

ROCHA, Rafael Ale. A elite militar no estado do Maranhão: poder, hierarquia e comunidades indígenas (século XVII). Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2013.

RHODEN, Kuno Paulo. Conselho Nacional de Educação: Câmara de Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Especial, 1998.

SANTOS, B. A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política, São Paulo, Cortez Editora. 2009.

SIQUEIRA, Soares, Holgonsi. O Sentido da Autonomia no Processo de Globalização. 1998.

Disponível em: <https://www.angelfire.com/sk/holgonsi/index.autonomia1.html>. Acessado em: 18 de novembro de 2021.

THOMÉ, Romeu. O princípio da vedação de retrocesso socioambiental. Salvador, Juspodivm, 2014.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/unesco>. Acessado em: 18 de novembro de 2021.

## Impactos da Aprovação do Projeto de Lei que Regula as Prestadoras de Ativos Virtuais no Brasil

### *Impacts of the Approval of the Bill Referring to the Regulation of Virtual Assets Providers in Brazil*

Thaís Cíntia Cárnio<sup>1</sup>

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Abrangência e principais conceitos do Projeto de Lei; 3. Controles previstos pelo Projeto de Lei; 4. Atribuições do órgão ou da entidade da administração pública federal; 5. Considerações finais; Referências Bibliográficas.

**Resumo:** O presente artigo pretende abordar os impactos ao mercado financeiro e aos investidores da aprovação do Projeto de Lei n. 4.401/2021, que dispõe sobre prestadoras de serviços de ativos virtuais, em trâmite no Poder Legislativo brasileiro e atualmente aguardando a apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados. O objetivo da investigação repousa na importância de se verificar os efeitos da aprovação do supra referido Projeto de Lei, vez que as operações envolvendo ativos virtuais têm crescido significativamente, apresentando-se como alternativa de investimento financeiro. Para desenvolvimento do estudo, a metodologia utilizada será a análise detalhada do conteúdo do PL 4.401/2021, concentrando-se nas alterações que cada um dos artigos trará ao cotidiano daqueles que investem nessa modalidade de ativos, bem como daqueles que são prestadores de serviços envolvidos nessas operações. A pertinência desse estudo se deve à constatação do crescimento de negócios envolvendo criptoativos. A proposta de redação do Projeto de Lei objetiva proteger a ordem econômico-financeira e propiciar um ambiente seguro para o mercado de ativos virtuais. Com o incremento da segurança nesses negócios, o risco de golpes e fraudes é mitigado. Ademais, o texto prevê que as prestadoras de serviços que operam nesse setor sejam equiparadas as instituições financeiras, portanto reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional. Neste estudo, será analisada a extensão do mencionado Projeto de Lei, bem como o potencial de proteção aos investidores das disposições constantes de seu texto.

**Palavras-chave:** Regulação – ativos virtuais – PL 4.401/2021 – criptoativos.

**Abstract:** This article aims to address the impacts on the financial market and investors of the approval of Bill n. 4,401/2021, which regulates virtual asset service providers, pending in the Brazilian Legislative Power and currently awaiting consideration by the plenary of the Chamber of Deputies. The objective of the investigation rests on the importance of verifying the effects of the approval of the aforementioned Bill, since operations involving virtual assets have grown significantly, presenting themselves as an alternative for financial investment. For the development of the study, the methodology used will be the detailed analysis of the content of PL 4.401/2021, focusing on the changes that each of the articles will bring to the daily lives of those who invest in this type of assets, as well as those who are service providers involved in these operations. The relevance of this study is due to the finding of business growth involving cryptoassets. The proposed wording of the Bill aims to protect the economic-financial order and provide a safe environment for the virtual assets

---

<sup>1</sup>Doutora em Direito, professora dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: thais.carnio@gmail.com

market. With increased security in these businesses, the risk of scams and fraud is mitigated. Furthermore, the text provides that service providers operating in this sector are treated as financial institutions, therefore regulated and supervised by the Central Bank of Brazil and the National Monetary Council. In this study, the extension of the aforementioned Bill will be analyzed, as well as the potential for protecting investors from the provisions contained in its text.

