

REGULAÇÃO DE CRIPTOMOEDAS PARA CONTER A LAVAGEM DE DINHEIRO

CRYPTOCURRENCY REGULATION TO CURB MONEY LAUNDERING

LUCIANA HSIAO TEBALDI DE QUEIROZ BARBOSA

Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / PUC-SP.
Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / PUC-SP
(2013). e-mail: luci.hsiao@gmail.com - Cv: <http://lattes.cnpq.br/8116574415619547>

MÁRCIO PUGLIESI

Livre Docente, Doutor e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo FADUSP; Bacharel e Licenciado em Filosofia pela Universidade de São Paulo; Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP; Pós Doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro IFCS – UFRJ; Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP; Professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP; Professor Visitante da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo EACH-USP; Primeiro Diretor do Departamento Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor – Ministério da Justiça; Ex-Auditor Fiscal (classe especial) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Membro da Ordem do Mérito Judiciário do Tribunal de Justiça do Amazonas e da Ordem do Mérito Judiciário do Superior Tribunal de Justiça Militar em grau de Alta Distinção. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5288-5961>.

RESUMO: A regulação de criptomoedas é ferramenta essencial para mitigar a lavagem de dinheiro, de forma que o surgimento das criptomoedas impôs normas específicas, propiciou a integração entre órgãos (Receita Federal, Banco Central e Comissão de Valores Mobiliários), além de uso de tecnologias de rastreamento de *blockchain*. No Brasil, avanços como a Lei nº 14.478/2022 representam passos importantes, entretanto, persistem lacunas de fiscalização e cooperação internacional. Esse artigo busca compreender os marcos legais de fiscalização de criptomoedas, sua evolução, as regras normativas de órgãos fiscalizadores e, especialmente, compreender os mecanismos de como é feita lavagem de dinheiro com uso das criptomoedas para que seja possível identificar riscos e lacunas ainda presentes da legislação pátria.

Objetivos: Esse artigo objetiva analisar a regulação de criptoativos e identificar os riscos associados ao pseudoanonimato e à descentralização, além de avaliar o arcabouço normativo brasileiro e identificar lacunas normativas restantes e divergências com as regras já em vigor.



Metodologia: Utiliza-se o método dedutivo, por meio de revisão bibliográfica e pesquisa aprofundada acerca das novas tecnologias e correntes de pensamento atuais.

Resultados: O Brasil avançou com normas que enquadram provedores de serviços virtuais a obrigações de *compliance* e reporte, mas a implementação e a fiscalização permanecem desiguais. Ademais, há falta de capacitação técnica de operadores do direito e necessidade de maior integração entre os órgãos fiscalizadores.

Contribuições: Esse artigo contribui para o debate acerca da necessidade de um Marco Normativo mais robusto acerca das criptomoedas e criptoeconomia, demonstrando que é necessário, ao operador do direito, manter-se sempre atualizado para lidar com os saltos tecnológicos e suas regulações.

Palavras-Chave: Criptomoedas; lavagem de dinheiro; regulação.

ABSTRACT: Cryptocurrency regulation is an essential tool for mitigating money laundering, and as such has established specific standards, fostered coordination among agencies (the Federal Revenue Service, the Central Bank, and the Securities and Exchange Commission), and promoted the use of blockchain tracking technologies. In Brazil, advances such as Law No. 14,478/2022 represent important steps, but gaps in oversight and international cooperation persist. This article seeks to understand the legal frameworks for cryptocurrency oversight, their evolution, the regulatory rules of supervisory agencies, and, in particular, to understand how money laundering is carried out using cryptocurrencies so that risks and gaps still present in domestic legislation can be identified.

Objectives: This article aims to analyze the regulation of cryptoassets and identify the risks associated with pseudo-anonymity and decentralization, as well as to evaluate the Brazilian regulatory framework and identify remaining regulatory gaps and discrepancies with existing rules.

Methodology: The deductive method is employed, through a literature review and in-depth research on new technologies and current schools of thought.

Results: Brazil has introduced regulations that subject virtual service providers to compliance and reporting obligations, but implementation and enforcement remain inconsistent. Furthermore, there is a lack of technical expertise among legal practitioners and a need for greater coordination among regulatory agencies.

Contributions: This article contributes to the debate regarding the need for a more robust regulatory framework for cryptocurrencies and the cryptoeconomy, demonstrating that legal practitioners must stay constantly updated to address technological advancements and their associated regulations.

