



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**GEORGE ALBERTO DE FREITAS**

**OS ASPECTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS DOS BANCOS POPULARES DE  
DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO: O *LEADING CASE* BANCO PALMAS**

**FORTALEZA**

**2013**

GEORGE ALBERTO DE FREITAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior.

FORTALEZA

2013

GEORGE ALBERTO DE FREITAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como requisito  
parcial para a obtenção do Título de Bacharel em  
Direito.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Uinie Caminha  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- F862a Freitas, George Alberto de.  
Os aspectos jurídico-econômicos dos bancos populares de desenvolvimento solidário: o leading case banco palmas / George Alberto de Freitas. – 2013.  
55 f. : il., color., enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2013.  
Área de Concentração: Direito Civil.  
Orientação: Prof.Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior.
1. Cooperativas de crédito - Brasil. 2. Economia social - Brasil. 3. Moeda - Brasil. I. Melo Júnior, Regnoberto Marques de (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

A Deus.

Aos meus pais, Madalena e João Batista.

À minha querida Emanuela.

## **AGRADECIMENTOS**

À família: alicerce de qualquer pessoa de bem.

À Universidade Federal do Ceará, egrégia instituição a qual devo toda minha formação intelectual, profissional e humanística.

Ao erudito Professor Doutor Regnoberto Marques de Melo Júnior pela atenção com que me orientou e por ter me apresentado com este tema tão interessante e desafiador. Sempre com sugestões pertinentes e precisas caminhou junto na construção deste trabalho.

Ao Professor Doutor Hugo de Brito Machado, de quem tive a honra de ser aluno e que me fez desmistificar a ideia de que a sabedoria é privilégio da idade. Além disso, possuidor da qualidade essencial de um grande professor: a de transformar, com racionalidade, a complexidade em simplicidade.

À Professora Doutora Unie Caminha, da qual também me orgulho de ter sido aluno, sou grato pelos ricos ensinamentos jurídico-econômicos que levarei “para posteridade” e pela valiosa colaboração a este trabalho.

Aos amigos do Escritório Técnico de Estudos Econômicos (Etene) do Banco do Nordeste: Dr. Francisco Raimundo Evangelista, Dr. Luciano Jany Feijão Ximenes e Dra. Maria Odete Alves pelo convívio engrandecedor e pela prontidão com atenderam ao pedido de revisão deste trabalho. Não é à toa que sempre confiei no trabalho e no profissionalismo de vocês.

Aos amigos e colegas de turma, com os quais convivi e aprendi ao longo desses anos: Airton Jorge, Alexandre Vasconcelos, Cristiano Moita, Diogo Portela, Emanuel Carvalho, Erick Esmeraldo, Igor Ribeiro Carvalho, Tarcísio Rocha e Vilmar Araújo. Obrigado pelo companheirismo salutar e pelo convívio amistoso e academicamente construtivo.

## RESUMO

Com o advento dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário surge uma realidade fática ainda não subsumida a uma norma específica. Essas instituições, além de suas atividades de elevada importância social, prestam serviços que a lei atribui às instituições financeiras e não-financeiras e, se não bastasse, emitem moeda própria. Por estes motivos, o Estado deve interferir no âmbito da autonomia da vontade, regulando os atos que possam atentar contra o interesse geral e a fé pública. O presente trabalho será pautado no estudo descritivo e analítico, desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica e documental, analisando o *leading case* “Banco” Palmas. Observou-se que as atividades exercidas e os serviços prestados pelo “Banco” Palmas se assemelham as de um banco convencional, diferenciando-se apenas em razão da inexistência de previsão legal e, conseqüentemente, dos requisitos específicos. Conclui-se que, em sendo uma associação civil sem fins lucrativos, não poderia o “Banco” Palmas atuar como se banco fosse, mas, por outro lado, se cumpridos os requisitos legais, admite-se o gozo de privilégios tributários. Na prática, a moeda social tem natureza de um título de crédito por se tratar de um documento literal e autônomo que substitui o dinheiro, circulando e desenvolvendo as relações comerciais em determinada localidade. Não é cabível, a priori, qualquer imputação do ponto de vista penal, por que a fé pública, por enquanto, não estaria sendo afetada, apoiado no fato de as moedas sociais circularem em um espaço geográfico delimitado.

Palavras-chave: Atividade bancária. “Banco” Palmas. Moedas Sociais.

## **ABSTRACT**

The advent of the Solidarity Development Popular Banks entails a factual reality which has not been subsumed under a specific statute yet. In addition to high social significance activities, these institutions provide certain services which the law assigns to financial and non-financial institutions, and if that were not enough, the aforementioned institutions emit their own currency. For these reasons, the State should interfere in the freedom of choice framework, regulating the deeds that may attempt against the common good and the privileged evidential value. This work will be guided by the descriptive and analytical study, developed by bibliographical and documentary research, analyzing the leading case Palmas "Bank". It was noted that the activities performed and the services rendered by Palmas "Bank" resemble those of a conventional bank, the only difference being the lack of legal basis and therefore some specific requisites. We conclude that, being a nonprofit civil society organization, Palmas "Bank" could not act as an actual bank, but on the other hand, if some statutory requirements are fulfilled, it is assumed the existence of tax privileges. In practical terms, social currency is a negotiable instrument because it is a literal and autonomous document which replaces currency, circulating and developing trade relations in a given locality. It is not appropriate, *a priori*, any charge in criminal perspective, for the privileged evidential value would not being affected at this point, supported by the fact that social currencies move in a defined geographical area.

**Keywords:** Banking activity. Palmas "Bank". Social currencies.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASCIP	Sociedade Brasileira de Sociedades Civis de Interesse público
Asmoconp	Associação de Moradores do Conjunto Palmeira
Bacen	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia S.A.
BCB	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPDS	Banco Popular de Desenvolvimento Solidário
CC/2002	Código Civil Brasileiro de 2002
CF/88	Constituição Federativa do Brasil de 1988
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CMN	Normatização: Conselho Monetário Nacional
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
Conafis	Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias
CP	Código Penal Brasileiro
CTAPS	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTN	Código Tributário Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

NESOL- USP	Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo
Oscip	Organização de Sociedade Civil de Interesse Público
PL	Projeto de Lei Complementar
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
RIR	Regulamento do Imposto de Renda
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
Senaes	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SNFP	Segmento Nacional de Finanças Populares
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>“BANCO” PALMAS E OS BPDS</b> .....	15
<b>2.1</b>	<b>Histórico</b> .....	15
<b>2.2</b>	<b>A contribuição social do “Banco” Palmas e o perfil de seus clientes</b> .....	17
<b>2.3</b>	<b>“Banco” Palmas e seu <i>modus operandi</i></b> .....	20
<b>3</b>	<b>BPDS E SEUS EFEITOS JURÍDICOS</b> .....	24
<b>3.1.</b>	<b>Da natureza jurídica dos BPDS</b> .....	24
<b>3.1.1</b>	<b>Os BPDS são realmente bancos?</b> .....	24
<b>3.1.1.1</b>	<b><i>Bancos comerciais</i></b> .....	26
<b>3.1.1.2</b>	<b><i>Cooperativas de crédito</i></b> .....	27
<b>3.1.1.3</b>	<b><i>Bancos cooperativos</i></b> .....	28
<b>3.1.1.4</b>	<b><i>Bancos de desenvolvimento</i></b> .....	29
<b>3.1.2</b>	<b>Das associações sem fins lucrativos</b> .....	30
<b>3.2</b>	<b>Dos aspectos tributários</b> .....	34
<b>3.3</b>	<b>Do Projeto de Lei Complementar nº 93/2007</b> .....	37
<b>4</b>	<b>A MOEDA</b> .....	40
<b>4.1</b>	<b>Histórico e funções da moeda</b> .....	41
<b>4.2</b>	<b>“Banco” Palmas e sua atuação como emissor de moeda social</b> .....	43
<b>4.3</b>	<b>Da natureza jurídica das moedas sociais</b> .....	45
<b>4.4</b>	<b>Aspectos penais da emissão de moeda social</b> .....	52
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	55
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	57

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições financeiras exercem papel social imprescindível na dinâmica econômica de qualquer país. Afinal, é por meio delas que os investimentos se concretizam e que o consumo se antecipa, haja vista que, em regra, são a elas que as empresas do setor produtivo recorrem quando desejam financiar seus empreendimentos.

Os bancos foram concebidos, inicialmente, para exercer o papel de intermediários<sup>1</sup> de crédito e, posteriormente, ascenderam em relevância. Hoje, crises nesse setor fazem sentir seus impactos mundialmente<sup>2</sup>.

Por muitos anos o maior ativo das instituições financeiras<sup>3</sup> foi a moeda (dinheiro), sem as quais as relações econômicas seriam inimagináveis. Com o passar dos anos, porém, o conceito popular de moeda se expandiu. Atualmente, a designação popular atribuída à palavra moeda pode representar diversos significados, consubstanciados em títulos representativos e substitutivos da moeda manual<sup>4</sup>, portanto, detendo alta liquidez.

Inobstante, a moeda (dinheiro) continua a ser o ativo representativo da liquidez da economia, sendo capaz de generalizar a sua aceitabilidade. Destarte, as obrigações pecuniárias<sup>5</sup> são extintas por meio do pagamento em dinheiro. Outrossim, em regra, todas as demais espécies de obrigações podem ser, direta ou indiretamente<sup>6</sup>, convertidas em obrigação pecuniária ou em entrega de bens conversíveis em dinheiro.

Com o advento dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, doravante (BPDS), surge uma realidade fática ainda não subsumida a uma norma específica. Não que todos os fatos devam ser regulamentados, principalmente em si tratando daqueles regidos pelo

---

<sup>1</sup> Os bancos são instituições que fazem a intermediação entre os agentes superavitários e os deficitários da economia. O primeiro grupo é constituído pelo conjunto de pessoas que possui ativos aplicados naquelas instituições em troca de segurança e rendimentos, enquanto que o segundo é formado por aquelas que necessitam financiar seus empreendimentos ou simplesmente realizar seus desejos consumeristas.

<sup>2</sup> Como exemplo: recentemente a economia mundial sentiu o abalo decorrente do pedido de concordata do banco de investimentos Lehman Brothers que desencadeou, em 2008, segundo especialistas, a maior crise financeira pós-1929.

<sup>3</sup> Aqui se utiliza o conceito de instituição financeira (gênero) com sinônimo de banco (espécie), adiante essa diferença será mais detalhada.

<sup>4</sup> É representada pela moeda metálica e papel-moeda. Diferencia-se da chamada moeda escritural (ou bancária) que é representada pelos depósitos à vista dos bancos comerciais.

<sup>5</sup> São exemplos de obrigação de pagar: os créditos tributários, os contratos comerciais que envolvem pagamento em dinheiro e as multas.

<sup>6</sup> As relações obrigacionais não pecuniárias podem ser convertidas em obrigação de pagar, seja na forma de indenização ou liquidação.

princípio da autonomia da vontade. No entanto, a atuação de um Banco (ainda que não propriamente o seja) envolve diversos interesses pessoais e estatais, razão pela qual o Estado deve se imiscuir.

De modo geral, a finalidade precípua deste trabalho é estudar as questões jurídico-econômicas que envolvem os BPDS, tomando como parâmetro as questões relacionadas à natureza jurídico-institucional do *leading case*<sup>7</sup> “Banco” Palmas, no tocante à sua atuação como banco formal (em tese) e, secundariamente, analisar a natureza e os efeitos jurídicos da emissão de uma moeda própria nos limites da comunidade em que foi inserida.

Destaca-se, por oportuno, que nos comentários, análises e discussões deste trabalho monográfico que fizerem referência ao “Banco” Palmas poderão ser estendidos aos demais BPDS no que couber.

O presente trabalho será pautado no estudo descritivo e analítico, desenvolvido mediante pesquisa.

Quanto ao método procedimental, foram adotados os seguintes:

- a) Comparativo: a pesquisa não poderá deixar de fazer comparações, em diversos aspectos, entre os bancos formais e os BPDS; e entre os diversos meios de pagamento e as moedas sociais;
- b) Estudo de caso: consoante prevê o título, ao analisar o “Banco” Palmas como *leading case*, a pesquisa fará uma abordagem do particular para o geral; isto é, transbordando o entendimento daquela realidade específica para os demais BPDS;
- c) Qualitativo: buscar-se-á a interpretação do fenômeno social oriundo da criação dos BPDS, analisando-o em face de outras realidades e do ordenamento jurídico vigente.

A análise se apoiará em vasta pesquisa bibliográfica, utilizando-se de: livros, artigos, documentos, publicações em geral, periódicos, dados oficiais divulgados em sítios idôneos que tratem direta ou indiretamente sobre o tema de interesse deste trabalho.

No primeiro capítulo, será feita uma exposição acerca da realidade social criada a partir do surgimento do “Banco” Palmas abordando o histórico, as motivações que levaram à sua criação, a evolução e a forma de operação.

---

<sup>7</sup> Secundando Acquaviva (2011, p. 1008), *leading case* significa o caso concreto que enseja formação de jurisprudência.

No segundo capítulo, serão discutidos a natureza e os efeitos jurídicos decorrentes da práxis dessas instituições, comparando e buscando enquadrá-las, sob diversos aspectos, à realidade jurídica vigente.

No terceiro capítulo, serão discutidos o papel do “Banco” Palmas como emissor de moeda social e os efeitos jurídico-econômicos decorrentes, incluindo a natureza jurídica desses meios de pagamento.

## 2 “BANCO” PALMAS E OS BPDS

As subseções seguintes traçarão o perfil socioeconômico do “Banco” Palmas (e dos BPDS, em geral) e mostrará o *modus operandi* com o objetivo valorar (positiva ou negativamente) a atuação dessas instituições.

### 2.1 Histórico

Na década de 1980 foi criada a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp) com a finalidade de promover ações que beneficiassem aquela comunidade situada em Fortaleza.

Sempre militante, a Asmoconp conseguiu transformar a comunidade em bairro. Contribuiu, também, para levar alguns serviços públicos, como água e energia elétrica, dos quais a população local era carente até aquele momento. Inobstante essas conquistas, havia muito a fazer, mormente em relação à geração de renda e emprego dos moradores.

Com efeito, no final da década seguinte, a Asmoconp criou o “Banco” Palmas e a sua moeda social. A intenção era a de desenvolver no bairro projetos de inclusão social a partir do microcrédito<sup>8</sup>, de modo a fomentar a produção e o consumo locais<sup>9</sup>.

A ideia consistiu na criação de uma rede de solidariedade entre consumidores e produtores locais como forma valorização do consumo interno, evitando assim os vazamentos de renda<sup>10</sup>.

