



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Antônia Lúcia

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 52, DE 2025

Apensado: Projeto de Lei nº 227, de 2025.

Altera a Lei nº 15.068, de 23 de dezembro de 2024, para dispor sobre os bancos comunitários, e dá outras providências.

Autoria: Deputado Alberto Fraga

Relatora: Deputada Antônia Lúcia

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 52, de 2025, de autoria do Deputado Alberto Fraga, visa estabelecer um marco legal para as moedas sociais e para os bancos comunitários, por meio da alteração da Lei nº 15.068, de 2024. A proposição busca promover o desenvolvimento local e a inclusão financeira, por meio do reconhecimento normativo das iniciativas de base comunitária que operam com moedas sociais em contextos territoriais específicos.

Encontra-se apensado o Projeto de Lei nº 227, de 2025, que trata da criação de bancos comunitários populares, disciplinando sua constituição, serviços ofertados, formas de financiamento e a possibilidade de emissão de moeda social vinculada a fundos de garantia e capital social. A matéria conexa justifica sua tramitação conjunta, pois guarda aderência temática com o escopo do projeto principal.



Para melhor adequação técnica e normativa, foi apresentado **Substitutivo**, que consolida ambos os textos, moderniza a terminologia, define claramente a natureza jurídica das instituições emissoras e dos bancos comunitários, estabelece requisitos de funcionamento e traz inovações em matéria de controle, segurança e governança.

Entre os principais pontos do Substitutivo, destaca-se que a emissão de moeda social ficará restrita a Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos ou a entes municipais mediante lei específica e estudo de viabilidade, com operação exclusivamente eletrônica, autenticação segura e gratuidade para usuários pessoas físicas. A proposta ainda define paridade com o real, exige lastro integral, impõe limites ao número de contas e valores movimentados, e prevê responsabilização objetiva por falhas ou fraudes.

II – PARECER

No âmbito da competência legislativa, a matéria está amparada pelo art. 24, incisos I e VIII, da Constituição Federal, que confere à União a responsabilidade de legislar sobre normas gerais de direito financeiro e sobre instituições financeiras.

Do ponto de vista social e econômico, a proposta representa um instrumento eficaz de democratização do acesso ao crédito, estímulo ao empreendedorismo, organização produtiva local e combate à exclusão financeira. Dados do Banco Central (2023) indicam que mais de 34 milhões de brasileiros ainda enfrentam exclusão ou subinclusão financeira. A experiência acumulada de mais de 140 bancos comunitários em atividade, conforme dados do Instituto Palmas (2024), evidencia a relevância dessas iniciativas.

Estudos da FGV/IBRE (2022) demonstram impactos positivos concretos, como aumento médio de 12% na circulação da renda e de 18% na expansão do crédito a pequenos empreendedores, confirmando o valor socioeconômico do modelo.

O Substitutivo também reforça a segurança jurídica ao tratar de forma expressa a paridade da moeda, os mecanismos de custódia e transparência,



bem como a governança das instituições emissoras. Ao mesmo tempo, preserva a autonomia federativa ao condicionar a criação de bancos comunitários por entes subnacionais à edição de lei local.

A proposição está em conformidade com a **Agenda 2030 da ONU**, em especial com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1, 8, 9 e 10, que tratam da erradicação da pobreza, promoção do trabalho decente, inovação e redução das desigualdades.

III – VOTO DA RELATORA

Diante do exposto, **voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 52, de 2025, e do Projeto de Lei nº 227, de 2025, apensado, na forma do Substitutivo apresentado**, por reconhecer seu mérito jurídico, sua viabilidade técnica e sua relevância social para a promoção do desenvolvimento econômico local, solidário e sustentável.

Sala da Comissão, 05 de novembro de 2025.

Deputada Antônia Lúcia
Republicanos - AC



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 52, DE 2025. Apensado: Projeto de Lei nº 227, de 2025.

Disciplina as moedas sociais e suas entidades emissoras, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina as moedas sociais e suas entidades emissoras.

CAPÍTULO I DA DEFINIÇÃO

Art. 2º A moeda social consiste em instrumento de pagamento de circulação restrita à área territorial de atuação de sua instituição emissora, sem curso forçado, que visa a distribuição de riqueza e o estímulo ao consumo, à produção e ao desenvolvimento socioeconômico locais.

Parágrafo único. O disposto na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, não se aplica em qualquer medida às moedas sociais nem aos arranjos de pagamento que as tenham por instrumento.

CAPÍTULO II DA DENOMINAÇÃO

Art. 3º Cada moeda social deve ter denominação própria, a ser estabelecida pelas instituições emissoras.



