

Parecer 982/2025-BCB/PGBC

Parecer que examina consulta jurídica sobre o Projeto de Lei (PL) 4.501, de 2024, de autoria do Deputado Eros Biondini, que propõe a formação de uma Reserva Estratégica Soberana de *Bitcoins* pelo governo federal.

Guilherme Centenaro Hellwig

Procurador do Banco Central

Igor Arruda Aragão

Procurador-Chefe do Banco Central

Nelson Alves de Aguiar Júnior

Subprocurador-Geral do Banco Central

Lucas Alves Freire

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

PARECER JURÍDICO 982/2025-BCB/PGBC
PE 283890

Brasília (DF), 25 de agosto de 2025.

Ementa: Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (CC2PG). Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução (PRPIM). Assessoria para Assuntos Parlamentares e Federativos (Aspar). Projeto de Lei (PL) nº 4.501, de 2024, de autoria do Deputado Eros Biondini, que propõe a formação de uma Reserva Estratégica Soberana de Bitcoins pelo Governo Federal. Exame da constitucionalidade material e formal da proposta. Existência de óbices constitucionais e legais à aprovação da proposição legislativa. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso.

Senhor Procurador-Chefe,

ASSUNTO

A Assessoria para Assuntos Parlamentares e Federativos (Aspar) encaminhou à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), para exame sob a perspectiva jurídica, o Projeto de Lei (PL) nº 4.501/2024 (doc. 1), de autoria do Deputado Eros Biondini (PL/MG), que dispõe sobre a formação de uma “Reserva Estratégica Soberana de Bitcoins” pelo Governo Federal e dá outras providências.

2. O PL nº 4.501/2024 tramita sob o regime ordinário e se encontra, atualmente, na Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE) da Câmara dos Deputados, com a designação do Deputado Luiz Gastão (PSD/CE) como relator.

3. No âmbito do Banco Central do Brasil (BCB), a proposição legislativa foi examinada pelo Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris), que exarou a Nota Técnica 571/2025-BCB/DERIS (doc. 4). Nela se concluiu, em síntese, que criptomoedas como o Bitcoin, além de não serem reconhecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como ativo de reserva internacional, não são uma classe de ativo aderente ao perfil de risco conservador típico de bancos centrais, por não atenderem aos critérios de segurança e liquidez.

4. É o relatório. Passa-se à apreciação da matéria.

APRECIÇÃO

5. Registro, inicialmente, que o PL nº 4.501, de 2024, aponta, no seu art. 1º, como objetivos para a instituição de uma “Reserva Estratégica Soberana de Bitcoins” (RESBit) a “proteção das reservas internacionais contra flutuações cambiais e riscos geopolíticos” e a “garantia de lastro para a emissão da moeda digital brasileira”.

6. A indicação desses objetivos, inequivocamente vinculados à execução das políticas monetária e cambial, torna claro que a proposição legislativa pretende alterar a disciplina normativa de temas estratégicos e intrinsecamente relacionados às precípuas missões do BCB.

7. Atualmente, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, recepcionada pelo ordenamento constitucional vigente como lei complementar¹, atribui ao Conselho Monetário Nacional (CMN), no seu art. 4º, inciso V, a competência para, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República, “fixar as diretrizes e normas da política cambial”. O mesmo diploma, no seu art. 10, inciso VIII, confere ao BCB “competência privativa” para ser o “depositário das reservas internacionais brasileiras”, autorizando-o igualmente, no seu art. 11, inciso III, a atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, “podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos Direitos Especiais de Saque”.

8. Ao instituir um novo tipo de reserva – inexistente no regime previsto pela Lei nº 4.595, de 1964 – com finalidades típicas de política cambial (a “proteção contra flutuações cambiais e riscos geopolíticos”) e ao atribuir a gestão desse novo tipo de reserva – que detém características marcadamente distintas das atuais – **a um esforço conjunto do BCB com o Ministério da Fazenda**, o PL nº 4.501, de 2024, procura, por meio de lei ordinária, inovar radicalmente no tratamento legislativo de matéria, afetando a autonomia da Autoridade Monetária para cuidar de assunto que se encontra, atualmente, sob sua competência privativa.

