



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2025

(Do Sr. Gilson Marques e outros)

Susta os incisos III e IV do art. 76-A da Resolução nº 521, de 2025, do Banco Central do Brasil (BCB), que incluiu no mercado de câmbio a prestação de serviços de ativos virtuais que compreendam a transferência de ativo virtual de ou para carteira autocustodiada que não envolva pagamento ou transferência internacional com ativos virtuais; e a compra, a venda ou a troca de ativos virtuais referenciados em moeda fiduciária.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os incisos III e IV da e IV do art. 76-A da Resolução nº 521, de 2025, do Banco Central do Brasil que incluíram no mercado de câmbio a prestação de serviços de ativos virtuais que compreendam a transferência de ativo virtual de ou para carteira autocustodiada que não envolva pagamento ou transferência internacional com ativos virtuais; e a compra, a venda ou a troca de ativos virtuais referenciados em moeda fiduciária..

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO





O presente Projeto de Decreto Legislativo tem por objeto sustar os incisos III e IV do art. 76-A da Resolução nº 521, de 2025, do Banco Central do Brasil (BCB), tendo em vista que tais dispositivos exorbitam o poder regulamentar conferido à Autarquia, inovando indevidamente na ordem jurídica ao incluir, como operações de câmbio, atividades que não possuem natureza cambial à luz da Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021, que disciplina o mercado de câmbio e de capitais internacionais.

Os incisos III e IV do art. 76-A da Resolução nº 521/2025 introduzem no mercado de câmbio a prestação de serviços de ativos virtuais que compreendam as seguintes atividades:

(...)

III - transferência de ativo virtual de ou para carteira autocustodiada que não envolva pagamento ou transferência internacional com ativos virtuais; e

IV - compra, venda ou troca de ativos virtuais referenciados em moeda fiduciária.

A Lei nº 14.286/2021, que rege o mercado de câmbio, não define expressamente o que seja “operação de câmbio”, muito provavelmente por ser um conceito de uso comum tanto pela sociedade quanto pelo mercado. O art. 1º dessa lei delimitou o objeto do regime cambial, e o art. 2º atribuiu ao Banco Central competência para disciplinar e fiscalizar esse mercado, limitando-se ao campo previsto em lei. Sendo um conceito usual, o Banco Central deixa expresso o conceito no seu site:

38

FAQs



BANCO CENTRAL DO BRASIL

CÂMBIO

O que é operação de câmbio?

Atualizado em 31/01/2023 às 11h15

Operação de câmbio é a operação de compra ou de venda de moeda estrangeira. Nas operações realizadas no mercado de câmbio, a instituição autorizada a operar no mercado de câmbio deve ser capaz de comprovar que as partes consentiram com as condições pactuadas e encaminhar ao Banco Central do Brasil um rol mínimo de informações, como a identidade das partes, data de contratação e de liquidação, moeda e valores negociados, taxa de câmbio, forma de entrega da moeda estrangeira, finalidade da operação, dentre outras.

Já a Lei nº 5.172, de 1966, e o Decreto nº 6.306/2007 (Regulamento do IOF), tendo em vista o princípio tributário da estrita reserva legal, estabeleceu o conceito legal de câmbio para fins tributários. Observe-se:



* C D 2 5 2 8 0 4 3 3 9 9 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Apresentação: 17/11/2025 17:15:45.953 - Mesa

PDL n.1012/2025

Art. 63. O imposto, de competência da União, sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários tem como fato gerador:

(...)

II - quanto às operações de câmbio, a sua **efetivação pela entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente**, ou sua colocação à disposição do interessado em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por este; (Lei nº 5.172, de 1966, art. 63, inciso II)

Art. 11. O fato gerador do IOF é **a entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente, ou sua colocação à disposição do interessado**, em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por este. (Decreto nº 6.306/2007)

Assim, a interpretação do conjunto normativo deixa claro que operação de câmbio é necessariamente ato jurídico que envolve relação entre moeda nacional e moeda estrangeira, e com reflexos em ingressos e saídas de capital do País, sempre realizados por instituição autorizada (Lei nº 14.286/2021, art. 2º, parágrafo único).