CAPÍTULO III

DA EMISSÃO E DA INSTITUIÇÃO EMISSORA

Art. 4º A emissão de moeda social somente poderá ser realizada por Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos e habilitada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Parágrafo único. A emissão de que trata o *caput* se dará exclusivamente sob a forma eletrônica.

Art. 5º Os municípios poderão constituir entidade emissora para os fins desta lei, por meio de lei municipal específica, ouvida previamente a sociedade, após apresentação de estudo de viabilidade econômica, sendo obrigatória a vinculação a órgão público municipal.

Art. 6º A instituição emissora de moeda social poderá:

I - disponibilizar serviço de aporte ou saque de recursos mantidos em conta de pagamento de moeda social;

II - executar ou facilitar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento de moeda social;

III - gerir conta de pagamento de moeda social pré-paga;

IV - credenciar a aceitação de moeda social; e

V - converter moeda física ou escritural em moeda social, ou vice-versa.

Parágrafo único. A área de atuação da instituição emissora de moeda social deverá ser definida em seu objeto social, limitada ao município em que se localiza a sede da instituição.

CAPÍTULO IV

DA PARIDADE E DA CUSTÓDIA DOS RECURSOS APORTADOS

Art. 7º As moedas sociais terão paridade de um para um com o real.



Art. 8º A instituição emissora deve manter recursos em reais correspondentes aos saldos emitidos de moedas sociais em contas de depósito em bancos autorizados pelo Banco Central do Brasil ou, preferencialmente, na Caixa Econômica Federal.

§1º É admitida a possibilidade de aplicação dos recursos de que trata o *caput* em títulos públicos federais na modalidade Tesouro Selic.

§2º Na hipótese de remuneração das contas de que trata o *caput* ou da aplicação em títulos públicos federais de que trata o §1º, os ganhos decorrentes são de livre movimentação da instituição emissora, podendo ser utilizados, sem prejuízo de outros:

- I – para remunerar titular da conta de pagamento de moedas sociais;
- II – na gestão das atividades de que trata os incisos do art. 5º; e
- III – na atuação prevista em seu objeto social.

CAPÍTULO V

DA CONTA DE PAGAMENTO DE MOEDA SOCIAL

Art. 9º Cada pessoa natural ou jurídica poderá ser titular de apenas uma conta de pagamento de moeda social pré-paga por instituição emissora.

§1º A abertura da conta de pagamento de moeda social está condicionada, no mínimo, ao cadastro biométrico da pessoa natural titular da conta ou representante da pessoa jurídica titular da conta.

§2º O acesso à conta de pagamento de moeda social deverá se dar necessariamente por meio de reconhecimento biométrico ou por meio da conta gov.br do titular ou do representante.

§3º É vedada a cobrança de tarifas pela instituição emissora em decorrência:

- I - da abertura e da gestão da conta de pagamento de moeda social; e
- II - do envio e do recebimento de moeda social, no caso de clientes pessoa natural, inclusive empresários individuais.



Art. 10 A conversão mensal de moeda física ou escritural em moeda social fica limitada ao equivalente a:

I - 2 (dois) salários-mínimos vigentes no mês de referência, para pessoas naturais; e

II - 40 (quarenta) salários-mínimos vigentes no mês de referência, para pessoas jurídicas.

§ 1º A instituição emissora deverá assegurar ao titular da conta, prévio e durante todo o relacionamento, o acesso a informações claras e atualizadas acerca dos limites de que trata os incisos do *caput*, incluindo o montante ainda disponível para conversão.

§2º A instituição emissora, no contexto da gestão de riscos, com base no perfil do titular da conta ou em outros fatores de risco, poderá impor limites mais restritivos do que os previstos nos incisos do *caput*.

Art. 11 A instituição emissora poderá manter, no máximo, 5 (cinco) mil contas de pagamento de moeda social ativas.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, considera-se conta ativa aquela que apresente saldo ou movimentação nos últimos 90 (noventa) dias.

CAPÍTULO VI

DO CREDENCIAMENTO

Art. 12 Podem ser habilitados para a aceitação de moeda social de que trata o inciso IV do art. 5º a pessoa natural ou jurídica com atuação restrita à área territorial de atuação da instituição emissora, sem prejuízo de outros critérios estabelecidos pelas instituições emissoras.

§1º O habilitado na forma do *caput* deverá exibir de forma clara e acessível a informação de que aceita a moeda social como instrumento de pagamento.

