



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3825, DE 2019

Disciplina os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação.

AUTORIA: Senador Flávio Arns (REDE/PR)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PROJETO DE LEI N° , DE 2019

Disciplina os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação.



SF/19655.57041-64

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei objetiva disciplinar os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação.

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

I – plataforma eletrônica: sistema que conecta pessoas físicas ou jurídicas por meio de sítio na rede mundial de computadores ou de aplicativo;

II – criptoativo: a representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e/ou de tecnologia de registro distribuído, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a bens ou serviços, e que não constitui moeda de curso legal; e

III – Exchange de criptoativos: a pessoa jurídica que oferece serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataforma eletrônica, inclusive intermediação, negociação ou custódia.

Parágrafo único. Inclui-se no conceito de intermediação de operações realizadas com criptoativos a disponibilização de ambiente para a realização das operações de compra e venda de criptoativo entre os próprios usuários de seus serviços.

Art. 3º O funcionamento da Exchange de criptoativos depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil, conforme disposto nesta Lei e nas demais disposições regulamentares daquela autarquia federal.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Art. 4º Devem ser observadas no mercado de criptoativos as seguintes diretrizes, segundo parâmetros estabelecidos pelo Banco Central do Brasil:

I – solidez e eficiência das operações realizadas nas plataformas eletrônicas;

II – promoção da competitividade entre os operadores de criptoativos;

III – confiabilidade e qualidade dos serviços, bem como excelência no atendimento às necessidades dos clientes;

IV – segurança da informação, em especial proteção de ativos e de dados pessoais;

V – transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços;

VI – adoção de boas práticas de governança e gestão de riscos; e

VII – estímulo à inovação e à diversidade das tecnologias.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil fomentará a autorregulação do mercado de criptoativos.

Art. 5º O processo de autorização para funcionamento da Exchange de criptoativos deve ser instruído com a apresentação de requerimento, mediante protocolo, ao Banco Central do Brasil, acompanhado de, no mínimo:

I – justificativa fundamentada;

II – documentação que identifique as pessoas que compõem o grupo econômico de que seja integrante a empresa e que possam vir a exercer influência direta ou indireta nos seus negócios;

III – documentação que identifique o grupo de controle da empresa e os detentores de participação qualificada, com as respectivas participações societárias;

IV – comprovação da origem e da respectiva movimentação financeira dos recursos utilizados no empreendimento pelos controladores e pelos detentores de participação qualificada; e

V – declaração, firmada pelos participantes do grupo de controle e pelos detentores de participação qualificada, relativa à inexistência de



SF/19655.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

restrições que possam, a juízo do Banco Central do Brasil, afetar sua reputação, acompanhada das fichas de antecedentes criminais.

§ 1º A justificativa fundamentada mencionada no inciso I do *caput* deve contemplar, no mínimo:

- I – capital social;
- II – indicação pormenorizada dos serviços prestados;
- III – público-alvo;
- IV – local da sede e eventuais dependências;
- V – sistemas e recursos tecnológicos;
- VI – estrutura de governança e plano de gerenciamento de riscos.

§ 2º O Banco Central do Brasil poderá indicar, em regulamento, outros requisitos e documentos que julgar necessários.

§ 3º Qualquer alteração do modelo de negócio, como novo produto ou serviço, requer obtenção de licença junto ao Banco Central do Brasil.

Art. 6º À Exchange de criptoativos é vedado o uso de denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das instituições do Sistema Financeiro Nacional, inclusive do termo “banco”, ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

Art. 7º A oferta pública de criptoativos que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros, submete-se à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, nos termos da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Art. 8º Os recursos aportados pelos clientes em contas de movimentação financeira nas Exchanges de criptoativos:

- I – constituem patrimônio separado, que não se confunde com o da Exchange;
- II – não respondem direta ou indiretamente por quaisquer obrigações da Exchange nem podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial em função de débitos de responsabilidade da Exchange;
- III – não compõem o ativo da Exchange, para efeito de falência ou liquidação judicial ou extrajudicial; e



SF/19655.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

IV – não podem ser dados em garantia de débitos assumidos pela Exchange.