Os vazamentos de renda são minimizados à medida que a economia se aproxima da autossuficiência<sup>11</sup>, situação absolutamente oposta ao da comunidade sob análise. Lá, quase tudo

---

<sup>8</sup> O termo microcrédito encontra diferentes definições. Para Gulli (1998), consiste em serviços financeiros de pequena escala, isto é, que envolvam valores baixos, enquanto Schreiner (2001) não define o termo pelo valor emprestado, mas como o crédito concebido a pessoas de baixa renda.

<sup>9</sup> “Em janeiro de 1998, a ASMOCONP criou o Banco Palmas e implantou uma rede de solidariedade entre produtores e consumidores. O objetivo do banco é garantir micro-créditos para produção e o consumo local, a juro muito baixos, sem exigência de consultas cadastrais, comprovação de renda ou fiador.” (Asmoconp. Banco Palmas. Disponível em: < <http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/nota/1229>> . Acesso em 28 out. 2013)

<sup>10</sup> De acordo com o conceito de fluxo circular da renda os agentes econômicos (famílias, firmas, governos e setor externo) demandam e ofertam produtos, serviços e mão de obra em um sistema hermético e retroalimentado. No entanto, considerando a fluxo circular da economia de uma pequena localidade, os ganhos auferidos internamente, em regra, geram produto e renda em outra localidade (onde foram produzidos), esse fenômeno é denominado de vazamento de renda.

<sup>11</sup> Como na economia os recursos são sempre escassos e os desejos são ilimitados, o conceito de autossuficiência torna-se cada vez mais utópicos. Ademais, a autossuficiência de uma economia é relativizada quando se pressupõe

o que é comercializado e consumido é produzido fora. Consequentemente, a renda gerada a partir do comércio e do consumo volta à origem, isto é, ao local de produção.

Aliado a esse fato, a maioria dos moradores não acessava o sistema bancário convencional, o que dificultava as ações empreendedoras e diminuía o fluxo monetário circulante naquela localidade. Foi pensando em resolver esse problema que o “Banco” Palmas criou a sua própria moeda, intitulada de Palmas ou Palmares.

Fruto da criatividade local, a Palma, considerada como a pioneira das chamadas moedas sociais no Brasil, foi o instrumento encontrado para, ao mesmo tempo, conceder microcrédito e resolver, por via monetária, o problema dos vazamentos de renda.

A atuação do “Banco” Palmas vem suprir a lacuna deixada pelos bancos formais, cuja finalidade precípua, o lucro, não é compatível com a realidade econômica dos moradores daquela comunidade. Em outras palavras, o “Banco” Palmas atende à população mais carente que não tem acesso às instituições bancárias convencionais, seja por não satisfazerem as condições cadastrais impostas, seja por não comportarem o alto custo do crédito, ou, simplesmente, por não haver agências bancárias próximas.

Em 2005, o Instituto Palmas, conjuntamente com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e o Banco Popular do Brasil, iniciou a difusão da experiência em outros municípios do Brasil. Atualmente, a Rede de Bancos Comunitários<sup>12</sup> já conta com 105 bancos associados<sup>13</sup>. São exemplos de BPDS: o Banco Terra (ES), o Bancart (CE) e o Banco Feiticeiro (CE).

O próprio sítio do Instituto Palmas divulga os dados sobre as atividades. A partir delas mostra-se que a experiência obteve êxito. Segundo aquela fonte, apenas no triênio 2007/2009 o Instituto Palmas realizou 3.139 operações de crédito, com um volume de crédito emprestado de R\$ 4,1 milhões e 28 milhões de transações<sup>14</sup>.

---

que a eficiência dos ganhos de comércio leva a economia a se especializar na produção de um conjunto de produtos os quais possui vantagem comparativa.

<sup>12</sup> De acordo com o sítio do Banco Palmas, a “Rede Brasileira de Bancos Comunitários consiste na articulação de todos os Bancos Comunitários do Brasil. Cadastram-se na Rede todos os bancos que após um rigoroso processo de formação, recebe o selo de certificação da Rede de Bancos Comunitários. Todos os Bancos comunitários têm obrigação de prestar contas de suas atividades, anualmente, no Encontro Nacional da Rede de Bancos Comunitários”.

<sup>13</sup> “In this context, the Banco Palmas has established a new institutional structure (called Palmas Institute) responsible for disseminating the methodology applied in the Conjunto Palmeiras. More than 105 community development banks now exist in Brazil, according to this model.”(MEYER, 2013, p.2).

<sup>14</sup> Informações contidas no site: <http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/secao/23742>.



## 2.2 A contribuição social do “Banco” Palmas e o perfil de seus clientes

De certo que o Instituto Palmas não se limita à “atividade bancária”. Muito pelo contrário, são relevantes outras iniciativas como: a feira dos produtores locais<sup>15</sup>, a incubadora feminina<sup>16</sup>, o laboratório de agricultura urbana<sup>17</sup> e o sistema de compras coletivas<sup>18</sup>. Nessa perspectiva, a sua atuação é perfeitamente condizente com os ditames legais e sobre a qual não pairam quaisquer controvérsias jurídicas.

O trabalho do instituto, embora adote práticas de microcrédito<sup>19</sup> que provêm de outros países<sup>20</sup>, ultrapassou os limites do território nacional, em face do êxito de suas práticas. Pode-se afirmar que a atuação do Instituto Palmas representa a validade prática informal do microcrédito no Brasil.

No entanto, a principal contribuição não está na aplicação de metodologias, mas sim, na sua tentativa de combater a pobreza e a exclusão social. Destarte, a atuação dos BPDS está em consonância com o discurso político atual.

Por isso o banco comunitário de desenvolvimento é mais do que uma nova tecnologia social, embora seja isso também. Ele é, sem dúvida, uma política pública que vem em boa hora, pois em muitos lugares do mundo renasce a esperança de que a economia solidária se revele como um meio eficaz de superar a crise que a hegemonia do capital financeiro não deixa de agravar na periferia européia. Neste momento, políticas de economia solidária estão sendo inauguradas em todos os continentes, com destaque para os governos do Brasil, de Quebec, da França, da Venezuela, da Bolívia, do Equador e de Cuba. É um momento em que a ousadia promete resultados auspiciosos. (SINGER, 2013, p. 39).

<sup>15</sup> “É o espaço onde são comercializados semanalmente produtos feitos no próprio bairro. É também um instrumento de reforço à cultura popular, dando oportunidade para apresentação de artistas, cantadores emboladores, repentistas e outras representações da cultura local.” (MELO, JOÃO JOAQUIM; MAGALHÃES, SANDRA, 2003, p. 68).

<sup>16</sup> É um projeto de segurança alimentar direcionado a mulheres em situação de risco pessoal e social, moradoras do Conjunto Palmeira. A estratégia consiste em reintegrá-las ao circuito produtivo de forma a garantir-lhes cidadania e renda que assegure o acesso ao alimento. É um espaço na sede da Associação onde são realizadas oficinas, cursos profissionalizantes, ateliê de produção e um Laboratório de Agricultura Urbana.” (MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra, 2003, p. 86)

<sup>17</sup> “É um espaço na sede da Associação onde se cultiva plantas medicinais, hortaliças, frutas, flores e criação de galinhas caipira. Comporta também um minhocário e um tanque de compostagem de lixo, tudo numa perspectiva orgânica e agroecológica” (MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra, 2003, p. 98).

<sup>18</sup> “Consiste em reunir várias famílias do bairro e de outras comunidades da Região Metropolitana de Fortaleza para comprarem juntas os produtos da cesta básica e futuramente os insumos da produção, tipo tecidos, couros, etc.” (MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra, 2003, p. 112)

<sup>19</sup> “O microcrédito se encaixa dentro do campo da microfinanças, e envolve o fornecimento de crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário tradicional, abarcando apenas o setor de empréstimos. Já microfinanças se referem a uma gama de serviços financeiros diversos, que incluem microcrédito, micropoupanças, microsseguros, crédito imobiliário, remessas de imigrantes para citar os principais” (NERI, 2008, p.30).

<sup>20</sup> O pioneiro foi Grameen Bank, localizado em Bangladesh (Índia) e foi idealizado pelo professor Muhammad Yunus, vencedor do Prêmio Nobel da Paz em 2006.

No tocante às características do projeto inaugurado pela Asmoconp, lecionam Alves e Bursztyn (2009, p.598):

[...] é a combinação entre a valorização do espaço local com a busca de respostas para problemáticas específicas, inserindo a solidariedade na elaboração coletiva das atividades econômicas. Essa preocupação com o local leva a outras duas características fundamentais na experiência: uma combinação de atividades econômicas com outras atividades de cunho social, educacional e político; a preocupação com valorização do sentido do trabalho e o compromisso com a coletividade.

Não há estatísticas específicas sobre a quantidade de pessoas que efetivamente saíram da pobreza<sup>21</sup> ajudadas pelo Instituto Palmas. Contudo, a Tabela abaixo mostra a evolução de alguns dos serviços prestados àquela comunidade nos últimos três anos.

Tabela 1 – Ações e números do Instituto Palmas nos dois últimos anos

<b>AÇÕES</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Número total de crédito concedido	5.804	4.479
Valor total emprestado (R\$ milhões)	3,1	3,7
Número total de créditos para consumo	127	230
Valor total emprestado em moeda social	40.000	33.000
Valor em circulação (em P\$)	40.000	40.000
Número de operações realizadas pelo correspondente bancário <sup>22</sup>	510.906	436.190
Valor movimentado pelo correspondente bancário (R\$ milhões)	76,2	64,1
Microseguros vendidos	2.211	2.213

<sup>21</sup> A linha de pobreza estabelecida pelo governo federal é de R\$ 70,00 mensais por pessoa.

<sup>22</sup> Correspondentes bancários são instituições que atuam como intermediárias de instituições financeiras autorizadas pelo Bacen. A Resolução nº 3.954 do Banco Central regula a contratação de correspondentes no País e delimita os serviços objeto dessa contratação. É valioso mencionar, por oportuno, que o seu art. 3º autoriza as Associações a atuarem como correspondentes bancários.

Número de pessoas treinadas	560	2.291
-----------------------------	-----	-------

Fonte: Banco Palmas: <http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/secas/23742>.

O Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo – NESOL/USP divulgou<sup>23</sup> o perfil dos clientes do “Banco” Palmas. Dentre os resultados mais relevantes, destaca-se que a maioria dos clientes: a) é do sexo feminino; b) possui renda familiar entre 1 e 2 salários mínimos; c) recebe o benefício do Bolsa Família<sup>24</sup>; d) tem renda per capita entre ¼ e ½ salários mínimos; e e) não possui trabalho formal.

Em relação à restrição cadastral nos órgãos de proteção ao crédito, dos clientes entrevistados no saguão (aqueles que se utilizam dos serviços de correspondente bancário), 71% afirmam não possuírem restrição cadastral. Diferentemente dos clientes que efetivamente são tomadores de crédito do “Banco” Palmas, dos quais somente 41% não possuem restrição de crédito em algum dos órgãos de proteção.

Este resultado impressiona pelo fato de o “Banco” Palmas possuir baixíssima inadimplência, ainda que 59% de seus clientes estejam em situação irregular junto aos órgãos de proteção ao crédito. Porém, antes de se concluir que o “Banco” Palmas tem uma carteira formada de inadimplentes de má-fé, é importante analisar as causas que levam à inadimplência. Segundo o supramencionado estudo, os motivos que levam os clientes a essa situação são: a) juros elevados em face da oferta de crédito (das instituições financeiras em geral); b) dívidas contraídas por outrem; e c) a falta de planejamento aliada ao estímulo ao consumo e à falta de instrução.

Por fim, quando perguntados o porquê de preferirem o “Banco” Palmas a outras instituições, a maioria afirmou haver influência da família, o que demonstra a solidariedade que envolve as relações creditícias entre o “banco” e seus clientes.

À luz do exposto percebe-se que o Instituto Palmas tem papel ativo naquela comunidade, contribuindo positivamente para o desenvolvimento local.

<sup>23</sup> NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. São Paulo: A9 Editora, 2013.

<sup>24</sup> “A Rede Brasileira de Bancos Comunitários tem fortalecido a parceria com a Caixa Econômica Federal tanto na oferta de serviços de correspondente bancário como o de serviço de crédito. [...] Essa parceria com a Caixa Econômica Federal, fez com que os beneficiários do Programa Bolsa Família passaram a ser um público importante que acessa o banco comunitário” (NESOL –USP, 2013, p. 115).

### 2.3 “Banco” Palmas e seu *modus operandi*

O objetivo central do “Banco” Palmas, como já mencionado, é o desenvolvimento local. Para alcançá-lo, conta com a parceria de diversas instituições, dentre as quais o BNDES<sup>25</sup>, que coloca à disposição do Instituto Palmas e de outros 13 BPDS<sup>26</sup> cerca de R\$ 3 milhões.

Para firmarem parcerias com o Poder Público, no entanto, o Instituto Palmas qualificou-se como Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), nos termos da Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

Curiosa é a previsão do inciso XII do art. 2º dessa Lei que é taxativo ao proibir a qualificação de instituições creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da CF/88. Embora não tenha mesmo vinculação com o SFN, o “Banco” Palmas atua efetivamente como instituição de crédito, o que, em tese, esvaziaria a finalidade da norma.

A natureza híbrida do “Banco”/Instituto Palmas permite que em certos momentos seja equiparado a banco e, em outros, à entidade sem fins lucrativos. Nesse sentido, Caminha e Figueiredo (2011, p. 120) concluem “que o Instituto Palmas captaria recursos e o Banco Palmas realizaria os empréstimos”.

O sistema de funcionamento dos bancos comunitários é bastante simplificado. Apesar de ainda não haver um marco regulatório para tal atividade, essas instituições criam contas correntes para seus usuários que, por sua vez, contraem pequenos empréstimos<sup>27</sup> em moeda social cujo lastro é mantido pelo banco em Real (R\$), na cotação de um para um. Ou seja, a cada unidade monetária, em Palma (P\$), do ativo circulante do “banco”, haverá R\$ 1,00 de lastro no seu passivo circulante.

---

<sup>25</sup> Interessante observar que as parcerias financeiras do “Banco” Palmas com entidades do Poder Público passam uma imagem de normalidade. É como se a atuação do Instituto Palmas como instituição financeira estivesse em perfeita consonância com o ordenamento jurídico do País.

<sup>26</sup> “Le principal accès au capital est aujourd’hui assuré par la Banque nationale de développement économique et social (BNDES). La BNDES n’est pas une banque commerciale mais une entreprise publique fédérale qui fournit un accès au capital financier aux personnes morales (banques et grandes entreprises nationales) pour la réalisation d’investissements de développement stratégique. L’IP a établi un partenariat avec le BNDES en 2010 et a désormais accès à un portefeuille de 3 000 000 de Réais (soit près de 1 200 000€). L’Institut met ces fonds à disposition pour la BP mais également pour 13 autres BCD” .(MEYER, 2012, p. 40).