Keywords: Cryptocurrencies; money laundering; regulation.

1 INTRODUÇÃO

No descobrimento do Brasil, a mercadoria era usada como dinheiro, através da prática do escambo entre indígenas e europeus. Pau-brasil, algodão, açúcar, fumo, dentre outros, continuaram a ser utilizados como moeda mesmo depois da circulação de metais. As moedas começaram a circular trazidas por portugueses e piratas e, após 1580, as moedas de prata espanholas também eram encontradas no território. Durante a invasão holandesa, o Brasil teve a sua primeira moeda, em sendo a cunhagem realizada em território nacional. O dinheiro passa a ser fabricado país em 1694, com a criação da primeira Casa da Moeda. Como o Brasil tinha elevada produção de ouro, as suas moedas (dobrões) eram pesadas, com cerca de 50 gramas. (BRASIL, 2004).

A moeda foi, assim, se transformando e evoluindo, até chegar nas células, mas sua produção era e continua sendo prerrogativa estatal, com monopólio natural. Nesse aspecto, o debate entre as criptomoedas perpassa a noção de que seus proprietários não estão sujeitos a intempéries políticas e manipulações econômicas. Se há impressão de dinheiro, há que se mencionar a inflação; há também as formas alterações de juros conforme peremptória do COPOM e Banco Central, entre outras formas de intervenção estatais, no espectro da economia com objetivos e meios que estão fora do alcance populacional. Dessa forma, a chegada da tecnologia trouxe grande impacto para a forma de se pensar o dinheiro e as trocas financeiras.

A quarta revolução industrial, a tecnológica, trouxe uma grande quebra paradigmática, tanto para a economia, para a indústria, para a sociedade e, em última instância, as relações em geral. É notório o impacto financeiro mundial é notório, principalmente depois da crise de 2008. Há uma alteração na velocidade e na interconexão, aumentando com as novas e complexas tecnologias aparecendo dia após dia. Além disso, é muito mais ampla e profunda do que as revoluções anteriores, na medida em que transforma todas as relações humanas (sociais, financeiras, de trabalho, etc.), de forma que altera também o Homem (*homo sapiens*), quem ele é, essencialmente. O impacto sistêmico traz mudanças em países, empresas, indústrias, revolucionando a humanidade como um todo. (SCHAWAB, 2016, pp. 16-17)

A sociedade e suas instituições, dessa forma, empenham cada vez mais esforços na tentativa de acompanhar e regulamentar tantas inovações. Ao aderir à tecnologia, as instituições ainda precisam manter seus princípios e bases, como a



impressoalidade, moralidade, publicidade, eficiência. A transparência, o interesse público e a segurança jurídica também são bases importantes para a administração pública. Destarte, a aderência anda de mãos dadas com a regulação e a calibragem da tecnologia para que se trabalhe dentro dos preceitos estabelecidos em lei.

Para tanto, antes de adentrarmos mais especificamente nas leis, é importante compreender as criptomoedas e seu funcionamento.

2 CRIPTOMOEDAS

É importante lembrar que antes do grande salto de moeda em papel para moeda virtual, houve o advento da moeda eletrônica, com o uso de cartão de crédito e de transferências eletrônicas (Transferência Eletrônica Disponível, TED, e Documento de Ordem de Crédito, DOC), mas todo o dinheiro utilizado nessas transferências continuava – e continua – sendo regulado e emitido pelos diversos governos emissores de moeda. Salienta-se que até mesmo a tecnologia de cartão de crédito experimentou evolução, passando do uso em máquinas com papel carbono, para máquinas eletrônicas, até chegar ao chip (microchip EMV), que armazena dados criptografados. No Brasil, há ainda uma inovação ainda maior, que é o sistema de pagamento denominado PIX (pagamento instantâneo) criado pelo Banco Central, em que o dinheiro é transferido em segundo, apenas com o uso de aplicativo bancário no celular. Por ser gratuito para pessoas físicas, esse método é amplamente utilizado pela população brasileiro, sendo aceito até em alguns países estrangeiros com larga população de imigrantes ou turistas advindos do Brasil. Mas, como visto, o mecanismo do PIX também é gerido de forma governamental, com monopólio do Banco Central brasileiro.