9. Vale lembrar, nesse sentido, que a Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, ao dispor sobre o BCB, atribuiu-lhe “natureza especial” marcada pela “autonomia técnica e operacional”², o que é claramente incompatível com a gestão compartilhada da nova reserva criada pelo PL nº 4.501, de 2024, a qual, segundo a proposição legislativa, deverá ser feita pelo BCB de forma conjunta com o Ministério da Fazenda. Assim, sob o aspecto da constitucionalidade formal, entende-se inadequado que a proposta seja veiculada por meio de lei ordinária, por se encontrar em clara contradição com os ditames do estatuto complementar que atribui autonomia técnica e operacional a esta Autarquia.

10. Além da gestão conjunta da RESBit, o PL nº 4.501, de 2024, também atribui novas funções e obrigações ao BCB e ao Ministério da Fazenda, como a custódia de ativos digitais, o estabelecimento e manutenção de infraestrutura específica, o desenvolvimento de tecnologias, a realização de simulações, a atualização de protocolos de segurança e, inclusive, a coordenação de programas de capacitação de servidores em parceria com o Ministério da Educação.

11. Ocorre que o art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição³ estabelece que é de iniciativa privativa do Presidente da República a proposição de leis que criem funções na administração direta e autárquica,

1 Confira-se, nesse sentido, STF, ADI 2591, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07-06-2006, DJ 29-09-2006.

2 Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.

3 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

bem como aquelas que organizem a estrutura administrativa dos órgãos do Poder Executivo. Embora parlamentares possam propor leis relacionadas à administração pública, essas não podem interferir diretamente na estrutura dos órgãos do Executivo nem nas atribuições específicas de ministérios ou entidades autárquicas. Apenas projetos que estabelecem diretrizes ou objetivos de políticas públicas, sem impor obrigações diretas ao Executivo, são admitidos e considerados constitucionais. Essa regra, segundo o STF, encontra fundamento direto na separação de poderes, que garante ao Executivo a prerrogativa de “controlar a estrutura e o funcionamento básico da administração”, consoante o juízo de conveniência e oportunidade que informam os custos dessa organização⁴.

12. Assim, também nesse aspecto a proposição legislativa incorre, salvo melhor juízo, em vício de inconstitucionalidade formal, por afronta à iniciativa legislativa privativa do Presidente da República.

13. O PL nº 4.501, de 2024, apresenta igualmente óbices de ordem material, ou seja, relacionadas ao seu conteúdo. Isso porque a proposição legislativa contrapõe-se ao entendimento prevalecente, tanto no Direito Monetário Internacional quanto no Nacional, sobre o uso que os bancos centrais devem fazer das reservas internacionais.

14. De acordo com a Sexta Edição do Manual do FMI sobre Balanço de Pagamentos e Posições de Investimento Internacional (BPM6), reservas internacionais (*reserve assets*) são “*ativos externos prontamente disponíveis às autoridades monetárias e por ela controlados para serem empregados na correção de desequilíbrios no balanço de pagamento e em intervenções nos mercados de câmbio para ajustes na taxa de câmbio ou, ainda, em ações com propósitos relacionados (como a manutenção na confiança da moeda e da economia, servindo como base para empréstimos externos)*”⁵.

15. Na definição adotada pelo FMI, que conta com o respaldo do Direito Monetário Internacional⁶, as reservas internacionais são dotadas de características próprias que as definem e condicionam seu uso – como a pronta disponibilidade, o controle pelas autoridades monetárias e a vinculação a objetivos específicos –, as quais não podem ser facilmente associadas a uma reserva de Bitcoins como a que o PL nº 4.501, de 2024, pretende criar.