<sup>27</sup> Nesse sentido, há dois tipos de empréstimos do “Banco” Palmas, concedidos da seguinte forma: o empréstimo para consumo é destinado a moradores de Palmas, e têm um limite de P\$ 100,00 (cem palmas), sem cobrança de juros; o empréstimo para produção é destinado aos empreendedores cadastrados, com um limite de R\$ 5.000,00. (CAMINHA; FIGUEIREDO, 2011, p. 200).

A política do “Banco” Palmas é a de refutar o aumento do capital circulante por via do aumento da oferta de moeda social em circulação, sem o devido lastro, como é feito nas instituições financeiras convencionais, preferindo resguardar a segurança financeira do “banco” e dos associados, mesmo que isso restrinja o potencial de empréstimos e a sua repercussão na comunidade.

Esse sistema permite que os bancos comunitários tenham credibilidade perante o comércio local, pela certeza dos seus clientes na conversão das moedas sociais em Reais a qualquer momento, tornando imediata a liquidez da pseudo-moeda e não comprometendo, assim, os clientes caso haja uma corrida aos bancos<sup>28</sup>, situação na qual todos os correntistas sacam seus depósitos à vista ao mesmo tempo.

Os bancos comunitários emitem as moedas sociais que, por sua vez, devem conter mecanismos de segurança, dentre os quais, a numeração, impedindo que as falsificações levem à perda de credibilidade junto aos usuários locais.

O Banco Central já reconhece a existência desses “bancos” e de suas moedas alternativas, fiscalizando esporadicamente o volume de recursos movimentado. Inclusive mantém em seu sítio informações específicas sobre economia solidária.

No que concerne às formas de financiamento desses projetos, de acordo com Melo Neto e Magalhães (2006, p.9) um BPDS se mantém:

[...] através da captação de recursos públicos e da constituição de um fundo solidário. Este fundo se constitui de múltiplas fontes de recursos entre doações de pessoas físicas e jurídicas, cotizações dos associados, prestações de serviços mercantis não-concorrenciais e outros tipos de prestação de serviço.

Além das fontes de recursos acima mencionadas, destacam-se outras duas:

a) Juros incidentes sobre os créditos produtivos concedidos: os BPDS argumentam que os recursos quando são captados no mercado devem ser repassados, no mínimo, pela taxa de juros da operação. A exemplo dos recursos provenientes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) que são captados a uma taxa de juros de 2,0% a.m. e, por essa razão, não podem ser repassados a uma taxa menor;

---

<sup>28</sup> As instituições financeiras que captam depósitos à vista (em virtude da alta liquidez desses recursos) são as mais suscetíveis ao fenômeno chamado de “corrida aos bancos”, segundo o qual o abalo de confiança nessas instituições levaria os seus correntistas ao resgate imediato dos valores ali depositados.

b) Taxa de Administração: descontadas do valor das compras realizadas por meio do cartão de crédito comunitário<sup>29</sup>.

A publicação mostra, ainda, os serviços financeiros que são ofertados pelo “Banco”

Palmas:

a) Microseguro:

É um Seguro de Vida destinado à população de baixa renda. O valor do prêmio é de R\$ 35,00 ao ano. Cobertura: auxílio funeral (R\$ 1.000,00); indenização por morte natural ou acidental (R\$ 3.000,00); sorteio mensal pela Loteria Federal (R\$ 5.000,00). Quem compra acima de 3 certificados pode parcelar em até 6 vezes. Este seguro de vida também serve como um seguro para o empreendimento, pois em caso de falecimento do empreendedor, a família recebe uma indenização de R\$ 3.000,00. Esse pode ser um fator decisivo para o pequeno empreendimento não “quebrar” com os gastos naturais decorrentes de um óbito na família.

b) Poupança:

É uma experiência bem recente do Banco Palmas. A prática da poupança está muito ligada à educação financeira e ao consumo consciente. Aprender a poupar de forma coletiva é um passo decisivo para se organizar um sistema local de finanças solidárias. **Temos que ficar atentos para a legislação brasileira que não permite aos bancos comunitários a prática da poupança, devendo, para isso, buscar a intermediação de um banco.** (grifou-se).

c) Crédito produtivo:

O crédito produtivo é concedido em reais e apoia a ampliação ou criação de novos empreendimentos, nos ramos da indústria, comércio ou serviços. O Banco Comunitário pode criar diversas linhas de crédito produtivo dependendo da realidade da comunidade. Por exemplo: crédito para artesãos, crédito para feirantes, crédito para iniciantes de pequenos empreendimentos, crédito para ampliação de empreendimentos, crédito para grupos de empreendimentos da Economia Solidária. O importante é contemplar vários segmentos da comunidade. Contudo, é importante começar “devagarzinho” e aos poucos ir aumentando a oferta de produtos.

d) Crédito para o consumo:

Realizado em moeda social, tem como objetivo maior estimular o consumo local. É recomendável iniciar o Banco Comunitário com uma linha de crédito em moeda social com limites baixos (até 80 reais), evoluindo aos poucos. Também pode ser feita a troca direta de reais por moeda social. Normalmente se orienta o comércio local a dar descontos para quem compra com a moeda social para estimular o uso da moeda por parte dos moradores. Sempre é bom começar o banco com poucos comércios aceitando a moeda para que se possa, com mais facilidade visualizar o volume de vendas, estimulando a aceitação dos outros comerciantes. Aos poucos se amplia o número de comércios que aceitam a moeda.

---

<sup>29</sup> CAMINHA; Uinie; FIGUEIREDO, Monique. Atividade financeira e moeda: análise da experiência do conjunto Palmeiras em Fortaleza- CE. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v. 7, p. 99-129, jan./jun. 2011, p. 125.

Conclui-se desse capítulo que as atividades exercidas e os serviços prestados pelo “Banco” Palmas se assemelham (senão idênticas) às de um banco convencional. Observa-se que o “Banco” Palmas vai além ao estender ainda mais o seu campo de atuação ao ofertar serviços de instituições financeiras não bancárias (crédito produtivo que é inerente aos bancos de desenvolvimento) e de instituições não financeiras (microseguros).

### **3 BPDS E SEUS EFEITOS JURÍDICOS**

Com o advento do BPDS surgiram diversas questões jurídicas que podem ser exploradas, mormente pelo fato da inexistência de legislação específica. É, portanto, um tema fértil para vários estudos jurídicos.

Contudo, este trabalho monográfico é limitado. O objetivo não é esgotar ou aprofundar todos os temas possíveis, mas tão somente abordar assuntos relevantes que têm seus efeitos repercutindo no Direito.

#### **3.1. Da natureza jurídica dos BPDS**

Os BPDS são associações privadas sem fins lucrativos. Essa é a natureza jurídica formal dos BPDS. Deste fato, todavia, suscita-se a seguinte indagação: essa natureza jurídica formal seria o bastante para tornar legal a sua atuação no setor bancário? Nas duas subseções seguintes, tentar-se-á subsumir essa atuação à moldura das normas existentes.

##### **3.1.1 Os BPDS são realmente bancos?**

Para responder a pergunta em epígrafe, faz-se mister a exposição do conceito de Banco, a sua classificação e as exigências legais afetas.

Vivante (1922, p. 92) conceitua banco como o “estabelecimento comercial que recolhe capitais para distribuí-los sistematicamente com operações de crédito”. Nelson Abrão (2005, p. 20-21), por sua vez, utilizando-se de moderna terminologia, complementa que:

[...] os bancos são empresa (organização harmônica de capital e trabalho para o exercício de uma atividade econômica de produção ou de troca de bens ou serviços), e não mero estabelecimento (complexo de bens, materiais e imateriais, de que dispõe o empresário para o exercício de sua atividade). [...] podemos, com base na análise da atividade que constitui seu objeto, definir banco como sendo a empresa que, com fundos próprios ou de terceiros, faz da negociação de crédito a sua atividade principal.

Com base no conceito de banco, pode-se concluir preliminarmente que os BPDS não se enquadram no conceito de banco por não estarem constituídos na forma de empresa. Este assunto, porém, será mais detalhado na subseção 2.1.3.



Do ponto de vista econômico, as instituições financeiras, gênero no qual se incluem os bancos (como espécie), estão inseridas no mercado financeiro. Este, por sua vez, é constituído por quatro mercados: i) de crédito; ii) monetário; iii) de capitais; e iv) cambiais.

Do ponto de vista jurídico, as instituições financeiras (ou não financeiras) compõem organizadamente o Sistema Financeiro Nacional (SFN), consoante lecionam Caminha e Figueiredo (2011, p. 107): “É exatamente a organização estrutural adicionada à legislação (regras do jogo) o que resulta no sistema financeiro”.

O SFN é o composto por dois subsistemas: o normativo (ou de supervisão) e o operativo. O primeiro é formado por instituições que exercem, mormente, as funções de:

- a) Normatização: Conselho Monetário Nacional (CMN); e
- b) Regulação: Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

O segundo subsistema é composto por instituições financeiras (e não financeiras) públicas e privadas que atuam no mercado de financeiro.

Para a discussão deste trabalho monográfico é relevante que se entenda a estrutura do subsistema operativo, chamado também de intermediário, no qual se enquadraria, em tese, um BPDS. O subsistema intermediário é composto por cinco grandes grupos:

- a) Instituições financeiras bancárias (ou monetárias): são aquelas que possuem capacidade para criar moeda escritural<sup>30</sup>, tendo em vista que captam depósito à vista e, portanto, multiplicam moeda<sup>31</sup>. Engloba os bancos comerciais, caixas econômicas, bancos cooperativos e as cooperativas de crédito;
- b) Instituições financeiras não bancárias (ou não monetárias): são aquelas que não apresentam a capacidade de emitir moeda ou meios de pagamento. Exemplo: bancos de desenvolvimento e bancos de investimento;
- c) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE): formado pelas instituições cuja captação de recursos são provenientes das Cadernetas de Poupança e do FGTS;

---

<sup>30</sup> Também chamada de moeda bancária ou inversível. Lopes e Rosseti (2005, p. 36-37) aduz que moeda bancária é “uma forma de moeda criada pelos bancos comerciais e corresponde ao total dos depósitos à vista e curto prazo nesses estabelecimentos de crédito. Sua movimentação é feita por cheques ou ordens de pagamento – instrumentos utilizados para sua transferência e movimentação. [...] é escritural por corresponder a lançamentos a débito e a crédito, registrados nas contas correntes dos bancos”.

<sup>31</sup> FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**: produtos e serviços. 18 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011, p. 28.

d) Instituições Auxiliares: são as bolsas de valores, sociedades corretoras (intermediários financeiros nos pregões das bolsas) e os agentes autônomos de investimento (pessoas físicas credenciadas para atuarem na colocação de títulos e valores mobiliários); e

e) Instituições não financeiras: *factoring* e as companhias seguradoras.

Das instituições financeiras que compõem os grupos acima, em quatro delas vislumbra-se, a priori, a possibilidade de enquadramento dos BPDS. São elas: banco comercial, cooperativa de crédito, bancos cooperativos e banco de desenvolvimento.

A seguir, relacionam-se as principais características de cada espécie de banco seguido do comentário acerca do enquadramento (ou não) dos BPDS.

### **3.1.1.1 Bancos comerciais**

O Banco Central do Brasil conceitua os bancos comerciais como:

[...] instituições financeiras privadas ou públicas que têm como objetivo principal proporcionar suprimento de recursos necessários para financiar, a curto e a médio prazos, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral. A captação de depósitos à vista, livremente movimentáveis, é atividade típica do banco comercial, o qual pode também captar depósitos a prazo. Deve ser constituído sob a forma de sociedade anônima e na sua denominação social deve constar a expressão Banco.<sup>32</sup>

Insta mencionar, ademais, que para a consecução de suas finalidades, os bancos comerciais podem: i) descontar títulos; ii) realizar abertura de crédito simples ou conta corrente; iii) captar recursos, seja por meio de depósitos à vista ou de instituições oficiais; iv) obter recursos externos para repasse; e v) efetuar prestação de serviços.

Em relação aos limites mínimos de capital realizado<sup>33</sup> e patrimônio líquido, os bancos comerciais devem observar o limite mínimo de R\$ 17,5 milhões, consoante o art. 1º do Regulamento BCB Anexo II à Resolução nº 2.099/1994, redação dada pela Resolução nº 2.607/1999.

---

<sup>32</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bc.asp>>. Acesso em 02 nov. 2013.

<sup>33</sup> De acordo com o Iudícibus (2010, p. 343), capital realizado consiste no “valor que deve constar do Patrimônio Líquido no subgrupo de Capital [...], ou seja, o total efetivamente integralizado pelos acionistas”.

Os BPDS, por sua vez, semelhante aos bancos comerciais, têm como objetivo proporcionar o suprimento de recursos do comércio e das pessoas físicas de determinada localidade. Quanto às operações bancárias, os BPDS captam depósitos à vista ao converter livremente o Real em Palma e ao receber recursos de instituições oficiais. Realizam, ainda, abertura de crédito ou conta corrente e prestam alguns serviços bancários<sup>34</sup>, por exemplo: fornecimento, emissão, renovação e manutenção do cartão magnético Palmacard<sup>35</sup>. Alguns deles na condição de correspondente bancário.

No entanto, por diversos motivos, rechaça-se a possibilidade de equipará-los aos bancos comerciais, dentre os quais: a) são constituídos na forma de associação privada e não de sociedade anônima; b) não descontam título, exceto quando atuam como correspondentes bancários; e c) não observam o limite mínimo de R\$ 17,5 milhões de capital realizado e patrimônio líquido.

### ***3.1.1.2 Cooperativas de crédito***

As cooperativas de crédito são equiparadas a instituições financeiras por força da Lei nº 4.595/1964<sup>36</sup>, combinada com a Resolução do CMN nº 3.859/2010 e a Circular BCB nº 3.502. De acordo com a referida legislação, poderão celebrar contratos de sociedade cooperativa pessoas que reciprocamente se obriguem a contribuir com bens ou serviços para exercício de atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.

Dentre as operações possíveis às cooperativas de crédito, ressalta-se a captação de depósitos à vista exclusivamente entre seus associados; a obtenção de empréstimos e repasses de instituições financeiras nacionais ou estrangeiras; a concessão de empréstimos e garantias; e aplicação de recursos no mercado financeiro<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> A lista de serviços do setor bancário e financeiro pode ser encontrada no anexo da Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003. Com efeito, nos serviços bancários prestados pelos BPDS, a rigor, incidiriam o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

<sup>35</sup> O sítio do Banco Palmas (<http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/nota/12311>) traz uma relação de serviços prestados: “moeda social local circulante; crédito produtivo (até R\$ 10.000); contratação de empréstimo; depósito em dinheiro; abertura e extrato de conta corrente; saque avulso e com cartão magnético; recebimento de títulos; recebimento de convênios; seguro de vida; pagamento de benefício do INSS”.

<sup>36</sup> A Lei Complementar nº 130/2009 inseriu oficialmente as Cooperativas de Crédito no SFN.

