamentação protetiva no sistema financeiro, a partir de 1970, tem levado à desregulamentação e à revisão

---

[154] TZIRULNIK, Luiz. *Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras.* 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 22.

[155] RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil.* Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967. p. 217.

[156] Esse controle, na verdade, não passava de proteção aos investidores, principalmente os da poupança popular.

de conceitos, dando-se maior ênfase à estabilidade e solvência do sistema bancário do que à proteção da poupança popular[157].

Dentro desta nova concepção, tem sido descuidado, até certo ponto, o rigor no controle do sistema bancário, pelas dificuldades encontradas na fiscalização de atuação dos bancos, principalmente, pela velocidade e diversidade de novos mecanismos inseridos no mercado financeiro, não acompanhados por esses controles.

Este fato deu causa a que muitos estabelecimentos bancários se tornassem insolventes[158] ou atingidos pela iliquidez[159], cujas principais causas, estão associadas ao mau gerenciamento, a riscos excessivos assumidos, a fraudes e a alterações inesperadas na conjuntura econômica que afetam negativamente o retorno de seus empréstimos e aplicações[160].

Além dessas situações, acrescenta-se a constante preocupação das autoridades governamentais com a estabilidade e solvência do sistema financeiro, pois, com a interdependência econômica e financeira de diversos mercados e países, aumenta, consideravelmente, o risco do efeito de contágio de problemas localizados[161]. A preocupa-

---

[157] LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.32.

[158] A insolvência é uma situação onde as obrigações da instituição são maiores que os haveres, ou seja, quando os prejuízos acumulados já consumiram todos os recursos próprios, *cf.* LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.33.

[159] A iliquidez se caracteriza pela falta de caixa para fazer face aos compromissos mais imediatos, independentemente de sua situação de solvência, *cf.* LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.33.

[160] LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.33.

[161] LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.34.

ção com a solvência e estabilidade deixou de ser um problema isolado de cada país, para se constituir numa preocupação de âmbito internacional[162], em razão da crescente participação de instituições financeiras transnacionais nos mercados financeiros de diversos países[163].

Dentro dessa nova realidade, passou a ser crítico o controle das atividades e atuação das instituições financeiras no país, principalmente das internacionais, por parte do Banco Central do Brasil, não sendo possível, apesar do rigoroso controle das contas das entidades bancárias instituído pela lei reformista, coibir a prática de efeitos perversos, pela atuação de aventureiros, mal intencionados, aproveitadores, gananciosos, etc.

Preocupado com a manutenção da credibilidade e de manter acesa a confiança do sistema financeiro para que este possa cumprir suas relevantes funções constitucionais[164], o Governo fez editar a Lei 6.024, de 13 de março de 1974, que dispôs sobre a intervenção[165] e liquidação extrajudicial[166] de instituições financeiras, na tentativa de expurgar do meio financeiro aquelas instituições sem condições de operar no mercado, por provada má administração ou por reiteradas infrações e desrespeito a dispositivos da legislação bancária.

Sem dúvida, a mesma lei intervencionista não descuidou da responsabilidade dos administradores e membros do conselho fiscal das

---

[162] Em 1974, foi criado o Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia, formado por altos executivos dos bancos centrais e órgãos de supervisão bancária dos países do Grupo dos Dez (G-10), estando incluídos Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Japão, Suíça e Luxemburgo. A principal preocupação do grupo era a do controle do sistema financeiro internacional, através de troca de informações, a partir do controle do sistema bancário de cada país, *cf.* LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.35.

[163] LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.34.

[164] MAZLOUM, Ali. *Crimes do Colarinho Branco.* Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 33.

[165] Tratada no art. 2.° da Lei 6.024/74.

[166] Tratada no art. 15, da Lei 6.024/74.

instituições financeiras atingidas, estabelecendo, em primeiro lugar, a indisponibilidade de seus bens[167].

Mesmo presentes essas medidas, não tardou vir aprovada a Lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986, que trata sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional, também conhecidos como os crimes *do colarinho branco*.

Até então, a penalidade principal para o maus administradores era de ordem administrativa/civil, gerando o impedimento de gestão e a indisponibilidade dos bens dos administradores e membros do conselho fiscal, cujo patrimônio permaneceria à disposição para eventual ressarcimento dos eventuais prejuízos provocados com a quebra da instituição.

Antes de adentrar no mérito dos referidos crimes do *colarinho branco*, a Lei n. 7.492/86, em seu art. 1.° [168], conceitua quem é considerada instituição financeira para os efeitos de aplicação da norma. O conceito por ela emitido é mais amplo daquele apresentado pela Lei n. 4.595/64[169], principalmente, no que diz respeito à custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.