As criptomoedas, entretanto, não existem fisicamente. Também não são de metal ou de papel, bem como não são cunhadas e tampouco podem passar de uma mão para outra. Não são, também, lastreadas por um ativo real e o seu uso não é imposto à população. É cediço que alguns estudiosos costumam classificar as moedas virtuais a partir de sua interação ou de sua transação. Então, na classificação por interação a moeda virtual pode estar em um sistema de fluidez fechada, num sistema híbrido ou num sistema aberto. No sistema fechado, a moeda não tem qualquer valor no sistema exterior, não interagem com a economia real. Isto é, não se



consegue usar aquela moeda para comprar um sapato ou um sorvete. Contudo, já no sistema híbrido, quando a moeda é virtual, essa pode ser comprada com dinheiro governamental. Entretanto não é possível trocar a moeda virtual pela governamental. Convém ressaltar que, no sistema aberto é possível comprar itens virtuais e reais, por meio de troca da moeda virtual por moeda governamental, sendo um sistema bidirecional. A Bitcoin, por exemplo, é um sistema aberto. (MARSHALL, 2015, p. 91).

A classificação de transação, entretanto, cataloga as moedas virtuais pela forma com que as transações acontecem, podendo ser de forma centralizada ou descentralizadas. Nas transações de forma centralizada, há apenas uma autoridade emitindo e administrando a moeda, com poderes para, se assim desejar, retirá-la completamente de circulação. A autoridade também é quem faz as regras de utilização e mantém um livro-razão de pagamento. Por outro lado, as transações descentralizadas não contam com essa autoridade centralizadora, de forma que as validações e certificações das transações são feitas pelos usuários do sistema monetário. (MARSHALL, 2015, p. 92).

Até o ato da normatização, muitas tecnologias funcionam em lacunas legais, pois não há lei que impeça ou permita seu funcionamento. A primeira criptomoeda criada foi a Bitcoin, por Satoshi Nakamoto, que resume a sua criação da seguinte maneira:

Propusemos um sistema de transações eletrônicas, sem depender de confiança. Começamos com o framework habitual de moedas feitas de assinaturas digitais, que fornece um forte controle de propriedade, mas é incompleto sem uma maneira de evitar o gasto duplo. Para resolver isso, propusemos uma rede peer-to-peer usando prova de trabalho para gravar um histórico público de transações que rapidamente se torna computacionalmente impraticável para um atacante para mudar se nós honestos controlarem a maioria do poder de CPU. A rede é robusta em sua simplicidade não estruturada. Os nós trabalham todos de uma vez, com pouca coordenação. Eles não precisam ser identificados, uma vez que as mensagens não são roteadas para qualquer lugar particular e só precisam ser apresentadas em regime de melhor esforço. Os nós podem sair e voltar a rede à vontade, aceitando a cadeia de prova de trabalho, como prova do que aconteceu enquanto eles estavam fora. Eles votam com seu poder de CPU, expressando a aceitação de blocos válidos, trabalhando em estendê-los e rejeitando blocos inválidos, recusando-se a trabalhar com eles. Todas as regras e incentivos necessários podem ser aplicados com este mecanismo de consenso. (NAKAMOTO, *online*, pg. 8)

Assim nasceu a primeira criptomoeda, que foi concebida com a ideia de não ter um órgão centralizador, podendo ser utilizada em qualquer país do globo, justamente pela falta de regulação e por ser utilizada virtualmente. Em virtude de sua escassez,



seu valor costuma ascender quanto mais há procura. Como toda a cadeia de mineração *peer-to-peer* deve validar a transação, a moeda previne o gasto duplo.

Satoshi Nakamoto resolveu esse problema ao criar o Bitcoin usando a blockchain, livro-razão público e distribuído, em que cada computador da rede seria um general, e para evitar que usuários maliciosos prejudiquem o sistema, o consenso é atingido quando dois terços da rede distribuída estiver de acordo com as informações e alcance, o que se chama Tolerância a Falhas Bizantinas (Byzantine Fault Tolerance – BFT). Isso evita uma falha generalizada no sistema, ainda que alguns hajam de modo malicioso. Para atingir esse desiderato, Nakamoto propôs o mecanismo de consenso de prova de trabalho (proof-of-work - PoW), o qual evita que os usuários da rede dupliquem as informações, ou seja, evitam o gasto duplo dos bitcoins. Portanto, o problema dos generais bizantinos foi resolvido com a invenção de uma rede onde as informações possam ser provadas, resistentes à falsificação e livre da confiança em entes centrais. (FERREIRA, 2022, p. 21)

Satoshi Nakamoto é um codinome e não se sabe até hoje quem é verdadeiramente o criador da Bitcoin, entretanto, após deixar de exercer o controle da moeda, desenvolvedores voluntários deram continuidade ao software aberto da Bitcoin. Após seu surgimento, outras tantas criptomoedas foram criadas, com sistemas diferentes (fechado, aberto), mas geralmente com governança centralizada (denominadas “altcoins”). A Bitcoin, justamente por não depender de uma central autenticadora, é a que tem maior chance de prosperar. (FERREIRA, 2022, p. 17)

A tecnologia Blockchain é a responsável pela verificação a todo momento das transações de bitcoins, um grande banco de dados, um “livro-razão” de pagamentos virtuais. “A blockchain, então, é considerada como uma metatecnologia, sendo feita de várias tecnologias, gerando impacto em várias delas.[...] Em essência, é uma tecnologia que modifica outras”. (SOUZA, 2020, p. 196). Toda essa inovação, portanto, traz mudanças profundas e intrínsecas para a sociedade.

Com a implantação de transmissões de dados em velocidades cada vez maiores e com armazenagem de informações crescentes – além do avanço da tecnologia do 5G – a tecnologia que já possibilitou os blockchains, inteligência artificial, *cloud computing*, *machine learning* – tenderá a produzir ainda mais inovações e possibilidade de controle de processos, além da implantação de novos algoritmos com agrupamentos maiores. Esse novo tempo requererá transformações importantes na Administração e no Direito praticados e, ao que parece, a maior parte de seus praticantes sequer suspeita dessa iminência, nem sequer de suas consequências na empregabilidade e na duração das gerações (PUGLIESI, 2022, p. 21)

Hodiernamente, experimentamos as transformações do Direito para abarcar as novas tecnologias e seus usos, principalmente no que concerne às criptomoedas, que por seu caráter descentralizado exige complexas estratégias para sua regulação, na



expectativa de prevenir e combater a lavagem de dinheiro.

3 LAVAGEM DE DINHEIRO E CRIPTOMOEDAS

A lavagem de dinheiro é crime previsto na Lei nº 9.613/98, que depois foi reformada na Lei nº 12.683/12, buscando tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Lavar dinheiro é “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”. Ou seja, é a conduta com finalidade de dissimular ou esconder a origem ilícita de recursos de forma que possam ser inseridos na economia formal. Para tanto, são necessárias várias transações financeiras seguidas, criando uma teia complexa a se seguir para se identificar o recurso ilegal.

Com o avanço das tecnologias e as questões geopolíticas cada vez mais entrelaçadas ao uso tecnológico, a busca de materiais e terras raras para dar prosseguimento à evolução tecnológica, as sanções entre países em guerra, as criptomoedas passaram a ser saída para instituições e governos. Por exemplo, com os embargos à Rússia, as criptomoedas ganharam importância, pois não sendo rastreadas, passam ao largo das sanções impostas como tentativa de sufocar economicamente a potência invasora. Por outro lado, a Ucrânia se utiliza de criptoativos para o seu custeamento bélico. (MORAES; FALCÃO, 2022, p. 113)

Do ponto de vista dos reguladores, o fenômeno das criptomoedas é significativamente diverso do que já se conhecia no sentido de virtualização monetária, pois se estende para além da infraestrutura financeira conhecida. (HOFERT, 2019, p. 2). Em adição a evitar os embargos, as criptomoedas são conhecidas por financiar o terrorismo e para lavar dinheiro, justamente por não haver um intermediário confiável a quem se possa identificar e requerer informações sobre os integrantes, compradores, vendedores, mineradores do sistema. E a falta de um rastro de papel nas transações, convencionais em processos de lavagem de dinheiro, exige que se construa um mecanismo capaz de identificar as transações.