<sup>37</sup> Fortuna, 2011, *op. cit.* p. 29-30.

Das espécies bancárias legalizadas, talvez a cooperativa de crédito seja a que mais se aproxime dos BPDS, possivelmente pelo fato de as associações e as cooperativas terem a mesma origem.<sup>38</sup>

Vale ressaltar, todavia, que os BPDS não perfazem a totalidade dos requisitos legais impostos às cooperativas de crédito, dentre os quais: a) Autorização do BCB para funcionamento (art. 2º da Resolução BCB nº 3.859/2010), embora nada obste de, na prática, adequarem-se aos requisitos do art. 3º e do art. 9º dessa Resolução; b) Constituem-se na forma de Cooperativa<sup>39</sup>, e não de Associação; c) Observância dos limites para integralização de capital e Patrimônio de Referência (PR)<sup>40</sup>, dos quais não se sujeitam os BPDS; e d) captação de depósito, sem emissão de certificado, somente de seus associados.

Quanto ao último quesito, lembre-se que no “Banco” Palmas qualquer pessoa pode converter Reais em Palmas e vice-versa, não havendo qualquer restrição de acesso em função da condição de usuário. Portanto, a captação de depósitos não é exclusiva de seus associados.

Diante do exposto, conclui-se que os BPDS, embora se aproximem, não poderão ser classificados, nem por equivalência, às Cooperativas de Crédito.

### ***3.1.1.3 Bancos cooperativos***

A Resolução BCB nº 2.193/95 faculta a constituição de bancos comerciais<sup>41</sup> com participação exclusiva das cooperativas de crédito, exceto as do tipo “luzzatti”<sup>42</sup>, denominados de banco cooperativos. Além disso, serão constituídos na forma de sociedades anônimas de capital fechado, nos termos da Lei nº 6.404/76, e sua denominação deverá conter a expressão “Banco Cooperativo”.

---

<sup>38</sup> “A Economia Social tem origem na Europa e notadamente na França. As experiências associativas na primeira metade do século XIX, na Europa, por meio da denominada sociedade de socorro mútuo [...] no âmbito da luta política, iniciativas de setores populares, vieram a sedimentar a fortalecer essas iniciativas associativistas e cooperativistas.” (PAES, 2006, p.135).

<sup>39</sup> Acrescenta-se que a atividade econômica principal consiste em “cooperativa de crédito mútuo”.

<sup>40</sup> Art. 31 da Resolução BCB nº 3.859/2010. PR é um cálculo determinado pela Resolução BCB 4.132/2013 cuja finalidade é a “verificação do cumprimento dos limites operacionais das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil [...]”

<sup>41</sup> Os bancos cooperativos terão os mesmos direitos e deveres de um banco comercial. Dentre os direitos, poderá emitir cartão de crédito, ter talão de cheque e compensação de documentos.

<sup>42</sup> São aquelas que admitem participação de não cooperados.

Assim como as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, os bancos cooperados devem manter o valor de Patrimônio de Referência (PR) compatível com os riscos de sua atividade<sup>43</sup>, de acordo com a Resolução BCB nº 4.193/2013.

Pelos mesmos motivos expostos no item 2.1.2.2, em razão de os bancos cooperativos serem equiparados aos bancos comerciais, excluir-se-á a possibilidade de classificação dos BPDS como bancos cooperativos.

#### ***3.1.1.4 Bancos de desenvolvimento***

De acordo com o art. 1º do Regulamento Anexo à Resolução BCB nº 394/76, os bancos de desenvolvimento são “instituições financeiras públicas não federais, constituídas sob a forma de sociedade anônima, com sede na Capital do Estado da Federação que detiver seu controle acionário”, devendo sua denominação conter a expressão “Banco de Desenvolvimento”, seguido do nome do estado em que tenham sede.

Logo, o art. 4º expressa que os objetivos dessas instituições são os de:

[...] proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social dos respectivos Estados da Federação onde tenham sede, cabendo-lhes apoiar prioritariamente o setor privado.

Além disso, o estado deve deter a maioria do capital acionário da instituição (§1º do art. 6º). Desta feita, percebe-se que os bancos de desenvolvimento são restritos aos estados que os criaram, excluindo, portanto, as principais instituições federais de fomento: BNDES, BNB e Basa.

Os BPDS, embora se intitulem “de desenvolvimento” e tenham semelhantes objetivos, em nada se assemelham com os bancos de desenvolvimento pelo simples fato da obrigatoriedade de o estado deter o controle societário e, por conseguinte, serem sociedades anônimas.

---

<sup>43</sup> São as recomendações do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (Basileia III).

Por fim, encerra-se sem êxito a tentativa de enquadramento dos BPDS em alguma das espécies bancárias existentes. Com efeito, conclui-se que, juridicamente, os BPDS não podem ser classificados como bancos, sendo, portanto, instituições *sui generis*.

De fato, trata-se de associações sem fins lucrativos que exercem diversas atividades bancárias sem se submeterem, porém, às exigências legais.

Nada obsta, entretanto, que legislação superveniente venha a elevá-los à categoria de instituição financeira, tal como foi feito com as cooperativas de crédito. Assim, embora a existência dos BPDS baseie-se em uma causa nobre, a não regulamentação aliada à assimetria de informação sobre a idoneidade institucional, pode causar o fenômeno da seleção adversa<sup>44</sup>, fato que comprometeria o trabalho social das instituições sérias.

### 3.1.2 Das associações sem fins lucrativos

Inobstante as contribuições socioeconômicas relevantes tratadas no capítulo anterior, não se pode negar que os BPDS, sob o ponto de vista jurídico, estão em um estado de indefinição e incerteza. Assim, ao se confrontar a forma como essas instituições estão constituídas com as atividades de fato exercidas, constata-se a sua natureza *sui generis*<sup>45</sup>.

Marusa Vasconcelos (2013, p. 45) conceitua os BPDS como “instituições organizadas sob a forma de associação civil sem fins lucrativos que disponibilizam produtos e serviços financeiros voltados para o apoio ao desenvolvimento das economias populares em bairros e municípios de baixo IDH”. Outrossim, conclui a autora que essas instituições são legalmente autorizadas pela Lei 9.790 de 23 de março de 1990.

De fato, a autorização para o funcionamento dessas instituições provém da condição de associação. Mas a referência legal de que trata a autora não parece “autorizar” o funcionamento dessas instituições para finalidades econômicas do setor bancário, haja vista que a citada lei trata apenas da qualificação das associações civis de interesse público (Oscip).

---

<sup>44</sup> O conceito de “seleção adversa” é bastante utilizado na microeconomia quando se analisam os mercados com assimetria de informação. Desse modo, a falta de informação suficiente em um determinado mercado dificulta a aferição, por parte dos agentes, do real valor e da qualidade dos produtos. Com efeito, os produtos de melhor qualidade não são avaliados a um preço condizente com o seu real valor, pois não conseguem se diferenciar daqueles produtos de menor qualidade. Como resultado da seleção adversa, ocorre a “expulsão” dos produtos de melhor qualidade em face do baixo preço, permanecendo os de pior qualidade que, normalmente, conseguem preços acima do seu real valor.

<sup>45</sup> Para Acquaviva (2011, p. 957) *sui generis* significa “tudo o que é singular, original, inconfundível”.

Por meio da exposição de motivos da referida Lei, buscou-se constatar a “autorização” para que essas organizações possam atuar como instituições financeiras, chamando atenção à passagem<sup>46</sup> que diz:

[...] um dos principais objetivos da nova qualificação das organizações do Terceiro Setor seria, além de simplificar os procedimentos para o registro, possibilitar o reconhecimento **institucional daquelas entidades de fato sem fins lucrativos e efetivamente voltadas para a produção de bens e serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade**. (grifei).

De acordo com o texto acima, essas entidades devem ter fins não lucrativos<sup>47</sup> e serem votadas para a produção de bens e serviços de caráter público. Ora, a atividade bancária é eminentemente privada. Até mesmo os bancos públicos que atuam no mercado são de natureza privada<sup>48</sup>, ainda que não tenham finalidades mercantis<sup>49</sup>. Portanto, a não observância dessa característica seria uma afronta ao princípio constitucional da livre concorrência (art. 170, IV da CF/88), em razão de aquelas entidades não se submeterem à legislação própria das instituições financeiras e ainda gozarem de privilégios fiscais na condição de associações civis sem fins lucrativos.

Ao termo “interesse geral da sociedade” pode ser atribuído diversos significados, inclusive o de sinônimo de interesse público. Nesse sentido, dever-se-ia valorar a contribuição dos BPDS, principalmente no que se refere à abrangência e à eficácia de sua atuação no meio social.

---

<sup>46</sup> Texto retirado do sítio da Sociedade Brasileira de Sociedades Civis de Interesse público (ABRASCIP). Disponível em: <<http://www.abrascip.org.br/conteudo.asp?cod=166>>. Acesso em 05 nov. 2013.

<sup>47</sup> O fato de a associação não ter fins lucrativos não significa que não possam auferir lucros (superávits). O termo “sem fins lucrativos”, como chama atenção Ives Gandra da Silva Martins (2009, p. 87), relaciona-se ao objeto social e à aplicação, gestão e destinação final dos recursos financeiros obtidos das atividades da instituição. Com efeito, em aplicação analógica da legislação tributária, o que é vedado às instituições sem fins lucrativos é a distribuição dos lucros e a não aplicação dos recursos na própria atividade (art. 12, §2º, alíneas “a” e “b” da Lei n. 9.532/1997).

<sup>48</sup> Deve-se atentar, no entanto, que os bancos públicos comerciais, por vezes, podem servir de instrumento de política econômica ou social, ocasiões nas quais lhes são atribuídos interesse público. Cita-se, como exemplo: a) a redução “forçada” da taxa de juros dos bancos públicos como forma de reduzir, via concorrência, o spread do setor bancário; b) Caixa Econômica Federal como agente operador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), consoante a Lei nº 11.124/2005.

<sup>49</sup> Alguns bancos, precipuamente, não possuem finalidades mercantis, por exemplo: Banco do Nordeste, BNDES e BASA. Estes são classificados ou como Sociedade de Economia Mista ou como Empresa Pública.

Ademais, se realmente houvesse interesse e este for geral ou público, não estaria sendo respeitado nem mesmo por quem deveria: o estado<sup>50</sup>. Afirmção corroborada pela demora na aprovação de um marco legal sobre o assunto.

Retomando a discussão sobre a natureza institucional do “Banco” Palmas, o art. 1º do seu Estatuto Social atribui àquela instituição natureza jurídica de direito privado na forma de associação civil sem fins lucrativos, podendo ser constatado também ao se acessar o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

As associações, embora personificadas, não se confundem com as sociedades civis. Na sociedade, os sócios celebram contrato e contribuem, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica (art. 981 do Código Civil de 2002). Como bem leciona Regina Beatriz Tavares da Silva (2008, p. 975) quando define que a sociedade “é um contrato plurilateral em que as partes, ou seja, os sócios, combinam a aplicação de seus recursos com a finalidade de desempenhar certa atividade econômica, com a divisão dos frutos ou lucros por ela gerados”.

Na associação, ao contrário, não há reciprocidade de direitos e obrigações entre os associados. Logo, “com a personificação da associação, para os efeitos jurídicos, ela passará a ter aptidão para ser sujeito de direito e obrigações [...] não havendo, porém, entre os associados direitos e deveres recíprocos”.<sup>51</sup>

Desta feita, conforme o art. 53 do Código Civil, as associações são constituídas “pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. Ora, “fins não econômicos” não parece ser o escopo de um banco.

A discussão, entretanto, reside na controvérsia em torno dos termos “fins econômicos” e “fins lucrativos”. O Código Civil de 2002 parece tratá-los como sinônimos. Em verdade, a diferença entre os termos resulta de uma atecnia decorrente da busca pela diferenciação entre associação e sociedade.

Realizando um exercício meramente teórico, ao se considerar os termos como sinônimos, em tese, os BPDS poderiam exercer quaisquer atividades, desde que não tenham fins lucrativos (ou não distribuam os lucros eventualmente obtidos). Não obstante, a legitimidade do exercício da atividade bancária não decorre da diferenciação entre os termos, mas sim da inexistência de lei especial que regule essa espécie bancária.

---

<sup>50</sup> Inobstante a discussão sobre o interesse social ou geral dos BPDS, a Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Lei nº 9.714 de setembro de 2010, declarou a utilidade pública da Asmoconp.

<sup>51</sup> SILVA, Regina Beatriz Tavares (org.). **Código Civil comentado**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p 63.



Em relação às finalidades dos BPDS, em especial do “Banco” Palmas, o art. 54 do CC/2002, inciso I, expressa que os fins devem estar contidos no estatuto. Outrossim, tomando como base o Estatuto do Banco Palmas, os fins estão dispostos no art. 2º, dentre os quais cita-se:

Art. 2º Instituto Palmas tem como **objetivo primordial a difusão e multiplicação das práticas do Banco Palmas** [...] objetivando facilitar o desenvolvimento econômico e social de comunidades excluídas, capacitando e implementando no âmbito da sociedade brasileira, instrumentos de Economia Solidária.

[...]

b) Promoverá ações de experimentação e incremento a economia solidária junto a população de baixa renda, tais como: **bancos comunitários de microcrédito, clubes de troca com moeda social, sistemas monetários alternativos (com moeda própria) e outros ativos monetários próprios das finanças solidárias, compras coletivas, cartão de crédito popular, lojas solidárias** [...]. (Grifei).

Com se pode constatar, há previsão estatutária expressa “autorizando” as práticas bancárias voltadas às finanças solidárias. Contudo, resta averiguar a licitude desses termos estatutários. Nesse contexto, Amador Paes de Almeida (2006, p. 157-158) leciona que as finalidades das associações “devem ser lícitas e servir ao interesse geral e ao bem comum”. Ora, a atividade bancária, como negócio jurídico que é, subsume-se ao disposto no art. 104 do CC/2002<sup>52</sup>.

Com efeito, o inciso III desse artigo exige para validade do negócio jurídico “forma prescrita ou não defesa em lei”. Em análise conjunta com o art. 107 do CC/2002, segundo o qual: “A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir”, conclui-se que o negócio jurídico será válido quando se tornar conhecida a manifestação da intenção do declarante, nos limites admitidos em lei.

O problema no caso concreto reside no fato de a lei exigir determinadas formalidades, conforme mostrado no subseção anterior, para que uma instituição atue no Sistema Financeiro Nacional. Portanto, qualquer cláusula do estatuto que exorbite ou não respeite os limites legais será considerada juridicamente inválida.

---

<sup>52</sup> “Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei.”

