



PL 3825/2019  
00010

SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Carlos Portinho

**EMENDA Nº - PLEN**  
(Subemenda à Emenda nº 2 – CAE ao PL nº 3.825, de 2019)

Dê-se ao art. 2º da Emenda nº 2 – CAE (Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.825, de 2019), a seguinte redação:

“**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, considera-se ativo virtual a representação digital de bem ou valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, negociável ou transferível eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal, não incluídas:

I - as moedas soberanas, entendidas como moedas emitidas por qualquer autoridade que tenha o controle sobre o sistema monetário de uma economia; e

II - a moeda eletrônica, nos termos da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

*Parágrafo único.* Competirá ao órgão ou entidade da Administração Pública Federal definido em ato do Poder Executivo estabelecer quais serão os ativos virtuais regulados para fins desta Lei, observadas as competências dos demais reguladores de que trata o parágrafo único do art. 1º.”

## JUSTIFICAÇÃO

A definição de ativo virtual, antes de ser uma definição meramente técnica, é definição crucial no âmbito deste Projeto de Lei, uma vez que, não somente acaba por definir um novo tipo de instrumento jurídico, como também ao seu redor gravitam as atividades e as prestações de serviços objeto deste Projeto Lei. Assim, tal definição, muito antes de servir a propósito de conferir e aumentar segurança a consumidor e processos de prevenção a lavagem de dinheiro, acaba por instituir todo o regime jurídico para ativos virtuais no País, o que lhe confere maior complexidade.



SF/22844.09572-00

Assim, como premissa para regular a atividade relacionada a ativos virtuais (e não meramente eletrônicos), pareceu crucial, dentro do contexto legal e regulatório brasileiro, que o legislador reconheça o ativo virtual como instrumento ou documento capaz de criar direitos, deveres e obrigações e formar relações jurídicas específicas à técnica a que diz respeito. Esse conceito merece especial atenção, visto que os ativos virtuais, enquanto dispositivo de tecnologia compartilhada, representam instrumentos ou documentos com a capacidade, em razão dessa tecnologia, de congregam mecanismos de controle/governança (por meio da programação de contratos inteligentes e da definição de procedimentos específicos para a verificação da validade de determinados atos, por exemplo), de escrituração e de registro, sem a necessidade de contratação de agentes especializados para o exercício de tais funções, com interoperabilidade natural, em razão da própria tecnologia compartilhada (i.e., DLT).

Eis, então, mais uma razão pela qual a definição do ativo virtual, como elemento cerne de toda atividade que se pretende regular, parece mostrar-se essencial no Projeto de Lei.

Conforme demonstra a experiência internacional, o processo de definição do conceito – e até mesmo da nomenclatura – de ativos virtuais tem sido objeto de inúmeros debates, que consideram, principalmente, a questão da tecnologia empregada e o bem jurídico objeto de proteção legal. Em suma, podemos destacar a definição de ativos virtuais sob os seguintes aspectos:

- Tecnologia: necessidade de utilização de tecnologia específica para a caracterização do ativo virtual, como tecnologias de registro distribuído (“DLT” – distributed ledger technologies) e uso de criptografia. Ressaltamos, nesse ponto, especialmente a questão da descentralização da tecnologia, visto que, no Brasil e no mundo, existem outras formas de ativos desmaterializados, como, por exemplo, os ativos escriturais (de controle eletrônico), que não se confundem com os ativos virtuais, porque não adotam a sua tecnologia; e
- Bem jurídico: a regulamentação pode adotar definições mais ou menos amplas e genéricas de ativos virtuais, a depender do que se pretende proteger. De forma geral, legislações focadas no propósito de regular a prevenção à lavagem de dinheiro têm-se mostrado mais abrangentes (sendo extensiva a quaisquer agentes e quaisquer ativos virtuais independentemente da tecnologia) e legislações com propósito de regular a atividade relacionada a ativos



virtuais – e autorizações para tal atividade – têm se mostrado mais restritivas, com critérios mais claros e objetivos (aqui, muitas vezes, além da delimitação da tecnologia, delimita-se também as formas de uso da tecnologia que se pretende regular).

Similarmente, a própria nomenclatura utilizada é ajustada conforme o propósito (o bem jurídico protegido) da legislação, de forma que se tem utilizado o termo “ativo virtual” ou “ativo digital” para definir quaisquer ativos desmaterializados (ativos virtuais ou não) de forma indistinta, em regulações mais abrangentes, especialmente com a finalidade de se regular a prevenção à lavagem de dinheiro e o termo “criptoativo” ou “token” para os criptoativos que utilizam DLT e criptografia, de forma mais restrita, com o objetivo de regular a atividade relacionada a ativos virtuais, caso em que tal ativo virtual não compreende todos os ativos digitais ou escriturais.