**Keywords:** Regulation – virtual assets – PL 4,401/2021 – crypto assets.

## 1. Introdução

O mercado de negócios envolvendo a circulação de ativos virtuais têm se desenvolvido no mundo todo com bastante rapidez, à margem do controle e supervisão de autoridades monetárias e dos bancos centrais dos países.

No Brasil, esse cenário não é diferente: segundo dados colhidos pela Receita Federal, movimentações dessa natureza foram declaradas por 109.176 contribuintes, em janeiro de 2020, totalizando R\$ 7 milhões. No mesmo mês de 2022, esse número quase quadruplicou, somando 394.916 contribuintes movimentando R\$ 12,1 milhões.<sup>2</sup>

Em que pese o aumento da demanda, o tema segue desregulamentado, resultando em espaço livre para a prática de fraudes e golpes que lesam investidores em milhares de dólares, gerando desconfiança quanto a esses ativos e inibindo o crescimento seguro desse modelo de transação.

Atualmente, tramita no Congresso Nacional brasileiro o Projeto de Lei 4.401/2021, que dispõe sobre a autorização de funcionamento, organização e supervisão das prestadoras de serviços de ativos virtuais, dentre outras previsões. Caso esse Projeto seja aprovado tal qual se encontra redigido, essas instituições estariam obrigadas a adotar boas práticas de governança e gerenciamento de riscos, bem como estabelecer medidas para evitar a lavagem de dinheiro.

A seguir, serão analisados a abrangência do Projeto, os conceitos que estabelece, o modo como as prestadoras de serviços serão controladas e as competências dos órgãos governamentais responsáveis pelo seu acompanhamento, sempre visando dar segurança e fidedignidade a esse novo mercado.

## 2. Abrangência e Principais Conceitos do Projeto de Lei

---

<sup>2</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Receita diz que brasileiros movimentaram R\$ 127 bilhões em criptomoedas em 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/821381-receita-diz-que-brasileiros-movimentaram-r-127-bilhoes-em-criptomoedas-em-2020/> Acesso em 31 Ago 2022.

Para a adequada análise a que se propõe este artigo, é mister que conceitos importantes constantes do Projeto sejam previamente examinados para que se possa realizar o corte epistemológico adequado ao presente estudo.

A primeira definição relevante relaciona-se ao significado de “prestadora de serviços de ativos virtuais”. O art. 5º. assim considera “a pessoa jurídica que executa, em nome de terceiros, pelo menos um dos serviços de ativos virtuais”.<sup>3</sup> Ainda nesse dispositivo, é possível identificar que essas atividades compreendem a troca entre ativos virtuais e moeda nacional ou moeda estrangeira; a troca entre um ou mais ativos virtuais; a transferência de ativos virtuais; a custódia ou administração de ativos virtuais ou de instrumentos que possibilitem controle sobre ativos virtuais; e a participação em serviços financeiros e prestação de serviços relacionados à oferta por um emissor ou venda de ativos virtuais.

Todas essas operações têm em comum o envolvimento de ativos virtuais, assim considerados pelo mesmo Projeto como “a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para a realização de pagamentos ou com o propósito de investimento”.

Desconstruindo a expressão “ativo virtual”, ativo é um termo financeiro que expressa os bens, valores, créditos, direitos e assemelhados que formam o patrimônio de uma pessoa singular ou coletiva e que são avaliados pelos respectivos valores.<sup>4</sup> Por seu turno, “virtual”, em informática, significa simulado eletronicamente, que existe unicamente como resultado de uma demonstração ou simulação criada por um programa de computador.<sup>5</sup>

Importante salientar que o Projeto de Lei exclui desse rol moeda nacional e moedas estrangeiras; moeda eletrônica<sup>6</sup>; instrumentos que provejam ao seu titular acesso a produtos ou serviços especificados ou a benefício proveniente desses produtos ou serviços<sup>7</sup>; e representações de ativos cuja emissão, escrituração, negociação ou liquidação esteja prevista em lei ou regulamento, a exemplo de valores mobiliários e de ativos financeiros. Observa-se,

---

<sup>3</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 4.401, de 09 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais dentre outras previsões. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9052734&ts=1653562815307&disposition=inline>. Acesso em: 23 Ago 2022.

