



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB

COMISSÃO DE DIREITO DIGITAL

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 2018

Exm^a Sr^a Dr^a **RITA DE CÁSSIA S. CORTEZ**

MD. Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros - **IAB**

Assunto: Indicação nº 003/2018. Projeto de Lei ("PL") nº 2.303/2015, de autoria do Deputado Federal Áureo Lídio, do Solidariedade ("SD"). Moedas virtuais ("Bitcoins") e programas de milhagens aéreas. Regulamentação e supervisão pelo Banco Central do Brasil ("BACEN"). Submissão do parecer ao Plenário em 05/12/2018. Pedido de vista desdobrado em "vista coletiva". Manifestação de comissão temática. Direito Digital. Voto vista.

Eminente Presidente,

Na sessão plenária de 05/12/2018, iniciou-se a deliberação sobre o parecer referente à Indicação em epígrafe que, apesar de ter sido levado à discussão através da Comissão de Direito Financeiro e Tributário, seu objeto guarda manifesta correlação e abrangência com a atuação e os estudos da Comissão de Direito Digital, recentemente criada e instalada no âmbito do IAB.

Daí que, aproveitando a "vista coletiva" em que se desdobrou o pedido de vista formulado pelo preclaro membro e Diretor da Biblioteca desta Casa, Dr. Carlos Jorge Sampaio, necessária a presente manifestação, não só para fins de registro nos anais, mas, também e principalmente, como forma de prestigiar o parecer em comento sob o viés do princípio da especialidade que justifica a existência das diversas comissões temáticas do Instituto.

E, além disso, em homenagem aos princípios da economia e celeridade, fica dispensada uma eventual "vista sucessiva" de modo a que se conclua a deliberação o mais rápido possível e o parecer, caso aprovado, seja remetido com urgência à Câmara dos Deputados, considerando que o tema é de vanguarda, está bastante em voga e, tendo em vista que o PL data de 2015, pode ser colocado em votação por aquela Casa de Leis já no início da próxima legislatura que se inicia em fevereiro de 2019.

O presente voto vista é fruto do trabalho de todos os membros da Comissão de Direito Digital que o subscrevem ao final, a partir de uma minuta originalmente elaborada pelo Consócio André L. M. Marques, designado como Relator por esta subscritora, que a submeteu aos demais membros e que a aprovaram à unanimidade.

Atenciosamente,

FERNANDA MAIBON SAUER

Presidente da Comissão de Direito Digital



VOTO VISTA

Ementa: Indicação nº 003/2018. Projeto de Lei (“PL”) nº 2.303/2015, de autoria do Deputado Federal Áureo Lídio, do Solidariedade (“SD”). Moedas virtuais (“Bitcoins”) e programas de milhagens aéreas. Regulamentação e supervisão pelo Banco Central do Brasil (“BACEN”). Submissão do parecer ao Plenário em 05/12/2018. Pedido de vista desdobrado em “vista coletiva”. Manifestação de comissão temática. Direito Digital. Voto vista. Ressalva quanto à competência do BACEN em relação aos programas de milhagens. Programa vinculado à atividade setorial da aviação e às companhias aéreas. Aparente competência da Agência Nacional de Aviação Civil (“ANAC”). Aprovação do parecer.

I. INTRODUÇÃO: Um novo tempo.

O ano era 1991. O Brasil estava economicamente fechado para o mundo desenvolvido. Como a importação era praticamente proibida e o comércio internacional só se dá em duas mãos, inexistia a exportação de bens industrializados.

A Constituição de 1988 completava 3 (três) anos e poucos dias de sua promulgação e ainda não fazia 2 (dois) anos que o Brasil havia eleito democraticamente, por voto direto e em eleições gerais, seu primeiro Presidente da República após um longo período marcado pela intervenção militar não só na política, mas em quase todos os setores produtivos da economia nacional através das suas inúmeras empresas estatais em todos os níveis federativos, cuidando do abastecimento de alimentos, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, extração de minério de ferro, fabricação de aviões e até de computadores pessoais e para a indústria, etc.

