

Parecer 1438/2025-BCB/PGBC

O parecer examina o PL 3.797/2025, que trata da operacionalização internacional do Pix. Afirmar inexistência de inconstitucionalidade, mas aponta que o tema é de competência infralegal. Alerta que o PL pode restringir a liberdade técnica do BC na evolução do Pix.

Sérgio Murta Machado Filho

Procurador do Banco Central

Igor Arruda Aragão

Procurador-Chefe do Banco Central

Parecer Jurídico 1438/2025-BCB/PGBC
PE 293879

Brasília, 1 de dezembro de 2025.

Ementa: Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (CC2PG). Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução (PRPIM). Assessoria para Assuntos Parlamentares e Federativos (Aspar). Projeto de Lei nº 3.797, de 2025, da Câmara dos Deputados, que “dispõe sobre a viabilização e o fomento do arranjo de pagamentos instantâneos instituído pelo Banco Central do Brasil (Pix) em transações internacionais”. Ausência de inconstitucionalidade. Matéria tipicamente sujeita ao plano infralegal. Potencial prejuízo à liberdade técnica do BCB para bem conduzir a agenda evolutiva do Pix. Manifestação ostensiva, não sujeita a restrição de acesso.

Senhor Procurador-Chefe,

ASSUNTO

A Assessoria para Assuntos Parlamentares e Federativos (Aspar) encaminhou à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), para exame sob a perspectiva jurídica, o Projeto de Lei (PL) nº 3.797, de 2025, da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Eduardo Velloso (União/AC), que “dispõe sobre a viabilização e o fomento do arranjo de pagamentos instantâneos instituído pelo Banco Central do Brasil (Pix) em transações internacionais.”

2. Desde sua apresentação, em 6 de agosto de 2025, o PL nº 3.797, de 2025, tem seguido o regime de tramitação ordinário, iniciando pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, sob a relatoria da Deputada Bia Kicis (PL/DF). O projeto ainda se encontra nessa Comissão, registrando-se, porém, que já se exauriu o prazo para apresentação de emendas ao projeto, sem que nenhuma tenha sido recebida. Em se ultrapassando essa fase, o projeto ainda tramitará pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça.

3. No âmbito do Banco Central do Brasil (BCB), a proposição legislativa foi examinada pelo Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (Decem), que exarou a Nota 683/2025/GEPIX/DECEM/BCB, de 30 de outubro de 2025 (doc. 5), seguidamente corroborada pela Chefia de Gabinete do Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução (Diorf).

3. É o relato que se fazia necessário.

APRECIÇÃO

4. A proposta legislativa em referência é dividida em cinco capítulos, da seguinte maneira:
 - Capítulo I – Das Definições, que distingue as transações transfronteiriças entre “compras internacionais e “transferências internacionais”, estando apenas a primeira vinculada à liquidação de determinada obrigação entre as partes envolvidas;
 - Capítulo II – Do Mercado de Câmbio, que apenas esclarece a submissão das transações à legislação cambial e a atribuição do BCB de autorizar as instituições que proverão os serviços de que trata a lei;
 - Capítulo III - Do Programa de Fomento ao Uso do Pix em Transações Internacionais, que proclama a instituição de uma política pública de estímulo à adoção do Pix em transações internacionais, “coordenada” pelo BCB;
 - Capítulo IV – Da Estrutura Tarifária, que dispõe sobre a distribuição dos custos entre as partes envolvidas;
 - Capítulo V – Das Disposições Finais, que obriga o BCB a “*apresentar, anualmente, relatório circunstanciado ao Congresso Nacional, contendo a descrição das ações executadas, os resultados obtidos e o planejamento para os períodos subsequentes*”.
5. Primeiramente, não identifiquei inconstitucionalidade de ordem formal na proposta, seja quanto à competência para deflagrar o processo legislativo, seja quanto à espécie normativa eleita.
6. A matéria nela versada – arranjos de pagamentos – está compreendida entre as infraestruturas do sistema financeiro, não se sujeitando à reserva de lei complementar a que alude o art. 192 da Constituição¹, conforme precedentes da PGBC².
7. Ademais, a proposta legislativa em questão se limita a explicitar e qualificar o conteúdo de competências já tituladas pelo BCB, sem alterar nem criar estruturas administrativas no âmbito do Poder Executivo, tampouco incumbir esta Autarquia de missões estranhas a seu atual desenho institucional³. Assim, não há que se falar em violação à prerrogativa do Presidente da República

¹ “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.”