Art. 9º A Exchange de criptoativos deve:

I – possuir infraestrutura necessária que garanta a segurança das operações, garantindo a confiabilidade e qualidade dos serviços prestados;

II – manter em ativos de liquidez imediata o equivalente aos valores em Reais aportados pelos clientes em contas de movimentação sob sua responsabilidade, ainda não investidos em criptoativos, ou resgatados e ainda não retirados pelos clientes;

III – controlar e manter de forma segregada os recursos aportados pelos clientes;

IV – implantar mecanismos de diligências devidas para conhecimento e comprovação da identidade do cliente e de sua capacidade econômico-financeira;

V – estabelecer medidas adequadas contra lavagem de dinheiro e demais crimes financeiros;

VI – adotar boas práticas de governança, gestão de riscos e segurança da informação, incluindo medidas eficazes de proteção de ativos;

VII – prezar pela transparência no relacionamento com os clientes, divulgando as transações em extratos detalhados.

Art. 10. A Exchange de criptoativos deve prestar informações a seus clientes e usuários sobre a natureza e a complexidade das operações contratadas e dos serviços ofertados, em linguagem clara e objetiva, de forma a permitir ampla compreensão sobre as operações e os riscos incorridos.

Parágrafo único. As informações mencionadas no *caput* devem:

I – ser divulgadas e mantidas atualizadas em local visível e formato legível no sítio da instituição na Internet, acessível na página inicial, e outros canais de acesso à plataforma eletrônica;

II – ser redigidas com destaque nos instrumentos contratuais, permitindo sua imediata e fácil compreensão, incluindo a advertência de que as operações com criptoativos configuram investimento de risco, sem garantia do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) ou do Banco Central do Brasil;

III – constar nos materiais de propaganda e de publicidade e demais documentos que se destinem aos clientes e aos usuários.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Art. 11. As Exchanges de criptoativos ficam sujeitas às infrações, penalidades, medidas coercitivas e meios alternativos de solução de controvérsias aplicáveis pelo Banco Central do Brasil, nos termos da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.

Art. 12. As Exchanges de criptoativos devem prestar informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos por ela definidos.

Parágrafo único. Sujeitam-se ao disposto no *caput* as pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no país que realizam operações com criptoativos em ambiente fora de Exchanges ou em Exchanges domiciliadas no exterior.

Art. 13. Compete ao Banco Central do Brasil:

I – disciplinar as operações com criptoativos, inclusive no que se refere à supervisão prudencial e à contabilização das operações;

II – editar normas complementares para as Exchanges de criptoativos, inclusive sobre o objeto social, a constituição, o funcionamento e a fiscalização;

III – autorizar o funcionamento de Exchanges de criptoativos no País, transferência de controle, fusão, cisão e incorporação, inclusive quando envolver participação de pessoa física ou jurídica não residente, segundo abrangência e condições que fixar;

IV – estabelecer condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários e contratuais;

V – exercer vigilância sobre as operações com criptoativos;

VI – supervisionar as Exchanges de criptoativos e aplicar as sanções administrativas cabíveis, com base na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017;

VII – adotar medidas preventivas, com o objetivo de assegurar o bom e regular funcionamento das Exchanges de criptoativos, podendo:

a) estabelecer limites operacionais mínimos, inclusive em relação ao capital social integralizado e ao patrimônio líquido;

b) fixar regras de operação, de gerenciamento de riscos, de controles internos e de governança, inclusive quanto ao controle societário e aos mecanismos para assegurar a autonomia deliberativa dos órgãos de direção e de controle;



SF/19655.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

c) limitar ou suspender a venda de produtos, a prestação de serviços de pagamento e a utilização de modalidades operacionais;

d) adotar ações para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços que envolvam criptoativos;

VIII – cancelar, de ofício ou a pedido, de forma fundamentada, as autorizações de que trata o inciso III deste artigo; e

IX – intervir nas Exchanges de criptoativos e decretar sua liquidação extrajudicial na forma e condições previstas na legislação especial aplicável às instituições financeiras.

§ 1º As competências do Banco Central do Brasil previstas neste artigo não afetam as atribuições legais do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, nem as dos outros órgãos ou entidades de governo responsáveis pela regulação e supervisão setorial.

§ 2º O Banco Central do Brasil disciplinará as hipóteses de dispensa das autorizações de que trata o inciso III do *caput*.

§ 3º O Banco Central do Brasil poderá submeter a consulta pública as minutas dos atos normativos a serem editados no exercício das competências previstas nesta Lei.

Art. 14. No exercício das atividades de fiscalização, o Banco Central do Brasil poderá exigir da Exchange de criptoativos a exibição de documentos e livros de escrituração e o acesso, inclusive em tempo real, aos dados armazenados em sistemas eletrônicos, considerando-se a negativa de atendimento como embaraço à fiscalização, sujeitando-a às sanções aplicáveis na forma da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.

