



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 4438, DE 2025

Institui o regime jurídico da transformação de ativos imobiliários em títulos digitais intangíveis (“tokens imobiliários”), o qual abrange a emissão, negociação, custódia e registro de tais títulos, sua integração com o Sistema Nacional de Registro de Imóveis (SNRI) e a proteção aos correspondentes agentes econômicos.

AUTORIA: Senador Wilder Moraes (PL/GO)



[Página da matéria](#)



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

Institui o regime jurídico da transformação de ativos imobiliários em títulos digitais intangíveis (“tokens imobiliários”), o qual abrange a emissão, negociação, custódia e registro de tais títulos, sua integração com o Sistema Nacional de Registro de Imóveis (SNRI) e a proteção aos correspondentes agentes econômicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece o regime jurídico da transformação de ativos imobiliários em títulos digitais intangíveis, o qual abrange a emissão, negociação, custódia e registro desses títulos, sua integração com o Sistema Nacional de Registro de Imóveis (SNRI) e a proteção aos correspondentes agentes econômicos.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - *token* imobiliário: representação digital de direito real ou obrigacional sobre ativo imobiliário, emitido em rede distribuída (*blockchain*), vinculada a imóvel específico;

II - *token* de segurança: título digital que confere expectativa de retorno financeiro decorrente do ativo;

III - custodiante de *tokens* imobiliários: entidade autorizada que garante a vinculação jurídica e técnica entre o *token* e o bem físico;

IV - rede distribuída permitida (RDP): sistema de registro distribuído, certificado pelo SNRI, com integração à matrícula de imóvel;



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

V - matrícula tokenizada: extensão digital da matrícula física, com frações digitais registradas.

Art. 3º A tokenização de ativos imobiliários tem por objetivo:

I - ampliar liquidez e democratizar o acesso a investimento imobiliário;

II - aumentar a agilidade nas transações;

III - assegurar a segurança jurídica a participantes;

IV - estabelecer definições legais seguras;

V - integrar *blockchain* ao sistema de registro;

VI - definir competências do Banco Central do Brasil (BACEN), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e autoridades registras;

VII - instituir mecanismos de proteção e transparência.

Art. 4º Os cartórios de registro de imóveis, sob orientação do SNRI, poderão integrar-se a RDPs, o que deve permitir:

I - geração de matrícula tokenizada com frações digitais dotadas de natureza jurídica definida;

II - validação de escritura digital contendo *token* como representação jurídica de fração do bem;

III - consolidação legal de direitos reais fracionários quando expressamente previstos.

Art. 5º As emissões de *tokens* imobiliários deverão conter escritura pública registrada com:

I - identificação da fração do bem;



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

II - vinculação à matrícula e, quando aplicável, à *blockchain* homologada;

III - declaração expressa da natureza do direito conferido, real ou obrigacional.

Art. 6º A CVM regulamentará os *tokens* de segurança, incluindo determinações sobre:

I - exigência de registro, prospecto, governança e transparência;

II - aplicação de mecanismos de proteção ao investidor;

III - participação em ambiente regulatório experimental (“*sandbox* regulatório”) junto ao BACEN e ao SNRI.

Art. 7º O BACEN regulamentará a ação dos prestadores de serviços, incluindo determinações sobre os custodiantes e as corretoras de *tokens* imobiliários, assim como sobre:

I - registro e autorização como instituição financeira, se for o caso;

II - exigência de capital mínimo, segregação patrimonial, prevenção a lavagem de dinheiro;

III - obrigações de transparência e de produção de relatórios regulares.

Art. 8º O SNRI e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) definirão critérios técnicos para a integração com *blockchain*, incluindo determinações sobre:

I - padrões de interoperabilidade;

II - certificação técnica dos registros;

III - integração entre cartórios e RDP.



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

Art. 9º Os *tokens* imobiliários são considerados direitos obrigacionais ou reais, segundo a natureza declarada em escritura.

Parágrafo único. Uma vez registrado no SNRI/RDP, o *token* confere o direito real fracionado sobre o imóvel.

Art. 10. Contratos inteligentes (“*smart contracts*”) que regem a emissão e transferência de *tokens* terão validade legal, se auditados por instituição credenciada e se integrados à escritura pública e SMTP do *token*.

Art. 11. Os *tokens* de segurança estarão sujeitos à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) e às normas da CVM, devendo ter:

- I - prospecto e oferta pública transparente;
- II - canais de atendimento ao investidor e de cobrança.

Art. 12. Os emissores devem manter repositório digital com:

- I - informações sobre o imóvel, como a matrícula, avaliação, laudos;
- II - relatórios trimestrais de rentabilidade e liquidez;
- III - declaração de conflito de interesse;
- IV - dados completos de emissão e custódia na *blockchain*.

Art. 13. Fica instituído ambiente regulatório experimental (“*sandbox* regulatório”) para:

- I - a integração entre registro imobiliário e RDP, com efeitos legais;
- II - testes com custodiantes e plataformas para registros híbridos;



Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

III - regulamentação em ato conjunto do BACEN, CVM e SNRI, até dezembro de 2026.