As montadoras de veículos estavam impedidas de utilizar máquinas computadorizadas e de importar peças informatizadas para sua produção, sendo que era essa tecnologia que dava o grande diferencial da produção internacional. Mas aí adveio a abertura do país às importações de produtos industrializados, quando ficou celebrizada a frase dita pelo mandatário maior à época de que *“Nossos carros são verdadeiras carroças!”*, deixando datado aquele tempo na história. A partir dali, tudo mudou...

Foi em 1991 que a liberação do comércio exterior abriu os olhos dos brasileiros para a tecnologia. Permanecia um obstáculo: a Lei que, a pretexto de proteger e estimular o desenvolvimento da indústria da informática, proibia a importação de equipamentos. Só com a entrada em vigor da Lei nº 8.248, em 23 de outubro de 1991 – data que recentemente completou 27 (vinte e sete) anos da sua ocorrência – os preços relativos dos veículos começaram a cair e a exportação aumentou os volumes de produção.

Conhecemos a expansão das telecomunicações e testemunhamos o ingresso no nosso cotidiano de um pequeno aparelho (na época, nem tão pequeno assim...) o qual hoje, sem ele, não concebemos sequer nossa existência: o telefone celular e suas diversas multifuncionalidades que não param de aumentar.



De lá pra cá, foram inúmeras as novidades e inovações tecnológicas sobre as quais ficaríamos aqui por dias relatando as melhorias que causaram em nossas vidas, desde os já extintos FAX e “compact discs” (ou “CDs”), até os automóveis japoneses de última geração impulsionados por motores híbridos, passando pela maior revolução que a humanidade já viu não só na sua era digital, mas desde que o mundo é mundo: a internet!

Ainda que a legislação brasileira de informática (leia-se, sobre “hardware”) nesse período não tenha evoluído na mesma velocidade – a bem da verdade, tivemos algumas poucas modificações na Lei nº 8.248/91 de lá pra cá¹ –, entretanto, a produção legislativa nesse campo só se apresentou como significativa e até pode-se dizer de vanguarda mundial mais recentemente, com a edição do “Marco Civil da Internet” em 2014 (Lei nº 12.965, de 23 de abril daquele ano) e com a novel “Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD” (Lei nº 13.709, de 14 de agosto do corrente ano de 2018).

Todavia, mesmo que tais Leis tenham se direcionado a regular no país o uso da rede mundial de computadores e o seu conteúdo, escaparam ao seu exame as questões das moedas virtuais (“Bitcoins”) e os programas de milhagens aéreas, que, dos demais temas em tramitação no Congresso relacionados à internet, nos dias atuais constituem, sem dúvida, as mais tormentosas, porque são as mais afetas ao cotidiano da população cada vez mais dependente das relações comerciais e empresariais praticadas via internet, essa grande infraestrutura onde volumes gigantescos de dados e informações são produzidos e distribuídos a cada segundo das nossas vidas.

II. UM PARADOXO ATUAL: vanguarda na internet e defasagem na regulação das relações monetárias decorrentes das trocas comerciais, empresariais e industriais nela praticadas. Necessidade de segurança tecnológica, mas, fundamentalmente, jurídica.

De nada adianta o Brasil ser ultramoderno na legislação de internet e defasado no quesito “segurança jurídica” das suas relações, precisando ser estancado esse descompasso entre normatizações de tecnologias do mesmo setor para colocá-las todas emparelhadas simultaneamente na mesma página de modernidade, e estamos diante de uma boa oportunidade para que isso aconteça.

O PL apresentado pelo Exm^o Sr. Deputado Federal Áureo Lídio é oportuno sobremaneira, pois que a sua iniciativa de regulação é extremamente salutar a garantir a segurança que tais tipos de transações demandam, não só de natureza tecnológica, mas, principalmente do ponto de vista jurídico, tal como muito bem lançado no parecer às fls. 17, que ora se pede vênua para transcrever e ratificar:

O seu uso tem se intensificado e se disseminado cada vez mais rápido porque são fáceis de usar, têm custo baixo de operação e possuem mecanismos de validação que aumentam a segurança das operações.

