

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PROJETO DE LEI Nº 4.476, DE 2023

Dispõe sobre a emissão e a circulação das moedas sociais.

Autor: Deputado CAIO VIANNA

Relator: Deputado SIDNEY LEITE

Apresentação: 27/08/2025 10:38:50.957 - CFT
VTS 2 CFT => PL 4476/2023

VTS n.2

VOTO EM SEPARADO
Do Sr. Pauderney Avelino

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.476, de 2023, de autoria do Deputado CAIO VIANNA, estabelece a definição de moedas sociais, bem como regula a sua emissão e transação através da tecnologia de registro distribuído.

Conforme o autor, as moedas sociais são um importante mecanismo para o desenvolvimento da região, ao possibilitarem que a renda de pequenas comunidades possa ser direcionada a empreendedores locais. Entende, adicionalmente, ser necessária sua regulamentação para evitar fraudes e lavagem de dinheiro, bem como para proporcionar maior confiança e segurança aos seus usuários.

O projeto tramita em regime ordinário (Art. 151, III, RICD), estando sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões (Art. 24, II, RICD). Foi distribuído às Comissões Desenvolvimento Econômico; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, nessa ordem.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, em deliberação, o parecer pela aprovação do Projeto de Lei foi votado e aprovado. O projeto



vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.



II – VOTO

II.1 – DA COMPATIBILIDADE FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da Norma Interna da CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que a matéria nele tratada não tem repercussão direta no orçamento da União, eis que o ônus financeiro nele explícito recairá sobre a iniciativa privada, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária”.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna prescreve que “sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo”. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da Norma Interna da CFT determina que se deve “concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”



II.II – DO MÉRITO

Entende-se que as moedas sociais, instrumentos de circulação restrita geralmente emitidas por bancos comunitários ou iniciativas locais, apresentam objetivo meritório de fortalecer a economia de uma determinada região ao estimular que a renda gerada permaneça e circule dentro dela. Funcionando de forma complementar à moeda oficial, podem incentivar o consumo em estabelecimentos locais, favorecendo pequenos produtores e prestadores de serviços, e podem promover a inclusão financeira de comunidades que tradicionalmente têm acesso limitado ao sistema bancário formal. Além disso, ao criar um ambiente de trocas mais dinâmico e voltado para as necessidades locais, contribuem para a geração de emprego, o fomento do comércio de proximidade e a valorização da identidade cultural e econômica da comunidade.

O Brasil conta atualmente com 182 moedas sociais em circulação, conforme dados da Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária - SENAES¹. Essas moedas, muitas vezes criadas por comunidades com o objetivo de fortalecer economias locais, contribuem para promover a inclusão e o consumo interno. Em 2024, as transações com essas moedas movimentaram aproximadamente R\$ 1 bilhão, beneficiando cerca de 250 mil pessoas e gerando mais de 12 milhões de operações, com gestão realizada por bancos comunitários que funcionam como arranjos de pagamentos pré-pagos ou contas digitais locais.

Tais moedas, contudo, devem estar alinhadas ao marco regulatório das jurisdições em que operam. No Brasil, devem observar disposições do regulador, quando aplicável, de modo a mitigar riscos e problemas potenciais diversos. Neste sentido, alguns pontos de apresentados nos textos anteriores merecem ser destacados, em específico no tocante a características como conversibilidade, paridade com a moeda fiduciária local e o curso forçado. São eles:

- **Necessidade de regulação ou supervisão:** arranjo equivalente à moeda eletrônica, mas sem regulação ou supervisão;
- **Necessidade de regulamentação complementar:**
 - classificação como ativo financeiro pode ensejar regulação suplementar do BCB;