Mesmo que o sistema blockchain seja um “livro-razão”, os dados pessoais não são registrados nas bases de dados, apenas caracteres alfanuméricos, dessa forma, os reguladores precisam assumir riscos para tentar mitigar os crimes utilizando



moedas virtuais. O Financial Action Task Force (FATF) é um órgão governamental que surgiu em 1989, por iniciativa dos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o intuito de combater o financiamento ilícito, lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e a proliferação armamentista – e tem conseguido grandes avanços no combate à lavagem de dinheiro via criptomoeda. As instituições financeiras ficam obrigadas a fornecer sistemas de contabilidade distribuída e as casas de câmbio de moedas virtuais são compelidas a aplicar medidas para prevenir ou mitigar os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Ao fornecer as portas de entrada para esse sistema, possibilitam à FATF regular até determinado ponto as transações. Conhecendo o intermediário, também é possível responsabilizá-los, de forma que passa a ser de interesse dele a prevenção a esses crimes. (HOFERT, 2019, p.10)

Há três fases na lavagem de dinheiro por meio de criptomoedas: colocação, dissimulação e integração. A primeira fase se dá quando o criminoso transforma valores em *Bitcoins* ou outras criptomoedas por meio de *exchanges*, vendas diretas, aquisição ou, ainda, quando a própria remuneração é feita por meio desses ativos. A fase de dissimulação pode ser por meio de técnica simples ou complexa, sendo a primeira por meio de geração de chaves públicas capazes de mudar o endereço da criptomoeda – mas que ainda é identificável pelo sistema *blockchain* -, mas encobre a identidade do usuário, conhecida como “pseudoanonimidade”. Quando se opta pela forma complexa, utiliza-se “*mixing-services*” que apagam o rastro financeiro dentro do *blockchain*, de forma que o controle está nas mãos do provedor de serviços que concentram os valores e fazem os pagamentos a partir disso, colocando uma camada a mais de dificuldade para o rastreamento financeiro. E a fase de integração ocorre quando esses ativos finalmente chegam no mercado econômico/financeiro. (ESTELLITA, online, 2019).

4 REGULAÇÃO

A regulação dos criptoativos tem sido debatida globalmente, visto que com a ausência de regras e o crescimento do uso desses ativos, cresce a preocupação com a estabilidade financeira dos países, além de a possibilidade do uso das criptomoedas para despistar as instituições acerca do dinheiro obtido de forma ilícita. Desde a sua



criação, com o Bitcoin, em 2009 até 2012, havia poucas ou nenhuma barreira regulatória. A plataforma *Silk Road* foi a primeira a levantar suspeitas e foi fechada em 2013 pelo FBI (*Federal Bureau of Investigation*). Operando na *Darknet*, o que oferecia anonimato tanto de quem vendia quanto de quem comprava produtos, a *Silk Road* era conhecida por vender drogas e serviços ilegais. O dono da plataforma foi condenado por conspiração, lavagem de dinheiro e narcotráfico. Havia, correlacionado a esse caso, mais uma denúncia acerca dos Bitcoins encontrados pelos agentes do FBI, que supostamente pegaram o equivalente a um milhão de dólares em Bitcoins, do montante total de trinta e três milhões que a *Silk Road* tinha em posse. (LACSON; JONES, 2016, p. 60). Com o fechamento da plataforma, o valor da Bitcoin caiu, criando o entendimento que o seu preço está diretamente relacionado com a circunstância, com o anonimato e, para alguns, com seu uso em transações ilegais. (LUZ, 2020, p. 15)

A partir disso, em 2013, as autoridades financeiras mundiais passaram a tentar regular esse novíssimo mercado, em alguns países com a proibição total (China) e em outros com orientações, como por exemplo a FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network/EUA*). No mesmo ano houve a tentativa de se criar um fundo de *traded-exchange* (ETF), que acabou rejeitada pela agência reguladora de mercados financeiros estadunidense (SEC- *Securities and Exchange Commission*). Dois anos depois, o Estado de Nova Iorque lança sua regulação, chamada de “Bitlicense”, na expectativa de regulamentar as empresas que negociam com esses ativos. Essa licença estabelece normas e aduz a necessidade de se estar em conformidade com as leis que protegem os consumidores, o combate à lavagem de dinheiro e outras regras de cibersegurança.

Em 2014, a maior bolsa internacional de criptomoedas, estabelecida no Japão, entrou em falência. Conhecida como Mt. Gox, operava 70% das transações globais em criptomoedas e a sua insolvência levou à perda de setecentos mil Bitcoins – o que foi considerado o maior furto de moedas virtuais da história. (LUZ, 2020, p. 15). Ficou, destarte, demonstrada a necessidade de proteção ao consumidor, além de cibersegurança extrema nas plataformas que operam esses ativos.