² Interpretando o art. 192 da Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a exigência de lei complementar “*abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro*” (ADI 2591, Rel. Min. Carlos Velloso, Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2006). Conforme orientação fixada no Parecer PGBC-244/2012, proferido por mim em 17 de outubro de 2012, aprovado pelo então Procurador-Chefe Lucas Alves Freire, pelo então Procurador-Geral Adjunto Cristiano de Oliveira Lopes Cozer e pelo então Procurador-Geral Isaac Sidney Menezes Ferreira, “*por estrutura há de se compreender a disposição e a ordenação dos diferentes elementos dentro do sistema, abrangendo (i) a definição dos órgãos e das entidades que compõem o sistema financeiro nacional, (ii) o papel desempenhado por cada um deles no bojo do sistema e (iii) o modo pelo qual se relacionam. Já a infraestrutura abrange o conjunto de elementos interconectados capazes de prover ao sistema financeiro o substrato necessário a seu regular e eficiente funcionamento. Fixadas essas premissas, fica simples perceber que o Sistema de Pagamentos Brasileiro – o qual compreenderá os arranjos de pagamento –, ao municiar os agentes econômicos com os meios indispensáveis à conclusão de transações, integra a infraestrutura do Sistema Financeiro Nacional*”.

³ É importante salientar, no ponto, que o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 3254, definiu que seria privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de normas que “*remodelem as atribuições de órgãos pertencentes à estrutura administrativa de determinada unidade da federação*”. No presente caso, como visto acima, não se está a promover nenhuma remodelação no funcionamento desta Autarquia, mas apenas a agregar prerrogativas a deveres-poderes já existentes. Vide ADI nº 3254/ES. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento em 16/11/2005. Acórdão publicado em 2/12/2005.

de dar início ao processo legislativo voltado a cuidar da organização dos órgãos e das entidades da Administração Pública, na forma do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, c/c art. 84, incisos II, III e VI, da Constituição. Cuida-se, isto sim, de proposição cuja iniciativa pode caber, legitimamente, a qualquer membro do Congresso Nacional⁴.

8. A ampliação do escopo do Pix, com a realização de transações transfronteiriças, é um corolário da competência do BCB para instituir o referido arranjo de pagamento⁵. Não por acaso, o BCB já possui estudos avançados para viabilizar transações transfronteiriças por meio do Pix. Não se trata, assim, de uma política pública que careça de impulso ou de disciplina legal. Cuida-se, isto sim, de um projeto já em desenvolvimento, como expressão do fiel desempenho da missão institucional desta Autarquia. Como bem pontuou o Decem,

“(...) o Pix se tornou o arranjo de pagamentos mais utilizado no Brasil, com efeitos positivos sobre a eficiência no mercado de pagamentos de varejo doméstico, a competição na prestação de serviços de pagamento e a inclusão financeira. A sua infraestrutura, pública e digital, adota padrões internacionais e foi construída para viabilizar a interligação com arranjos e sistemas de pagamentos instantâneos de outras jurisdições. O uso da infraestrutura do Pix para viabilizar transações transfronteiriças tem o potencial de diminuir os custos, acelerar a velocidade, ampliar o acesso e trazer mais transparência para esse mercado, em alinhamento com os objetivos do G20 para o aperfeiçoamento das transações transfronteiriças.

3. O BCB, alinhado com a agenda de trabalho do G20, que é coordenada pelo Financial Stability Board (FSB) e pelo Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) do Bank for International Settlements (BIS), introduziu na agenda evolutiva do Pix uma ação relacionada à interligação da sua infraestrutura com infraestruturas de outras jurisdições, a fim de viabilizar transações transfronteiriças por meio do Pix. De fato, o BCB vem conversando com algumas jurisdições para promover uma interligação bilateral entre o Pix e arranjos e sistemas de outros países. Além disso, o BCB vem acompanhando e dialogando com o Nexus Global Payments, que é um projeto iniciado pelo BIS Innovation Hub e que está em fase de implementação para viabilizar a interligação multilateral de sistemas de pagamentos instantâneos domésticos. Portanto, o uso do Pix em transações transfronteiriças já está inserido na agenda de trabalho do BCB, com ações em andamento.”