Art. 14. A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1.225.**

XV – a fração digital de propriedade de bem imóvel, representada por meio de *token* registrado em sistema distribuído, conforme regulamentação específica.” (NR)

“**Art. 1.227.**

Parágrafo único. O registro eletrônico de frações digitais de propriedade imobiliária em rede distribuída homologada pelo SNRI produzirá os mesmos efeitos legais do registro físico, com eficácia contra terceiros, desde que atenda aos requisitos da legislação específica.” (NR)

“**Art. 1.228.**

§ 6º A propriedade poderá ser exercida de forma fracionada por meio de representações digitais, devidamente registradas, que confirmam aos titulares o conjunto de faculdades inerentes ao domínio, nos termos desta Lei.” (NR)

Art. 15. Em caso de conflitualidade registral, prevalecem os registros do SNRI, salvo decisão judicial.

Art. 16. Até a instauração do *sandbox* regulatório a que se refere o art. 13, os *tokens* terão natureza obrigacional.

Art. 17. Esta Lei entrará em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição legislativa tem por objetivo estabelecer um marco legal claro, moderno e seguro para a tokenização de ativos





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

imobiliários no Brasil, viabilizando a emissão, circulação, custódia, registro e negociação de representações digitais (*tokens*) de direitos reais ou obrigacionais sobre imóveis.

A proposta responde a um conjunto crescente de demandas do setor produtivo, de investidores, de órgãos reguladores e do Poder Judiciário, diante do avanço do ambiente tecnológico denominado “cadeia de blocos” (*blockchain*) e do surgimento de aplicações práticas da tokenização de ativos reais, especialmente no setor imobiliário. Ao mesmo tempo, busca superar lacunas e inseguranças jurídicas que hoje limitam o pleno desenvolvimento desse mercado.

Dessa forma, a proposta visa alinhar o Brasil às melhores práticas internacionais e criar um ecossistema inovador e seguro para o fracionamento digital de bens imóveis, promovendo liquidez, agilidade, segurança jurídica, transparência e acesso democrático ao investimento imobiliário.

Contextualização: do fracionamento físico à representação digital

A propriedade de imóveis é tradicionalmente regulada por institutos estáveis e seculares, pautados pela segurança registral, pela publicidade dos atos e pela oponibilidade a terceiros. No entanto, o modelo atual enfrenta limitações importantes quanto à liquidez, à fragmentação e à burocracia para a transferência de titularidade – obstáculos que inibem a modernização do setor.

A Lei nº 13.777, de 20 de dezembro de 2018, ao instituir o regime jurídico da multipropriedade imobiliária, representou um avanço significativo, ao permitir o fracionamento temporal da posse de imóveis em registros formais. Esse paradigma abre caminho para reconhecer-se a existência de formas jurídicas fracionadas de propriedade – e cria uma analogia natural com a tokenização imobiliária, em que frações do imóvel (ou de seus fluxos financeiros) são representadas digitalmente por *tokens* emitidos em plataformas *blockchain*.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

No entanto, a tokenização ainda carece de fundamentos legais claros. Atualmente, as transações com *tokens* lastreados em imóveis operam com base em interpretações jurídicas que os classificam como direitos obrigacionais. A jurisprudência não é definitiva sobre o tema, e os registros cartorários ainda não reconhecem os *tokens* como representações legítimas de frações reais de propriedade. Assim, transações com *tokens* de imóveis ainda se encontram em uma zona cinzenta regulatória, sem reconhecimento legal inequívoco nem integração ao sistema público registral.

Modernização jurídica para ampliar liquidez

A proposta visa conferir tratamento jurídico próprio à tokenização de imóveis, estabelecendo parâmetros claros para sua emissão, circulação e registro. O *token* imobiliário é compreendido, nesta proposta, como uma representação digital segura, emitida em rede *blockchain* reconhecida, e que pode representar:

- uma fração real do imóvel (ex: 1/100 da matrícula de uma unidade);
- um direito creditício lastreado no fluxo de receitas do imóvel (ex: *tokens* de aluguéis); ou
- um usufruto temporário com finalidade específica (ex: uso turístico, industrial).

Ao reconhecer os *tokens* como possíveis veículos de titularidade real ou obrigacional, a Lei ampliará a liquidez do mercado imobiliário, permitindo a negociação digital de frações, a atração de pequenos investidores e a criação de novos veículos de investimento estruturado no setor imobiliário – inclusive com maior granularidade e acessibilidade.

Agilidade nas transações e integração digital com cartórios

A tokenização traz potencial para a desintermediação de operações, a automação de registros e a redução drástica de prazos e custos





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

de transações. No entanto, para que isso ocorra de forma segura, é necessário integrar a infraestrutura de *blockchain* ao **Sistema Nacional de Registro de Imóveis (SNRI)**.