Já em 2017 houve um aumento considerável das *Initial Coin Offerings* (ICOs), trazendo ainda maior preocupação, levando diversos países – como a China, Coreia do Sul, Bangladesh e Nepal – a bani-las. Vale dizer que há proibição de operação com criptomoedas, no geral, em países como Bolívia, Egito, Argélia Marrocos, Tunísia,



entre outros. Documento de 2021, o relatório da *The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate*¹ aponta que ao menos 51 países aplicaram algum tipo de proibição às criptomoedas – com nove jurisdições que têm proibição absoluta de operar esses ativos e 42 com algum tipo de proibição implícita, o que significa que bancos e/ou instituições financeiras são proibidos de operar e oferecer serviços que envolvam qualquer tipo de criptomoeda, além de proibir que corretoras desses ativos operem nesses países. Ademais, o Brasil (ao lado de Guernsey, Jordânia, Paquistão e Cazaquistão) figurava como um dos países que não tinha regulação de antilavagem de dinheiro e combate ao financiamento ao terrorismo.

Em 2020, os países da União Europeia passam a obrigar o registro de todas as empresas que operam cripto, para que passem a ser supervisionadas, por meio da Quinta Diretiva Antilavagem de Dinheiro. Três anos depois foi aprovado, pela UE, o Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA), um marco regulatório para harmonizar as normas para emissores e prestadores de serviços. Os Estados Unidos, em 2024, aprovaram os primeiros fundos de *traded-exchange* de criptomoedas à vista.

O Brasil, como visto, ficou sem regulação até 2019, tendo a CVM como ente que interpretava as normas gerais e aplicava seus entendimentos, em comunicação com a Receita Federal. Em 2019, portanto, é publicada a primeira Instrução Normativa da Receita Federal, que instituiu e disciplinou a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal, com intuito do combate à lavagem de dinheiro e a evasão fiscal.

Em 2022, foi sancionada a Lei nº 14.478, conhecida como Marco Legal dos Criptoativos, que estabeleceu as diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais e regulamentou as prestadoras de serviços, além de estabelecer o Banco Central como autoridade supervisora (decreto nº 11.563/23) e a Comissão de Valores Mobiliários como reguladora de ofertas públicas de tokens.

Ademais, o Banco Central busca implementar o Drex, conhecido como Real Digital. Segundo a própria instituição, o Drex é o Real com capacidade de integração a ativos, com o mesmo valor e aceitação do real tradicional, sendo emitido apenas na plataforma do BC, com a mesma garantia e segurança da moeda tradicional. (BRASIL, Banco Central, online). Porém, em novembro de 2025, a Plataforma *blockchain* (*Hyperledger Besu*) que o BC utilizava para testar o Drex foi desativada, buscando

¹ Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l1/lglrd/2021687419/2021687419.pdf> Acesso em: 25/11/2025.



uma solução mais flexível, sem a certeza do uso da blockchain, numa terceira fase que começará em 2026, sem que haja ainda uma tecnologia escolhida para o teste.

Em novembro de 2025, também, o Banco Central divulgou três resoluções (nº 519, 520 e 521) que devem vigorar em fevereiro de 2026, objetivando segurança e eficiência ao Sistema Financeiro Nacional. A resolução BCB 520 disciplina a prestação de serviços e o funcionamento das SPSAVs (Sociedades Prestadoras de Serviços de Ativos Virtuais) em três modalidades: intermediárias, custodiantes e corretoras, adequando a regulação à natureza específica de cada servidora. Tais sociedades devem seguir os parâmetros do BC no que concerne à governança e à estrutura empresarial, de forma que fica vedada constituição de sociedade de pessoa natural como sócio único. A partir dessa resolução é obrigatória a obtenção de autorização do Banco Central para que uma SPSAV funcione e as que já estavam atuando no mercado têm o prazo de 270 dias para protocolar o pedido de autorização, com possibilidade de permanecer atuando durante o processo, desde que demonstre adequação aos requisitos normativos.

A BCB 519 disciplina justamente o processo de autorização para que as SPSAVs possam funcionar e, também, atualiza os processos de autorização para sociedades corretoras de câmbio, corretoras de títulos e valores mobiliários e distribuidoras de títulos e valores mobiliários – antes regulados pela Comissão de Valores Mobiliários. Vedando o controle dessas instituições a fundos de investimento, liberando apenas participações, desde que com autorização, ficando sujeitos a requisitos.