Parágrafo único. Informações sensíveis, como dados pessoais dos clientes, devem ser disponibilizados pela Exchange de criptoativos ao regulador em caso de requisição, considerando-se a negativa de atendimento como embaraço à fiscalização, sujeitando-a às sanções referidas no *caput*.

Art. 15. O parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º

.....

Parágrafo Único.

.....





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

XIX – as empresas que prestam serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataforma eletrônica, inclusive intermediação, negociação ou custódia.” (NR)

Art. 16. O § 1º do art. 2º da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“**Art. 2º**

§ 1º

III – os criptoativos, ressalvado o disposto no inciso IX do art. 2º.
.....” (NR)

Art. 17. A Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 4º-A:

“**Art. 4º-A.** Gerir fraudulentamente Exchange de criptoativos:

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

§1º Se a gestão fraudulenta é realizada mediante prática de pirâmide financeira:

Pena - Reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa.

§2º Se a gestão é temerária:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.” (NR)

Art. 18. Aplicam-se às operações conduzidas no mercado de criptoativos, no que couber, as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e suas alterações.

Art. 19. O Banco Central do Brasil estabelecerá, para as Exchanges de criptoativos já em funcionamento, prazos e condições para adequação às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

JUSTIFICAÇÃO

No Brasil, onde, em 2018, o volume negociado de moedas virtuais correspondeu a R\$ 6,8 bilhões, carecem de regulamentação as empresas que negociam, fazem a intermediação ou custódia de criptoativos, que são conhecidas como "*exchanges*".

Atualmente, existem cerca de 35 *exchanges* no Brasil, sendo que 23 delas foram criadas em 2018, o que denota o crescimento exponencial deste novo setor. Tais empresas, contudo, agem livremente no mercado pátrio, sem qualquer supervisão ou fiscalização de órgãos governamentais.

A característica de não passar pelo sistema financeiro regulado e, por isso, não ser de conhecimento de autoridade alguma, suscita preocupações em vários países sobre o assunto. Organizações ilegais ou que tiveram seus recursos bloqueados nos sistemas financeiros, por exemplo, sem acesso a contas bancárias, podem se beneficiar das facilidades de movimentação financeira com criptomoedas ao não passarem pelos sistemas financeiros convencionais, em contraposição às autoridades domésticas.

O fato de também não haver identificação dos compradores e vendedores nas transações, e de não serem submetidas a jurisdições de países e bancos centrais, induz a práticas perniciosas, tais como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, tráfico de drogas ou, até mesmo, terrorismo.

A Quinta Diretriz de Prevenção à Lavagem de Dinheiro da União Europeia estabelece que as *exchanges* e carteiras digitais deverão ser regulamentadas e registradas junto aos órgãos financeiros de cada país, onde o anonimato poderá deixar de ser concebido para os proprietários das moedas virtuais.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) já externou preocupação com riscos de lavagem de dinheiro que podem permear negócios realizados por meio de criptomoedas. O receio de que as moedas virtuais existam em um contexto de crimes econômicos, sobretudo evasão de divisas e lavagem de dinheiro, não se trata de discussão teórica.



SF/19655.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Em 2017, investigações realizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e pela Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) identificaram a existência de associação criminosa voltada para a prática de pirâmide financeira mediante a exploração de moeda virtual fictícia (*Kriptacoin*), cujo objetivo era a obtenção de vantagens ilícitas em detrimento da confiança dos investidores. As fraudes geraram prejuízo a 40 mil investidores, que eram convencidos a aplicar dinheiro na falsa moeda digital¹.

Em 2019, a Polícia Federal, na Operação Egypto, deflagrada no Rio Grande do Sul, indiciou 19 pessoas investigadas pela prática de diversos crimes ligados à captação pública de recursos para suposto investimento no mercado de criptomoedas, mediante promessa de retorno de rendimentos elevados, em prática de pirâmide financeira contra a coletividade².

De fato, o crime de pirâmide financeira apresenta sérios riscos à sociedade e graves perturbações à ordem econômica. O caso emblemático é o de Bernard Madoff, nova-iorquino que, em plena Wall Street, criou a maior pirâmide financeira da história, enganando centenas de investidores, inclusive grandes bancos, sendo, ao final, condenado à pena de 150 anos de prisão.