### 3.2 Dos aspectos tributários

O art. 150, inciso VI, alínea “c” confere imunidade<sup>53</sup>, dentre outros, às instituições de assistência social<sup>54</sup> sem fins lucrativos, desde que atendidos os requisitos de lei<sup>55</sup>. Da mesma maneira, a Lei nº 9.532<sup>56</sup> de dezembro de 1997 não apenas relaciona os requisitos para concessão da imunidade tributária (art. 12) como amplia, na forma de isenção (art. 15), a abrangência do privilégio fiscal.

Quanto à imunidade, a priori, não se vislumbra a possibilidade de o “Banco” Palmas realizar alguns dos objetivos da assistência social contidos nos arts. 6º e 203 da CF/88, por meio dos quais lhe conferiria imunidade tributária.

Além disso, entende-se que é no mínimo estranho que os “serviços bancários” possuam caráter complementar às atividades do Estado, ainda que os objetivos assistenciais estivessem contidos no Estatuto da Instituição e fossem postos realmente em prática<sup>57</sup>, como reza o artigo 12 da Lei nº 9.532/1997.

Todavia, Carrazza (2011, p. 888), em tom generalista, convida à reflexão ao aduzir que:

[...] a imunidade não cai por terra se de tais atividades econômicas resultar superávit [...] se as preditas atividades econômicas forem exercidas tendo em mira a consecução dos objetivos públicos da instituição, assegurando-lhe a sobrevivência e a consecução de seus fins estatutários, o direito à imunidade permanecerá íntegro.

O artigo 12, §3º, da lei em comento, legitima o entendimento do autor ao considerar “a entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente

<sup>53</sup> Segundo Cláudio Carneiro (2012, p. 392), “imunidade é uma não incidência prevista na Constituição Federal, ou seja, uma vedação (proibição) constitucional ao poder de tributar, por isso trata-se de espécie de competência negativa.

<sup>54</sup> Carrazza (2011, p. 888) conceitua instituição de assistência social como a “pessoa jurídica que secunda atividade do Estado, buscando, sem finalidade lucrativa, atender aos direitos sociais”. Estes direitos, por sua vez, são os contidos no art. 6º da CF/88: educação, saúde, segurança, trabalho, moradia, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância.

<sup>55</sup> Requisitos contidos no §2º do art. 12 da Lei nº 9.532/1997.

<sup>56</sup> Relevante a discussão doutrinária sobre a constitucionalidade dessa lei, haja vista tratar-se de lei ordinária que regula matéria (poder de tributar - imunidades) reservada à lei complementar, consoante o art. 146, II da CF/88. Ademais, os requisitos contidos nessa lei já estariam previstos no art. 14 do CTN.

<sup>57</sup> Se uma entidade se declarar imune ou isenta e, na prática, não cumprir os requisitos legais, se provado, estará passiva a sofrer as penalidades imposta pela lei, dentre as quais a do art. 13 da Lei nº 9.532/1997: suspensão do gozo da imunidade “relativamente aos anos-calendários em que a pessoa jurídica houver praticado ou, por qualquer forma, houver contribuído para a prática de ato que constitua infração a dispositivo da legislação tributária, especialmente no caso de informar ou declarar falsamente, omitir ou simular o recebimento de doações em bens ou em dinheiro, ou de qualquer forma cooperar para que terceiro sonegue tributos ou pratique ilícitos fiscais.”

em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais”.

Com efeito, sem adentrar na discussão sobre o alcance da imunidade<sup>58</sup>, ao declarar essa condição, o “Banco” Palmas estaria imune de impostos<sup>59</sup>, por força do inciso VI do art. 150 da CF/88.

Ainda que as explicações do autor sejam clarividentes, o assunto está longe de ser pacífico, o que causa inquietude e incentiva a perscrutação. Nesse contexto, dois aspectos devem ser levados em consideração: a) os serviços prestados pelo “Banco” Palmas estariam mesmo relacionados diretamente com as suas atividades? e b) A atividade bancária é acessória ou principal?

Começando pela segunda indagação, mais uma vez recorreu-se ao Estatuto Social daquela instituição que, em seu art. 2º, afirma categoricamente que “O Instituto Palmas tem como objetivo primordial a difusão e multiplicação das práticas do Banco Palmas”.

Têm-se indícios de que as práticas bancárias representam a atividade principal e não acessória. Ademais, completando a dúvida da primeira indagação, ainda que os ganhos sejam reaplicados na sua finalidade (bancária), com o passar do tempo assume-se o risco de esse fato violar o princípio da livre concorrência, haja vista que os bancos formais não se favoreceriam de qualquer benefício fiscal, enquanto que os BPDS, sem esse gasto<sup>60</sup> poderiam prestar os serviços bancários cobrando preços abaixo do mercado.

Ora, embora não haja distribuição de lucros (nem disfarçada) entre os associados e, em regra, os BPDS não cobrem juros ou taxas, nada impediria que juros e taxas passassem a ser cobradas, como já são em alguns casos. Ademais, como não há qualquer controle que distinga os beneficiados, poderia haver uma migração dos clientes dos bancos formais para os BPDS, gerando perdas para aqueles.

---

<sup>58</sup> Pela acepção ampla da imunidade, esta abrangeria qualquer tributo (imposto, taxas e contribuições de melhoria. Pela acepção estrita, a imunidade estaria restrita aos impostos.

<sup>59</sup> Em relação ao IPTU de imóveis alugados, a jurisprudência pacificou o tema ao editar a Súmula 724, segundo a qual: “ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, ‘c’, da Constituição, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais de tais entidades”.

<sup>60</sup> O termo gasto, conforme adotado, tem significado contábil no sentido de que não haveria qualquer benefício por parte de quem está despendendo (ao contrário do conceito de despesa e de custo), típico dos tributos pagos sem qualquer contrapartida, ou seja, quando visam apenas à manutenção da máquina administrativa (tributos fiscais).

Os BPDS também podem se declarar, alternativamente à imunidade, na condição de entidade isenta<sup>61</sup>. Nesse sentido, o art. 15, *caput*, da Lei nº 9.532/1997 expressa que são isentas, em relação ao Imposto de Renda e às Contribuições Sociais (§1º), as “associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos”.

Destarte, em sendo uma associação civil sem fins lucrativos, a Asmoconp (ou “Banco” Palmas) estaria isenta (se assim se declarar) dos tributos acima mencionados. A *contrario sensu*, assim como discutido no caso da imunidade, ao exercer a atividade bancária, por esta ser eminentemente mercantil, em tese, não estaria amparada por tal concessão.

Ao se desconsiderar possível a isenção/ imunidade conferida às entidades sem fins lucrativos, no tocante ao imposto sobre a renda da pessoa jurídica (IRPJ), o “Banco” Palmas seria enquadrado na condição de contribuinte de que trata os artigos<sup>62</sup> 146, I e 147, I do Decreto nº 3000/99 (Regulamento do Imposto de Renda – RIR/99), incidindo o referido imposto sobre eventuais lucros auferidos. Como já foi dito, embora essas entidades tenham fins não lucrativos, não significa que não possam auferir lucro.

Em relação ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF<sup>63</sup>), consoante o art. 2º do Regulamento do IOF (Decreto nº 6.306/2007), se equiparados a instituições financeiras, os BPDS estariam no campo de incidência do imposto relativa a operações de crédito. Por outro lado, se considerada uma instituição de assistência social, sem fins lucrativos, o inciso III do §3º do art.2º do Decreto concede expressamente a imunidade constitucional.

Como se percebe, o tema é vasto e se pode adentrar na legislação específica de cada tributo. Entretanto, não é o objetivo deste trabalho esgotar o tema.

A conclusão que se extrai do que foi discutido, embora controversa, é que a concessão da imunidade ou isenção é legal, desde que observem os requisitos legais. No entanto, há de se fazer uma ressalva importante: o Poder Público deve ficar atento tanto para a possibilidade de pessoas acortinadas por essas instituições auferirem vantagens particulares em

---

<sup>61</sup> Segundo Machado (2013, p. 2013), ao contrário da imunidade, a isenção “é sempre decorrente de lei. Está incluída na área denominada reserva legal, sendo a lei, em sentido estrito, o único instrumento hábil para sua instituição [...]”.

<sup>62</sup> Art. 146. São contribuintes do imposto e terão seus lucros apurados de acordo com este Decreto (Decreto-Lei nº 5.844, de 1943, art. 27):

<sup>63</sup> O IOF, na verdade, corresponde a quatro espécies diferentes de operações: de crédito; de câmbio; de seguro e de títulos ou valores mobiliários.

detrimento dos supostos beneficiários e do Fisco; quanto para a violação à livre concorrência em razão da multiplicação da quantidade e/ou do crescimento (quanto nocivo) dessas instituições.

### 3.3 Do Projeto de Lei Complementar nº 93/2007

Ao citar o “trialismo jurídico realeano”, Arnaldo Vasconcelos (2006, p. 17) afirma que fato, valor e norma estão sempre presentes na constituição do Direito. No caso dos BPDS, porém, urge-se a inclusão do elemento normativo, tendo em vista ser insuficiente a existência do fato axiologicamente dimensionado<sup>64</sup>.

Com efeito, o fato positivamente valorado ganhará eficácia jurídica ao ser normatizado e respaldará os atos praticados pelos BPDS, até então escondidos na penumbra da legalidade.

Nesse sentido, com a finalidade de regulamentar a atuação dos BPDS, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 93/2007, de autoria da Deputada Luíza Erundina (PSB/SP).

Por meio deste Projeto, deseja-se criar o Segmento Nacional de Finanças Populares (SNFP), em cumprimento ao disposto no art. 192 da Constituição da República<sup>65</sup>, constituído pelo Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias (Conafis) e pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário (BPDS).

O Conafis<sup>66</sup> seria um órgão com as funções normativa, consultiva, de assessoramento e de apoio técnico-administrativo (art. 3º) e os BPDS, por sua vez, seriam constituídos exclusivamente por instituições<sup>67</sup> civis, sem fins lucrativos, com o objetivo de prover serviços financeiros com vistas a fomentar a produção popular e solidária e o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades (art. 9º).

---

<sup>64</sup> “Todo preceito normativo decorre, pois, de avaliação e de opção, envolvendo um julgamento de dupla ordem: utilidade do fato, para manutenção e progresso da vida social e necessidade de sua regulamentação jurídica [...]” (VASCONCELOS, Arnaldo. 2006, p. 18).

<sup>65</sup> “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

<sup>66</sup> Caminha e Figueiredo (2011, p. 115) asseveram que o Conafis consiste em uma “espécie de Conselho Monetário Nacional (CMN) dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário (BPDS)” e que, se aprovado o PL, representará um “sistema financeiro transversal direcionado ao segmento de finanças populares e solidárias” não se submetendo, portanto, ao Sistema Financeiro Nacional (SFN).

<sup>67</sup> Note que o texto legal não diferencia as instituições.

Além disso, em sua denominação deverá conter a expressão “Banco Popular de Desenvolvimento Solidário” e às atuais sociedades civis atuantes na concessão de créditos é facultado o ingresso no SNFP, desde que atendam às normas determinadas pelo Conafis (§§1º e 2º do art.9º).

Ressalta-se ainda que, embora o referido PL não faça a equiparação expressa entre os BPDS e às instituições financeiras, pois cria um sistema a parte, a amplitude dos serviços financeiros<sup>68</sup> autorizados no PL não deixa dúvidas sobre a natureza de instituição financeira dos BPDS, observadas as devidas restrições diferenciadoras impostas, quais sejam: a) limite de 25 salários mínimos para captação de depósitos à vista e a prazo; b) atuação restrita aos municípios de sua sede<sup>69</sup>, podendo atuar nas áreas urbanas e rurais; e c) vedação da participação de instituições financeiras regidas pelas Lei nº 4.595/1964 no capital dos BPDS.

Curiosamente, pelo texto do PL, a “Lei da Usura” (Decreto nº 22.626/1933) não se aplica aos BPDS, talvez pelo fato de se acreditar que, em razão de sua natureza social, essas instituições não adotarão taxas de juros abusivas. Corroborando com este fato, a constatação de que o PL não faz qualquer menção a cobranças de taxas de juros, de mora ou de administração.

Atualmente, o PL encontra-se sob apreciação da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), tendo sido recentemente aprovado, por unanimidade, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTAPS).

De acordo com a conclusão de recente Parecer<sup>70</sup> do relator, Deputado Erivelton Santana, da CTAPS, não há implicação da matéria em relação a aumento ou diminuição de receita pública federal, desde que consideradas as emendas de adequação.

---

<sup>68</sup> O art. 10 prevê os seguintes serviços financeiros: “I – Captar depósito a vista; II - Captar depósito a prazo; III - Captar poupança; IV - Operar títulos de capitalização; V - Administrar carteiras de investimentos voltadas às iniciativas econômicas populares e solidárias; VI - Efetuar pagamentos; VII - Receber pagamentos e dar quitação; VIII - Administrar cartões de crédito comunitários; IX - Transacionar seguros; X - Operar moedas sociais de circulação adstrita à sua área de atuação; XI - Realizar empréstimos; XII - Realizar financiamentos; XIII - Prestar avais e garantias; XIV - Constituir e/ou administrar Fundos Rotativos comunitários com recursos próprios ou de terceiros; XV - Implementar e desenvolver formas alternativas de serviços financeiros, tais como crédito em grupo, avais solidários e outras modalidades de finanças comunitárias.

<sup>69</sup> Percebe-se, contudo, que o PL não impede que um BPDS expanda a sua atuação para outros municípios por meio da criação de outros bancos (com CNPJ diferente) ou de filiais. Nessa toada, o próprio estatuto do “Banco”Palmas, no parágrafo único do art. 1º, prevê a possibilidade de expansão através da abertura de escritórios regionais e unidades de atendimento em quaisquer municípios, estados ou no Distrito Federal, conforme a demanda de serviços e/ou atividades.

<sup>70</sup> BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 93 de 2007. Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=951A3007132B7063C3AECBE47C6D403B.node1?codteor=1132870&filename=Tramitacao-PLP+93/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=951A3007132B7063C3AECBE47C6D403B.node1?codteor=1132870&filename=Tramitacao-PLP+93/2007). Acesso em: 09 nov. 2013.

No entanto, em relação à adequação orçamentária e financeira do PL 93/2007, alguns itens analisados chamaram atenção:

Art. 19: Autorização de transferência de recursos orçamentários da União e dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para a formação da carteira de empréstimo dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;

[...]

Art. 27: Autorização para que a União conceda isenções, totais ou parciais, às operações mercantis – bens e serviços não financeiros – realizadas pelos usuários dos serviços prestados pelos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário;

[...]

Art. 29: Previsão de alocação de recursos pela União, por meio de rubrica orçamentária própria, para o funcionamento do Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias.

Nos dois primeiros itens, referentes aos artigos 19 e 27 do PL nº 93/2007, o relator concluiu, respectivamente, que as transferências dos recursos dos fundos constitucionais<sup>71</sup> não repercutem sobre as metas do superávit primário<sup>72</sup> estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2013 e que a autorização para concessão de isenções tributárias não tem efeito imediato, uma vez que deva ser concedida mediante lei específica (art. 150 §6º CF/88) a ser oportunamente criada.

