SF/26195.47425-09

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

# PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei nº 5.256, de 2025, do Senador Jorge Kajuru, que *disciplina a compra e a venda de ativos virtuais por pessoas físicas residentes e por pessoas jurídicas sediadas no País*.

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

## I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT), para deliberação, o Projeto de Lei (PL) nº 5.256, de 2025, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que disciplina a compra e a venda de ativos virtuais por pessoas físicas residentes e por pessoas jurídicas sediadas no País. A matéria será ainda objeto de tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

O objetivo fundamental da proposição é determinar que a aquisição, a alienação e a custódia de ativos virtuais por pessoas físicas

residentes e pessoas jurídicas sediadas no País só poderão ocorrer com a interveniência de prestadora de serviços de ativos virtuais (PSAV). Esse núcleo é estabelecido por meio dos arts. 1º a 3º da proposição.

Já o art. 4º dá competência ao Banco Central para definir limites e condições para essas operações, dispondo, inclusive, que aquela Autarquia poderá prever que as negociações só poderão se dar por meio de pregão eletrônico, cujo funcionamento também será por ela disciplinado.

O art. 5º altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 – que, entre outras providências, dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores –, para incluir dispositivo que prevê, para o autor da compra e da venda de ativos virtuais em desobediência às determinações e limites legais e regulamentares, a mesma pena prevista para o crime de "ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal", previsto no caput do art. 1º daquela Lei.

Finalmente, o art. 6º determina que sua entrada em vigor se dará após noventa dias da publicação.

Na justificação, o eminente autor aponta que "as operações de compra e venda de ativos virtuais com pagamento ou recebimento em moeda fiduciária representam o ponto mais vulnerável à lavagem de dinheiro por meio desses novos instrumentos financeiros", pois, apesar dos avanços legais e normativos na temática dos ativos virtuais, ainda "permanecem lacunas que dão espaço para o aproveitamento do ecossistema dos criptoativos por criminosos, especialmente as organizações criminosas, para a realização de crimes e para a lavagem de dinheiro obtido por meio de práticas ilícitas".

No prazo regimental, foi oferecida a Emenda nº 1-T, de autoria do Senador Jorge Seif, que altera a redação do art. 4º, eliminando a referência ao pregão eletrônico como forma de promover a compra e venda de ativos virtuais. Na justificação, o autor da emenda argumenta que "assegurados níveis adequados de transparência, divulgação de informações, registro de

ordens e rastreabilidade das operações, não se justifica a imposição de modelo estruturado de pregão eletrônico"; e que "a preservação da flexibilidade operacional é essencial para garantir eficiência, competitividade e alinhamento do mercado brasileiro aos padrões internacionais".

## II – ANÁLISE

Registramos, inicialmente, que cabe a esta CCT unicamente o exame de mérito, na perspectiva de suas atribuições, considerando que a tramitação na CCJ e na CAE garante o exame dos aspectos constitucionais, jurídicos e orçamentários naquelas instâncias.

Nessa senda, é importante observar que a apresentação do PL ocorreu antes da edição das Resoluções do Banco Central nºs 519, 520 e 521, todas de 10 de novembro de 2025, que disciplinam a autorização de funcionamento e as operações das PSAV. Na justificação, o autor explica a necessidade do projeto em função de um ambiente ainda de vazio normativo infralegal, o que abria espaço para a lavagem de dinheiro e outras atividades criminosas por meio da negociação de criptoativos.

Ocorre que, apesar de sua abrangência e robustez, as três resoluções citadas, em seu conjunto, não vedaram a possibilidade de compra e venda de ativos virtuais, qualquer que seja o valor, sem a interveniência de PSAV. Desse modo, a proposição mantém-se necessária e oportuna.

Passamos agora à análise de mérito propriamente dito.

Ativos virtuais – especialmente as chamadas moedas virtuais, das quais a mais importante em termos de volume e capitalização é a bitcoin – têm uma característica radicalmente distinta dos demais ativos reais e financeiros: não dependem de titularidade formal para que a propriedade seja exercida plenamente por seu detentor. Em vez da titularidade formal, o que vincula o proprietário ao ativo virtual é unicamente o conhecimento de uma senha associada a um número de conta. Saber o número da conta e o número da senha vinculada é condição necessária e suficiente para que o titular

exerça todas as faculdades que formam o direito de propriedade (uso, gozo, disposição e retomada).

Além disso, por definição, os ativos virtuais se diferenciam de outros ativos por prescindirem de uma autoridade central para a realização de transações. Ativos reais ou financeiros tradicionais tipicamente demandam uma parte central para que transações de compra, venda ou transferência sejam realizadas. Para exemplificar, uma conta bancária só é movimentada por meio de autorização do banco depositário em uma câmara de compensação; um débito no cartão de crédito depende de autorização da administradora e da bandeira (Visa, Mastercard etc.); já a venda de um automóvel requer a interveniência dos Detrans, enquanto transações imobiliárias dependem de escritura e registro em cartório; e, finalmente, a compra de ações depende de registro em uma centralizadora autorizada em ambiente de bolsa.