Ocorre que, a questão não se encerra nas chamadas criptomoedas. Na verdade, a aplicação é muito mais ampla e diversificada. Há um universo bastante variado, as quais possuem aplicações diversas. Essas moedas virtuais podem ser usadas como meios de pagamento ou reserva de valor ou podem conferir direitos diversos, como direito de participação, remuneração, podem conter orientações ou ainda servir como meio de prova

¹ Leis nºs 10.176, de 11/01/2001; 11.077, de 30/12/2004; 13.023, de 08/08/2014; e 13.674, de 11/06/2018.



As criptomoedas são uma disruptura no mercado mundial, cujas consequências e aplicações não temos condição de medir em sua totalidade, visto que se trata de algo extremamente novo. Apesar disso, é necessária uma regulação, no intuito de dar segurança jurídica aos operadores e às operações. Contudo, não é factível querer proibir ou criminalizar a circulação em território brasileiro de ativos criptográficos de pagamento.

E, mais adiante, às fls. 19, reforça a pertinência e a constitucionalidade do PL em razão da abrangência das negociações com criptomoedas e assemelhadas, tal como os pontos/créditos dos programas de milhagens, que passaram a agregar em si um valor antes jamais pensado sem que tal regulação represente intervenção do Estado neste setor da economia. Não é isso. Vejamos:

É inexorável a necessidade da intervenção do Estado quando tais moedas virtuais são empregadas como meio de pagamento, haja vista que: expõem a risco a poupança popular; interferem no mercado de crédito; interferem nos instrumentos de política monetária; e podem produzir risco sistêmico, sobretudo ao Sistema Financeiro Nacional.

A justificação da propositura mostra o quanto o legislador brasileiro está antenado à necessidade de modernização da legislação sobre o tema e outras políticas setoriais em vigor para adequar o Brasil à uma nova realidade mundial das transações com criptomoedas em geral, fazendo importante reconhecimento que o volume destes negócios supera a de quantidade das moedas tradicionais em circulação, o que reforça a necessidade de regulação por um órgão do Estado:

O Relatório do BCE também possui um box específico (box 1) para os programas de milhagem. O efeito de tais programas, enquanto uma "moeda paralela", não pode ser subestimado. O Relatório cita matéria do "The Economist" de 2005 que mostra que tais programas, já naquela época, atingiam valores significativos, inclusive ultrapassando a quantidade de dólares em circulação. O Relatório inclui os programas de milhagem como um tipo específico de "moeda virtual".

Em certa medida acreditamos que tanto o Banco Central como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e os órgãos do consumidor já tem competência para fiscalizar e regular moedas virtuais. No entanto, entendemos que as legislações que conferem tais atribuições podem ser mais transparentes em relação a tais atribuições, o que evita desnecessários questionamentos judiciais.

De se louvar o proponente do PL e seu conteúdo, pois o Brasil, que está entre as 20 (vinte) principais economias do mundo, precisa avançar mais e se tornar um verdadeiro "player" deste setor, não um mero figurante, nem se manter no papel de mero expectador e acabar se subjugando aos demais países que atuam no comércio internacional.

Apenas e somente com a adoção destas verdadeiras diretrizes contidas no PL e tal como dito na justificativa do PL 2.303/2015 é conseguiremos posicionar o Brasil em um nível aceitável de segurança tanto tecnológica quanto jurídica nas transações envolvendo moedas virtuais, sendo da aprovação do referido texto legal com a sua conversão em Lei uma verdadeira "janela de oportunidade" para tanto.