O último item, porém, está em conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Súmula nº 1/08 - CTF<sup>73</sup> no tocante à falta de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o funcionamento do Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias (CNFPS).

Se aprovado nesses termos, o PL não somente legalizará a atuação dos BPDS como ampliará seus recursos financeiros e os serviços prestados. Desta feita, tornará a atividade mais atrativa, também em razão de passar a conter parcela de dinheiro público.

A esperança que resta é que a fiscalização seja eficiente para que a legalização dessas instituições não se torne um meio para que pessoas mal intencionadas obtenham vantagens

<sup>71</sup> Os Fundos Constitucionais de Financiamento, regulamentados pela Lei nº 7.827 de 1989, têm o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Atualmente, o art. 16 determina que o Banco da Amazônia S.A (BASA), o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e o Banco do Brasil S.A. são, respectivamente, os administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste- FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO.

<sup>72</sup> De maneira simplória, superávit (ou déficit) primário pode ser definido como a diferença entre a arrecadação e os gastos do governo, não incluídos os juros e a correção monetária da dívida pública.

<sup>73</sup> "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação."

custeadas pelo dinheiro público, assim como já ocorreu relativamente a algumas organizações não governamentais.

#### 4 A MOEDA

Até então, estudou-se a atuação dos BPSD, em especial do “Banco” Palmas, sob a ótica institucional. Apesar disso, resta analisar o mais importante instrumento utilizado por essas instituições: as suas moedas sociais.

A circulação da moeda social, sob uma perspectiva da teoria geral dos contratos, é uma aplicação concreta da força do vínculo contratual<sup>74</sup> entre as partes, cujas vontades coincidentes são pressupostos de sua existência. Desse modo, no caso em tela, são identificadas diversas relações contratuais intrínsecas ao fluxo monetário, entre os diversos agentes econômicos que se utilizam daquela moeda como meio de troca.

A existência de qualquer moeda só é possível pelo liame psicológico, pautado na credibilidade entre os agentes econômicos, e na exigência legal, os quais se baseiam, respectivamente, pelos princípios da boa fé e da legalidade.

Uma moeda alternativa dentro de um sistema financeiro já consolidado, como é o caso do brasileiro, poderia ter seu embasamento jurídico no princípio *pacta sunt servanda* isto é, os vínculos contratuais devem ser cumpridos como se lei fossem.

Nesses moldes, a iniciativa de um banco popular com moeda própria, em tese, estaria resguardada pelo vínculo contratual daqueles que lhe atribuisse valor econômico. Contudo, não se pode esquecer que para a aplicação de tal princípio devem-se observar os requisitos legais. Daí o válido questionamento ao caso concreto, ao se considerar as moedas sociais como concorrente da moeda nacional, cuja competência exclusiva da União de emitir moeda estaria sendo afrontada, tendo em conta que tal competência não é sequer delegável (o Banco Central, autarquia federal, tem o monopólio da emissão monetária).

Diante do exposto, nas subseções seguintes se discorrerá sobre o histórico, a importância da moeda e as implicações da emissão de uma moeda paralela.

---

<sup>74</sup> Nas palavras de Diniz (2010, p.11) “O contrato constitui uma espécie de negócio jurídico, de natureza bilateral, dependendo, para sua formação, do encontro da vontade das partes, por ser ato regulamentador de interesses privados.”



#### 4.1 Histórico e funções da moeda

Com o advento da propriedade privada e o surgimento das relações de comércio, a sociedade passou a ter necessidade de criar mecanismos que permitissem com que as pessoas satisfizessem seus desejos materiais por meio das trocas econômicas.

A primeira modalidade que se tem notícia é o chamado *escambo*, que consiste na simples troca de bens (mercadorias), ou seja, o próprio bem assume o papel de moeda como meio de troca<sup>75</sup>. Percebe-se, todavia, a ineficiência na concretização de sua finalidade, haja vista que a coincidência mútua de desejos era condição necessária. Por exemplo: João, detentor de 3 quilos sal, deseja cortar o cabelo. O cabeleireiro<sup>76</sup> José, por sua vez, se não tiver o interesse em adquirir sal, não haveria negócio, por incompatibilidade de vontades. Observa-se, então, a inexistência de um dos elementos essenciais do contrato: a vontade coincidente entre as partes.

No escambo, não era apenas a incompatibilidade de desejos que impossibilitava a formação do negócio. A determinação do valor era outro entrave, pois, embora existissem vontades coincidentes, poderia haver o impasse da determinação do valor de troca de cada bem, por estes possuírem valores intrínsecos. No exemplo acima, quantos quilos de sal seriam necessários para comprar um corte de cabelo? Fazendo alusão à teoria dos contratos, é notória a falta de um dos requisitos objetivos do contrato: o da determinação do objeto, em virtude da indeterminação da sua quantidade e do seu valor.

Com o passar do tempo essas questões foram superadas com a criação de uma moeda que, além da função de meio de troca, poderia ser unidade de valor (segunda função econômica essencial da moeda). Qualquer objeto poderia se tornar moeda de troca. Foram exemplos de moeda: o sal, as conchas coloridas na Índia e os dentes de baleia nas Ilhas Fiji.

A inconsistência desse modelo, porém, residia no fato de que bens utilizados como meio de troca quando possuísem valores intrínsecos prevaleceria o de menor valor. Por exemplo: durante certo tempo, na Tanzânia, o gado foi usado como moeda. Começou-se a perceber que só o gado magro e doente era usado como pagamento das transações. O motivo era

---

<sup>75</sup> Esta é uma das funções econômicas da moeda.

<sup>76</sup> Esse exemplo comprova que o escambo não precisa ser necessariamente entre duas mercadorias, pois a troca da força de trabalho pode ser considerado como um bem, já que o importante é satisfazer os anseios materiais das partes envolvidas.

simples: cotara-se o valor dos bens e serviços simplesmente pelo número de animais, mas não se determinava que o gado deveria ser saudável<sup>77</sup>.

O mesmo fenômeno é observado quando se cunhavam moedas em ouro e prata com mesmo valor de compra. Ocorria que as transações acabavam sendo feitas pela moeda de prata, enquanto a moeda de ouro desaparecia do mercado.

Com o passar dos anos, a adequação entre a oferta e a demanda à realidade comercial que surgira após o declínio da sociedade feudal e a intensificação das cruzadas, período em que o fluxo comercial ganhara força, até mesmo entre Estados Nacionais diferentes, fizeram com que a moeda se tornasse ainda mais importante para realidade social daquela época.

Algumas moedas eram cunhadas com metais preciosos e com brasão das dinastias monárquicas. A fé pública daquelas moedas não estava no fato de serem cunhadas com o brasão real, mas simplesmente por terem valor em si mesmas. Em sendo assim, a relação de confiança para aceitação daquelas moedas em transações comerciais não era jurídico e sim econômico.

A intensificação do comércio tornou inviável a manutenção de um padrão de moeda metálica. Em razão disso, os bancos europeus começaram a guardar em depósito as moedas de seus clientes e, em troca, emitiam-lhes bilhetes bancários com valores correspondentes às moedas sob custódia.

Desse modo, ficara mais seguro manter as riquezas em bancos, ao passo que as atividades comerciais corriqueiras eram feitas por meio de papéis bancários. A partir de então, começou-se a difundir a ideia do papel-moeda, com correspondente lastro em metal precioso. Eis a terceira função essencial da moeda: reserva de valor.

O padrão-ouro, como ficou conhecido o lastro monetário, vigorou até a Primeira Guerra Mundial. Ressalta-se que não era um padrão universal, pois havia também o sistema de curso forçado, cuja aceitabilidade da moeda não provinha da certeza de um lastro, mas sim, da força de lei. Este sistema foi adotado no Brasil durante a República Velha e era a base da política econômica do Encilhamento. No entanto, o sistema de curso forçado, naqueles moldes, causava a perda do valor monetário e, conseqüentemente, inflação.

Após a grande depressão, as economias mundiais sofreram uma forte recessão que as obrigaram a executar políticas de estabilização de suas economias, dentre elas, a política

---

<sup>77</sup> Sachs, J.D; Larrain, B.F. **Macroeconomia em uma economia global**. São Paulo: Makron Books, 2000.

monetária. Em prol dessa finalidade, foi assinado o acordo de Bretton Woods (1944), que teve como principal medida a fixação de um padrão-ouro-dólar, cujo câmbio das 44 Nações que aderiram ao acordo teriam seu valor indexado ao dólar que, por sua vez, devia guardar um lastro em ouro. Essas medidas facilitaríamos o comércio internacional e resultariam em um equilíbrio do Balanço de Pagamentos, no médio prazo, das nações conveniadas<sup>78</sup>.

Com a adoção dessas medidas, o dólar passa a ser a moeda internacional até a década de 1970, período no qual, em virtude da expansão monetária requerida para a Guerra do Vietnã, os Estados Unidos romperam com padrão-ouro-dólar. Todavia, a hegemonia do dólar como moeda internacional continua prevalecendo até os dias atuais.

Hodiernamente, não há um Sistema Monetário Internacional formal nesse aspecto. Entretanto, pode-se afirmar que o dólar continua, informalmente, ditando as regras de política monetária dos Bancos Centrais pelo mundo.

#### **4.2 “Banco” Palmas e sua atuação como emissor de moeda social**

Como visto, o “Banco” Palmas é entidade sem fins lucrativos que surgiu por meio da associação de moradores do Conjunto Palmeiras, com o intuito de fomentar o desenvolvimento local através da disponibilização de crédito. Tal iniciativa, porém, exorbita as práticas corriqueiras de uma associação ao adentrar na seara atribuída às instituições financeiras formais.

A principal ferramenta creditícia dessas instituições é a emissão de moeda social, ou seja, uma moeda paralela com a capacidade de extinguir obrigações em determinados limites geográficos.

Do ponto de vista econômico, insta ressaltar a importância desse instrumento para a economia local:

- a) A criação de uma moeda própria, aceita em diversos estabelecimentos de uma comunidade, aumenta o acesso ao crédito para adquirir bens e serviços, gerando o aumento do fluxo comercial e, conseqüentemente, o dinamismo da economia local;
- b) A moeda social, por sua aceitabilidade se restringir a um espaço geográfico, protege o comércio local da concorrência externa e, como visto, reduz os vazamentos

---

<sup>78</sup> KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; tradutor técnico Eliezer Martins Diniz. **Economia internacional: teoria e política**. 6 ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

de renda. As mercadorias<sup>79</sup> que eram compradas em outros bairros, por exemplo, passam a ser adquiridas nos estabelecimentos credenciados do próprio bairro;

c) O aumento das transações comerciais na comunidade alimenta o ciclo virtuoso da economia local, pois irá gerar mais empregos, renda e consumo, contribuindo para a inclusão social.

O fato de os BPDS emitirem moedas paralelas abre um precedente perigoso, tanto do ponto de vista econômico como jurídico.

Do ponto de vista econômico, como bem assevera Caminha e Figueiredo (2011, p. 122-123), a política monetária é um importante instrumento de estabilização da economia e “poderá ser ineficiente diante das inúmeras experiências privadas de emissão das moedas sociais, as quais poderão inflar o mercado”.

Essa preocupação é relevante, porém, deve-se atentar para alguns argumentos mitigadores: havendo a paridade entre a moeda social e a moeda oficial (não havendo criação de moeda), o valor da moeda oficial em custódia do emissor oscilará em função da política monetária, de forma a indexar o valor das moedas sociais.

Além do mais, grande parte do papel-moeda em Reais que está sob custódia dos BPDS na verdade estão depositados em instituições financeiras e, portanto, em circulação, razão pela qual se sujeitam aos efeitos da política monetária.

Por derradeiro, atualmente o dinheiro em circulação tem pouca representatividade em relação aos demais meios de pagamento. Em sendo assim, não teria a moeda social o condão de influenciar fortemente a política monetária, se comparado a outros meios de pagamento mais usados como, por exemplo, os cartões de crédito e os pagamentos virtuais.

Do ponto de vista jurídico, o fato de haver emissão de moeda paralela é tema polêmico e coloca em xeque a atuação do “Banco” Palmas (e os demais BPDS), mormente no tocante à constitucionalidade dessa prática, tendo vista a suposta violação ao monopólio da emissão de moeda confiro à União, consoante os arts. 21, IV<sup>80</sup> e 164<sup>81</sup>.

Há em jogo, como se pode inferir, valores socioeconômicos relevantes e, ao mesmo tempo, por estar desamparada de uma moldura típica que a regulamente, essa prática pode resultar nociva ao interesse geral.

---

<sup>79</sup> No caso do Conjunto Palmeira, são os bens de primeira necessidade, principalmente alimentação.

<sup>80</sup> “Art. 21. Compete à União: VI – emitir moeda.”

<sup>81</sup> “Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.”

Na prática, o “Banco” Palmas emite a moeda social sem qualquer controle sobre as pessoas que a possuem. Em virtude disso, qualquer pessoa poderá converter Reais em Palma (e vice-versa) independente de residir naquela localidade. O “controle” que é feito recai não sobre a emissão, mas sim sobre o destinatário. Assim, alguém de posse da Palma somente poderá convertê-la em Reais (no próprio “Banco” Palmas) ou em mercadorias nos estabelecimentos comerciais situados naquela região.

Dessa forma, identificam-se três tipos de agentes: a pessoa que está de posse da moeda, o “banco” que terá a obrigação de fazer a conversão na moeda oficial e o comerciante que reconhecerá a moeda como meio de pagamento em face da garantia de conversão dada pelo “banco”.

Na subseção a seguir o assunto será aprofundado em meio à discussão sobre a natureza jurídica dessas moedas e as implicações jurídico-econômicas delas decorrentes.

#### **4.3 Da natureza jurídica das moedas sociais**

Ao analisar o tema, o primeiro questionamento que se faz é sobre a constitucionalidade da emissão de moeda por entidades diversas ao Banco Central do Brasil, indo, em tese, de encontro aos já mencionados art. 21, IV, e 169 da Carta Magna.

O conceito jurídico de moeda está atrelado às suas funções econômicas, devendo o Estado outorgar, por vias legais, a moeda oficial. Essa outorga, por sua vez, revela duas características no plano das relações jurídicas: o curso legal e o curso forçado.

O curso legal está relacionado à circulação da moeda, enquanto o curso forçado relaciona-se com o instrumento monetário enquanto valor e a sua instituição importa apenas em que não possa ser exigida a conversão em seu lastro<sup>82</sup>.

O Direito é palavra e como tal deve ser interpretada. É corriqueiro, no senso comum, se atribuir várias denominações à moeda, como: dinheiro<sup>83</sup>, valor, soma etc., sem se ater ao real conceito positivado. Moeda é, pois, um instrumento que congrega todas suas funções

---

<sup>82</sup> Caminha e Figueiredo, 2011, *op. cit.*, p. 105.