Em todas essas modalidades de negócios, as partes compradora e vendedora são plenamente identificadas pelo ente responsável pela transferência da titularidade. E existe um aparato legal para reprimir o uso de expedientes de ocultação de titularidade e movimentação (lavagem de dinheiro e outros crimes semelhantes). Por exemplo, a obtenção de dinheiro em espécie é controlada por sistema compulsório de vigilância e notificação às unidades de inteligência financeira de cada país. No Brasil, a notificação é feita ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). De modo que a possibilidade de transações anônimas é bastante reduzida quando se trata de valores expressivos.

Nos ecossistemas de ativos virtuais não existe um ente centralizador. E aí está a grande diferença para os demais ativos. Não há um responsável por autorizar a transferência de titularidade. Especialmente pelo uso da tecnologia *blockchain*, as transações são autorizadas por um consenso entre os agentes conectados à rede do ecossistema, por meio de protocolos e algoritmos descentralizados. A legitimidade de uma operação de compra e venda de bitcoin, por exemplo, depende somente do uso da senha específica detida pelo titular e vinculada a um número de conta público. Apesar de as contas e todas as movimentações serem públicas e rastreáveis, não se

conhece, em princípio, quem sejam os titulares nas pontas de compra e venda.

A segurança do sistema, portanto, depende de a senha ser secreta e do próprio mecanismo de segurança do *blockchain*, que garante a legitimidade e irreversibilidade das transações. Isso ocorre em razão da elevadíssima capacidade computacional envolvida nessas transações. Para alguém, isoladamente, fraudar o sistema, teria de mobilizar uma capacidade de processamento só adquirível mediante custos tão elevados que tornariam antieconômica qualquer pretensão de fraude.

Por outro lado, a contrapartida financeira de uma aquisição ou alienação de bitcoin é feita, em geral, por meio de recursos financeiros que circulam nos circuitos tradicionais, como bancos e corretoras.

Embora a transferência de bitcoins da conta A para a conta B seja feita sem interveniência de parte central, tanto o adquirente como o vendedor terão de pagar/receber por meio de transferência de valores depositados no sistema financeiro tradicional. A exceção seria a entrega de valores em espécie, uma atividade sempre dificultada pelos sistemas de rastreamento e controle desenvolvidos para o combate à lavagem de dinheiro.

De todo modo, atividades criminosas podem sempre se beneficiar do anonimato, pois estão preparadas para lidar com os riscos inerentes à atividade de lavagem de dinheiro.

Desse cenário, resulta que a possibilidade de negociações serem feitas sem registro em ecossistemas virtuais tende a facilitar a ação de criminosos ou organizações criminosas.

Nesse sentido, o PL é não só meritório, mas essencial, ao determinar que residentes e domiciliados no País devam fazer transações com ativos virtuais necessariamente com a interveniência de uma prestadora de serviços de ativos virtuais. Ao se utilizarem dessas plataformas, os detentores de ativos virtuais são plenamente identificados e a titularidade que

detêm por meio de senhas é automaticamente espelhada no circuito financeiro formal e tradicional, que conta com mecanismos de controle testados e eficazes.

O PL criminaliza a aquisição, a alienação e a custódia de ativos virtuais acima de determinado valor em termos equivalentes à prática de lavagem de dinheiro, conforme definida no art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998.

O PL também prevê, como exceção, que transações de baixo valor, a critério de norma de competência do Banco Central, poderão ser feitas sem interveniência de PSAV, o que nos parece uma exceção racional e plenamente justificada.

Além disso, o PL prevê que as negociações por intermédios de PSAV se deem por meio de pregão eletrônico – como em uma bolsa de valores – de modo a aumentar a competitividade das ofertas de compra e venda.

Nesse ponto, entendemos que a Emenda nº 1-T, apresentada perante esta CCT pelo Senador Jorge Seif, tem inegável mérito. Ela visa a eliminar a utilização do pregão eletrônico como modelo operacional obrigatório para as transações com ativos virtuais, conforme prevista no PL. De fato, a acelerada evolução tecnológica, que agora avança novas fronteiras por meio da inteligência artificial, recomenda que não se definam, com rigidez, modelos operacionais que podem ser superados em pouco tempo por alternativas mais eficientes. É pertinente deixar a cargo da autoridade reguladora – o Banco Central – a liberdade para determinar qual o modelo operacional adequado e para, eventualmente, substituí-lo por opções que venham a se tornar viáveis com o avanço tecnológico.

Finalmente, a vigência é estabelecida em 90 dias após a publicação da lei que vier a resultar da proposição, providência que nos parece adequada, na medida em que a complexidade desse mercado recomenda o estabelecimento desse prazo de implantação.

SF/26195.47425-09



## III – VOTO

Pelas razões precedentes, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.256, de 2025, com o acatamento da Emenda nº 1-T.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator