



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2.926, de 2023, de autoria do Presidente da República, que *dispõe sobre as instituições operadoras de infraestruturas do mercado financeiro no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e as Leis nºs 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e 12.865, de 9 de outubro de 2013; e revoga a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, e dispositivos das Leis nºs 4.595, de 31 de dezembro de 1964, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.506, de 13 de novembro de 2017, e 13.986, de 7 de abril de 2020.*

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos, para análise e deliberação, o Projeto de Lei (PL) nº 2.926, de 2023, de autoria do Presidente da República, encaminhado ao Congresso por meio da Mensagem nº 255, de 1º de junho de 2023.

O PL foi aprovado na Câmara dos Deputados em 18 de novembro de 2024, na forma de substitutivo, que deu ao PL a seguinte ementa: *Dispõe sobre as instituições operadoras de infraestruturas do mercado financeiro no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e as Leis nºs 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e*



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

12.865, de 9 de outubro de 2013; e revoga a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, e dispositivos das Leis nºs 4.595, de 31 de dezembro de 1964, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.506, de 13 de novembro de 2017, e 13.986, de 7 de abril de 2020.

Recebida no Senado Federal, a proposição foi despachada para exame e deliberação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – onde fui designado relator – e, em seguida, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Conforme se extrai da Exposição de Motivos (EM) nº 5, de 2023, que acompanha a matéria – firmada pelo Presidente do Banco Central e pelo Ministro da Fazenda – o PL trata de aprimorar o arcabouço legal relativo às Infraestruturas do Mercado Financeiro (IMFs) no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro e busca consolidar e atualizar as normas legais aplicáveis às IMFs e às respectivas entidades operadoras, em linha com as melhores práticas internacionais.

O documento ainda sublinha que “*embora o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários exerçam com competência os papéis de regulador e de supervisor desse mercado, a atual condição normativa implica inseguranças, especialmente se considerada a corrente disparidade entre o arcabouço normativo vigente no Brasil e as melhores práticas internacionais*”. A EM prossegue afirmando que a proposição “*alça ao nível de lei regras atualmente infralegais e incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro as melhores práticas adotadas internacionalmente*”. E conclui argumentando que a proposição irá “*auxiliar na preservação da estabilidade e na ampliação da eficiência do Sistema de Pagamentos Brasileiro e, conseqüentemente, do Sistema Financeiro Nacional*”.

Na versão ora sob exame nesta CAE, nos termos do substitutivo aprovado na Câmara, o PL se desdobra em 56 artigos, distribuídos em 11 capítulos.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O CAPÍTULO I, composto pelo art. 1º, define o objeto e o âmbito de aplicação do PL, que são as instituições operadoras de infraestruturas do mercado financeiro - as nacionais e as sediadas no exterior - e as IMFs.

O CAPÍTULO II, que reúne os arts. 2º a 5º, primeiro define o conceito essencial de Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) como o arcabouço jurídico, procedimental e tecnológico que realiza: i) o processamento e a liquidação de operações de transferência de fundos, de ativos financeiros e de valores mobiliários; ii) a guarda centralizada de ativos financeiros e de valores mobiliários; iii) o armazenamento de informações referentes a ativos financeiros e a valores mobiliários; e iv) a prestação de serviços de pagamento disciplinados no âmbito dos arranjos de pagamento. Em seguida, estabelece o conceito de IMFs e as atividades por elas exercidas, além de definir as instituições integrantes do SPB e os princípios que regem seu funcionamento.

O CAPÍTULO III, que reúne os arts. 6º a 11, estabelece atribuições do Banco Central do Brasil (BCB), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) quanto à temática das IMFs, nos seus aspectos regulamentares, operacionais e de supervisão, com ênfase nos papéis do BCB de mitigar o risco sistêmico e promover a estabilidade financeira e o bom funcionamento do Sistema de Pagamentos Brasileiro e do Sistema Financeiro Nacional e na responsabilidade da CVM de garantir o funcionamento eficiente e regular do mercado de valores mobiliários. Ao CMN, é conferida competência para editar normas complementares necessárias à imprescindível coordenação de competências entre o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários.

O CAPÍTULO IV, composto pelos arts. 12 e 13, dispõe sobre a organização e a governança das instituições operadoras das IMFs.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O CAPÍTULO V, que vai dos arts. 14 a 31, dispostos em cinco seções, cada uma dispondo sobre os seguintes temas relacionados às atividades das IMFs: (i) processamento de operações para liquidação; (ii) gerenciamento dos riscos inerentes à liquidação; (iii) manutenção de contas financeiras; (iv) depósito centralizado; e (v) registro.

O CAPÍTULO VI, que abrange os arts. 32 a 35, define as instituições participantes nas IMFs e os requisitos para essa participação, destacando que o acesso às IMFs será amplo, em condições não discriminatórias, somente admitidas restrições destinadas à contenção de riscos, que devem guardar compatibilidade com os riscos específicos da infraestrutura.