<sup>83</sup> Caminha e Figueiredo (2011, p. 104) asseveram a diferença entre moeda (gênero) e o dinheiro (espécie) de modo que “a primeira como qualquer bem eleito para viabilizar as permutas, e esse último como o bem eleito e instituído com força normativa por aquele que tem o poder vinculante de eleger a moeda oficial.”

econômicas<sup>84</sup> e que deve ser positivada pela norma legal. Atualmente, a Lei 8.880/94 outorga ao Real o padrão de moeda oficial da República Federativa do Brasil.

Nesse contexto, parece incabível se atribuir o conceito jurídico-constitucional às moedas sociais por lhes faltar a outorga legal. Dito isto, não é porque a moeda social tem a designação de “moeda” que estaria atentando contra a legalidade.

Em verdade, as moedas (gênero) são revestidas de um caráter contratual a ser considerado nas relações comerciais que proporcionam. Não se pode, portanto, considerar como dinheiro a generalidade dos meios de pagamento facilitadores das trocas comerciais, como: cheques, cartões de créditos etc.

Com esse intuito diferenciador, Marusa Freire (2011, p. 43) assevera que:

As diferenças mais evidentes entre as moedas oficiais e as moedas sociais circulantes locais, portanto, refere-se ao regime jurídico diferenciado a que se submetem essas duas modalidades de moeda. [...] as *moedas sociais circulantes locais* são estruturadas por disposições contratuais para ficarem enraizada numa comunidade isolada [...].

Vale ressaltar que, do ponto de vista econômico, as moedas sociais, assim como outros ativos financeiros, cumprem as funções essenciais: unidade de conta, meio de pagamento, de reserva de valor e poder liberatório<sup>85</sup>. Entretanto, somente em casos específicos lhes serão conferidas o poder liberatório<sup>86</sup>, haja vista que a contraparte do negócio jurídico não está obrigada a resolver o contrato (e assim liberar o devedor) por meio da aceitação da moeda social.

Se moeda social não é dinheiro qual seria a sua natureza jurídica? Seria errôneo assemelhá-la a alguma espécie<sup>87</sup> de título de crédito<sup>88</sup> ou seria mero documento<sup>89</sup>?

---

<sup>84</sup> A história mostrou que nem sempre a moeda oficial congregará todas as funções econômicas. Em uma situação de hiperinflação, como foi o caso da Alemanha no pós-I Guerra Mundial, a moeda de curso forçado tende a perder a suas funções.

<sup>85</sup> Alguns autores da ciência econômica restringem as funções da moeda apenas às três primeiras.

<sup>86</sup> Rosseti (2005, p. 23) afirma que “A moeda, como nenhum outro ativo, detém um poder que a distingue de quaisquer outras formas de riqueza possuídas por um agente econômico – o poder de saldar dívidas, de liquidar débitos, de livrar seu detentor de uma situação passiva. Dá-se a esta particularidade da moeda a denominação de poder liberatório ou função liberatória”. Embora a História mostre que nem sempre o curso forçado da moeda represente a aceitação geral da moeda há, sim, “fortes vínculos entre a função liberatória da moeda e o grau em que esta é aceita pela sociedade. A aceitação generalizada [...] é que, em realidade, garante à moeda o exercício dessa importante função

<sup>87</sup> As principais espécies de títulos de crédito são: Letra de Câmbio; Nota Promissória (ambos regidos pelo Decreto nº 2.044/1908; Cheque (Lei nº 7.357/1985); e Duplicata (Lei 5.474/1968).

<sup>88</sup> Amador Paes de Almeida (apud Roberto Barcellos de Magalhães, 2006) define bem a diferença entre os conceitos de título: “Título, em geral, é o ato ou instrumento que serve de prova de um direito qualquer. Título de crédito é toda obrigação reduzida a escrito, corporificando uma relação de dívida entre o devedor e credor. Título cambiário é

Para iniciar a árdua tarefa de classificar as moedas sociais e assim encontrar sua natureza jurídica, é necessário entender o título de crédito. Para Arnaldo Rizzardo (2006, p. 6): “título de crédito é o documento criado por lei para representar um determinado crédito, devendo conter certos requisitos que lhe dão total idoneidade”. Por sua vez, o Código Civil de 2002, no art. 887, define-o como sendo o “documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido, somente produz efeito quando preencha os requisitos da lei”.

Chama atenção, inicialmente, a alusão dos conceitos ao preenchimento de requisitos legais para produção de efeitos. Se para produzir efeito o título de crédito deve preencher os requisitos legais e se é sabido que não há lei que defina expressamente moeda social (muito menos seus requisitos), por que motivo lhe seria conferida tal natureza?

A indagação acima não implica que a inexistência de norma específica regulando as moedas sociais invalide o negócio jurídico que lhe deu origem, secundando o art. 888 do CC/2002. Isso ocorre porque o crédito provém da relação contratual entre as partes, independentemente de formalização, a exemplo do contrato verbal. Portanto, a falta de formalidade exclui a natureza cambial do título, mas continua valendo como quirografário fora do direito cambiário<sup>90</sup>.

Nesse sentido, credor de posse da moeda social, embora esta represente um crédito, diretamente, não teria a como fazer prova desse direito, haja vista que a lei não lhe conferiu certeza e exigibilidade. Obviamente esta situação somente ocorreria em último caso, quando o “banco” que a emitiu, por algum motivo, não fizesse a conversão<sup>91</sup>.

O art. 903, do mesmo diploma legal, ao expressar que “salvo disposição diversa em lei especial, regem-se os títulos de crédito pelo disposto neste Código” dá um tratamento suplementar às regras contidas no próprio Código. Isso não significa, contudo, que será admitido título novo, sem previsão legal, mas sim que serão aplicados subsidiariamente dispositivos do Código Civil quando a lei específica for omissa. Porém, essa afirmação não é unânime, pois

---

instrumento formal, abstrato e autônomo, que por si exprime a causa da obrigação geradora da ordem ou promessa de pagamento que consigna, de quantia ou importância determinada.”

<sup>89</sup> Documento são todos os instrumentos que expressam direitos e obrigações, dos quais alguns podem ser considerados títulos de crédito. (BULGARELLI, Waldírio, 1994, p. 98).

<sup>90</sup> Requião, 1995, p. 526.

<sup>91</sup> Se esse fato ocorresse, em tese, caberia ao devedor pleitear o crédito por via da ação monitória prevista no art. 1.102-A do Código de Processo Civil de 1973. Contudo, essa hipótese levantaria a dúvida se a moeda social representaria um documento escrito apto. Essa discussão, porém, foge do escopo deste trabalho.

desde o Código Civil de 2002 passa a existirem os títulos de crédito inominados ou atípicos, em contraposição aos títulos típicos que continuam regulados por suas leis específicas.

Não obstante a inexistência de lei específica vale a pena fazer o exercício teórico de conferir se as moedas sociais possuem as características (ou princípios) dos títulos de crédito:

a) Literalidade: é a característica segundo a qual o título vale o que nele está escrito. Isso parece tarefa simples quando se está falando de um cheque ou uma nota promissória, no qual contém diversas informações sobre o crédito e sobre o devedor. Uma cédula de Palma (P\$), conforme pode ser visto na Figura abaixo, traz em seu corpo apenas a denominação “Cinco Palmas”, o endereço completo da Asmoconp. Mas o que vale P\$ 5,00? Para conceituar a Palma à luz da literalidade deve-se ter em mente a paridade R\$1,00 igual a P\$1,00. Assim, o valor representativo de P\$ 5,00 é simplesmente R\$ 5,00. Isto é, o valor de face da cédula de Palma tem o mesmo valor do Real. Contudo, nos termos do art. 889 do CC/2002, para ser um título de crédito a cédula deveria conter: data de emissão, indicação precisa dos direitos e a assinatura do emitente;



Figura 1 – Anverso da cédula de cinco Palmas.

Fonte: [www.catracalivre.com.br/fortaleza/cidadania/indicacao](http://www.catracalivre.com.br/fortaleza/cidadania/indicacao)

b) Autonomia: decorre desse princípio que não importa a relação jurídica que deu causa ao “título”, pois cada obrigação resolvida por meio do “título” é independente e autônoma das demais. Por essa razão, ao “Banco” Palmas não poderá ser oponível a obrigação que ensejou a circulação da moeda social. A este caberá tão somente convertê-la em Real, que é a sua obrigação primária e exigível desde o momento da emissão (negócio jurídico originário), sem também discuti-la. Acrescenta-se que desse princípio decorrem os princípios da abstração e da inoponibilidade das exceções a terceiros de boa-fé;



c) Cartularidade: “o título de crédito deverá necessariamente estar representado por um documento, no qual deverão estar inseridos todos os requisitos para que resulte válido”.<sup>92</sup>. De acordo com essa característica, a moeda social consiste de documento escrito cuja manifestação de vontade nela está inserida. Ao conter a expressão “Cinco Palmas” é o mesmo que dizer: “Pagarei cinco reais para quem tenha a posse desta cédula”. As moedas sociais perfazem, portanto, o requisito da cartularidade;

d) Formalismo: segundo este princípio, os requisitos dos títulos de crédito devem estar previstos em lei, não sendo permitido que as pessoas deliberem, sob pena de invalidade do título. No caso das moedas sociais, nem mesmo existe lei que as institua como título, quanto mais que preveja suas regras. O que há, de fato, é uma formalidade do ponto de vista do direito privado à medida que o padrão (tamanho, forma, cor, valor e mecanismos de segurança) é deliberado exclusivamente pelos “bancos” que as instituem. Ao se analisar teleologicamente a questão, o formalismo tem a finalidade de atribuir confiança e seriedade a um título. Em assim sendo, se a própria instituição que emite as cédulas por si só transmite confiança sanado estará, à luz das relações privadas, o vício de formalidade.

Conclui-se dessa passagem que os mais importantes princípios relativos aos títulos de crédito podem ser também estendidos às moedas sociais, salvo o do formalismo, por haver inexistência de lei específica que lhes confira essa natureza.

Os títulos de crédito podem ser classificados de diversas maneiras<sup>93</sup>. Quanto à natureza do conteúdo do crédito, os títulos podem se subclassificar em: propriamente ditos (ou próprios), impróprios (conferem direitos reais e ou societários) e os impropriamente ditos (documentos ou títulos de legitimação)<sup>94</sup>.

Dando continuidade ao exercício teórico, com base na classificação acima, em tese, as moedas sociais poderiam ser enquadradas como:

a) Títulos propriamente ditos<sup>95</sup>: em razão do conteúdo das obrigações que consistem no pagamento de uma quantia certa em dinheiro ou em coisa fungível. É exatamente

---

<sup>92</sup> Rizzardo, 2006, p. 15.

<sup>93</sup> As principais são: quanto à finalidade, quanto à forma de circulação, quanto ao grau de abstração e quanto à natureza do conteúdo do crédito.

<sup>94</sup> Rizzardo, A. (2006, p. 26) inclui os ‘títulos impropriamente ditos’ na mesma categoria de títulos impróprios.

<sup>95</sup> Também conhecidos como cambiais, pois decorrem de operações de crédito.

a essa finalidade que se prestam as moedas sociais ao representarem quantia certa estampada em sua cártula;

b) Títulos de legitimação: são títulos impropriamente ditos que conferem direitos ao portador, os quais podem ser transmissíveis<sup>96</sup> a outrem. Rizzardo (2006, p. 27), no entanto, ao classificá-los como títulos impróprios (e não impropriamente ditos), restringe aos serviços os direitos inerentes a esses títulos. São exemplos: tíquetes, entradas para espetáculos, bilhete de metrô e bilhete de loteria. Em assim sendo, como a moeda social tem a finalidade de aquisição de bens e serviços, somente quanto a este poderia haver equiparação;

c) Título ao portador: tem previsão no art. 904 e seguintes do CC/2002, é uma espécie de título de crédito - com força documental - pelo qual o emitente se obriga a uma prestação ao seu possuidor. Diferencia-se dos títulos nominativos pela inexigibilidade da identificação do credor, embora permaneça a possibilidade de transferência do título. Embora as moedas sociais possuam as características de um título de crédito ao portador, quais sejam: i) a materialidade documental<sup>97</sup>; ii) desnecessária identificação do credor<sup>98</sup>: o próprio título confere o direito a quem o porta, não devendo o credor ser identificado, mesmo que este tenha a posse ilegítima do título; iii) exigibilidade da prestação<sup>99</sup>; iv) possibilidade de tradição; v) Indispensável autorização legal.

O título de crédito ao portador deve, necessariamente, ter autorização legal, como prescreve o art. 907 do CC/2002: “*É nulo o título ao portador emitido sem autorização de lei especial*”. Essa norma descaracteriza as moedas sociais como títulos de crédito ao portador, mesmo que na prática seja essa sua aplicabilidade.

---

<sup>96</sup> A qualidade que diferencia os títulos de legitimação dos documentos de legitimação é a transmissibilidade, pois nestes devem conter a identificação do contratante, não sendo possível transmiti-lo a outrem.

<sup>97</sup> É a própria cédula, ou dinheiro, expressa valor e tem reconhecida aceitabilidade dentro da comunidade.

<sup>98</sup> O próprio título confere o direito a quem o porta, o credor do “banco” não precisa ser identificado mesmo que este tenha a posse ilegítima da moeda social.

<sup>99</sup> Nesta seção cabe ressalva. As moedas sociais conferem direito a quem as porta. Entretanto, a prestação, em geral, é de forma indireta. Então vejamos: o subscritor do suposto título são os “bancos”, o título é a própria moeda e o credor é qualquer pessoa que tem a posse da moeda. Mas, nesse caso, existe a figura do intermediário, que é o comerciante que aceitará o título e em troca da prestação. Finaliza-se aí o primeiro liame obrigacional. A prestação efetiva, que é a troca do título por moeda corrente, poderá ocorrer em um segundo momento, por parte dos comerciantes quando da exigibilidade do câmbio da moeda social em moeda corrente. Não se deve esquecer que o próprio detentor da moeda social poderá exigir a prestação (de conversão) do “banco” a qualquer tempo, inexistindo, portanto, a figura do intermediário. O banco, por sua vez, não poderá negá-lo à prestação, mesmo quando ilegítimo for o seu detentor.

Não obstante, Rizzardo (2006, p. 30) confere a natureza de títulos ao portador a diversos documentos que também não têm previsão legal, tais como: fichas de cassino ou de casas de jogos, passagens de ônibus etc.

A moeda social poderia ter natureza de um título de crédito por se tratar de um documento literal e autônomo que substitui o dinheiro, circulando e desenvolvendo as relações comerciais em determinada localidade, sendo líquido e certo em face do “banco” que a emite. Porém, por não possuir norma jurídica específica que o qualifique, deve ser considerado um título de crédito inominado ou atípico regulado pelo Código Civil. O título ao portador, por sua vez, não se pode fundar o enquadramento das moedas sociais em face da proibição expressa do CC/2002, que exige lei específica.