---

[167] Matéria ordenada a partir do art. 36, da Lei 6.024/74.

[168] Diz: "Art. 1° Considera-se instituição financeira, para efeito desta Lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (vetado) de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários." O parágrafo único do mesmo artigo, indica casos de equiparação à instituição financeira: "Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira: I – a pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros: II – a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades referidas neste art., ainda que de forma eventual."

[169] O art. 17, da Lei n. 4.595/64, considera "instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, 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 a custódia de valor de propriedade de terceiros." O parágrafo único, da mesma Lei, acrescenta: "Para os efeitos desta Lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanecente ou eventual."

Embora a lei do crime do *colarinho branco* não seja uma norma intervencionista, no sentido desenhado para o sistema financeiro, ela está servindo de meio punitivo aos abusos praticados no meio financeiro que, de qualquer forma, tenta limitar o número de agentes perniciosos dentro do sistema.

A legislação protetiva do sistema financeiro nacional não se manteve ligada tão simplesmente às normas indicadas, mas progrediu em sentido racional e prudencial no trato das anomalias das instituições financeiras. Evitou o tratamento terminativo indicado pelos dispositivos que regulam a intervenção e liquidação extrajudicial dos estabelecimentos da natureza.

Dentro desta nova visão administrativa governamental, foi editado o Decreto-lei n. 2.321, de 25.02.1987, que estabeleceu um *regime de administração especial temporária* nas instituições financeiras, intervindo tão somente na gestão da entidade, mantendo a normalidade e a continuidade de suas atividades e operações, evitando a indesejada liquidação.

Referido decreto não foi suficiente para acalmar a crise bancária brasileira, que atingiu seu auge em 1995, obrigando o governo a adotar medidas mais fortes para, entre outras metas[170], assegurar a liquidez e a solvência do Sistema Financeiro Nacional[171].

Foi então criado o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, disciplinado através da Medida Provisória n. 1.179, de 03.11.1995[172], cujo instrumental permitia ao Banco Central do Brasil adotar uma atuação preventiva e recuperadora das instituições bancárias, frente a eventuais

---

[170] Outras metas básicas: - manter rígida a credibilidade do Sistema Financeiro Nacional; - prevenir ou mesmo eliminar o risco de novas intervenções em instituições de grande porte; - resguardar os interesses dos depositantes e investidores; - diminuir ou mesmo eliminar os altos custos sociais que envolvem a solução de problemas de instituições financeiras, que tenha por base os regimes especiais de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária, *cf.* TZIRULNIK, Luiz. *Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 31.

[171] TZIRULNIK, Luiz. *Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 31.

[172] Regulamentada pelo Conselho Monetário Nacional, através da Resolução n. 2.208, de 03.11.1995. Dita Medida Provisória foi convertida na Lei n. 9.710, de 19.11.1998, estabelecendo tratamento tributário especial às incorporações de sociedades da natureza.

problemas de liquidez ou organizacionais.[173] Dito programa estabelecia metas básicas para a saúde do sistema, permitindo a aquisição de controle acionário de qualquer instituição financeira[174], transferência de seu controle acionário, transferência de bens, direitos e obrigações, alienar ou ceder bens e direitos e acordar a assunção de direitos e obrigações, de uma entidade com dificuldades de se manter no mercado por outra substituta em condições de absorvê-la.

Mesmo com a adoção de tantas medidas intervencionistas e até proibitivas, o motivo das quebras quase sempre ficou ligado a atuação ilícita de agentes detentores do poder de decisão dentro das instituições financeiras e de difícil identificação, eis que, com a complexidade do mundo organizacional e operacional que está se internacionalizando, não se viabilizava indicar o verdadeiro autor do ilícito, o qual permanecia no anonimato[175].

Por isto e em razão da nova forma de agir desses irresponsáveis, na tentativa de fugir de sua incriminação, o legislador abriu o leque de abrangência de pessoas vinculadas aos decisórios administrativos, editando a Lei n. 9.447, de 14.03.1997, a qual dispôs sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições financeiras, indisponibilidade de bens[176], responsabilidade de empresas de auditoria

---

[173] SIQUEIRA, Francisco J. de. O Papel do Banco Central no Processo de Intervenção e Liquidação de Extrajudicial. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.114.

[174] O acesso ao PROER estava condicionado, caso a caso, à expressa autorização do Banco Central do Brasil e era exclusivo para os bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento e sociedades de crédito imobiliário, *cf.* SIQUEIRA, Francisco J. de. O Papel do Banco Central no Processo de Intervenção e Liquidação de Extrajudicial. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.114.