16. Segundo a literatura especializada, os criptoativos atualmente não apresentam características suficientemente alinhadas com as principais motivações dos bancos centrais para manter reservas internacionais, mesmo em alocações pequenas. Conforme destacado em publicação sobre o tema do Banco Mundial, criptoativos são ilíquidos e caros para negociar; seu valor é altamente volátil; e oferecem benefícios limitados de diversificação em comparação com outros ativos, já que sua correlação com ativos de risco é muito elevada. Além disso, ainda não demonstraram valorização durante períodos de estresse nos mercados financeiros, o que os torna impraticáveis como forma de proteção para crises. O comércio internacional e os fluxos de capitais, por outro lado, são geralmente denominados em dólares americanos e euros, tornando, assim, os criptoativos inadequados para políticas cambiais ou para o pagamento de obrigações da dívida externa. Todos

4 Nesse sentido, STF, ADI 3428, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-04-2023 PUBLIC 24-04-2023.

5 Tradução minha do original em inglês. O texto do BPM6 pode ser acessado em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/bopman6.htm>. O conceito de ativo de reserva também é explorado na seguinte publicação do FMI: “Clarifying the Concept of Reserve Assets and Reserve Currency”, disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2015/pdf/15-14.pdf>

6 Confira-se, nesse sentido, BABAN, Roy C. “International Reserves – Legal Aspects of Concept and Usage at the IMF”. In: Current Developments in Monetary and Financial Law, Washington: IMF, 2005, vol. 3, cap. 14, pp. 229-237.

esses fatores indicam que os criptoativos não são, atualmente, veículos de investimento adequados para que os bancos centrais alcancem qualquer um de seus objetivos de gestão de reservas⁷.

17. Ademais, no plano do direito interno brasileiro, cumpre observar que o BCB, por ser mero depositário das reservas internacionais, não possui liberdade absoluta para dispor delas. Ao contrário, está juridicamente vinculado a deveres de conservação e a finalidades específicas que orientam seu uso, como a correção de desequilíbrios no balanço de pagamentos e a estabilização do mercado cambial.

18. Há, nesse sentido, precedentes da PGBC, como o Parecer Jurídico 16/2016-BCB/PGBC⁸, que interpretam o art. 10, inciso VIII, da Lei nº 4.595, de 1964, à luz do art. 629 do Código Civil, estabelecendo que, ao exigir do depositário o mesmo cuidado e diligência que teria com bens próprios, a norma impõe ao BCB o dever de investir as reservas internacionais com máxima eficiência e cautela, de modo a preservar – ou mesmo majorar – seu valor. Na qualidade de depositária das reservas internacionais brasileiras, a Autarquia tem o dever-poder de resguardar os ativos depositados e de permitir que frutifiquem, “*mediante a adoção de política de investimento segura e focada na mitigação dos riscos envolvidos*”⁹.

19. Conforme acima já se mencionou, criptoativos como o Bitcoin não atendem atualmente aos critérios de elegibilidade para inclusão nos portfólios de reservas de bancos centrais, sendo incompatíveis com os objetivos tradicionais de segurança, liquidez e retorno. Sua elevada volatilidade compromete a previsibilidade e a estabilidade exigidas de ativos utilizados como reserva de valor. Além disso, os criptoativos ainda operam em um ambiente jurídico e normativo marcado por incertezas e ausência de padronização internacional.

20. Finalmente, o PL nº 4.501, de 2024, incorre em premissa fática equivocada ao pressupor a necessidade de constituição de uma reserva de Bitcoins para “*garantir lastro para a emissão da moeda digital brasileira*”. A iniciativa de criação de uma moeda digital de banco central (CBDC) no Brasil ainda se encontra em fase experimental, sem decisão definitiva do BCB quanto às suas características ou mesmo à sua efetiva emissão. O projeto-piloto tem como objetivo testar a viabilidade tecnológica e avaliar os potenciais benefícios da adoção de uma moeda digital¹⁰. A proposição legislativa ora examinada adota, assim, em relação a este ponto, uma fundamentação normativa precária, baseada em conjecturas e não em decisões consolidadas da autoridade monetária.