¹ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/04/20/moedas-sociais.htm>



- enquadramento como Arranjos de Pagamento de Propósito Limitado são dependentes de regulamentação suplementar do BCB.
- **Incompatibilidade entre a forma de registro distribuído com as restrições à circulação:** registro distribuído pode ser incompatível com a característica de circulação territorial restrita;
- **Dificuldade no monitoramento do lastro de emissão e caracterização do depósito como salvaguarda:** dificulta identificar quem pode operar os saldos dos lastros;
- **Indefinição sobre objetos da regulamentação adicional pelo BCB,** caso a movimentação fique acima de R\$ 3 milhões anuais;
- **Risco de arbitragem regulatória para evasão dos mecanismos de Prevenção à Lavagem de Dinheiro (PLD) / Financiamento ao Terrorismo (FT):** não fica clara a responsabilidade do emissor quanto a questões relativas à PLD/FT, sendo importante que o emissor seja obrigado a fazer as devidas comunicações ao COAF;
- **Falta de previsão de dispensa de autorização pelo BCB** com, inclusive, previsão expressa de que o arranjo seja integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro conforme parâmetros definidos pela autoridade reguladora;
- **Criação de instituição emissora de moeda eletrônica não prevista na Lei nº 12.865,** a “Instituição comunitária”, **constituída como Organização da Sociedade Civil;**
- **Complexidade para viabilizar a autorização desse tipo de instituição,** conforme regras do BCB;
- **Limite estabelecido extremamente alto:** riscos de permitir o início dessa atividade com limite elevado;
- **Risco de captura por facções e grupos criminosos:** operação em área geográfica igual ou inferior à de um município com cerca de 200 mil habitantes significa que o emissor poderá, ao menos em tese, funcionar em áreas urbanas com graves problemas de segurança, o que pode fazer que o emissor seja capturado por facções criminosas;
- **Falta de dispositivo referente ao quantitativo de usuários da moeda social:** o quantitativo de usuários deveria ser reduzido, com teto estabelecido em Decreto;



- **Riscos inerentes à instituição emissora:** a instituição emissora é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que não é sujeita a autorização, não possui controle ou participação qualificada no capital;
- **Necessidade de solicitação para operação no Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) a depender da volumetria:** embora um arranjo possa estar fora do SPB por motivos de volumetria, eventualmente, a Instituição de Pagamento (IP) teria que solicitar autorização de funcionamento;
- **Limitações de natureza societária:** o regramento de IP a define como “empresa”, tendo controladores como empresas ou pessoas físicas – uma OSCIP não poderia atuar como ou possuir uma IP;
- **Necessidade de autorização de funcionamento:** desde 2021, novos moedeiros já nascem com necessidade de autorização de funcionamento;
- **Necessidades inerentes ao volume máximo de transações:** na condição de emissor de moeda eletrônica, já é necessário pedir autorização (nível atual R\$ 250 milhões);
- **Falta de critérios regulatórios:** o emissor pode emitir mais de uma moeda por município e também não foram apresentadas restrições à quantidade de municípios em que pode atuar;
- **Falta de previsão acerca da forma de aporte na moeda social, bem como a forma como os recursos seriam convertidos e transferidos para o sistema financeiro tradicional.**

Considerados os pontos apresentados, a emissão de uma moeda social, embora apresente benefícios ao desenvolvimento local, envolve riscos operacionais e jurídicos que devem ser analisados à luz das competências do regulador, responsável pela política monetária, estabilidade do sistema financeiro e emissão da moeda oficial. Entre os principais riscos estão a possibilidade de enquadramento da atividade como emissão de “moeda” ou “ativo financeiro” sem autorização legal, o que pode configurar infração às Lei nº 4.595/1964 e nº 9.069/1995, bem como a ocorrência de problemas de solvência e confiança caso não haja lastro adequado ou mecanismos transparentes de gestão. Além disso, a circulação



de uma moeda social sem conformidade com as normas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (Lei nº 9.613/1998) pode expor tanto a comunidade emissora quanto os participantes a sanções administrativas e penais. Assim, a operação exige atenção ao enquadramento regulatório, à adequação de controles internos e à articulação com o regulador, de modo a assegurar a legalidade e a segurança das transações.

Neste sentido, a proposta apresentada busca conciliar o escopo de uso das moedas sociais, em particular suas virtudes no fomento à economia local, com riscos inerentes ao seu uso indevido. Para tal, esclarece pontos como o curso forçado, formaliza sua segregação da moeda fiduciária oficial e fortalece sua virtude maior, de fomento ao desenvolvimento. Ademais, de modo a não dar margem a interpretações de que funcionaria como moeda oficial, ou mesmo poderia se confundir com a moeda fiduciária oficial, ensejando algum tipo de obrigação ao Estado, esclarece que seu uso não é regulado pela autoridade oficial, no caso o Banco Central do Brasil. Deste modo, riscos e benefícios ficam exclusivamente com a comunidade local.

A proposta busca, assim, alinhar o funcionamento deste importante instrumento de desenvolvimento econômico local com a segurança jurídica necessária à operação com meio circulante em território nacional. Com isso, desenvolvimento econômico local e segurança são equilibrados em benefício de pequenas comunidades.