Assim, operação doméstica com ativo virtual referenciado em real ou transferência entre carteiras autocustodiadas, sem participação de moeda estrangeira ou não residente, não possui qualquer natureza cambial.

O Banco Central sustentou a edição dos incisos ora impugnados na Lei nº 14.478/2022, notadamente no art. 7º, V, que autoriza o regulador a:

“dispor sobre as hipóteses em que as atividades ou operações de que trata o art. 5º serão incluídas no mercado de câmbio ou submetidas à regulamentação de capitais brasileiros no exterior e capitais estrangeiros no País”.

Entretanto, a interpretação desse dispositivo é muito mais restrita do que sugere o ato normativo impugnado. O comando deve ser compreendido à luz do objetivo expressamente declarado pelo legislador, constante do parecer do relator do PL 4401/2021 (originário do PL 2303/2015).

O próprio relator, Deputado Expedito Netto, esclareceu, no parecer que fundamentou a redação final aprovada do art. 7º, V, que o objetivo do dispositivo era exclusivamente evitar arbitragem regulatória, e não permitir ao Banco Central a inclusão ampla, irrestrita e discricionária de quaisquer transações com criptoativos no mercado de câmbio:

“E como forma de minimizar os riscos de arbitragem regulatória, caracterizada pela prática do agente tentar encontrar a norma que lhe cause menos custos de observância das regras ou custos tributários, proporcionamos ao regulamento a possibilidade de determinar as regras cambiais aplicáveis às criptofichas de moeda eletrônica não referenciadas e às referenciadas em moeda de curso legal estrangeiras, assim como em



* C D 2 5 2 8 0 4 3 3 9 9 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

criptofichas referenciadas em ativos que pela sua natureza possam ser utilizadas como instrumentos para realização de operações de câmbio.”

(Parecer de Plenário – PRL 1 ao PL 4401/2021. Disponível em: Câmara dos Deputados, link:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2071805&filename=PRL+1+PL230315+%3D%3E+PL+4401/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+2303/2015%29)

Isso evidencia que o comando previsto no art. 7º, V: (a) não é ampla; (b) não autoriza o BCB a transformar qualquer transação com ativos virtuais em operação de câmbio; (c) somente alcança atividades de prestação de serviços com ativos virtuais que, pela sua natureza, se tornem funcionalmente equiparáveis a operações cambiais; (d) exige finalidade específica de coibir arbitragem regulatória — e não de criar nova hipótese de ampliar o escopo do mercado de câmbio, restringir operações lícitas de mercado ou ainda viabilizar aumento de arrecadação tributária.

A finalidade legislativa declarada é inequívoca evitar que criptoativos referenciados em moeda estrangeira ou utilizados como instrumentos equivalentes a câmbio escapem da disciplina cambial, gerando buracos normativos e assimetria regulatória.

Nada, absolutamente nada, no parecer ou no texto legal autoriza: enquadrar *stablecoins* sem lastro em divisas como operações de câmbio; incluir transferências domésticas de quaisquer ativos virtuais de e para carteiras autocustodiadas; utilizar o dispositivo para ampliar o campo de incidência do IOF-Câmbio; submeter operações sem componente internacional, sem moeda estrangeira e sem relação residente/não residente ao regime cambial.

Assim, a interpretação promovida pelo Banco Central: deturpa completamente a finalidade legislativa; excede os limites constitucionais do poder regulamentar (CF, art. 84, IV); tem potencial de violar o princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I); e equivale a inovação normativa não autorizada pelo art. 7º, V da Lei nº 14.478/2022.

Um dos efeitos do enquadramento artificial dessas transações como operações de câmbio é o potencial de gerar a interpretação de incidência do IOF-Câmbio (CF, art. 153, V), cuja hipótese de incidência não deveria ser ampliada por ato infralegal, sob pena de violação ao art. 150, I, da Constituição Federal. A Resolução nº 521/2025, portanto, caracteriza-se por desvio de finalidade regulatória, ao utilizar o poder normativo para alcançar objetivos fiscais e regulatórios restritivos.