Assim, a falta de regulamentação e fiscalização desse novo e crescente setor representa sérios riscos aos investidores e à higidez da ordem econômico-financeira, diante da possibilidade de uso de tais ativos virtuais para o financiamento de atividades ilegais diversas, tais como lavagem de dinheiro, evasão de divisas e tráfico de entorpecentes, ou mesmo para a obtenção de ganhos ilícitos em detrimento da coletividade, como a criação de pirâmides financeiras e outros mecanismos fraudulentos.

Em contraposição, países como EUA, Japão e Austrália já possuem regulação, em maior ou menor grau, sobre as empresas que efetuam operações com criptomoedas, inclusive contemplando sistema de licenciamento das *exchanges*. Além de uma série de informações sobre o negócio e os sócios, em geral a regulação desses países exige de tais empresas diversas medidas, tais como a adoção de política de prevenção a fraudes e à lavagem de dinheiro, e de mecanismos de *compliance* e gerenciamento de

¹ <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2017/9476-operacao-patrick-mpdft-e-policia-civil-investigam-venda-da-moeda-digital-kriptacoin>

² <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/06/policia-federal-indicia-19-por-fraude-financeira-no-rs-cixawk5td00ge0lpkv9usee9j.html>





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

riscos, bem como demonstrações contábeis auditadas e manutenção de caução (*surety bond*) ou conta de custódia (*trust account*) em benefício de clientes na forma e valor definido pelas autoridades competentes.

Diante desse contexto, o presente Projeto vem propor uma regulamentação do mercado de criptoativos no país.

O esforço regulatório estabelece, em apertada síntese:

- a) Conceitos de criptoativo, plataforma eletrônica e Exchange de criptoativos;
- b) Diretrizes que devem nortear o mercado de criptoativos;
- c) Sistema de licenciamento das Exchanges de criptoativos, contendo requisitos e obrigações mínimas às empresas para que possam ser autorizadas a negociar regularmente criptoativos no Brasil, dando segurança e credibilidade ao mercado e protegendo o investidor e a ordem econômico-financeira do país;
- d) O ente público para atuar na regulação, supervisão e fiscalização do mercado de criptoativos, qual seja, o Banco Central do Brasil;
- e) Que os criptoativos, em regra, não se submetem à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, exceto quando se revestirem de característica de valor mobiliário mediante oferta pública para captação de recursos da população, o que costuma ocorrer em práticas de *Initial Coin Offering* (ICO);
- f) Que o setor de criptoativos submeter-se-á às medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e outras práticas ilícitas previstas na Lei nº 9.613, de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro);
- g) Tipo penal específico com penas rigorosas para combate à gestão fraudulenta ou temerária de Exchanges de criptoativos,



SF/19655.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

com agravante para a prática de pirâmide financeira, tendo em vista que o atual crime geral de pirâmide financeira previsto no inciso IX do art. 2º da Lei nº 1.521 de 26 de dezembro de 1951 possui penas em patamares irrisórios, que sequer vem sendo aplicado pelo Poder Judiciário dada sua inocuidade.

Ante o exposto, com a convicção de que as mudanças propugnadas conferirão segurança a esse importante, inovador e crescente mercado de aplicação de recursos financeiros, solicito o apoio dos nobres Pares para aprovação deste Projeto de Lei, do qual resultarão benefícios para a sociedade, em especial o aumento da confiança no mercado de criptoativos bem como maior proteção do investidor e da ordem econômico-financeira.

Sala das Sessões,

Senador FLÁVIO ARNS



SF/19655.57041-64

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 1.521, de 26 de Dezembro de 1951 - Lei dos Crimes Contra a Economia Popular; Lei de Economia Popular - 1521/51
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1951;1521>
 - inciso IX do artigo 2º
- Lei nº 6.385, de 7 de Dezembro de 1976 - Lei da CVM; Lei da Comissão de Valores Mobiliários; Lei do Mercado de Valores Mobiliários - 6385/76
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1976;6385>
 - parágrafo 1º do artigo 2º
- Lei nº 7.492, de 16 de Junho de 1986 - Lei do Colarinho Branco (1986); Lei dos Crimes Financeiros; Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional - 7492/86
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1986;7492>
- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
- Lei nº 9.613, de 3 de Março de 1998 - Lei de Lavagem de Dinheiro - 9613/98
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9613>
 - parágrafo 1º do artigo 9º
- Lei nº 13.506, de 13 de Novembro de 2017 - LEI-13506-2017-11-13 - 13506/17
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2017;13506>