O projeto de lei autoriza a utilização de redes distribuídas (*blockchains*) como infraestrutura auxiliar dos registros públicos, desde que essas redes estejam homologadas pelo CNJ e pelo SNRI, sigam padrões interoperáveis e se integrem à matrícula de cada imóvel.

Esse mecanismo permitirá que a “matrícula tokenizada” seja reconhecida oficialmente e que a circulação de *tokens* tenha validade legal plena, o que hoje não é possível, mesmo quando as transações são auditadas ou formalizadas por escritura pública.

Segurança jurídica: integração com o Código Civil

Uma das inovações jurídica da proposta está na alteração da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Hoje, o art. 1.225 dessa Lei traz um rol fechado de direitos reais, e o *token* – enquanto representação digital – não é reconhecido como veículo de titularidade real. Assim, mesmo quando o comprador adquire um *token* “lastreado” em um imóvel, não detém juridicamente um direito real, o que compromete a proteção jurídica da posse, da publicidade e da oponibilidade a terceiros.

A presente proposta alvitra a caracterização da fração digital de propriedade imobiliária como novo direito real, além de dispositivos complementares nos artigos 1.227 (registro) e 1.228 (domínio). Essas alterações asseguram:

- o pleno reconhecimento legal do *token* como fração de domínio;
- a possibilidade de registro dessas frações em cartório ou rede pública homologada;





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

- a oponibilidade a terceiros e a execução forçada com base nos *tokens*, desde que registrados.

Com isso, o Brasil passa a contar com um direito real digitalizado e fracionado, que combina tradição jurídica com inovação tecnológica, alinhando-se a práticas já discutidas ou em vigor em jurisdições como Suíça e Alemanha.

Competência regulatória clara (CVM, Bacen, CNJ)

Outro problema recorrente apontado por operadores de mercado e especialistas jurídicos é o conflito de competências entre a CVM e o BACEN, especialmente no que tange a ativos híbridos (que são ao mesmo tempo representações digitais, instrumentos financeiros e investimentos imobiliários).

A proposta resolve esse impasse, ao delimitar o seguinte escopo:

- atribuir à CVM a competência regulatória sobre *tokens* que apresentem características de valores mobiliários (ex: distribuição pública, promessa de rendimento);
- reservar ao Banco Central a supervisão de corretoras, custodiantes e prestadores de serviços com ativos digitais, com foco em segurança financeira e segregação patrimonial;
- estabelecer o papel do SNRI e do CNJ como coordenadores técnicos e jurídicos da infraestrutura de integração registral com *blockchains*.

Esse arranjo reduz sobreposição regulatória, confere previsibilidade aos operadores e favorece a interoperabilidade institucional.

Transparência, proteção ao consumidor e *sandbox* regulatório





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

A proposta prevê obrigações de transparência e governança compatíveis com os melhores princípios do mercado de capitais e da proteção ao consumidor, especialmente para os *tokens* de segurança. São apontados requisitos como:

- divulgação de informações sobre o imóvel subjacente;
- auditoria de contratos inteligentes (*smart contracts*);
- canal de atendimento e denúncia; e

Adicionalmente, a lei propõe um *sandbox* regulatório multissetorial, em parceria entre BACEN, CVM e SNRI, para permitir a experimentação de novos modelos com supervisão integrada. Isso permitirá evolução técnica gradual, avaliação de riscos e amadurecimento das práticas, antes da aplicação generalizada do novo regime.

Conclusão

A proposta aqui apresentada busca preencher um vácuo legal relevante e permitir que o Brasil avance, de forma ordenada e juridicamente segura, rumo à digitalização plena do mercado imobiliário.

A tokenização é mais que uma inovação tecnológica: é um mecanismo de inclusão patrimonial e de modernização do Estado e da economia. Ao garantir que as frações digitais tenham natureza jurídica real, sejam registráveis e transferíveis com agilidade e segurança, este projeto pretende viabilizar um novo paradigma para o mercado imobiliário brasileiro.

A experiência recente demonstrou que, quando bem regulado, o uso de ativos virtuais em setores tradicionais pode atrair investimentos, democratizar o acesso a bens e serviços e tornar os mercados mais eficientes. Com este projeto, o Brasil poderá se tornar referência internacional na convergência entre o direito civil, o sistema registral e as tecnologias descentralizadas.





Senado Federal
Gabinete do Senador Wilder Moraes

Dessa forma, esperamos contar com o apoio dos ilustres pares para a aprovação desta matéria, que tem o potencial de dar maior dinamismo ao mercado imobiliário e a economia como um todo.

Sala das Sessões,

Senador WILDER MORAIS

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor (1990) - 8078/90
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
- Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002 - Código Civil (2002) - 10406/02
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2002;10406>
- Lei nº 13.777, de 20 de Dezembro de 2018 - LEI-13777-2018-12-20 , Lei da Multipropriedade Imobiliária - 13777/18
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13777>