7 FEYEN, Erik; KLINGEBIEL, Daniela; RUIZ, Marco. *Can Crypto-Assets Play a Role in Foreign Reserve Portfolios? Not Today, and Likely Not in the Near Future*. Banco Mundial, Equitable Growth, Finance and Institutions Insight, 2024. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099553102232444409/pdf/IDU1c16366af73fa148931a28b189e8eca412f3.pdf>

8 Elaborado em 14 de janeiro de 2016 pelo Procurador Lucas Alves Freire, com despachos do Procurador-Chefe Substituto Filogônio Moreira Júnior, da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira, do Procurador-Geral Adjunto Cristiano de Oliveira Lopes Cozer e do Procurador-Geral Isaac Sidney Menezes Ferreira.

9 Nessa linha está o Parecer Jurídico 802/2019-BCB/PGBC, de 11 de novembro de 2019, elaborado pela Subprocuradora-Geral, Substituta, Juliana Bortolini Bolzani, com despachos do Procurador-Geral Adjunto Marcel Mascarenhas dos Santos e do Procurador-Geral Cristiano Cozer.

10 De acordo com o art. 3º do Regulamento do Projeto-Piloto da Plataforma do Drex (Anexo II à Resolução BCB nº 315, de 27 de abril de 2023), o Piloto RD tem por objetivo “*validar o uso de uma solução de Tecnologia de Registro Distribuído (DLT), na plataforma Hyperledger Besu, avaliando a programabilidade com ativos financeiros e a capacidade de observância aos requisitos legais e regulatórios, principalmente em relação à privacidade das informações de indivíduos e demais envolvidos nas transações na plataforma do Real Digital, bem como sua viabilidade tecnológica*”. No Voto 31/2023-BCB, de 14 de fevereiro de 2023, por outro lado, a Diretoria do BCB deixa claro que as diretrizes propostas para o desenvolvimento do Drex serão reavaliadas à medida que a iniciativa e as discussões com as partes interessadas evoluam (item 15).

CONCLUSÃO

21. Diante de todo o exposto, conclui-se ser juridicamente recomendável que o BCB se oponha à aprovação do PL nº 4.501, de 2024, em razão da existência dos problemas acima apontados na proposição legislativa.

22. Por fim, em observância à Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018, do Procurador-Geral do Banco Central, registra-se que a presente manifestação jurídica não está sujeita a restrição de acesso ou a sigilo legal.

À sua consideração.

(Documento assinado digitalmente)

GUILHERME CENTENARO HELLWIG

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução (PRPIM)

OAB/RS 47.267

(Seguem despachos.)

De acordo.

Ao Subprocurador-Geral titular da Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (CC2PG).

(Documento assinado digitalmente)

IGOR ARRUDA ARAGÃO

Procurador-Chefe do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução (PRPIM)

OAB/DF 83.508

Aprovo.

Ao Procurador-Geral Adjunto titular do Departamento de Consultoria-Legal e Representação Extrajudicial (DPG-1).

(Documento assinado digitalmente)

NELSON ALVES DE AGUIAR JÚNIOR

Subprocurador-Geral do Banco Central

Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal (CC2PG)

OAB/DF 15.946

De acordo com o bem elaborado parecer.

À Assessoria para Assuntos Parlamentares e Federativos (Aspar), em devolução, dispensando-se a aprovação da manifestação pelo Procurador-Geral, à vista do disposto no § 1º do art. 9º da Ordem de Serviço nº 4.747, de 19 de abril de 2012, com a redação dada pela Ordem de Serviço nº 4.952, de 8 de setembro de 2015^{II}.

LUCAS ALVES FREIRE

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Departamento de Consultoria Legal e Representação Extrajudicial (DPG-1)

OAB/MG 102.089

^{II} “Art. 9º (...) § 1º Os pronunciamentos jurídicos emitidos no exame de proposições legislativas deverão ser submetidos ao Procurador-Geral, ressalvados os casos sobre os quais já exista precedente e os de menor repercussão ou relevância para a atuação finalística do Banco Central, que poderão ser despachados diretamente pelo Procurador-Geral Adjunto ou pelo Subprocurador-Geral responsável pela supervisão da matéria.”