

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 1.261, DE 2025

Dispõe sobre a autenticação multifator em transações no âmbito do arranjo de pagamentos Pix.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS RODRIGUES

Relator: Deputado DANIEL ALMEIDA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.261, de 2025, tem por objetivo impor às instituições participantes do arranjo de pagamentos Pix o dever de disponibilizar aos seus clientes a opção de habilitação de autenticação multifator, a se dar mediante uma autenticação baseada em dois ou mais fatores distintos para a efetivação de transações no âmbito do arranjo de pagamentos Pix.

No texto de justificação sustenta-se que “a autenticação multifator, amplamente utilizada em sistemas financeiros e tecnológicos, adiciona uma camada extra de proteção ao exigir pelo menos dois fatores distintos de autenticação”. Também se alega que “essa abordagem já é recomendada por instituições de segurança cibernética internacionais e se mostra eficaz na prevenção de acessos não autorizados”.

O projeto foi distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).



A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme preceituam o art. 24, inciso II, e o art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Não foram apresentadas emendas durante o prazo regimental aberto perante esta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 32, inciso V, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cabe a esta Comissão emitir parecer as proposições no tocante a “economia popular e repressão ao abuso do poder econômico” (alínea “a”); “relações de consumo e medidas de defesa do consumidor” (alínea “b”); e, por fim, quanto a “composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços” (alínea “c”).

Analisando sob essa ótica o PL nº 1.261, de 2025, entendo que, embora a intenção de aprimorar a segurança seja louvável, a medida proposta, ao invés de proteger, pode gerar complexidade, onerosidade e até mesmo uma falsa sensação de segurança para o consumidor.

O cerne de minha preocupação reside na interferência da proposição em prerrogativas regulatórias já estabelecidas. O Banco Central do Brasil, como autoridade monetária e regulador do sistema de pagamentos, detém a expertise técnica e a agilidade necessárias para normatizar as medidas de segurança do Pix, adaptando-as rapidamente à evolução das ameaças e tecnologias. A fixação de detalhes operacionais via lei pode engessar essa capacidade regulatória, privando os consumidores de um ambiente mais dinâmico e eficaz no combate às fraudes.

Ademais, a essência do Pix, que o tornou um sucesso de inclusão financeira e conveniência, reside em sua instantaneidade e facilidade de uso. Embora o PL afirme que a autenticação multifator seria opcional, a sua



imposição legal às instituições, com a complexidade de configurações detalhadas como "valores mínimos", "períodos do dia" e "categorias de beneficiários", pode transformar uma experiência simples em um processo burocrático e confuso. Isso pode afastar consumidores, especialmente aqueles com menor letramento digital, como idosos e populações de baixa renda, contradizendo os princípios de acessibilidade do Pix e gerando exclusão.

As adaptações técnicas e operacionais que seriam exigidas dos participantes do Pix para implementar tal nível de flexibilidade e detalhe na autenticação multifator representam um custo significativo. Historicamente, esses custos de conformidade regulatória são frequentemente repassados aos consumidores, seja na forma de taxas mais elevadas, seja pela redução na qualidade ou na gama de serviços oferecidos. Assim, em vez de um benefício, a medida pode se traduzir em um encargo financeiro ou em causa de deterioração da experiência de uso para o consumidor.

É crucial também destacar que grande parte das fraudes no Pix decorre de engenharia social, onde o consumidor é ludibriado a realizar transações, e não de falhas inerentes aos mecanismos de segurança tecnológica. A adoção de uma autenticação multifator obrigatória por lei, sem abordar adequadamente o aspecto comportamental da fraude, pode inadvertidamente criar uma falsa sensação de segurança, levando os consumidores a baixarem a guarda diante de golpes sofisticados, tornando-os ainda mais vulneráveis.

O Banco Central já tem implementado e aprimorado uma série de medidas de segurança, como limites noturnos, bloqueio cautelar e mecanismos de educação. Essa abordagem regulatória, flexível e baseada em dados, permite um combate à fraude mais eficiente e abrangente, sem comprometer a usabilidade e a inclusão. Duplicar ou sobrepor essa regulação com uma lei específica pode gerar descoordenação e ineficácia, prejudicando a proteção contínua dos consumidores.

Em suma, embora a intenção de proteger o consumidor seja primordial, este Projeto de Lei, ao estabelecer aspectos operacionais de



segurança que caberiam à regulação do Banco Central, corre o risco de introduzir complexidades que dificultariam a experiência do usuário, elevariam os custos de operação (que muito provavelmente seriam repassados aos consumidores), e não necessariamente combatem o principal vetor de fraudes, que é a engenharia social. A intervenção legislativa nessa esfera pode, portanto, ser contraproducente, afastando-se do objetivo de defesa do consumidor.

Por essas razões, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.261, de 2025.

Sala da Comissão, em 25 de Março de 2025.

Deputado DANIEL ALMEIDA
Relator

2025-21389