Por outro lado, Mamede (2006, p. 33), trouxe argumento elucidador ao argumentar que:

Os títulos de crédito próprios são a letra de câmbio, a nota promissória, o cheque e a duplicata, tipos de cédulas que se ajustam adequadamente aos princípios cambiários [...]. Para além desses, há um conjunto vasto de títulos de crédito impróprios, cada qual apresentando particularidades que rompem, em pontos específicos, com aqueles princípios, a exemplo da cédula de crédito bancário, do conhecimento de depósito, da letra de crédito imobiliária, entre outros. Essas variações pontuais, todavia, não têm o condão de descaracterizá-los, por completo, como títulos de crédito, não os tornando meros documentos comprobatórios ou títulos apenas legitimatórios, ao contrário dos bilhetes de passagem, ingressos para espetáculos e outros tíquetes, que são meras representações documentais de contratos estabelecidos. Tais bilhetes dão direito ao gozo da faculdade contratada, mas não constituem, no sentido técnico, declarações unilaterais; ademais, não trazem em si a literalidade absoluta da obrigação, que se comprova com recurso a outros meios de prova (cartazes, anúncios, testemunhas etc.). Nem estão obrigados a atender a requisitos de forma prescrita em lei, anotação de data e local de emissão, precisão dos direitos conferidos e assinatura.

Ciente da dificuldade de classificação, mormente pela divergência doutrinária, entende-se, por derradeiro, que as moedas sociais se equiparam a títulos de crédito atípicos ou inominados. Assim, embora esses títulos não sigam requisitos legais (por isso, atípicos), seu conteúdo obrigacional é o crédito, portanto, “de crédito” (que as diferenciam dos títulos impróprios ou atípicos), ainda que parte da doutrina não entenda possível a criação dessa espécie de título no direito brasileiro.

#### 4.4 Aspectos penais da emissão de moeda social

Como já mencionado, há uma preocupação das autoridades no que concerne à licitude da emissão moeda paralela por parte do “Banco” Palmas. Inclusive esse assunto já rendeu pronunciamento judicial.<sup>100</sup>

Segundo contido nos autos do processo, estaria ocorrendo afronta ao art. 292, *caput*, do Código Penal cujo texto veda a emissão, sem permissão legal, de “nota, bilhete, ficha, vale ou título que contenha promessa de pagamento em dinheiro ao portador ou a que falte indicação do nome da pessoa a quem deva ser pago”.

O processo resultou em arquivamento pelo que acatado a tese de que a Palma é um título ou um bônus que “não contém em seu bojo promessa de pagamento em dinheiro ao portador, pelo contrário, adverte que somente pode ser utilizado como meio de bonificação na aquisição de mercadorias por serviços<sup>101</sup>”.

O termo bonificação significa, segundo Acquaviva (2011, p. 146), “expressão que denomina o pagamento pela prestação de um serviço não obrigatório, ou a redução, abatimento no preço de uma mercadoria”. O termo, de fato, está bem empregado quando comparado à realidade vivida naquela localidade, tendo em conta que há “descontos”<sup>102</sup> na aquisição de mercadorias e serviços se utilizada for a moeda social.

No entanto, embora não haja diretamente uma “promessa de pagamento em dinheiro ao portador”, sabe-se que há livre conversão de entre a moeda social e oficial. Se uma pessoa qualquer fizer a conversão, o fará com o intuito de adquirir bens ou serviços naquela localidade (somente na qual é aceita esse meio de pagamento) de modo a auferir, também, vantagem econômica através dos descontos. Até aqui é plausível a tese acolhida. Contudo, nada obsta de a mesma pessoa, de posse daquele título, venha a pleitear a reconversão, de modo que, implicitamente, em relação ao “banco” emissor, haveria sim promessa de pagamento em dinheiro.

O fato sob análise, porém, não parece se amoldar à tipificação do art. 292. A teleologia desse dispositivo é tão somente evitar que papéis desautorizados passem a circular em

---

<sup>100</sup> Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) <sup>100</sup>nº 336/2003 proposto pela Promotoria de Justiça Especial de Fortaleza.

<sup>101</sup> Texto contido na Decisão do Processo nº 1.482/2003 (TCO nº 336/2003 – 30º D.P).

<sup>102</sup> Segundo Caminha e Figueiredo (2003, p. 121) os descontos são possíveis por não haver incidência de tributos sobre as operações realizadas com o Palma.

concorrência com a moeda oficial e, portanto, atente contra a fé pública. Mas, como já discutido, em tese, a moeda social não concorre com a moeda oficial dada os limites de sua circulação.

A veracidade da assertiva acima caminha sobre uma linha muito tênue. Afinal, a licitude ou ilicitude do fato estará apoiada na delimitação do espaço de circulação da moeda social, preocupante, quanto mais, após os relatos de que esse meio de pagamento já estaria sendo aceito em outros bairros vizinhos e também em pagamento a serviço de transporte alternativo de passageiros<sup>103</sup>.

Nucci (2009, p. 949), a título exemplificativo, relata um fato típico no qual se aplica o art. 292 do Código Penal:

Imagine-se que um empregador emita a seus funcionários vales, em lugar de efetuar o pagamento de salário em dinheiro. Se esses vales tiverem um determinado valor em dinheiro e forem inominados, ou seja, devendo ser pagos a quem apresentar ao empresário, no futuro, torna-se evidente que podem ser negociados, entrar em circulação e substituir a moeda. Proliferando, tendo credibilidade junto ao público, nada impede que algumas pessoas passem a aceitar os referidos *vales* como substitutos do papel-moeda, colocando em grave risco a fé pública. Pode ocorrer de, subitamente, o empresário não mais honrar o pagamento dos vales, até mesmo porque fechou a empresa, deixando vários beneficiários sem qualquer garantia.

Com efeito, na exposição do exemplo acima, não há delimitação geográfica ou subjetiva da validade daquele título e, por essa razão, não se sabe quem serão os credores do título. No entanto, embora qualquer pessoa possa converter moeda em dinheiro, os estabelecimentos que aceitam as moedas sociais são associados e as pessoas que as utiliza são, em geral, os próprios moradores da localidade.

Nos autos do processo, consubstanciando o entendimento acima, “o Banco Central do Brasil, autor da notícia crime, em nenhum momento alegou que o ‘Palmas’ tenha afetado a normalidade da circulação fiduciária do Real, nem que tenha havido ofensa à fé pública”.

Suscitou-se, ainda, a ofensa a dois outros dispositivos legais: o artigo 13<sup>104</sup> da Lei nº 4.511 e o artigo 44<sup>105</sup> da Lei de Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.688/41).

A moeda social (Palma), conforme pode se constatar na Figura mostrada, não causa qualquer confusão visual, mesmo para pessoa rústica ou inexperiente, com a moeda de curso legal. Não perfazendo a conduta típica das leis em comento.

---

<sup>103</sup> Caminha e Figueiredo, 2011, *op. cit.*, p. 123.

<sup>104</sup> “É proibido o uso, para qualquer fim, de cheques, vales bilhetes, bônus, brindes ou qualquer outra forma de impresso, seja qual for a sua procedência ou origem, de natureza particular ou pública, que, de algum modo, se assemelhem às cédulas de papel-moeda ou às moedas metálicas”.

<sup>105</sup> “Usar, como propaganda, de impresso ou objeto que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda”

Conclui-se desta subseção não haver, por enquanto, qualquer imputação penal à emissão de moeda social. Todavia, principalmente em relação às condutas do art. 292 do CP, é aconselhável às autoridades com poder fiscalizador o acompanhamento das atividades dos BPDS interferindo sempre que for necessário para resguardar o interesse geral e proteger a fé pública. Por derradeiro, pode evocar o princípio da intervenção mínima do direito penal, segundo a qual a sanção penal o instrumento último de proteção jurídica, o que não parecer ser no caso em questão.

## 5 CONCLUSÕES

A atuação dos BPDS é mais uma iniciativa da crescente onda de inclusão social em que vive o País. Não se pode negar os indicadores sociais que corroboram a favor das políticas de desenvolvimento econômico e sustentável, do ponto de vista da perpetuação de seus efeitos, sem discutir aqui os méritos da atuação governamental, sejam eles no âmbito político-eleitoral, sejam no plano econômico-orçamentário. A moeda social foi um meio encontrado para fomentar o desenvolvimento local de comunidades não assistidas pelas instituições financeiras formais, já que, nem os próprios idealizadores contavam com recursos suficientes, e muito menos tinham o amparo legal que têm as instituições financeiras, de modo que, se apenas ignorassem essas questões, tal iniciativa não passaria de pura “agiotagem”, com sanções previstas em lei. O dinamismo social em que se vive hoje obriga o Direito a adaptar-se às mudanças nas relações sociais, criando leis e jurisprudências a fim de regularizar, interpretar, sancionar e dirimir dúvidas quanto aos fatos sociais e aos atos socialmente relevantes dos indivíduos. Não obstante, para a questão em tela, o Projeto de Lei Complementar nº 93/2007 visa à regulamentação da atuação dos bancos comunitários. Será um importante passo, pois a inexistência de um marco regulatório, além de gerar insegurança jurídica, dificulta o crescimento desses bancos e a sua fiscalização.

À luz do exposto neste trabalho monográfico, conclui-se que:

1. O “Banco” Palmas e os demais BPDS equiparados àquele, embora diversifiquem as suas atividades, na prática, prestam serviços bancários e, em menor grau, de instituições financeiras não bancárias e não financeiras;
2. Essas instituições não se enquadram a alguma espécie legal prevista no Sistema Financeiro Nacional, atribui-se, portanto, natureza *sui generis*. Em um exercício teórico, foram constatadas semelhanças no tocante ao *modus operandi* e à natureza dos serviços prestados entre os BPDS e as instituições autorizadas pelo Bacen. Com efeito, para deixarem de atuar ao arrepio da lei, falta-lhes apenas o diploma legal que os regulamente;
3. As associações privadas sem fins lucrativos, embora prestem serviços relevantes à sociedade e atuem no campo da autonomia da vontade, não podem ingressar, sem autorização legal, em um ramo de atividade eminentemente empresarial e com severas restrições legais, mesmo que os frutos sejam revertidos em prol da coletividade;

4. O gozo da imunidade ou isenção tributária por parte desses “bancos” é válido em razão de sua natureza jurídica, desde que os eventuais superávits sejam reaplicados na atividade fim, não deixando de observar, porém, a preponderância da atividade comercial em detrimento da atividade social e a expansão desordenada que podem afrontar diretamente o preceito constitucional da livre concorrência;

5. As moedas sociais, em tese, não seriam títulos de crédito típico por não ter previsão legal específica. Por esse mesmo motivo, também não pode ser considerado como título ao portador. Entretanto, não há como fugir de classificá-los como títulos de crédito atípicos ou inominados, regulados pelo CC/2002, em razão do seu conteúdo de crédito, embora parte da doutrina defenda não ser possível a criação dessa espécie de título no direito brasileiro; e

6. Não é cabível, a priori, qualquer imputação do ponto de vista penal, por que a fé pública, por enquanto, não estaria sendo afetada.



## REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico acquaviva**. 5 ed.atual. e ampl. São Paulo: Rideel, 2011.
- ALMEIDA, Amador Paes de. **Teoria e prática dos títulos de crédito**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- ALVES, Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. Raízes e práticas de economia solidária: articulando economia plural e dádiva numa experiência do Ceará. **Revista de Economia do Nordeste**. Fortaleza, vol. 40, n. 3, p. 587-603, jul/set, 2009. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1153](http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1153)>. Acesso em: 01 nov. 2013.
- ASMOCONP. **Banco Palmas**. Disponível em:<<http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/nota/1229>> . Acesso em 28 out. 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bc.asp>>. Acesso em 02 nov. 2013.
- BULGARELLI, Waldírio. Os valores mobiliários brasileiros como títulos de crédito. **Revista de Direito Mercantil**. v. 37. 1994.
- CAMINHA; Uinie; FIGUEIREDO, Monique. Atividade financeira e moeda: análise da experiência do conjunto Palmeiras em Fortaleza- CE. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v. 7, p. 99-129, jan./jun. 2011.
- CARNEIRO, Cláudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v.3.
- FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 18 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011.
- FREIRE, Marusa Vasconcelos. **Moedas sociais: contribuições para sua construção jurídica**, 2011. 374f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- GULLI, H. **Microfinance and poverty: questioning the conventional wisdom**. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, 1998.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; *et. al.* **Manual de contabilidade societária**. São Paulo: Atlas, 2010.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; tradutor técnico Eliezer Martins Diniz. **Economia internacional**: teoria e política. 6 ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

LOPES, João do Carmo; ROSSETI, José Paschoal. **Economia monetária**. 9 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 34 ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAMEDE, Gladston. **Direito Empresarial brasileiro**: títulos de crédito. v. 3. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 33.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). Disciplina legal tributária do terceiro setor. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Centro de Extensão Universitária. Nova Série n. 150, 2009.

MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. **Bancos Comunitários de Desenvolvimento**: uma rede sob o controle da comunidade. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Banco Palmas ponto a ponto**. Bairros pobres ricas soluções. Fortaleza: Instituto Palmas, 2003.

MEYER, Camille. **Les finances solidaires comme bien communs durables : étude de cas de la Banque communautaire de développement Palmas (Brésil)**. Recma, 2012. Disponível em : <<http://www.recma.org/node/2505>> . Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Social currency for common goods: the case of the Palmas currency. **Working Paper 2013 (Draft)**. The United Nations Non-Governmental Liaison Service (NGLS): Genebra, mai, 2013.

NERI, Marcelo (org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**: perfil e performance dos clientes do CredAmigo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 6 ed. rev., atu.e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Banco Palmas 15 anos**: resistindo e inovando. São Paulo: A9 Editora, 2013.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito comercial**. São Paulo: Saraiva, 1995.

RIZZARDO, Arnaldo. **Títulos de Crédito**. 1 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SACHS, Jaffrey D. e LARRAIN, Felipe B. **Macroeconomia em uma economia global**. Edição revisada. São Paulo: Makron Books, 2000.

SCHREINER, M. **Informal finance and the design of microfinance**. Development in Practice, v. 11, n. 5, p. 637-640, 2001.

SILVA, Regina Beatriz Tavares (org.). **Código Civil comentado**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SINGER, Paul. **O banco comunitário de desenvolvimento como política pública de economia solidária**. Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. Núcleo de Economia Solidária – NESOL-USP. São Paulo: A9 Editora, 2013, v. 1, p.180.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. 6 ed. São Paulo: Melheiros, 2006.

VIVANTE, Cesare. **Trattato de Diritto Commerciale**. 3 ed. Milano: Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi, v. III, 1922.