Ademais, é relevante observar que a ampliação artificial do conceito de operação de câmbio promovida pela Resolução nº 521/2025 ocorre logo após a caducidade da Medida Provisória nº 1.303, de 11 de junho de 2025, que visava instituir regras específicas de tributação para aplicações financeiras e ativos virtuais no País.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Apresentação: 17/11/2025 17:15:45.953 - Mesa

PDL n.1012/2025

A coincidência temporal entre a perda de eficácia da MP 1.303/2025 e a edição dos dispositivos ora impugnados sugere forte probabilidade de que o Banco Central por influência do Governo Federal tenha buscado, por via infralegal, recriar mecanismos tributários para compensar a ausência de disciplina legislativa que demandaria lei formal, o que reforça o diagnóstico de desvio de finalidade regulatória, em afronta ao art. 150, I, da Constituição Federal. Essa circunstância torna ainda mais evidente a necessidade de sustação dos incisos III e IV do art. 76-A da Resolução BCB nº 521/2025, para impedir que atos infralegais sejam utilizados como mecanismo de reintrodução oblíqua de carga tributária não aprovada pelo Congresso Nacional.

A submissão de transferências entre carteiras autocustodiadas a regras de câmbio — setor alheio à natureza da atividade — impõe restrição indireta a direito legalmente assegurado, sem proporcionalidade, além de afetar negativamente o ecossistema inovador, violando os arts. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal.

Há ainda questão constitucional relevante quanto à validade formal da Lei nº 14.478/2022, diploma que embasa as Resoluções BCB nº 519, 520 e 521. O art. 192 da Constituição Federal determina que o Sistema Financeiro Nacional será regulado por leis complementares, inclusive quanto à estruturação dos mercados e à participação de capital estrangeiro.

A disciplina normativa de setores inteiros, como: mercado de criptoativos, a prestação de serviços financeiros digitais, e a moeda soberana digital (Drex), evidencia caráter estrutural, com fortes indícios de matéria sujeita à reserva de lei complementar. Portanto, se o próprio diploma legal de suporte apresenta dúvida razoável de inconstitucionalidade formal, a adoção de normas infralegais ainda mais amplas — como a Resolução nº 521/2025 — acentua o risco de insegurança jurídica e caracteriza abuso regulamentar.

Diante do exposto, os incisos III e IV do art. 76-A da Resolução BCB nº 521/2025: inovam indevidamente na definição de operação de câmbio; criam potenciais efeitos tributários sem lei; restringem a autocustódia e o ambiente inovador; interpretam extensivamente de forma inconstitucional o art. 7º, V, da Lei nº 14.478/2022; e se apoiam em base legal cuja constitucionalidade é questionável.

Cabe, portanto, ao Congresso Nacional, no exercício de sua competência exclusiva (CF, art. 49, V), sustar os dispositivos exorbitantes, preservando a legalidade, a separação dos Poderes e a segurança jurídica do ambiente regulatório e financeiro.

Sala das Comissões, 14 de novembro de 2025.

Gilson Marques
(NOVO-SC)



* C D 2 5 2 8 0 4 3 3 9 9 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Marcel van Hattem
NOVO/RS

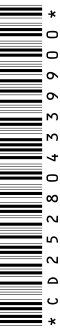
Adriana Ventura
(NOVO-SP)

Luiz Lima
(NOVO-RJ)

Ricardo Salles
(NOVO-SP)

Apresentação: 17/11/2025 17:15:45.953 - Mesa

PDL n.1012/2025



* CD 252804339900 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Infoleg - Autenticador

Projeto de Decreto Legislativo

Deputado(s)

- 1 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)
- 2 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 3 Dep. Luiz Lima (NOVO/RJ)
- 4 Dep. Ricardo Salles (NOVO/SP)
- 5 Dep. Marcel van Hattem (NOVO/RS)

Apresentação: 17/11/2025 17:15:45.953 - Mesa

PDL n.1012/2025

