SF/26811.78496-80

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei n° 2.926, de 2023, da Câmara dos Deputados, 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

À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) foi distribuído o Projeto de Lei (PL) n° 2.926, de 2023, proveniente da Câmara dos Deputados, 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*

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

SF/26811.78496-80

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.

Ao longo dos seus dispositivos, o projeto de lei organiza a matéria examinada por meio de estrutura específica, tratando (i) do objeto de aplicação da lei; (ii) do conceito essencial de Sistema de Pagamentos Brasileiro; (iii) das atribuições do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários e do Conselho Monetário Nacional; (iv) da organização e da governança das instituições operadoras das infraestruturas do mercado financeiro; (v) das atividades específicas das entidades operadoras dessa infraestrutura – tais como liquidação e compensação, depósito centralizado e registro –; (vi) dos critérios para operar nesse campo de atividade; (vii) da operação de liquidação; (viii) da gestão de risco; (ix) do plano de recuperação financeira; (x) das infrações e da supervisão; finalizando com (xi) disposições finais e alterações em normas esparsas. O último dispositivo prevê que a Lei resultante da aprovação do projeto de lei entrará em vigor na data da sua publicação.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A CAE acatou o Parecer pela aprovação da matéria com duas Emendas de Redação.

As Emendas de Redação têm por objetivo evidenciar (i) que transferências, de forma interoperável, podem ocorrer no ambiente de depositários centrais, ainda que envolvam a transferência de um depositário

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

para outro, e (ii) a exclusão dos serviços notariais e de registro de imóveis do âmbito de aplicação do projeto de lei.

No âmbito desta CCJ, foi apresentada a Emenda n° 3, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que tem por objetivo reconhecer como carreira típica de Estado a Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil.

Também foi apresentada a Emenda n° 4, de autoria do Senador Jorge Seif, que tem por finalidade separar de forma clara os serviços de registro dos serviços de depósito centralizado, definindo o depósito centralizado como o regime geral a ser aplicado aos valores mobiliários.

Além disso, foi apresentada a Emenda nº 5, de autoria do Senador Jorge Kajuru, a qual tem por finalidade prever que o Banco Central do Brasil, na operação de seus arranjos de pagamento, deverá adotar ações para prevenir e impedir conflitos de interesse com as suas atribuições fiscalizatórias e regulatórias.

Foi também apresentada a Emenda n° 6, de autoria do Senador Esperidião Amin, que tem por finalidade acrescentar incisos IV e V ao *caput* e parágrafo único ao art. 30 do Projeto, com o objetivo de assegurar aos participantes a portabilidade e a continuidade do acesso às informações mantidas pelas instituições registradoras, bem como de prever condições facilitadas de participação e de acesso a pessoas jurídicas que atuem como facilitadoras de acesso aos sistemas de registro, inclusive mediante a

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

SF/26811.78496-80

aceitação de conexão de interfaces de programação de aplicativos (APIs), em linha com os modelos de compartilhamento de dados já implementados no Sistema Financeiro Nacional, a exemplo do Sistema Financeiro Aberto (*Open Finance*).

Não foram apresentadas outras Emendas perante esta CCJ.

II – ANÁLISE

No que tange aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, não vislumbramos óbices ou inconformidades que impeçam a aprovação da matéria.

Conforme o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade da matéria que lhe for submetida por despacho da Presidência.

Quanto à constitucionalidade, a matéria é da competência legislativa privativa da União, nos termos do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 48 e 61 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, o projeto de lei possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

No tocante à regimentalidade, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificação escrita, tudo em conformidade com os arts. 236 a 238 do RISF, além de ter sido distribuída às Comissões competentes, conforme citado.

Relativamente à técnica legislativa, a proposição observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No tocante ao mérito da proposta, o projeto de lei merece ser aprovado, com as duas Emendas de Redação constantes do Parecer da CAE, na forma da Subemenda à Emenda n° 2, ao final apresentada.

O atual arcabouço jurídico do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) está consolidado na Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, e na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

Por meio do SPB, são realizadas as compensações e liquidações eletrônicas de ordens de débito e crédito entre contas, a transferência de fundos, as transações com cheques, as operações com títulos e valores mobiliários, os depósitos centralizados e os registros de ativos financeiros e de valores mobiliários. Ele é composto por dois pilares, os *arranjos de pagamentos* e as *infraestruturas do mercado financeiro* (IMFs). Os arranjos de pagamento são o conjunto de regras e procedimentos que disciplinam um determinado serviço de pagamento. A

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

SF/26811.78496-80

estrutura que operacionaliza isso, por meio de sistemas de tecnologia da informação, é chamada de infraestrutura do mercado financeiro. O projeto de lei visa disciplinar as instituições que operacionalizam essas infraestruturas.