§2º A taxa de desconto máxima a ser cobrada pela instituição emissora nas transações será de 3% (três por cento) do valor transacionado, vedadas quaisquer cobranças adicionais.



§3º Ato normativo emitido pelo Poder Executivo poderá estabelecer valor limite inferior ao previsto no §2º.

CAPÍTULO VII

DA PREVENÇÃO A FRAUDES

Art. 13 A instituição emissora deverá adotar mecanismos de segurança destinados a prevenir fraudes na utilização das contas de pagamento de moeda social, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. A instituição emissora deverá manter, em seu sítio eletrônico, seção específica com políticas, procedimentos e orientações voltadas à prevenção de fraudes, incluindo informações sobre boas práticas de segurança, canais oficiais de atendimento, processos de contestação e exemplos de golpes ou situações de risco.

Art. 14 As instituições emissoras são objetivamente responsáveis pelos danos decorrentes de fraude, salvo comprovada a culpa exclusiva da vítima ou de terceiros alheios à relação contratual, nos termos desta Lei e da regulamentação aplicável.

§1º A responsabilidade de que trata o *caput* estende-se aos atos praticados por terceiros contratados pelas instituições para a execução de atividades vinculadas à sua operação, inclusive os relacionados a suporte técnico, atendimento ou processamento de operações.

§2º A responsabilidade de que trata o *caput* subsiste mesmo nos casos em que a vítima da fraude não possua relação contratual direta com a instituição, sempre que o dano decorrer de operações, serviços ou atividades sob responsabilidade dessa instituição.

§3º Em casos de fraude comprovada, as instituições emissoras deverão efetuar o ressarcimento integral da vítima no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contados da constatação da fraude.



CAPÍTULO VIII

DA TRANSPARÊNCIA

Art. 15 A instituição emissora de moeda social deverá assegurar mecanismos de transparência que permitam a plena verificação de sua atuação pela sociedade, sendo obrigatória, a instituição de conselho de administração e fiscal, na forma do regulamento.

Art. 16 A instituição emissora deverá divulgar, em linguagem clara e acessível, os riscos associados ao uso da moeda social, incluindo, no mínimo:

I – limitações quanto à aceitação da moeda;

II – possibilidade de variações no poder de compra em razão de fatores locais, como disponibilidade de bens e serviços, práticas comerciais e condições específicas da comunidade; e

III – hipóteses de suspensão ou extinção do projeto da moeda social. Parágrafo único. As informações de que trata o caput deverão constar do sítio eletrônico da instituição emissora e em todos os materiais de divulgação da moeda social.

CAPÍTULO IX

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 17 Compete ao Ministério Público do Estado em que se situe a sede da instituição emissora velar pelo cumprimento desta Lei, especialmente quanto à finalidade pública de promoção do desenvolvimento socioeconômico local.

§1º Se a instituição emissora funcionar no Distrito Federal ou em Território, a atribuição caberá ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

§2º As instituições emissoras deverão enviar aos órgãos de que trata o *caput* e o §1º, no mínimo, anualmente relatório que ateste a plena observância ao disposto nesta Lei e no respectivo regulamento.



§3º O relatório de que trata o §2º deverá ser divulgado no sítio eletrônico da instituição emissora em até 60 (sessenta) dias após o encerramento do exercício social e mantido em caráter permanente para acesso público.

§4º A inobservância aos preceitos desta Lei, bem como qualquer forma de fraude, simulação, manipulação ou outro expediente destinado a burlar limites, controles, lastro, identificação de usuários ou obrigações de reporte previstas nesta Lei, praticada pela instituição emissora ou por quem a represente ou atue em seu nome, poderá implicar, sem prejuízo da responsabilização civil e penal cabíveis:

I - multa;

II - inabilitação para exercício de cargo em instituição emissora de moeda social;

III - proibição para o exercício de determinada atividade entre as previstas no art. 5º;

IV - cassação da habilitação de que trata o art. 4º; e

V - outras penalidades previstas na regulamentação.

Art. 18 É vedado à Administração Pública, direta e indireta, contratar instituições emissoras para a execução de políticas públicas de interesse local e social, ressalvadas hipóteses expressamente previstas em lei específica e observadas as normas de finanças públicas.

CAPÍTULO X

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19 As instituições emissoras atuantes antes da entrada em vigor desta Lei terão o prazo de até 2 (dois) anos para se adequar às disposições estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Após o transcurso do prazo previsto no caput, serão vedadas a emissão e a circulação de moeda social que não atenda às disposições desta Lei.

Art. 20 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 emissoras de moedas sociais.” (NR)

Art. 20. Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em 05 de novembro de 2025.