Por fim, a BCB 521 traz a inclusão das atividades das Sociedades Prestadoras de Serviços de Ativos Virtuais no mercado de câmbio, equiparando algumas atividades de criptomoedas – transferências internacionais; transferências para carteira autocustodiada que não envolva pagamento ou transferência internacional; compra, venda ou troca de ativos virtuais em moeda fiduciária; e transferência de ativo virtual para cumprimento de obrigação de cartão internacional ou pagamento eletrônico) às operações de câmbio tradicionais, de forma que essas atividades ficam sujeitas às mesmas regras e controles. Ademais, estabelece:

§ 2º É vedada a compra ou venda de ativos virtuais com pagamento ou recebimento em moeda estrangeira, inclusive no caso de compra ou venda efetuada em livro de negociação.

§ 3º É vedada a movimentação de recursos de interesse de terceiro mediante prestação de serviços de ativos virtuais incluída no mercado de câmbio,



exceto quando a prestadora de serviços de ativos virtuais prestar serviço a instituição autorizada a operar no mercado de câmbio que atue no interesse de seus clientes.

§ 4º A prestadora de serviços de ativos virtuais deve ser capaz de comprovar que, para a realização do negócio, o cliente teve ciência das condições negociadas e das responsabilidades das partes.

§ 5º A prestadora de serviços de ativos virtuais deve identificar o proprietário de carteira autocustodiada, implementar e ter documentados os processos para verificar a origem e o destino dos ativos virtuais nas operações de que trata o *caput*.

§ 6º As atividades ou operações mencionadas neste artigo, quando efetuadas com o propósito de investimento, com fluxos e estoques relacionados a capital estrangeiro no país e a capital brasileiro no exterior, deverão submeter-se às respectivas regulamentações desses capitais.” (BRASIL, Banco Central, 2025)

Completando o arcabouço regulatório dos Criptoativos no Brasil, a BCB 521, ao disciplinar as carteiras autocustodiadas – aquelas em que o proprietário detém o controle total de uma chave privada – busca identificar esses sujeitos, na expectativa de prevenir a lavagem de dinheiro. Além disso, em consonância com a resolução anterior, BCB 519, autoriza que bancos realizem operações com criptoativos, com a condição de que atuem em conjunto com as SPSAVs, com a limitação, em quaisquer dos casos, do valor de quinhentos mil dólares por operação. Já para pagamentos e transferências internacionais, nos casos em que a contraparte não seja uma instituição autorizada previamente pelo BC, a limitação é de cem mil dólares.

Por fim, o Banco Central impõe que sejam informadas ao Banco Central, todas as operações (até o quinto dia dos mês seguinte), com detalhamento que inclui finalidade, identificação das partes, quantidade do ativo virtual, seu valor em reais e relação de vínculo. Informações acerca de transferências entre clientes e emissores de pagamento internacional; montante total de compras, venda e troca referenciados em moeda fiduciária, de forma que o BC terá acompanhamento e controle do fluxo, capacitando a entidade a identificar movimentações estranhas.

5 CONCLUSÃO

As criptomoedas, a partir do seu surgimento, ganharam destaque nas operações financeiras e acabaram por atrair indivíduos que desejam esconder a fonte de seu dinheiro. Ao utilizarem esses ativos, por sua pseudoanonimidade e dificuldade de regulação e supervisão, a rastreabilidade se torna complexa e facilita a lavagem

de dinheiro.

Dessa forma, a regulação é essencial para que se combata as atividades ilícitas e busque-se maior transparência nessas operações. Portanto, as normas publicadas pelo Banco Central ao final de 2025 são passo essencial para que se inibam as fraudes e a lavagem de dinheiro, bem como o financiamento ao terrorismo, possibilitando a identificação das partes operantes e, por conseguinte, a responsabilização em caso de crime. O regramento também favorece a proteção ao consumidor que deseja efetuar operações com criptomoedas.

Ao criar as Sociedades Prestadoras de Serviços com Ativos Virtuais, a norma cria um arcabouço de segurança forte, rastreando operações e utilizando a própria tecnologia *blockchain* no combate à lavagem de dinheiro. Há, entretanto, uma diferença primordial no que se refere à regulação estrangeira do mercado de ativos, na medida em que diferencia a intermediação e a custódia, o que gerou críticas, já que internacionalmente compreende-se que o ideal é que as *exchanges* realizem a negociação e mantenham a custódias dos ativos. Ao fazer essa separação, pode haver maior gasto para as SPSAVs, além de possibilitar ineficiências operacionais.