<sup>4</sup> FULGENCIO, Paulo Cesar. Glossário Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2007, p. 64.

<sup>5</sup> HARPER, Douglas. *Online Etymology Dictionary*. Disponível em: <https://www.dictionary.com/browse/virtual>. Acesso em: 23 Ago 2022.

<sup>6</sup> Moeda eletrônica referem-se a recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento. Ainda que detenham valor agregado e sejam virtuais, estão expressamente excluídos do conceito de ativos virtuais previstos no Projeto de Lei em comento (BRASIL, Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Disciplina o documento digital no Sistema Financeiro Nacional, dentre outras matérias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm). Acesso em: 23 Ago 2022).

<sup>7</sup> Um dos exemplos a que esse tópico se refere os pontos e recompensas decorrentes de programas de fidelidade de cartões de crédito, entre outros.

com isso, a não inclusão de títulos do Tesouro Nacional, ações e todos os títulos de crédito cuja emissão esteja claramente regulada em lei.

Uma vez verificadas as características intrínsecas dos ativos virtuais, ou seja, virtualidade e valor agregado, e conjugadas a definição e as exclusões legais, ficam delineadas quais são a prestadoras de serviços reguladas pelo Projeto de Lei no. 4.401/2021. A seguir, serão analisadas as previsões afetas ao controle que essas instituições passarão a estar sujeitar com sua provável e iminente aprovação.

### **3. Controles Previstos pelo Projeto de Lei**

Um dos pontos especialmente relevantes no Projeto repousa na obrigatoriedade de que as prestadoras de serviços de ativos virtuais obtenham prévia autorização para funcionamento no país.

Ainda não se encontra indicado qual será a o órgão ou entidade da administração pública federal responsável tanto pela concessão de autorização como pelo estabelecimento de hipóteses e parâmetros para que isso ocorra. A fim de propiciar agilidade a esse procedimento, a instituição indicada como responsável poderá estipular um procedimento simplificado de análise.

Uma vez permitido seu funcionamento, as prestadoras de serviços deverão observar uma série de diretrizes cuja observância passarão a ser obrigatórias. São elas o respeito à livre iniciativa e livre concorrência; as boas práticas de governança e abordagem baseada em riscos; a segurança da informação e proteção de dados pessoais, inclusive naquilo que se refere ao cumprimento das previsões constantes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);<sup>8</sup> à proteção e defesa de consumidores e usuários; à proteção à poupança popular; à solidez e eficiência das operações; e à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, em alinhamento com os padrões internacionais.

Ademais, essas instituições deverão observar as disposições do Código de Defesa do Consumidor (Lei no. 8.078/1990), o que, por si só, implica em atender a uma série de exigências de clareza contratual, transparência na informação e adoção de práticas adequadas à preservação de direitos dos investidores no âmbito da prestação de serviços, dentre outros pontos importantes.

---

<sup>8</sup> BRASIL, Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em 23 Ago 2022.

Também estão obrigadas a manter segregados os recursos financeiros, ativos virtuais e respectivos lastros de titularidade própria daqueles mantidos por conta e ordem de terceiros, especialmente para que não haja confusão patrimonial. Assim, tais bens não podem ser dados em garantia de obrigações assumidas pelas prestadoras de serviços, apreendidas ou arrestadas por suas dívidas, ou mesmo utilizadas para saldar credores em caso de recuperação judicial, extrajudicial, liquidação ou falência.

Para além de sanções de natureza administrativa, importa enfatizar que foram criados tipos penais específicos para as prestadoras de serviço de ativos virtuais. O Código Penal passa a prever o crime de fraude em prestação de serviços de ativos virtuais, valores mobiliários e ativos financeiros, com pena de reclusão de dois a seis anos e multa. Da mesma forma, inclui a pessoa física ou jurídica que pratica tais ilícitos no rol de perpetradores de crimes contra o sistema financeiro nacional e potencializa as penas em caso de reincidência ou participação em organização criminosa.

