

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.476, DE 2023

Estabelece a definição de moedas sociais, bem como regula a sua emissão e transação através da tecnologia de registro distribuído.

Autor: Deputado CAIO VIANNA

Relator: Deputado SIDNEY LEITE

I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei (PL) nº 4.476, de 2023, de autoria do ilustre Deputado Caio Vianna.

A proposição original busca estabelecer um marco regulatório para as moedas sociais, definindo-as como instrumentos de pagamento circulantes na área de atuação de um "banco comunitário" emissor (Art. 2º).

O texto inicial determina pilares rígidos para esta regulação. O Art. 3º exige que as moedas sociais sejam emitidas e transacionadas *exclusivamente* em formato digital, por meio de tecnologia de registro distribuído (DLT), como a *blockchain*, devendo ser integralmente lastreadas e permanentemente indexadas à moeda corrente nacional (Real).

O ponto fulcral da proposição original, e que motiva a análise de constitucionalidade que se seguirá, reside em seu Art. 5º, que determina textualmente: "A emissão de moedas sociais deve ser autorizada e regulamentada por órgão ou entidade responsável pela política monetária



nacional". Esta determinação submete, inequivocamente, a matéria à esfera de competência do Banco Central do Brasil (BACEN).

Em sua justificação, o Autor argumenta que a medida visa fomentar o desenvolvimento local e, simultaneamente, prover segurança e confiança aos usuários por meio da tecnologia DLT, coibindo fraudes e desvios.

O projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, em 09/11/2023, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Sidney Leite (PSD-AM), pela aprovação e, em 22/11/2023, aprovado o parecer.

Na Comissão de Finanças e Tributação, em 29/09/2025, foi apresentado o parecer com Complementação de Voto, Dep. Sidney Leite (PSD-AM), pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo e, em 01/10/2025, aprovado o parecer.

O Relator na CFT apresentou uma **Complementação de Voto (CVO)**, documento que, segundo o próprio Relator, "reflete o amadurecimento das discussões" e visa "aperfeiçoar o texto do Substitutivo para garantir que a regulação das moedas sociais seja eficaz, segura e, acima de tudo, alinhada à sua natureza comunitária e ao seu propósito de desenvolvimento local".

O Substitutivo aprovado pela CFT altera fundamental e estruturalmente a proposição original, modificando seu paradigma regulatório com o objetivo de sanear os vícios formais do texto inicial.

As alterações, detalhadas na CVO, baseiam-se em três eixos centrais:

1. **Mudança do Modelo de Fiscalização:** O Substitutivo abandona completamente a regulação pelo BACEN (prevista no Art. 5º do original). Em seu lugar, propõe-se um modelo "mais coerente com a natureza



jurídica das instituições emissoras", atribuindo ao **Ministério Público Estadual** (MPE) a função de zelar pelo cumprimento das finalidades sociais dessas entidades. Esta abordagem alinha as emissoras ao regime jurídico do terceiro setor (fundações e associações), afastando-as da lógica de risco sistêmico do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

2. **Alteração da Natureza do Emissor e Exclusão do SFN:** O texto original referia-se a "bancos comunitários". O Art. 4º do Substitutivo substitui essa terminologia por "**Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos**", habilitada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Para selar essa mudança, o Art. 2º, Parágrafo único, do Substitutivo introduz um dispositivo-chave de exclusão: "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".
3. **Limites Operacionais e Neutralidade Tecnológica:** Para mitigar riscos de lavagem de dinheiro e manter o foco comunitário, o Substitutivo introduz limites de conversão (Art. 9º: 2 salários-mínimos para pessoas físicas e 40 para jurídicas) e de contas ativas (Art. 10: 5 mil contas ativas por instituição). Adicionalmente, o Substitutivo remove a menção obrigatória à tecnologia DLT/Blockchain, optando pela expressão tecnologicamente neutra "forma eletrônica" (Art. 4º, Parágrafo único).

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O projeto não possui apensados e a ele não foram apresentadas emendas.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

A. Da Competência da Comissão

Nos termos do Art. 32, inciso IV, alínea 'a', e do Art. 54, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade e boa técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Casa.

Ressalta-se que o parecer desta Comissão quanto à admissibilidade (constitucionalidade e juridicidade) é terminativo, conforme o Art. 54, inciso I, do RICD. A análise que se segue é, portanto, decisiva para a regular tramitação do projeto.

B. Da Análise da Admissibilidade (Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa)

A tramitação desta matéria revela um profundo "amadurecimento", conforme termo utilizado pela CVO da CFT, que representa, na prática, o saneamento de vícios de inconstitucionalidade formais presentes no texto original, os quais foram diligentemente corrigidos pelo Substitutivo da CFT.

A análise desta Relatoria será, portanto, dividida em duas etapas: a do Projeto Original e a do Substitutivo da CF.

B.1. Do Projeto de Lei nº 4.476, de 2023 (Texto Original)

O PL nº 4.476/2023, em sua redação original, embora meritório em seus objetivos de fomento ao desenvolvimento local, padece de



inconstitucionalidade formal, especificamente no que tange ao vício de iniciativa legislativa e à inadequação da espécie normativa.