Isto porque, já estamos adentrando na era da "inteligência artificial", em que robôs vêm auxiliando – às vezes, substituindo – humanos nas tarefas do dia a dia em que a dinâmica da indústria e do



comércio mundial é outra: em pouco tempo, até mesmo as atuais moedas tradicionais utilizadas em tais negociações serão totalmente substituídas pelos “bitcoins”, com estes lastreados por uma capilarizada rede de “blockchains”², que irão sempre precisar de um aparato de “hardware” cada vez mais poderoso e avançado o suficiente para rodarem todas estas transações de maneira rápida, segura e eficiente.

E onde o Brasil vai ficar nesse cenário caso não avance na regulação destes mercados e suas transações? Vai ficar atrasado e fora do comércio mundial, não só na área de Tecnologia da Informação (“TI”), mas, também, em outras também cujo capital intensivo não vai mais tolerar as amarras exageradas ao conservadorismo das moedas tradicionais e seus respectivos lastros cujo armazenamento e operacionalização são ineficientes.

Não por outra razão que recentemente a Receita Federal do Brasil, em 19/11/2018, editou a Portaria nº 1.788, que trata de disponibilização de dados no âmbito da administração pública federal envolvendo a tecnologia “blockchain”. Veja-se:



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO



Publicado em 21/11/2018 | Edição: 223 | Seção: 1 | Página: 55
Orgão: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal do Brasil

PORTARIA Nº 1.788, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2018

Altera a Portaria RFB nº 1.639, de 22 de novembro de 2016, que estabelece procedimentos para disponibilização de dados de que trata o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016.

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso da atribuição que lhe confere o inciso III do art. 327 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF nº 430, de 9 de outubro de 2017, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, e na Portaria RFB nº 1.384, de 9 de setembro de 2016, resolve:

Art. 1º A Portaria RFB nº 1.639, de 22 de novembro de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 6º

§ 3º Fica autorizada a disponibilização de dados por meio de fornecimento de réplicas, parciais ou totais, até 31 de julho de 2019, período em que o órgão ou entidade solicitante deverá adotar o mecanismo de compartilhamento de dados por meio de rede permissionada Blockchain ou outro autorizado pela Cotec 1 (NR).

Art. 2º Fica revogado o § 2º do art. 6º da Portaria RFB nº 1.639, de 22 de novembro de 2016.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

JORGE ANTONIO DEHER RACHID

Percebe-se a partir da edição de tais atos normativos o quanto é atual a preocupação com as criptomoedas e o desenvolvimento de mecanismos seguros e eficientes para realizar o

² “**Blockchain**” (também conhecido como “o protocolo da confiança”) é uma tecnologia de registro distribuído que visa a descentralização como medida de segurança. São bases de registros e dados distribuídos e compartilhados que têm a função de criar um índice global para todas as transações que ocorrem em um determinado mercado. Funciona como um livro-razão, só que de forma pública, compartilhada e universal, que cria consenso e confiança na comunicação direta entre duas partes, ou seja, sem o intermédio de terceiros. Está constantemente crescendo à medida que novos blocos completos são adicionados a ela por um novo conjunto de registros. Os blocos são adicionados à “blockchain” de modo linear e cronológico. Cada nó – qualquer computador que conectado à essa rede tem a tarefa de validar e repassar transações – obtém uma cópia da “blockchain” após o ingresso na rede. A “blockchain” possui informação completa sobre endereços e saldos diretamente do bloco gênese até o bloco mais recentemente concluído.

A “blockchain” é vista como a principal inovação tecnológica do “bitcoin” visto que é a prova de todas as transações na rede. Seu projeto original tem servido de inspiração para o surgimento de novas criptomoedas e de bancos de dados distribuídos. (fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Blockchain>)



compartilhamento dessa base de dados como um desafio constante de todos os operadores dessa nova linguagem, cujo objetivo, segundo a própria Receita Federal em sua página na internet, “busca balancear a rastreabilidade dos dados com a maior facilidade no acesso aos dados pelas entidades autorizadas”, uma vez que “A tecnologia blockchain, que tem como principal característica disponibilizar um conjunto de dados, de maneira distribuída, imutável, e com claro rastreamento de qual partícipe fez qual alteração nos dados, se mostra bastante interessante para ambiente onde a confiança é indispensável.”³

III. CONCLUSÃO:

O futuro chegou e esta realidade precisa não só ser aceita, como também regulada diuturnamente pelos agentes estatais de modo a conferir a necessária segurança aos seus operadores.