O CAPÍTULO VII, que vai do art. 36 ao 39, dispõe sobre a extinção de obrigações no âmbito das IMFs por meio de dispositivos que definem e tratam do conceito essencial de liquidação, que é definida como irrevogável e incondicional.

O CAPÍTULO VIII, que reúne os arts. 40 a 42, disciplina a gestão dos riscos inerentes às atividades das instituições operadoras de IMFs.

O CAPÍTULO IX, por meio dos arts. 43 e 44, trata da obrigatoriedade da elaboração de planos de recuperação pelas instituições operadoras de IMFs, a serem aprovados pelo Banco Central, com rol de providências a serem tomadas em caso de comprometimento econômico ou financeiro da instituição, para, entre outros objetivos essenciais, não permitir que tal circunstância possa ameaçar a prestação de serviços essenciais por essas instituições.

O CAPÍTULO X, por meio do seu único dispositivo, o art. 45, dispõe que infrações cometidas por instituições operadoras de IMFs, seus administradores ou membros de seus órgãos sofrerão as penalidades previstas na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, e



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

prevista na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, conforme o âmbito de competência seja do Banco Central, no primeiro caso, ou da Comissão de Valores Mobiliários, no segundo.

O CAPÍTULO XI, que reúne as disposições finais e transitórias nos arts. 46 a 55, dá competência ao Banco Central e à Comissão de Valores Mobiliários para editar normas infralegais decorrentes da proposição; prevê que as normas voltadas para a temática já editadas por essas duas instituições ou pelo Conselho Monetário Nacional continuam válidas; estabelece regras de atuação para pessoas jurídicas de direito público e, em especial, dando ao Banco Central competência para atuar como instituidor direto de arranjos de pagamento; revoga e altera dispositivos de leis conexas; e, finalmente, prevê vigência imediata à publicação para a lei que resultar da proposição.

É este o Relatório.

II – ANÁLISE

Conforme o disposto no inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta CAE, entre outras atribuições, opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente. Considerando ainda que a tramitação desta proposição prosseguirá com a subsequente deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), circunscrevemos a análise deste Parecer à adequação financeira e orçamentária da proposição e, em seguida, aos seus aspectos de mérito econômico.

De plano, quanto ao primeiro aspecto, adotamos posição idêntica à do Relator na Câmara de que a matéria não tem implicação financeira ou orçamentária nem promove aumento ou diminuição da receita e da despesa pública.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Passamos agora à análise de mérito econômico da proposição.

Preliminarmente, é de se destacar que o funcionamento das infraestruturas do mercado financeiro (IMFs) já é disciplinado nos níveis legal e infralegal de forma satisfatória. Entretanto, é preciso reconhecer que essa disciplina foi desenvolvida de forma esparsa, incompleta e ainda carece de consolidação. Mais que isso, conforme apontam inclusive avaliações internacionais destacadas na Exposição de Motivos que acompanha a proposição, a atual disciplina normativa das IMFs não incorporou conceitos relevantes – os chamados Princípios para Infraestruturas do Mercado Financeiro, cuja adoção, inclusive, consta de compromissos internacionais do País. O atual arcabouço legal, suportado principalmente nas Leis nº 10.214 e nº 10.303, ambas de 2001, embora compatível com a realidade da época da edição dessas normas, está hoje defasado e incompleto em relação àqueles princípios, cujo estabelecimento se deu em 2012.

Nesse sentido, os aperfeiçoamentos trazidos pela proposição são altamente relevantes e meritórios, ainda mais quando se observa o aumento da importância das IMFs e dos sistemas de pagamento em geral para o bom desempenho da economia dos países. O desenvolvimento e a difusão quase universal do PIX entre as pessoas físicas e jurídicas no Brasil é uma prova eloquente da importância crescente das IMFs para melhor servir à população em seu cotidiano e dinamizar os negócios e a economia.

A proposta também tem o mérito de dar melhor tratamento à mitigação dos riscos nesses ambientes de negócios, o que é essencial para o funcionamento adequado dos mercados. A proposição minimiza o risco de ocorrência e dá instrumentos para lidar com eventuais desequilíbrios que possam afetar instituições relevantes participantes das IMFs. Com isso, garante-se o funcionamento contínuo dos sistemas de pagamento e liquidação, evitando-se a interrupção de fluxos de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

pagamentos que poderiam ter graves consequências para a estabilidade do sistema financeiro e para a economia como um todo.

Destacamos aqui o trabalho feito na Câmara dos Deputados, que promoveu inúmeras modificações e deu maior precisão conceitual aos dispositivos da proposição.

Para complementar essa tarefa é que propomos duas emendas de redação que não promovem qualquer alteração de mérito e que têm por objetivo evitar ambiguidade na interpretação da norma.