Essas instituições não são novas. Elas são conhecidas atualmente como câmaras e prestadoras de serviço de compensação e de liquidação. O projeto de lei atualiza esses termos para seguir a nomenclatura internacional e passará a falar agora de entidades operadoras de infraestruturas do mercado financeiro.

O Banco de Compensações Internacionais (BIS) publicou o documento intitulado "Princípios para Infraestruturas do Mercado Financeiro", que estabelece diretrizes para a organização da infraestrutura do mercado financeiro. A Exposição de Motivos que acompanha o texto inicial do projeto referenda a necessidade de aprovação da proposição, justificando que ele atualiza o arcabouço brasileiro conforme os princípios divulgados pelo Banco de Compensações Internacionais para essa matéria.

O objetivo principal do projeto de lei é sistematizar a disciplina normativa aplicável aos operadores da infraestrutura do mercado financeiro. Atualmente, muitas das normas que regem essas entidades foram editadas em nível infralegal. Além disso, as atuais leis em vigor que tratam do tema o abordam de forma esparsa. Do ponto de vista jurídico, é muito importante uma sistematização da matéria em nível legal. A sistematização facilita a compreensão, por parte dos reguladores, dos

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

SF/26811.78496-80

supervisores e do mercado, das condutas a serem seguidas. Por sua vez, a hierarquia primária da norma evita que sua aplicação seja contestada ou não tenha efetividade, uma vez que a Constituição dita que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5°, II).

Além de estruturar o regramento desse aspecto do mercado financeiro, o projeto de lei também merece destaque pela escolha realizada em algumas de suas passagens.

O projeto de lei expressamente associa o gerenciamento do risco inerente à liquidação como uma das atividades próprias da infraestrutura do mercado financeiro (art. 3°, II), evidenciando a responsabilidade jurídica e o papel econômico de mitigação do risco de contraparte. O art. 15 e os seguintes trazem um detalhamento mais amplo desse aspecto específico da atividade de liquidação. Nesse âmbito, destaca-se, a favor do projeto de lei, a previsão do patrimônio de afetação (art. 18), a qual não teria eficácia se não fosse feita por lei.

Também é pertinente toda a disciplina do Capítulo III. Por meio desse Capítulo, o projeto de lei regra com clareza as atribuições do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários e do Conselho Monetário Nacional. Isso somente pode ser feito pela lei e o projeto de lei distingue as atribuições de forma a se ter clareza do papel de cada ente normativo e regulador.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

O Capítulo IV, em paralelo ao anterior, disciplina a governança no âmbito privado e traz normas relevantes sobre como as instituições operadoras da infraestrutura do mercado financeiro devem ser geridas e organizadas.

Outro ponto de destaque do projeto de lei é a ênfase que ele confere à necessidade de interconexão e interoperabilidade entre as distintas infraestruturas do mercado financeiro. Tal medida é fundamental, visto que, muitas vezes, o isolamento técnico é usado como forma de reserva de mercado. Em oposição a essa conduta, o projeto de lei confere base legal às exigências de interconexão e interoperabilidade em diversas passagens, como nos arts. 7º, IV, 8°, III, e 25.

O projeto de lei também traz para o nível legal a possibilidade de autorregulação e autofiscalização do mercado (art. 9°), sempre sob a supervisão maior de um órgão regulatório público. Ele também expressa a opção pelo regime jurídico da titularidade fiduciária – em contraposição, por exemplo, ao regime da posse, no caso de um depósito cível, ou ao regime de propriedade plena no caso do mútuo, que ocorre nas contas correntes – para ser aplicado no caso de depósito central de ativos financeiros ou de títulos e valores mobiliários (art. 27). Também é positiva a exigência de que a entidade mantenha e atualize constantemente um plano de recuperação (art. 43 e seguintes), cuja execução pode ser imposta pelo Banco Central caso haja um comprometimento econômico ou financeiro da instituição. Em casos como esses, quanto mais antecipada a

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

ação de recuperação da instituição, maiores são as chances de se restaurar sua solidez e viabilidade operacional.

Em síntese, podemos dizer que o projeto de lei busca sistematizar, em âmbito legal, a disciplina das entidades atualmente conhecidas como câmaras e prestadoras de serviços de compensação e de liquidação do mercado financeiro. De forma mais abrangente, passa-se a falar de entidades operadoras da infraestrutura do mercado financeiro. Essa infraestrutura, juntamente com os arranjos de pagamento, compõe o Sistema de Pagamentos Brasileiro, que é responsável não apenas pela realização de transferências, mas também por liquidações e compensações de créditos e débitos em contas, pela transação de títulos e valores mobiliários, pelos depósitos centrais e pelos registros dessas movimentações.

Atualmente, essa matéria tem uma profunda disciplina infralegal e é apenas tratada de forma esparsa pela lei. O projeto de lei visa organizar isso e elevar a força normativa da regulação ao nível legal. Apenas por lei, por exemplo, consegue-se disciplinar as competências do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários para a supervisão desse aspecto do mercado ou consegue-se estabelecer a necessidade de afetação de determinado patrimônio.