A esse respeito, destacamos que a Receita Federal do Brasil, na Instrução Normativa nº 1888, de 2019, previu o conceito de “criptoativo” em linha com as discussões e práticas internacionais. O BIS, em seu reporte sobre supervisão de criptoativos (FSI Insights on policy implementation No. 31 – Supervising cryptoassets for anti-money laundering, abril/21), especifica que criptoativos podem ser amplamente definidos como “um tipo de ativo digital que depende principalmente de criptografia e DLT, ou tecnologia semelhante”. Na mesma linha do BIS, a minuta da Comissão Europeia - MiCA, utiliza o termo criptoativo, e apresenta a seguinte definição "uma representação digital de valor ou direitos que podem ser transferidos e armazenados eletronicamente, usando tecnologia de razão distribuída (DLT) ou tecnologia semelhante". Outro exemplo de regulador que optou pelo termo criptoativos foi a Financial Conduct Authority (FCA), no Reino Unido. A autoridade define, em sua página, que criptoativos "são representações digitais de valor ou direitos contratuais, que são criptograficamente protegidas e usam algum tipo de tecnologia de livro distribuído (DLT) e podem ser transferidos, armazenados ou comercializados eletronicamente".

O objetivo dessa precisão não apenas terminológica, mas atinente sobretudo à natureza da técnica empregada na sua criação, é definir que qualquer ativo que se classifique como ativo virtual estará sujeito às regras do Projeto de Lei, inclusive no caso de programas de milhagem que se utilizarem de DLT e criptografia, visto que a tecnologia acaba por ser o elemento nuclear para a caracterização de um ativo enquanto ativo virtual. Por conseguinte, a segurança da informação surge como atributo ínsito e princípio norteador do uso dessa tecnologia, devendo balizar e dirigir o uso da tecnologia pelas entidades autorizadas.



Note-se, ainda, que a adoção do conceito de ativo virtual trazida pelo Financial Action Task Force (FATF) ((2021) Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers), que exclui ativos financeiros e valores mobiliários, os quais já são objeto de supervisão para fins de prevenção à lavagem de dinheiro, acaba por limitar a implementação do regime jurídico para ativos virtuais. Dessa forma, demonstra a experiência internacional que muitas jurisdições (como o Reino Unido, a União Europeia) acabaram optando por ter duas definições de ativos virtuais paralelas, com regras distintas, sendo uma voltada ao cumprimento de diretrizes do GAFI/FATF – caso em que se escolheu usar o termo “ativo virtual” ou “ativo digital” – e outra volta à criação do regime jurídico próprio de ativos virtuais – caso em que se escolheu usar o termo “criptoativo”, “criptomoeda” e “token”.

Assim, a alteração proposta ao art. 2º do Projeto de Lei visa a criar o arcabouço legal adequado para que os ativos virtuais possam ser utilizados em diversos setores e mercados. Nesse sentido, vale destacar que mesmo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em publicações de 2020 e 2021, já se manifestou acerca dos benefícios da utilização de ativos virtuais e de DLTs em mercados financeiros e de capitais. No Brasil, tais mercados se mostram bastante relevantes na economia e somam, no caso do mercado de crédito bancário, em 2020, um volume de aproximadamente R\$1,8 trilhões de reais (2020, Relatório de Economia Bancária, Banco Central) e, em 2021, de mais de R\$596 bilhões de reais no mercado de capitais, para captações domésticas (2021, Anbima, relatório de mercado de capitais), com um aumento de 60% quando comparado ao ano de 2020.

A exclusão de ativos financeiros e valores mobiliários, já regulados, acaba por ser prejudicial à criação desse novo ambiente de ativos virtuais e por impedir que os reguladores setoriais testem, utilizem e regulem ativos, produtos e valores mobiliários instrumentalizados por meio de ativos virtuais. Desse modo, mostra-se importante tanto a previsão precisa (considerando o conceito de DLT) e abrangente (considerando ativos financeiros e valores mobiliários do mercado financeiro), como também a observância à competência dos demais reguladores para que regulem tais ativos virtuais no âmbito de sua atuação.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres parlamentares e do relator da matéria, no sentido de acatar a subemenda aqui proposta.

Sala das Sessões,

Senador CARLOS PORTINHO