#### **4. Atribuições do Órgão ou da Entidade da Administração Pública Federal**

De acordo com o Projeto em análise, o órgão ou entidade que será indicada pelo Poder Executivo terá as seguintes atribuições: autorizar funcionamento, transferência de controle, fusão, cisão e incorporação da prestadora de serviços de ativos virtuais; estabelecer condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários e contratuais em prestadora de serviços de ativos virtuais e autorizar a posse e o exercício de pessoas para cargos de administração; supervisionar a prestadora de serviços de ativos virtuais; cancelar, de ofício ou a pedido, as autorizações concedidas; e dispor sobre as hipóteses em que as atividades ou operações em questão serão incluídas no mercado de câmbio ou em que deverão submeter-se à regulamentação de capitais brasileiros no exterior e capitais estrangeiros no País.

Todas essas previsões estão relacionadas ao exercício cotidiano das atividades dessas prestadoras de serviços. Esse mesmo procedimento é atualmente adotado em relação a instituições financeiras, entidades de previdência privada e seguradoras. Em comum, todas essas instituições operam em áreas especialmente sensíveis da economia nacional.

A falta de governança ou má administração podem causar desde impactos limitados até uma verdadeira crise sistêmica, a depender da extensão das consequências causadas por esses desmandos. Portanto, não surpreende que a nova regulação seja severa e acompanhe de muito perto os passos das prestadoras de serviços, ainda que estejam atuando no curso normal dos negócios.

Finalmente, o órgão ou a entidade da administração pública federal definirá as hipóteses que poderão provocar o cancelamento da autorização de funcionamento e seu respectivo procedimento.

Embora ainda não esteja definido qual será essa instituição responsável, é muito provável que todas essas atribuições sejam direcionadas ao Banco Central do Brasil. Isso porque todos os pontos ora mencionados são tratados de maneira semelhante no que tange à regulação de instituições financeiras e assemelhadas, que são normatizadas, supervisionadas, acompanhadas e fiscalizadas pelo Banco Central. Contudo, por ora, trata-se apenas de uma suposição. É necessário aguardar os desdobramentos dessa matéria para a certeza dessa definição.

## **5. Considerações Finais**

No que se refere à elaboração de normas para regência do mercado de ativos virtuais, o Brasil segue a tendência de países como Estados Unidos da América, Japão e Austrália. Todos já desenvolveram regulações referentes às criptomoedas e ao licenciamento de corretoras, justamente com o escopo de organizar esse ambiente de operações, tornando-o menos vulnerável a crimes.

Mesmo com esse intuito, muitos participantes desse negócio são refratários à intervenção estatal por acreditar que a origem dos criptoativos é naturalmente avessa a controles centralizados. Ainda assim, justamente pela volatilidade inerente à natureza desses ativos, essa normatização é especialmente importante e, mais que isso, urgente.

Após a análise ora desenvolvida no presente artigo, conclui-se pela pertinência e relevância de regulação desse setor, bem como a necessidade de supervisão de órgãos governamentais comprometidos com o saneamento do mercado de investimentos, propiciando ambiente adequado e com estrutura segura para celebração de tais negociações e expansão cada vez maior do número de investidores e volumes transacionados.

Finalmente, enfatiza-se que, para ser convertido em lei, o Projeto de Lei ainda necessita ser aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados, pela maioria simples dos quinhentos e treze parlamentares, seguindo, posteriormente, para sanção presidencial. A expectativa é de que todo esse trâmite ocorra ainda no ano de 2022.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL, Câmara dos Deputados. Receita diz que brasileiros movimentaram R\$ 127 bilhões em criptomoedas em 2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/821381-receita-diz-que-brasileiros-movimentaram-r-127-bilhoes-em-criptomoedas-em-2020/>

BRASIL, Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Disciplina o documento digital no Sistema Financeiro Nacional, dentre outras matérias. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm).

BRASIL, Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm).

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.401, de 09 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais dentre outras previsões. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?dm=9052734&ts=1653562815307&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9052734&ts=1653562815307&disposition=inline).

FULGENCIO, Paulo Cesar. Glossário Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2007.

*HARPER, Douglas. Online Etymology Dictionary. Disponível em:*

<https://www.dictionary.com/browse/virtual>.