Há, ademais, críticas com relação ao capital mínimo exigido, além da vedação de escritórios virtuais como sede, o que também aumenta substancialmente o custeio operacional. Além disso, os operadores criticam a exclusão dos protocolos DeFi e DEXs, que são descentralizados, bem como a exclusão de protocolos que têm código imutável de *blockchain*, que não são controlados.

Certamente, regular esse mercado é um desafio e ainda há lacunas nas normas apresentadas pelo Banco Central, que possivelmente afetará empresas menores, com pouco capital para se adequar às regras; porém, é definitivamente passo necessário para que se rastreie o uso dos criptoativos, sem que seja necessário proibir seu uso completamente. Espera-se maiores atualizações e novas regras para que essa governança continue ativamente combatendo a lavagem de dinheiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Banco Central do Brasil. **Dinheiro no Brasil**. 2ª ed. Brasília: BCB, 2004. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/museudocs/pub/Cartilha_Dinheiro_no_Brasil.pdf Acesso em: 25/11/2025.



BRASIL, Banco Central do Brasil. **O que é o DREX?**. Brasília: BCB, online. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/drex>. Acesso em: 25/11/2025.

BRASIL, Banco Central do Brasil. **Resolução BCB nº 521 de 10/11/2025**. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=521> . Acesso em: 26/11/2025.

CALIENDO, Paulo; LIETZ, Bruna (Coords.) **Direito Tributário e Novas Tecnologias**. Porto Alegre: Editora Fi, 2021.

ESTELLITA, Heloisa. Bitcoin e lavagem de dinheiro: uma aproximação. In: **JOTA.INFO**, Coluna Penal em foco. 07/10/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/columnas-acervo/penal-em-foco/bitcoin-e-lavagem-de-dinheiro-uma-aproximacao> Acesso em: 25/11/2025.

FERREIRA, Stéfano. **Bitcoin e os desafios da tributação**. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022.

HOFERT, Eduard. Regulating Virtual Currencies. Institute for Monetary and Financial Stability. **Working Paper Series**, Frankfurt, Germany, nº 130, 2019.

LACSON, Wesley; JONES, Beata. *The 21st Century Darknet Market: Lessons from the fall of Silk Road*. In: **International Journal of Cyber Criminology**. Vol. 10. Issue 1 January-June, 2016.

LUZ, Joana Alexandria Giraldes Vieira. **Regulação e Criptomoedas**. Mestrado (Dissertação). Lisboa: Universidade de Lisboa, 2020.

MARSHALL, Russ. *Bitcoin: Where two worlds collide*. Vol. 27. In: **Bond Law Review** 89, 2015.

MORAES, Fábio Luiz de; FALCÃO, Rondinelli Melo Alcântara. A regulação de criptomoedas como instrumento de prevenção à lavagem de dinheiro. In: **Revista da CGU**. Cadernos Técnicos da CGU. V. 3, pp. 110-134, 2022.

NAKAMOTO, Satoshi. **Bitcoin**: um sistema de dinheiro eletrônico *Peer-to-peer*. Trad. Rodrigo Silva Pinto. Disponível em: <http://www.bitcoin.org/bitcoinpdf>. Acesso em: 26/11/2025.

PUGLIESI, Márcio. **Filosofia e Direito**: uma abordagem sistêmico-construcionista. São Paulo: Aquariana, 2022.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo Edipro, 2016.

SCHARTZ, Brenda Rodrigues; BARCELOS, Lucas Carvalho; LEMOS, Jordan Tomazelli. A dinâmica das criptomoedas: ausência de fiscalização e o



pseudoanonimato no crime de lavagem de dinheiro envolvendo bitcoins. *In: Revista Jurídica Direito & Realidade*. V. 12, p. 62-84, 2024.

SOUZA, Wallace Fabricio Paiva. **Blockchain e a captação pública de recursos**: um comparativo entre IPO e ICO à luz das normas da CVM. Belo Horizonte: Editora Expert, 2020.

STELLA, Julio Cesar. Moedas Virtuais no Brasil: como enquadrar as criptomoedas. **Revista da PGBC** – v. 11, nº2 – Dez. 2017.

TELLES, Christiana Mariani da Silva. **Sistema Bitcoin, lavagem de dinheiro e regulação**. Dissertação de Mestrado em Direito. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