9. Além de afastar a ocorrência de vício de iniciativa, a ausência de inovação no projeto de lei em tela afasta igualmente a possibilidade de inconstitucionalidade material. Não obstante, ao examinar a conveniência e a oportunidade da proposição, o Decem apresentou as seguintes objeções:

“4. Assim, no mérito, o PL em análise apresenta dispositivos que fazem sentido do ponto de vista teórico. Do ponto de vista pragmático, contudo, não faz sentido colocar em lei ações que o BCB deve desempenhar, principalmente em relação a ações que já fazem parte da agenda de trabalho desta autarquia e que já estão em andamento.

⁴ Nesse sentido: Parecer Jurídico 406/2021-BCB/PGBC, proferido em 2 de julho de 2021 pelo Procurador Lucas Alves Freire, com despachos do Procurador-Chefe Igor Arruda Aragão, do Subprocurador-Geral Nelson Alves de Aguiar Júnior, do Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos e do Procurador-Geral Cristiano Cozer.

⁵ Em especial o art. 3º, inciso V, e o art. 10, inciso IV, ambos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o art. 10 da Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, e, mais recentemente, o art. 9º, incisos I, IV e X, 14 e 14 da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Sobre o assunto, confira-se o Parecer Jurídico 482/2020-BCB/PGBC, de autoria dos procuradores Lucas Alves Freire, Marcelo Madureira Prates, Igor Arruda Aragão e Marcus Paulus de Oliveira Rosa, aprovado pelo Subprocurador-Geral Nelson Alves de Aguiar Júnior, pelo Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos e pelo Procurador-Geral Cristiano Cozer.

5. Nesse sentido, independentemente do mérito da proposta contida no PL, entende-se que a competência por decidir as ações que compõem a agenda evolutiva do Pix, bem como sua priorização, deve ser mantida no instituidor do arranjo de pagamentos, que é o próprio BCB. Parece ser muito mais eficiente manter essa competência dentro do BCB do que a transpor para o poder legislativo. O BCB possui equipes específicas responsáveis por fazer a gestão e a operação do Pix. O conhecimento técnico sobre o mercado de pagamentos de varejo, doméstico e internacional, também está dentro do BCB. Assim, não parece ser necessário a promulgação de uma lei para direcionar as ações do BCB no Pix, notadamente no que se refere a uma ação que já está em andamento. A aprovação do PL em análise, na verdade, tem o risco de acarretar perdas de eficiência nas atividades de gestão e de operação do Pix, tirando a necessária flexibilidade que o BCB precisa ter para atuar no mercado de pagamentos de varejo. Portanto, sugiro que o BCB defenda a não aprovação desse PL.”

10. De fato, a matéria veiculada na referida proposta legislativa é própria do plano infralegal, podendo ser mais bem disciplinada pela correspondente autoridade reguladora. A positivação o assunto em lei, mais do que inócua, pode eventualmente embaraçar a liberdade técnica do BCB para conduzir a agenda evolutiva do Pix, impedindo que ela acompanhe a dinâmica dos mercados de pagamentos doméstico e internacional.

CONCLUSÃO

11. Posto isso, conquanto não vislumbre inconstitucionalidade na proposição legislativa em referência, entendo que ela possui o potencial de criar embaraços jurídicos ao bom desempenho das atribuições institucionais do BCB, por pretender alçar ao plano legal aspectos normativos tipicamente sujeitos à esfera administrativa.

12. Em observância à Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018, do Procurador-Geral do Banco Central, registra-se que a presente manifestação jurídica não está sujeita a restrição de acesso ou a sigilo legal.

À consideração de V. Exa.

SÉRGIO MURTA MACHADO FILHO

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução (PRPIM)

OAB/MG 102.910

De acordo.

As principais questões jurídicas são analisadas no parecer com base em precedentes desta Procuradoria. Consequentemente, aplica-se o art. 3º da Portaria nº 121.860, de 9 de dezembro de 2024, do Procurador-Geral do Banco Central, que permite dispensar os despachos das instâncias superiores, observado o requisito da ciência prévia.

Nessa linha, foi dada ciência prévia ao Procurador-Geral Adjunto titular do Departamento de Consultoria Legal e Representação Extrajudicial (DPG-1), que anuiu com a expedição pela Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução (PRPIM).

À Aspar.

IGOR ARRUDA ARAGÃO

Procurador-Chefe do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução (PRPIM)

OAB/DF 83.508