II.III CONCLUSÃO

Ante exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei 4.476 de 2023 e no mérito, solicita-se o apoio dos Nobres Pares para a aprovação do Voto em Separado na forma do substitutivo anexo.

Sala de sessões, em

de agosto de 2025.



PAUDERNEY AVELINO
Deputado Federal (União/AM)

Apresentação: 27/08/2025 10:38:50.957 - CFT
VTS 2 CFT => PL 4476/2023

VTS n.2



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD259125390500>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pauderney Avelino



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.476, DE 2023

Dispõe sobre a emissão e a circulação das moedas sociais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a emissão, regulação e circulação das moedas sociais.

Parágrafo único. A moeda social consiste em instrumento de pagamento de circulação restrita à área territorial igual ou inferior a de um município, sem curso forçado, que visa a distribuição de riqueza e o estímulo ao consumo, à produção e ao desenvolvimento socioeconômico locais.

Art. 2º A emissão de moeda social somente poderá ser realizada por instituição comunitária, exclusivamente sob a forma de moeda social eletrônica, não se confundindo com arranjo de pagamento estabelecido nos termos da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

§1º A moeda social eletrônica não se confunde com a moeda eletrônica disciplinada pela Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, e o arranjo de pagamento cujo instrumento de pagamento seja moeda social eletrônica não integra o Sistema de Pagamentos Brasileiro.

§2º As instituições comunitárias que emitam exclusivamente moedas sociais eletrônicas não são passíveis de regulamentação e supervisão pelo Banco Central do Brasil.

Art. 3º A instituição comunitária deverá constituir lastro à moeda social, podendo corresponder a fundos privados de natureza contábil e financeira, sempre em reais e na proporção 1:1, cujos rendimentos poderão ser aplicados em investimentos de utilidade pública na localidade de circulação da moeda social.

Art. 4º A moeda social deve ter denominação própria, estabelecida pelas instituições comunitárias.



Art. 5º As moedas sociais e seus emissores não estão ao alcance do Banco Central do Brasil e sua emissão não depende de qualquer autorização pela autoridade monetária.

Parágrafo único. Riscos e benefícios decorrentes do uso de moedas sociais vinculam-se exclusivamente aos usuários e comunidades locais, não ensejando quaisquer responsabilidades ao Estado.

Art. 6º A instituição emissora de moeda social deve gerenciar conta de pagamento pré-paga de usuário final e disponibilizar transação de pagamento que envolva o ato de pagar ou transferir, com base em moeda social previamente aportada nessa conta.

Art. 7º A instituição emissora de moeda social deve manter recursos em real em contas de pagamento pré-pagas de instituições financeiras ou de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, correspondentes aos saldos de moedas sociais.

Parágrafo único. Os rendimentos decorrentes das aplicações referentes aos lastros das moedas sociais poderão ser utilizados para:

- I - remunerar o titular da conta de pagamento pré-paga; ou
- II - integrar o patrimônio do lastro.

Art. 8º A instituição emissora poderá atuar como credenciadora de pessoas físicas ou jurídicas credenciadas para aceitação de moeda social.

Parágrafo único. Podem ser habilitados como credenciados para aceitação de moeda social a pessoa física ou jurídica com atuação restrita a área territorial igual ou inferior a de um município.

Art. 9º. É vedada às credenciadoras de moeda social a cobrança, a seu favor, de quaisquer outras taxas, tarifas, encargos ou despesas adicionais aos credenciados, além da taxa de *Merchant Discount Rate* - MDR, em percentual máximo de 2%.

Art. 10. É vedada a cobrança a seu favor de tarifas, por parte da instituição comunitária, do cliente pessoa natural, inclusive empresários individuais, em decorrência de envio e recebimento de recursos.

Art. 11. A Administração Pública, direta e indireta, poderá contratar os serviços de instituições comunitárias para execução de políticas públicas de interesse local e social, observada a legislação vigente.

Art. 12. As instituições comunitárias que atuavam antes da entrada em vigor desta Lei terão o prazo de até dois anos para se adequar às



disposições estabelecidas nesta Lei e na regulamentação do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. Após o transcurso do prazo previsto no caput, será vedada a emissão e a circulação de moeda social que não atenda às disposições desta Lei e da regulamentação do Poder Executivo federal.

Art. 13 A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art.

9º.....
.....
.....
.....

Parágrafo

único.....
.....
.....
.....

XX – as instituições comunitárias emissoras de moedas sociais eletrônicas.” (NR)

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de agosto de 2025.

Deputado PAUDERNEY AVELINO