Como dito em recente debate na Comissão de Direito Digital, nunca TI e Jurídico se aproximaram tanto, e o parecer oriundo da Comissão Permanente de Direito Tributário e Financeiro, como de hábito, confirma a necessidade de implantação de um modelo de Estado regulatório para a nova situação em exame.

Os termos e conceitos são novos, às vezes complexos e aparentemente só compreendidos por aqueles versados em engenharia da computação, mas, ao os estudarmos e analisarmos, percebemos que estamos, na verdade, diante uma nova linguagem que merece apenas um reaprendizado mais detido e célere, pois tais inovações são irreversíveis e já se alastram pelas nossas vidas sem nos darmos conta, a uma velocidade cada vez mais alta.

A supervisão das criptomoedas e dos programas de milhagens – que, a todas as vistas, são verdadeiras moedas virtuais – pelo BACEN tal como proposto pelo PL nº 2.303/2015, da autoria do Deputado Federal Áureo Lídio, é extremamente bem vinda e atenderá aos anseios por maior segurança dos usuários deste novo mecanismo de valor às trocas comerciais, empresariais e industriais, tanto do ponto de vista tecnológico, quanto jurídico e, nesta área, nos aspectos do Direito Tributário, Digital e Regulatório.

Aliás, quanto a este último, de frisar que sua incidência virá a se dar sem prejuízo de o Estado se valer de outros instrumentos já existentes e sem que isso represente sua intervenção na economia, como se colhe da sábia lição de ALEXANDRE SANTOS ARAGÃO, segundo o qual:

“Ademais, estes novos mecanismos de regulação não excluem os instrumentos da tradição liberal-burguesa de regulação que continuam a existir e com eles interagir. Note-se, inclusive, que muitas das novas características não passam de aperfeiçoamentos ou evoluções de antigas formas regulatórias. Da mesma maneira, as novas características regulatórias não estão isentas de intensas interpenetrações recíprocas, o que faz com que a sistematização a ser em seguida realizada não possa ser enfocada de maneira estanque.”⁴

O PL em exame é plenamente constitucional, conveniente, oportuno.

³ <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/novembro/receita-federal-publica-norma-sobre-compartilhamento-de-dados-utilizando-tecnologia-blockchain> (grifamos)

⁴ SANTOS ARAGÃO, Alexandre. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Forense, 2ª edição, Rio de Janeiro, 2006, p. 83.



Daí que, por todas as razões até aqui expendidas, **CONCLUI** este subscritor que o parecer sobre que se profere o presente Voto Vista é de ser louvado em sua forma e conteúdo, com sua aprovação pelo Plenário do IAB, e, assim o sendo, que a ele sejam aderidas as presentes razões e o **URGENTE** encaminhamento à Câmara dos Deputados, com as formalidades de praxe.

É o voto vista.

Rio de Janeiro, 26 de dezembro de 2018

Fernanda Maibon Sauer

Presidente da Comissão de Direito Digital

André L. M. Marques

1º. Vice Presidente da Comissão de Direito Digital
Relator

Adriana Brasil Guimarães

2ª Vice Presidente da Comissão de Direito Digital

Sydney Sanches

Membro da Comissão de Direito Digital

Bernardo Gicquel

Membro da Comissão de Direito Digital

Paula Alonso

Membro da Comissão de Direito Digital

Daniel Blume de Almeida

Membro da Comissão de Direito Digital

Gustavo Martins de Almeida

Membro da Comissão de Direito Digital

Alessandra Balestieri

Membro da Comissão de Direito Digital