O Art. 5º da proposição original determina que a emissão de moedas sociais será "autorizada e regulamentada por órgão ou entidade responsável pela política monetária nacional". Ao submeter as "moedas sociais" e os "bancos comunitários" à regulação do Banco Central do Brasil (BACEN), o projeto original insere, inequivocamente, esta matéria no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Tal enquadramento acarreta duas violações à Constituição Federal de 1988:

Violação ao Art. 192 da CF/88 (Espécie Normativa): O Art. 192 da Carta Magna estabelece que o Sistema Financeiro Nacional será estruturado e regulado por Leis Complementares. O PL nº 4.476/2023 tramita como Lei Ordinária, veículo normativo inadequado para a finalidade pretendida em seu texto original.

Violação ao Art. 61, § 1º, da CF/88 (Vício de Iniciativa): O Art. 61, § 1º, alínea 'e', da Constituição, reserva à iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a "criação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública". A pretensão de criar, por iniciativa parlamentar, novas atribuições regulatórias para o Banco Central (autarquia federal vinculada ao Poder Executivo) sobre um novo instrumento monetário e novas entidades (os "bancos comunitários") configura usurpação da iniciativa legislativa do Chefe do Executivo.

B.2. Do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação (CVO)

O Substitutivo da CFT promove uma completa reengenharia jurídico-legislativa da proposta, com o objetivo de realizar o saneamento dos vícios de inconstitucionalidade.



A estratégia legislativa adotada pelo Substitutivo consiste em retirar a matéria do âmbito do Sistema Financeiro Nacional e reenquadrá-la como fomento ao Direito Econômico e ao desenvolvimento socioeconômico local.

Esta reclassificação é efetivada por três movimentos jurídicos precisos no texto do Substitutivo:

A exclusão explícita do SFN (Art. 2º, Parágrafo único): Ao afirmar categoricamente que a Lei nº 12.865/2013 (Lei dos Arranjos de Pagamento, supervisionada pelo BACEN) "não se aplica em qualquer medida" às moedas sociais, o Substitutivo rompe o nexo jurídico com o Sistema Financeiro Nacional.

A redefinição do emissor (Art. 4º): A substituição do termo "banco comunitário" por "Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos" afasta a natureza de instituição financeira (que visa lucro e intermedeia recursos, conforme Art. 192 da CF/88) e aproxima a entidade do regime jurídico do Terceiro Setor.

A alteração do paradigma de fiscalização: Conforme o Substitutivo da CFT, a fiscalização deixa de ser focada no "risco sistêmico" (próprio do BACEN) e passa a ser focada no "cumprimento das finalidades sociais", atribuída ao Ministério Público Estadual, em alinhamento com a sua competência de curadoria de fundações e OSCs.

Feita esta reclassificação, a análise de constitucionalidade formal do Substitutivo é a seguinte:

Competência Legislativa: A matéria deixa de ser "sistema monetário" (Art. 22, VII da CF/88 - privativa da União) e passa a se enquadrar como "Direito Econômico" (Art. 24, I da CF/88). Tratando-se de competência concorrente, a União (Congresso Nacional) pode legislar sobre normas gerais, o que é exatamente o objeto do Substitutivo, sendo, portanto, formalmente constitucional.

Iniciativa Legislativa: Não se tratando mais da criação de atribuições para o BACEN ou de regulação do SFN, a matéria sai da esfera de



iniciativa reservada do Presidente da República (Art. 61 da CF/88). Trata-se, agora, de iniciativa parlamentar geral, plenamente válida.

Espécie Normativa: Não sendo mais matéria afeta ao Art. 192 da CF/88 (SFN), que exige Lei Complementar, mas sim de Direito Econômico (Art. 24 da CF/88), o veículo normativo correto é a Lei Ordinária, como proposto.

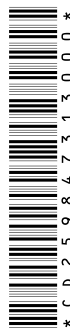
Quanto à constitucionalidade material, o Substitutivo não apenas respeita os limites formais, mas também efetiva diretamente os preceitos materiais da Constituição. O Art. 2º do Substitutivo define a moeda social como instrumento que visa "a distribuição de riqueza e o estímulo ao consumo, à produção e ao desenvolvimento socioeconômico locais".

Esta finalidade alinha-se robustamente aos Objetivos Fundamentais da República (Art. 3º da CF/88), notadamente a "construção de uma sociedade livre, justa e solidária" (inciso I) e a "redução das desigualdades sociais e regionais" (inciso III).

Igualmente, promove os Princípios da Ordem Econômica (Art. 170 da CF/88), como a "função social da propriedade" (inciso III), a "busca do pleno emprego" (inciso VIII) e o "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte" (inciso IX), ao criar um mecanismo que incentiva a circulação de riqueza dentro da comunidade.

Quanto à juridicidade, o Substitutivo da CFT é dotado dos atributos da generalidade, abstração e coercitividade e não colide com os princípios gerais de direito e com o ordenamento jurídico vigente, estando apto a inová-lo e nele se integrar.

Quanto à técnica legislativa, a proposição atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998. Destaca-se, em especial, o aprimoramento técnico promovido pela CFT ao substituir a menção específica à "tecnologia de registro distribuído" (DLT) pela expressão tecnologicamente neutra "forma eletrônica". Esta mudança confere perenidade à norma, evitando sua obsolescência precoce e permitindo a adoção de futuras inovações tecnológicas, em perfeita sintonia com os princípios da boa legística.



C. Conclusão

Por todo o exposto, votamos pela **CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE e BOA TÉCNICA LEGISLATIVA** do Projeto de Lei nº 4.476, de 2023, na forma do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado SIDNEY LEITE
Relator