[175] GOMES, Luiz Flávio. Aspectos penais das liquidações e intervenções extrajudiciais – parte I. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999. p.241.

[176] De acordo com o art. 2.°, da Lei 9.447/97, a indisponibilidade de bens, aplica-se, também, aos bens das pessoas, naturais ou jurídicas, que detenham o controle, direto ou indireto, das instituições submetidas aos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária.

contábil ou dos auditores contábeis independentes, assim como sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas.

A referida norma veio atingir não só aqueles que praticaram atos de gestão na entidade financeira, mas também, aqueles que, ordenaram, orientaram ou estimularam tais ações. Em caráter cautelar, a nova lei autorizou ao Banco Central a determinar o afastamento dos indiciados enquanto perdurar a apuração da responsabilidade, impedindo que assumam quaisquer cargos em empresas bancárias ou atuem como prepostos ou mandatários de administradores, restringindo e limitando suas atividades junto às instituições autuadas[177].

Mesmo assim, restava ainda um vazio na legislação que permitia a utilização do sistema financeiro para a prática de ilícitos. Foi proclamada a Lei n. 9.613, de 03.03.1998, que dispôs sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, com a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na mesma norma. Com esta medida, o governo estava editando o fim da impunidade, ao menos, formalmente, dos crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores[178].

Referências

ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil Colonial*. Salvador: Progresso Editora, 1960.

AZEVEDO, Thales de e LINS, Edilberto Quintela Vieira. *História do Banco da Bahia – 1858-1958*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

BUARQUE DE HOLANDA. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Fronteira, 1988.

BUENO, Eduardo. Dívida, Inflação e Crise Econômica. *in História do Brasil*, fascículos, Porto Alegre: Zero Hora, 1998.

CALMON, Pedro. *História do Brasil*. v.1, v.3 e v.4. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

---

[177] SIQUEIRA, Francisco J. de. O Papel do Banco Central no Processo de Intervenção e Liquidação de Extrajudicial. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999. p.113.

[178] ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário.* 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.310.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. v.1. Rio de Janeiro: AGGS-Indústrias Gráficas SA., 1979.

GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984 – Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.

GOMES, Luiz Flávio. Aspectos Penais das Liquidações e Intervenções Extrajudiciais – parte I. *In*: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74.* São Paulo: Textonovo, 1999.

GUDIN, Eugenio. *Princípios de Economia Monetária*. 4.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1960.

HADDOCK LOBO, Roberto. *Pequena História da Economia*. 2.ed. São Paulo: Martins Editora, 1959.

HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houais da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LEVY, Haroldo R. *Prática Cambial no Brasil*. São Paulo: Max Limonad, 1956.

LEÃES SOBRINHO, J. *O Banco do Brasil – Serviço Público Federal*. São Paulo: [s.n.], 1944.

LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro: Graphica Ypiranga, 1930.

LUNDBERG, Eduardo Luis. Rede de Proteção e Saneamento do Sistema Bancário. *In*: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999.

_____. Saneamento do Sistema Financeiro. *In:* SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999.

MARTINS, Coriolano M. *Elementos de Economia Bancária*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1945.

_____. *Moeda e Crédito*. 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1959.

MAUÁ, Visconde de. *Autobiografia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.

MAZLOUN, Ali. *Crimes do Colarinho Branco*. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 33.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. *Crimes de Moeda Falsa*. Curitiba: Juruá Editora, 2000.

REBOUÇAS, Lúcia. Presidente da Fundação Bienal Coleciona Cédulas Antigas. *In: Gazeta Mercantil*. Porto Alegre. 24.01.1996.

RIBEIRO, Benedito e GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil*. Rio de Janeiro: Pró-Service Ltda. Editora, 1967.

SERPA, José de. *Fiscalisação Bancaria*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1933.

_____. *O commercio de titulos e a fiscalização bancaria*. *in* Archivo Bancario n. 1. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1934.

SIQUEIRA, Francisco J. de. O Papel do Banco Central no Processo de Intervenção e Liquidação de Extrajudicial. In: SADDI, Jairo (Org.). *Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional. 25 anos da Lei 6.024/74*. São Paulo: Textonovo, 1999.

TOPIK, Steven. *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 até 1930*. Trad. de Gunter Altmann. Rio de Janeiro: Editora Record, 1987.

TZIRULNIK, Luiz. *Intervenção e Liquidação Extrajudicial das Instituições Financeiras*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Responsabilidade Civil Especial nas Instituições Financeiras e nos Consórcios em Liquidação Extrajudicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

VIANA, Victor. *O Banco do Brasil*. Rio de Janeiro: Typ. Jornal do Commercio, 1926.