Do ponto de vista legislativo, essa iniciativa é positiva para a economia do país, por trazer segurança e organização tanto à livre atuação do mercado quanto à correta supervisão dos reguladores.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

Apresentamos ao final a Subemenda à Emenda n° 2-CAE, com o objetivo de aprimorar a redação do art. 51 do PL, com a finalidade de dar adequado tratamento legislativo ao registro público realizado pelos serviços notariais e de registro, em especial à Central Nacional de Serviços Eletrônicos Compartilhados.

Quanto à Emenda n° 3, somos pela rejeição, mas reconhecemos o seu mérito. Assim, é possível que o Poder Executivo, com a sua competência e com a sensibilidade dos seus membros, avalie em momento conveniente e oportuno o enquadramento legal das carreiras do quadro de servidores do Banco Central do Brasil no âmbito das carreiras típicas de Estado.

Trata-se, afinal, de carreiras que desempenham funções de natureza eminentemente estatal, dotadas de alto grau de especialização técnica e responsabilidade institucional. Os servidores do Banco Central atuam na condução da política monetária, na supervisão do sistema financeiro nacional, no controle do crédito e dos capitais estrangeiros e na gestão das reservas internacionais do País, atribuições que, por sua essencialidade e exclusividade, guardam plena compatibilidade com o conceito de carreira típica de Estado consagrado na ordem jurídica brasileira.

Quanto à Emenda n° 4, somos pela rejeição, porque entendemos que o PL já trata da questão dos serviços de registro e de depósito centralizado de forma adequada e pertinente.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

Acerca da Emenda n° 5, embora reconheçamos a relevância do tema, somos igualmente pela rejeição. A imposição legislativa de medidas específicas de segregação adentra o campo da organização interna do Banco Central, matéria mais adequadamente disciplinada por atos normativos infralegais editados pela própria autarquia, com a flexibilidade necessária para acompanhar a evolução do mercado de pagamentos. Ademais, o tema merece debate aprofundado em proposição autônoma, sendo inadequado inseri-lo na discussão deste projeto, o qual possui natureza eminentemente técnico-financeira.

Quanto à Emenda n° 6, de autoria do Senador Esperidião Amin, somos pela rejeição. Entendemos que a matéria já está compreendida na competência regulatória conferida ao Banco Central do Brasil e à Comissão de Valores Mobiliários pelos arts. 4º e 7º do Projeto, que autorizam a disciplina infralegal das condições de acesso, de interconexão e de promoção da concorrência entre infraestruturas do mercado financeiro. Acreditamos também que a definição de solução tecnológica específica, como a obrigatoriedade de aceitação de determinado padrão de interface de programação de aplicações (API desenvolvido por determinadas entidades, tal como consta no texto da emenda), é matéria de natureza eminentemente técnico-operacional, mais adequadamente tratada por regulamentação editada pelos próprios reguladores, com a flexibilidade necessária para acompanhar a evolução dos padrões de interoperabilidade e para ponderar, caso a caso, a segurança da infraestrutura de registro.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.926, de 2023, da Emenda n° 1-CAE (de redação) e, na forma da Subemenda de redação a seguir, da Emenda n° 2-CAE (de redação), e pela rejeição das Emendas n°s 3, 4, 5 e 6.

SUBEMENDA Nº - CCJ (De Redação)

Nos termos da Emenda n° 2-CAE (de redação), acrescente-se ao Projeto de Lei n° 2.926, de 2023, o art. 51 segundo a redação a seguir, renumerando-se os demais:

> "**Art. 51.** Para os fins do disposto nesta Lei, o conceito de registro refere-se exclusivamente ao registro de ativos financeiros e valores mobiliários, não se confundindo com o registro público realizado pelos serviços notariais e de registro previstos no art. 236 da Constituição Federal e nas leis especiais que regulamentam os atos notariais e de registro público.
>
> *Parágrafo único*. No exercício das atividades dos incisos IV e V do art. 3º, as disposições desta Lei não se aplicam, em razão do seu regime jurídico, à 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, às demais centrais nacionais de notários e registradores quanto à organização, à exigência de manutenção de recursos para suportar perdas decorrentes do risco geral dos negócios, à recuperação e ao capital mínimo para o seu funcionamento, sem prejuízo da necessária interoperabilidade com as demais instituições operadoras de infraestruturas de mercado financeiro e respectiva supervisão do Banco Central do Brasil e Comissão de Valores Mobiliários."

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814

SF/26811.78496-80

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Praça dos Três Poderes – Senado Federal – Anexo II – Gabinete 12 – CEP 70165-900 – Brasília DF
Telefone: +55 (61) 3303-2205 – Sen.Rogeriocarvalho@senado.leg.br

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6883517814