A primeira emenda de redação trata de eliminar possível ambiguidade na interpretação do art. 25 do PL, quanto à previsão de interoperabilidade entre depositários centrais – possibilidade já prevista na Resolução do Banco Central nº 304, de 20 de março de 2023, e preconizada pelo Comitê Técnico da Organização Internacional de Comissões de Valores – IOSCO – na sigla inglesa, que é a denominação de uso corrente por reguladores ao redor do mundo.

Dada sua redação atual, o art. 25 poderia comportar a interpretação contraditória e inconsistente de que não seria possível a interoperabilidade entre depositários centrais (em bolsas de valores, por exemplo), quando a finalidade do dispositivo é justamente determinar que a interoperabilidade só possa se dar entre depositários centrais.

Assim, propomos nova redação ao art. 25 para eliminar ambiguidade interpretativa que poderia dar à norma conotação oposta à pretendida pelo legislador, o que seria absurdo, pois eliminaria a própria interoperabilidade.

A segunda emenda de redação visa promover o aperfeiçoamento da técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.926, de 2023, sem alterar seu mérito, conforme preceitua o Regimento Interno do Senado Federal.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Seu objetivo é esclarecer de forma precisa e juridicamente compatível com a Constituição Federal o conceito de "registro" empregado na proposição, restringindo-o ao âmbito das infraestruturas do mercado financeiro, de natureza essencialmente financeira, evitando confusões terminológicas e conflitos de competência com os serviços notariais e de registro públicos.

A redação atual pode gerar interpretações que confeririam ao conceito de "registro", utilizado no contexto financeiro regulado pelo Banco Central, abrangência incompatível com o sistema normativo vigente, particularmente com o art. 236 da Constituição Federal, que reconhece os serviços notariais e de registro como exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, sob a fiscalização do Poder Judiciário.

Há, por conseguinte, a necessidade de distinguir, no plano técnico, o registro financeiro – voltado à rastreabilidade de ativos e liquidação de operações – do registro público – responsável pela formalização jurídica, publicidade e segurança dos negócios e direitos civis.

Além do mais, o parágrafo único da nova redação proposta busca garantir que a integração das centrais eletrônicas e sistemas estruturados pelos serviços notariais e registrais ao ecossistema das infraestruturas de mercado financeiro não os submeta às exigências previstas no art. 48 do projeto de lei, relativas a capital mínimo, regras de governança e compliance, entre outras obrigações típicas das instituições financeiras, uma vez que os serviços notariais e de registro já se submetem a regime jurídico especial, com supervisão do Judiciário, por meio das Corregedorias competentes.

Importante destacar que essa ressalva não constitui inovação de conteúdo, mas apenas consolida, em termos redacionais mais claros, um entendimento já implícito na Constituição e na



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

legislação vigente, respeitando os princípios da especialidade normativa e da separação de competências institucionais.

Trata-se, assim, de dois ajustes redacionais necessários, que reforçam a segurança jurídica da proposição. No primeiro caso, por eliminar ambiguidade interpretativa que poderia obstar indevidamente a interoperabilidade entre depositários centrais; e, no segundo, por resguardar as competências constitucionais dos serviços extrajudiciais. Sublinhamos, novamente, que essas duas emendas de redação não afetam o mérito dos dois dispositivos de que tratam.

III – VOTO

Do exposto, somos pela inexistência de repercussões orçamentárias e financeiras oriundas do Projeto de Lei nº 2.926, de 2023, e, no mérito, por sua aprovação, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - CAE – (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 25 do Projeto de Lei nº 2.926, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 25. É vedada a transferência de titularidade de ativos financeiros e de valores mobiliários depositados em depositário central fora do ambiente de depositários centrais.”

EMENDA Nº - CAE – (DE REDAÇÃO)

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 2.926, de 2023, o seguinte art. 51, renumerando-se os demais:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

SF/25700.86918-19

“**Art. 51.** Para os fins do disposto nesta Lei, o conceito de registro refere-se exclusivamente ao registro de ativos financeiros e valores mobiliários, no âmbito das infraestruturas do mercado financeiro, não se aplicando ao registro público realizado pelos serviços notariais e de registro previstos no art. 236 da Constituição Federal, bem como nas leis especiais que regulamentam os atos notariais e de registro público.

Parágrafo único. Os serviços de escrituração e registro mantidos pela Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados de que trata o art. 41-A da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, e, nos termos da lei, pelas demais atividades notariais e de registro, não se sujeitam às disposições desta Lei quanto à organização, à governança, à exigência de manutenção de recursos para suportar perdas decorrentes do risco geral dos negócios, à recuperação e recursos e capital mínimo para o seu funcionamento, em razão de seu regime jurídico próprio e da supervisão a que já se submetem, conforme disposto no art. 236 da Constituição Federal e legislação especial referida no *caput*.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator