

## **CRIPTOATIVOS E PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO: GOVERNANÇA MULTISSETORIAL COMO INSTRUMENTO DE COMPATIBILIZAÇÃO DE NORMAS**

**CRYPTOCURRENCIES AND ANTI-MONEY LAUNDERING: MULTISECTORAL  
GOVERNANCE AS AN INSTRUMENT FOR MAKING STANDARDS  
COMPATIBLE**

**Emiliane Alencastro<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Embora tenham sido criados com o intuito de trazer benefícios ao sistema financeiro, os criptoativos trouxeram consigo um incremento de risco à lavagem de dinheiro. Este artigo objetiva demonstrar a governança multisetorial como instrumento de compatibilização de normas aplicáveis à construção de uma Política AML nas prestadoras de serviço de ativos virtuais. Justifica-se, especialmente, pelo aumento constante do uso de criptoativos e do nível de sofisticação de práticas delituosas envolvendo esses ativos, assim como pela obrigatoriedade do desenvolvimento de uma Política AML em conformidade com o conjunto normativo aplicável e aclimatada ao ecossistema dos criptoativos. Como metodologia, foi adotada a pesquisa bibliográfica e documental a partir do método hipotético-dedutivo. Conclui que a adoção de ferramentas de governança multisetorial é uma boa estratégia para compatibilizar o conjunto normativo antilavagem de dinheiro, por ser uma forma de alinhar medidas antes e durante o processo regulatório e por maximizar a aceitabilidade da regulação e, por conseguinte, sua eficácia.

Palavras-chave: Criptoativos; Governança multisetorial; Lavagem de dinheiro; Política AML.

### **ABSTRACT**

Although the cryptocurrencies were created with the aim of bringing benefits to the financial system, they brought with them an increased risk of money laundering. This article aims to demonstrate multisetorial governance as an instrument for the compatibility of norms applicable to the construction of an AML Policy in virtual asset service providers. It is especially justified by the constant increase in the use of cryptocurrencies and the level of sophistication of criminal practices involving these

<sup>1</sup> Mestre em Direito (PPGD-UFPE). Professora de Direito Digital (Sopece). Membro do Grupo de Estudos “Finanças Digitais” (Cin-UFPE). Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2366056850409194>.

assets, as well as the mandatory development of an AML Policy in compliance with the applicable set of regulations and adapted to the crypto ecosystem. The adopted methodology was bibliographical and documentary research based on the hypothetical-deductive method. It concludes that the adoption of multisectoral governance tools is a good strategy to make the anti-money laundering set of rules compatible, as it is a way of aligning measures before and during the regulatory process and for maximizing the acceptability of regulation and, therefore, its effectiveness.

Keywords: Cryptoassets; Multisectoral governance; Money laundry; AML Policy.

## 1 INTRODUÇÃO

Os criptoativos são uma espécie de moeda digital que utiliza a criptografia para garantir a segurança e a validade das transações.<sup>2-3</sup> As operações são realizadas por meio da tecnologia *blockchain*, uma rede distribuída, caracterizada por registrar informações de forma segura e transparente (GRUPENMACHER, 2019).

De maneira simplificada, essa tecnologia consubstancia um banco de dados descentralizado em que cada dado é verificado por uma rede de computadores antes do registro. A segurança fica por conta da codificação de cada informação depositada, através de pseudônimos, com duas chaves, uma pública e outra privada (senha). Essas duas chaves autorizam que um texto seja transformado em *hash* e este seja compartilhado com todos os “nós” da rede, garantindo a segurança das operações. Esse modo operacional permite que a tecnologia *blockchain* seja caracterizada pelos seguintes atributos técnicos: descentralização, imutabilidade, autonomização, anonimização e globalização.

<sup>2</sup> Neste trabalho, a taxinomia do termo “criptoativos” não é enfrentada, razão pela qual ativos virtuais, criptomonedas, ativos digitais e demais termos análogos são utilizados como palavras sinônimas.

<sup>3</sup> Adotado o conceito legal disposto no art. 3º, *caput*, da Lei nº 14.478/22, tratam-se de representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para a realização de pagamentos ou com propósito de investimento”. O parágrafo do referido dispositivo exclui do conceito a moeda nacional e moedas estrangeiras; a moeda eletrônica, os instrumentos que provejam ao seu titular acesso a produtos ou serviços especificados ou a benefício proveniente desses produtos ou serviços, a exemplo de pontos e recompensas de programas de fidelidade e as representações de ativos cuja emissão, escrituração, negociação ou liquidação esteja prevista em lei ou regulamento, a exemplo de valores mobiliários e de ativos financeiros.

Transacionados através do *blockchain*, os criptoativos foram criados com o intuito de democratizar o acesso ao sistema financeiro, de maneira pretensamente mais segura que por via dos ativos tradicionais, mais transparente, com alto grau de previsibilidade e de privacidade, tudo isso sem depender de uma organização centralizadora, como uma instituição financeira nacional.

Embora tenham sido criados com o intuito de trazer benefícios ao sistema financeiro, os criptoativos trouxeram consigo um incremento de risco à lavagem de dinheiro.<sup>4</sup> Algumas características que qualificam a moeda também são fatores que dificultam a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro, em espécie: a dispensabilidade da intermediação, devido à descentralização característica das operações em *blockchain*; o caráter transnacional dessas moedas, que permite que particulares ou corretoras operem a troca das moedas, inclusive por moeda nacional; e a possibilidade de anonimidade para gerar chaves e acessar transações, que, embora rastreáveis, não garantem a identificação do titular no endereço indicado.<sup>5</sup>

Esses fatores (dispensabilidade da intermediação, caráter transnacional e possibilidade de anonimidade) trazem novas dificuldades para a elaboração de políticas antilavagem de dinheiro. Em paralelo, o número de *blockchains* também tem se multiplicado, assim como as possibilidades de atividades criminosas com um nível de sofisticação incrementado<sup>6</sup>. Esse cenário, à nível regulamentar, aponta para a necessidade de desestímulo à realização de operações sem intermediários, reduzindo o custo de agência, e de regulação das prestadoras de serviço em nível nacional e transfronteiriço.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> O relatório da Chainalysis, publicado em fevereiro de 2023, concluiu que, apesar da retração do mercado, o volume de transações ilícitas aumentou pelo segundo ano consecutivo, atingindo um recorde histórico de U\$ 20,6 bilhões. Disponível em: [https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Crypto\\_Crime\\_Report\\_2023.pdf](https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Crypto_Crime_Report_2023.pdf). Acesso em 14 mar.2023.

<sup>5</sup> Esses fatores adotados foram identificados como catalisadores para a lavagem de dinheiro de moedas virtuais em obra pioneira no estudo da lavagem de dinheiro através de ativos virtuais. (Grzywotz, 2019).

<sup>6</sup> As práticas criminosas mais comuns, envolvendo criptomoedas, são mercado *darknet*, compras fraudulentas, administrador cibercriminoso, financiamento ao terrorismo, material de abuso infantil, *ransomware*, fundos roubados e fraude. Disponível em: [https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Crypto\\_Crime\\_Report\\_2023.pdf](https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Crypto_Crime_Report_2023.pdf). Acesso em 11 mar. 2023.

<sup>7</sup> O GAFI observa que a estratégia regulatória varia em cada jurisdição. Uns proíbem atividades com criptomoedas, outros optam por regular os intermediários, outros por estabelecer o dever de reportar transações suspeitas. In: Financial Action Task Force, FATF Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Disponível em: [REVISTA ELETRÔNICA DIREITO & TI – PORTO ALEGRE, VOL. 1 N. 18 JAN./ABR. 2024](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-</a></p></div><div data-bbox=)

Mas, enquanto a regulação não atinge a devida maturidade e em razão do alto índice de disrupção que sempre acompanhará esse universo, as prestadoras de serviços de ativos virtuais têm um importante papel a desempenhar. Devem desenvolver a capacidade de compatibilizar o conjunto normativo existente, inclusive para contribuir para a sustentabilidade dessa nova forma de construir o sistema financeiro, antever as exigências que lhes serão feitas e evitar a aplicação de sanções. Também devem ser capazes de criar mecanismos estratégicos para impedir que a lavagem de dinheiro seja operacionalizada através de sua empresa. Acredita-se que o desenvolvimento de mecanismos de governança multisetorial, estabelecendo a comunicação entre as empresas do setor, com os usuários e com os agentes reguladores, seja uma excelente ferramenta para a compatibilização do arcabouço normativo antilavagem de dinheiro.

Este artigo objetiva demonstrar a comunicação multisetorial como instrumento de compatibilização de normas aplicáveis à construção de uma Política AML nas prestadoras de serviço de ativos virtuais. Os objetivos específicos são compostos pela compreensão do nível regulamentar dos criptoativos e do dever de prevenção à lavagem de dinheiro; pela identificação do conjunto normativo aplicável à construção de um programa e, por conseguinte, de uma Política AML; pela indicação dos fundamentos de uma Política AML; e pela análise dos fatores que compõem a governança multisetorial e que a faz uma boa ferramenta à compatibilização de normas.

A pesquisa se justifica (a) pela disrupção que envolve os ativos virtuais e consecutivamente o modelo de gestão das prestadoras de serviço de ativos virtuais; (b) pelo aumento constante do uso de criptoativos e do nível de sofisticação de práticas delituosas envolvendo esses ativos; (c) pela novidade da regulação dos criptoativos no Brasil, rompendo com a existência de negócios que têm operado à margem do Estado; (d) pela utilidade do comportamento cooperativo diante do disruptivo; e (e) pela

---

Report-G20-FM-CBG-July-2018.pdf. Acesso em 11 mar. 2023. O GAFI recomenda reduzir o campo a ser controlado, focando as ações regulatórias nas prestadoras de serviço de ativos virtuais, desencorajando a comercialização das moedas pelos próprios usuários. No entanto, essa saída nos faz questionar quanto ela esvazia a descentralização, característica das operações em *blockchain*, que é ponto fulcral de um sistema *DeFi*. Mesma questão se faz acerca da redução do grau de anonimidade.

obrigatoriedade do desenvolvimento de uma Política AML em conformidade com o conjunto normativo aplicável e aclimatada ao ecossistema dos criptoativos.

Para que seja alcançado o mencionado objetivo, a metodologia adotada será a pesquisa teórica bibliográfica e documental, mediante a leitura e interpretação do conjunto normativo aplicável, de artigos científicos e das boas práticas indicadas pelo mercado, a partir do método hipotético-dedutivo.

No primeiro capítulo, será analisado o nível regulamentar dos criptoativos no Brasil e o dever de prevenção à lavagem de dinheiro. No segundo capítulo, far-se-á uma análise do conjunto normativo aplicável à prevenção e ao combate da lavagem de dinheiro no ecossistema dos criptoativos. No terceiro capítulo, serão apresentados os fundamentos de uma Política AML, indicando a metodologia da abordagem baseada no risco e os deveres dos agentes responsáveis. No quarto capítulo, serão demonstradas a importância da governança multisetorial e algumas sugestões de como implementá-la.

## **2 CRIPTOATIVOS: REGULAÇÃO E DEVER DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO**

A regulação é um importante passo para promover maior segurança jurídica para os investidores e consumidores, para os prestadores de serviço que levam a sério o que fazem e, por conseguinte, para a eficiência e competitividade do mercado.

Mas o fato é que é extremamente complexo regular um ecossistema financeiro baseado em *blockchain*. Devido as características técnicas dessa tecnologia (descentralização, imutabilidade, autonomização, anonimização e globalização), as abordagens tradicionais não são suficientes para atingir os objetivos regulatórios.

Por se tratar de uma rede global e descentralizada, para que seja alcançado um nível de proteção satisfatório, é necessário desenvolver uma regulação transfronteiriça e estabelecer instrumentos de cooperação internacional.

Outrossim, a complexidade é tanta que, mesmo que isso seja alcançado nos próximos anos, outras questões precisam ser pensadas e enfrentadas. Tais como: (a) os limites jurisdicionais estabelecidos podem esvaziar a potência de sanções internacionais;

(b) normalmente, as criptomoedas estão inseridas em infraestruturas espalhadas por vários países, o que dificulta a identificação de agentes responsáveis pela supervisão, sendo possível, inclusive, que as atividades sejam registradas em locais cujo regime antilavagem de dinheiro é deficitário; (c) quando as transações são realizadas sem intermediário, verificar a existência de Política AML é quase impossível; (d) a cada dia que passa existem mais tecnologias sofisticadas de anonimização e para dificultar o rastreamento de atividades; (e) devido à forma como o *blockchain* funciona, o agente regulador não tem como suspender, cancelar ou reverter qualquer transação. A modificação de registros transacionais dependerá da colaboração dos agentes responsáveis pela engenharia.<sup>8</sup>

Diante do crescente aumento, ano a ano, do uso dos criptoativos, é inegável que estamos inseridos numa realidade que não dá para ignorar e que não vai deixar de existir. Esses fatores demonstram o quanto pôr a matéria para discussão é urgente e o quanto os países precisam se adiantar para regular, ao menos a nível nacional, enquanto a regulação à nível global não toma a maturidade necessária.

No Brasil, a regulação dos criptoativos passou a ser objeto de preocupação, de maneira tímida, em 2018.<sup>9</sup> Apenas em 2022 foi dado o passo mais firme na construção de um regime regulatório dos criptoativos.<sup>10</sup> Nesse ano, foi sancionada a Lei nº 14.478 que traz diretrizes sobre a prestação de serviços de ativos virtuais. Embora tenha sido apelidada como “a lei dos criptoativos” ou como “marco legal dos criptoativos”, a lei diz mais sobre os prestadores de serviço porque o Brasil adotou essa estratégia regulatória (regular os intermediários).<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Análise semelhante pode ser encontrada no artigo “Call for Multi-Stakeholder Communication to Establish a Governance Mechanism for the Emerging Blockchain-Based Financial Ecosystem”. In: Stanford Journal of Blockchain Law & Policy, vol. 3, n. 2, 2020. Disponível em: <https://stanford-jblp.pubpub.org/pub/multistakeholder-comm-governance2/release/1> Acesso em: 05 jan. 2023.

<sup>9</sup> Em 2018, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) começou a emitir ofícios sobre os criptoativos. Embora naquele ano negasse a qualificação de ativo financeiro, a autarquia já indicava os riscos envolvidos e a necessidade de regulação. Nos anos seguintes produziu outros ofícios e pareceres que, embora tivessem caráter meramente orientativo e focassem em definir os contornos de sua competência, acabavam trazendo alguns elementos relevantes para as prestadoras de serviços de ativos virtuais já ativos.

<sup>10</sup> Sobre o termo “criptoativos”, confira a nota de rodapé nº 2.

<sup>11</sup> Ver nota de rodapé nº 7.

Ser um agente de profusão de um sistema bancário sem intermediários centralizadores, feito para democratizar os serviços financeiros e promover maior segurança, exige uma atitude coerente com esse propósito. Reconhecer a necessidade de agir de maneira lúdima é importante para garantir a sustentabilidade dessa nova forma de desenvolver o sistema financeiro e, em especial, do próprio empreendimento.

As “prestadoras de serviço de ativos virtuais” são as pessoas jurídicas que executam, em nome de terceiros, pelo menos um dos serviços de ativos virtuais<sup>12</sup>. Para “serviços de ativos virtuais”, a legislação brasileira adotou um conceito amplo, trazendo alguns exemplos de atividade, tais como a troca entre ativos virtuais e moeda nacional ou moeda estrangeira ou até entre um ou mais ativos virtuais, v.g.<sup>13</sup>.

É possível visualizar ao menos três tipos de prestadoras de serviço de ativos virtuais. As *exchanges* centralizadas, que realizam transações entre moedas nacionais e criptoativos e entre criptoativos, havendo grande liquidez; as descentralizadas (DEX), que realizam transações entre ativos virtuais diversos, havendo uma grande variedade de *tokens* negociados; e os provedores de serviços de mixagem, que criam camadas que garantem maior privacidade para os envolvidos na transação.

Esses agentes já são equiparados às instituições financeiras e isso faz com que tenham uma série de exigências a cumprir. A Lei nº 14.478/2022 estabelece a necessidade de autorização prévia, pelo órgão competente, para ser intermediário de transações. Também dispõe, como diretrizes fundamentais a serem seguidas pelas prestadoras de serviço, a existência de boas práticas de governança, transparência nas operações e abordagem baseada em riscos e, em especial, a prevenção à lavagem de dinheiro, em alinhamento com os padrões internacionais.

A prevenção à lavagem de dinheiro, dever do Estado e das instituições financeiras, deve ser prioridade em qualquer sistema financeiro, especialmente porque se destina à

<sup>12</sup> Adoção do conceito legal previsto no art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.478/2022.

<sup>13</sup> O serviço de ativos virtuais, por sua vez, é exemplificado como troca entre ativos virtuais e moeda nacional ou moeda estrangeira; troca entre um ou mais ativos virtuais; transferência de ativos virtuais; custódia ou administração de ativos virtuais ou de instrumentos que possibilitem controle sobre ativos virtuais; e como participação em serviços financeiros e prestação de serviços relacionados à oferta por um emissor ou venda de ativos virtuais (incisos do art. 5º da Lei nº 14.778/2022).

condução do desenvolvimento econômico equilibrado e, nesse objeto, deve servir também aos interesses da coletividade.

A lavagem de dinheiro é conduta que pode ser compreendida como um comportamento composto por uma série de atividades comerciais e financeiras que objetiva a incorporação de recursos, bens ou valores, de origem ilícita, dentro do sistema financeiro, de maneira permanente ou provisória.<sup>14</sup> Nesse comportamento, é possível identificar três fases: colocação (*placement*), ocultação (*layering*) e integração (*integration*), conforme Bottino e Telles (2018, p. 131-176).

Na primeira fase, os valores ilegítimos são introduzidos no sistema financeiro. No âmbito dos criptoativos, essa fase pode ser visualizada mediante a compra de ativos virtuais com dinheiro que é produto de crime. A fase de colocação (segunda) se dá pela atuação para dificultar o rastreamento contábil de recursos ilícitos. É o que acontece através da geração de diversas chaves públicas, operando a mudança de endereço sem que o usuário perca o controle. Nesse cenário, será possível identificar as transações realizadas, mas não necessariamente os usuários. A terceira fase (integração), em que se opera a incorporação dos valores ao sistema financeiro, pode ser realizada pela troca de moedas virtuais pelas moedas nacionais que, acaso operada em países menos rigorosos com a lavagem de dinheiro, raramente receberá a reprimenda devida.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> A lavagem de dinheiro é conduta rechaçada nas instâncias civil, administrativa e penal, atraindo a possibilidade de que sejam aplicadas penalidades nas três instâncias, tema que poderá, inclusive, enfrentar o dilema da duplicidade de jurisdições competentes para processar e aplicar sanções. Devido à complexidade, a temática merece ser objeto de estudo de pesquisa específica.

<sup>15</sup> O GAFI/FATF (Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo), do qual o Brasil é signatário (observe a nota de rodapé nº 5), em sua atuação, (I) emite recomendações destinadas a prevenir e a reprimir os crimes mencionados, (II) promove “Avaliações Mútuas” para verificar a observância dessas recomendações e seu grau e efetividade. Nessas avaliações, (III) determina medidas que devem ser adotadas pelas jurisdições com deficiências relevantes, acompanhando esse processo e (IV) identifica novos riscos e metodologias de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Um dos objetivos principais do GAFI é a identificação contínua de jurisdições com deficiências significativas no controle da lavagem de dinheiro. Na última declaração, produzida em outubro de 2022, foram indicados os seguintes territórios como jurisdições de alto risco e com deficiências estratégicas: Albânia, Barbados, Burquina Faso, Camboja, Ilhas Cayman, República Democrática do Congo, Gibraltar, Haiti, Jamaica, Jordânia, Mali, Marrocos, Moçambique, Nicarágua, República Democrática da Coreia, Irã, Mianmar, Paquistão, Panamá, Filipinas, Senegal, Síria, Tanzânia, Turquia, Uganda, Emirados Árabes Unidos e Iémen. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october->

Conforme demonstrado, as próprias características técnicas dos criptoativos fazem com que a necessidade de desenvolver uma Política Antilavagem de Dinheiro (AML) seja tão intensa quanto complexa. A construção dessa Política perpassa a elaboração estratégica de um programa que deve considerar o conjunto normativo aplicável, aclimatando-o às condições específicas do ecossistema dos criptoativos e às atividades características do agente responsável pela prevenção. Passemos à identificação do conjunto normativo aplicável.

### 3 ANTILAVAGEM DE DINHEIRO NO ECOSISTEMA DOS CRIPTOATIVOS

A complexidade do desenvolvimento de uma regulação global (demonstrada no capítulo anterior) evidencia que a prática de crimes financeiros num ecossistema de natureza global tem o poder de diluir a eficácia de regulamentações já existentes. É também nessa conjuntura que é importante desenvolver o compromisso constante de conhecer as normas aplicáveis à prevenção de lavagem de dinheiro, compatibilizá-las e aclimatá-las.

A antilavagem de dinheiro (AML - *Anti-Money Laundering*) é um conjunto normativo que objetiva prevenir e combater a lavagem de dinheiro. Conhecer esse conjunto normativo é o primeiro passo para a construção de uma Política AML, servindo de base para a elaboração do programa.

Atualmente, há poucas normas que se aplicam de maneira coercitiva à prevenção da lavagem de dinheiro. Mas há alguns diplomas e espécies legislativas que, embora possuam natureza meramente orientativa, podem ser adotados como meios de promover o melhor cenário de adequação.

No Brasil, é possível organizar essas fontes da seguinte maneira: (a) normas que são coercitivas e gerais, como é o caso da Lei nº 9.613/98, que estabelece obrigações imperiosas e que se aplicam a todos os agentes responsáveis; (b) normas internacionais, vinculativas apenas para os territórios signatários e com baixo nível sancionatório, como

---

[2022.html](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-october-2022.html); <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-october-2022.html>. Acesso em 06 de mar de 2023.

é o caso das Recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF), da Diretiva Antilavagem de Dinheiro da União Europeia e da Convenção de Palermo (ONU); (c) normas administrativas e especiais, vinculativas apenas aos agentes que estão vinculados ao órgão redator, como as circulares do Banco Central (Bacen) e as resoluções da Comissão de Valores Mobiliários (CVM); e (d) normas de setor ou de classe, que embora vinculem apenas seus agentes, pelo *know-how* e detalhamento que fornecem, são úteis para o desenvolvimento de um programa AML (e, por conseguinte, de uma Política), como a circular da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Passa-se à indicação mais detalhada dos três primeiros grupos mencionados.

A Lei nº 9.613/1998 dispõe o crime de lavagem de dinheiro, estabelecendo estratégias de prevenção e criando o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras). A referida lei já foi alterada diversas vezes, inclusive pela Lei nº 14.478/2022 (Lei dos Criptoativos), que incluiu a prestadoras de serviço de ativos virtuais como agentes responsáveis pelo combate, prevenção e comunicação dos crimes de lavagem de dinheiro (inciso XIX do art. 9º, com alteração produzida pela Lei nº 14.478/2022).

As Recomendações produzidas pelo GAFI apresentam medidas que auxiliam os países na contenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo.<sup>16</sup> Essas recomendações podem ser organizadas em três grupos: normativo, preventivo e repressivo. As recomendações do grupo normativo se destinam ao Estado, auxiliando-os na elaboração de leis contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Nas recomendações preventivas, que se destinam a todos os agentes responsáveis pelo

---

<sup>16</sup> O GAFI/FATF (Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo) é uma organização intergovernamental criada em 1989 que promove importantes medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. O Brasil é signatário desde 2000. São membros do GAFI 35 países (África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Grécia, Hong Kong, Índia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Malásia, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República da Coreia, Rússia, Singapura, Suécia, Suíça e Turquia) e duas organizações regionais (Comissão Europeia e Conselho de Cooperação do Golfo).

combate, prevenção e comunicação do ilícito, inclusive empresas privadas, a transparência é disposta como valor basilar, trazendo o *Know your Customer* e as políticas de manutenção de registros como principais ações. Nas recomendações repressivas, destinadas aos Estados, estão as indicações de como um país pode se munir para identificar operações suspeitas, realizar investigações, processar ações penais e executar condenações.

A União Europeia, também em consideração às recomendações do GAFI, tem elaborado diversas normas para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Uma delas é a 5ª Diretriz de Combate à Lavagem de Dinheiro, que estabelece, dentre outras medidas, o incremento da transparência a partir de registros públicos, o limite ao anonimato relacionado às moedas virtuais e a melhora da cooperação para aumentar a qualidade da informação entre supervisores da Política. Recentemente, em fevereiro de 2022, produziu um manual para quem forma profissionais do Direito que atuarão nessa área na União Europeia.<sup>17</sup>

A Convenção de Palermo, cujo Brasil é signatário (através do Decreto nº 5.015/2004), foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para harmonizar normas jurídicas sobre o crime organizado transnacional. O documento estabelece ferramentas para que os Estados evitem e combatam o crime organizado transnacional, trazendo instrumentos de cooperação internacional.

A Circular nº 3.461/2009 do Banco Central consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613/1998. A Resolução nº 50/2021 da Comissão de Valores Mobiliários, por sua vez, dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa no âmbito do mercado de valores mobiliários.

Essas espécies legislativas trazem informações que podem (em alguns casos, devem) ser aplicadas no universo dos criptoativos. No entanto, algumas das exigências

---

<sup>17</sup> Disponível em [https://finance.ec.europa.eu/publications/training-lawyers-anti-money-laundering-aml-and-counter-terrorist-financing-ctf-rules-eu-level\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/training-lawyers-anti-money-laundering-aml-and-counter-terrorist-financing-ctf-rules-eu-level_en). Acesso em 18 de mar. 2023.

feitas para as instituições financeiras tradicionais são mais difíceis ou inviáveis de serem aplicadas, demandando um trabalho de aclimatação das disposições à espécie. Nesse intuito, o GAFI produziu uma Orientação voltada para os criptoativos que merece especial atenção.

### 3.1 Orientação do GAFI/FATF para os criptoativos

Em 2021, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF) atualizou sua Orientação sobre ativos virtuais e provedores de serviços de ativos virtuais.<sup>18</sup> O órgão estabelece padrões que devem ser seguidos pelos países signatários.

Nessa toada, indica que os países devem (a) avaliar e mitigar os riscos associados a provedores e atividades financeiras de ativos virtuais e (b) licenciar ou registrar as prestadoras de serviço, submetendo-as à supervisão ou ao monitoramento das autoridades nacionais competentes. À evidência, ao promulgar a Lei dos Criptoativos (Lei nº 14.478/2022) e se posicionar através de diversos órgãos estatais, o Brasil demonstra que avança no processo de cumprimento da Orientação.

Com a atualização feita em 2021, dentre outras medidas, o GAFI traz orientações adicionais sobre os riscos e as ferramentas disponíveis para os países lidarem com a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo, bem como sobre o licenciamento e registro das prestadoras de serviço.

Sobre as atividades para lidar com os riscos de lavagem de dinheiro no âmbito dos serviços de ativos virtuais, a Orientação indica que a jurisdição tem o poder de proibir ou de limitar atividades com ativos virtuais, com base na sua avaliação de risco e no contexto regulatório nacional, bem como para apoiar outros objetivos políticos, como, por exemplo, a proteção ao consumidor e investidor, segurança e solidez da política monetária. O documento destaca que isso pode incluir uma proibição geral ou limitação

---

<sup>18</sup> A primeira edição da Orientação é de 2019. É possível fazer *download* da Orientação atualizada aqui: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html> Acesso em 06 de mar. 2023.

de atividade ou proibições ou limitações específicas sobre produtos ou serviços que possuam um nível inaceitável de risco.

Sobre o dever de licenciar/registrar, o GAFI trouxe diretrizes que conferem certa margem de flexibilidade para os países. Os países podem achar mais fácil usar um sistema de licenciamento/registo já existente no sistema financeiro, na medida em que seus regimes sejam funcionais e apropriados para serviços de ativos virtuais. No entanto, o GAFI encoraja que novos regimes sejam criados, colocando foco em aspectos que até então não são prioridade, como a capacidade tecnológica na análise AML e os mecanismos que mitigam riscos no setor que diferem do que é feito nos serviços financeiros tradicionais. Oportunamente, indica a importância de que sejam criadas leis e regulamentos sobre ativos virtuais e seus serviços respectivos e que seja estabelecida a natureza, requisitos e tipos de regime com certo vigor.

O GAFI ainda sugeriu algumas ferramentas para que os países consigam identificar prestadores de serviço não licenciados ou não registrados, tais como: (a) *blockchain* ou ferramentas de análise de contabilidade distribuída, bem como outras ferramentas investigativas; (b) *web-scraping* e informações de código aberto para identificar qualquer publicidade, comunicações promocionais ou programas de afiliação ou outras possíveis solicitações de negócios por uma entidade não registrada ou não licenciada; (c) informações do público em geral, entidades obrigadas e círculos da indústria (inclusive estabelecendo canais para receber *feedback* do público) sobre a presença de certas empresas que podem não ser licenciadas ou registradas; (d) Unidades de Inteligência Financeira ou outras instituições relatoras; (e) informações não disponíveis publicamente, como o caso em que a entidade solicitou anteriormente uma licença ou registro ou teve sua licença ou registro retirado; e (f) aplicação da lei e relatórios de inteligência, incluindo informações de cooperação internacional.

Como é possível visualizar, o GAFI sugere que os países adotem medidas severas de controle de registro e de licenciamento.

Ainda é importante trazer como destaque a sugestão de criar indicadores de alerta acerca de possível lavagem de dinheiro envolvendo ativos virtuais. O GAFI recomenda os seguintes indicadores: (a) recursos tecnológicos que aumentam o anonimato, como

*mixers*; (b) riscos geográficos, considerando a possibilidade de que os usuários explorem países com medidas nacionais fracas ou inexistente; (c) padrões de transação, avaliando a inclusão de transações que são estruturadas para evitar relatar irregularidade ou para fazer parecer que são regulares; (d) tamanho da transação, analisando se o valor e a frequência de transação não têm sentidos lógicos de explicação; (e) perfis de remetente ou destinatário; e (f) fonte de fundos ou riqueza.<sup>19</sup>

Para os órgãos reguladores brasileiros e as prestadoras de serviço de ativos virtuais, conhecer a Orientação do GAFI é muito importante para antever a linha de exigências legais que o Brasil vai desenvolver e as possíveis ferramentas de controle que serão utilizadas. Passemos, então, à análise dos fundamentos de uma Política AML.

#### **4 FUNDAMENTOS DE UMA POLÍTICA AML NO ÂMBITO DOS CRIPTOATIVOS**

Uma Política AML (*Anti-Money Laundering*) é o resultado do desenho e da implementação de um programa de administração de riscos de lavagem de dinheiro. Isso quer dizer que essa política só existe depois que um programa for elaborado, executado e validado. É caracterizada por (a) identificar os riscos envolvidos e (b) garantir que as atividades financeiras estejam alinhadas com o conjunto normativo AML aplicável.

Essa garantia deve começar com a definição de um agente interno responsável pelo controle. Em seguida, deve ser feita uma análise interna de risco (em materialização da metodologia da abordagem baseada no risco, descrita no subitem seguinte) que servirá de base à elaboração do plano de ação.

O plano de ação deverá considerar, de maneira resumida: o mapeamento de atividades avaliadas como suspeitas, a classificação de clientes conforme o risco que oferecem, identificação dos clientes (*Know Your Customer*), a atualização dos dados cadastrais, a otimização da validação e gerenciamento integrado das informações dos

---

<sup>19</sup> Todas as informações dispostas nesse item foram retiradas do documento indicado na nota de rodapé anterior (nº 18).

usuários, o controle do destinatário final, monitoramento, controle e comunicação ao COAF/UIT, a manutenção de registro de operações por prazo certo, a divulgação do plano de ação e a disseminação da cultura AML na empresa, a verificação da efetividade, a identificação de *gaps* e revisão do programa, verificação do grau de maturidade e, por fim, a divulgação externa do programa. Essas atividades devem ser feitas de maneira cíclica para garantir a oxigenação do programa.

Todo o plano de ação, que representa o programa AML, deve ser feito com base na análise de riscos (metodologia) e no intuito de que sejam cumpridos os deveres estabelecidos às prestadoras de serviço de ativos virtuais, considerando o conjunto normativo que compõe a antilavagem de dinheiro e aclimatando-o à realidade da prestadora de serviço.

#### **4.1 Abordagem baseada no risco**

A abordagem baseada no risco é uma metodologia utilizada para identificar e analisar os possíveis riscos associados a uma determinada atividade. Nessa abordagem que tem natureza preventiva, deve ser considerada a probabilidade de ocorrência do risco e o nível do impacto que ele pode ter. O objetivo é minimizar ou oportunizar o gerenciamento de riscos associados à atividade, favorecendo a segurança e a qualidade do produto ou serviço envolvido. Para tanto, é necessário fazer uma análise completa das possíveis ameaças e consequências no desempenho da atividade e um planejamento minucioso para lidar com essas ameaças.

O GAFI adota essa metodologia para suas avaliações, o que inclui conhecer: (a) a natureza e a extensão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo; (b) as circunstâncias que afetam a materialidade das diferentes recomendações (por exemplo, a composição de sua economia e de seu setor financeiro); (c) elementos estruturais que favorecem o sistema antilavagem de dinheiro; (d) os fatores contextuais que possam influenciar a forma de implementação das medidas antilavagem de dinheiro. Destaque-se que o GAFI aplica essa abordagem na avaliação de países.

Levar essa metodologia para empresas, o que é disposto como diretriz fundamental a ser seguida pelas prestadoras de serviço de ativos virtuais na Lei nº 14.478/22, significa conhecer os fatores de risco inerentes ao objeto social que exploram e às peculiaridades do segmento em que atuam, sendo capaz de identificar os perfis de risco de seus clientes, dos beneficiários finais, da própria empresa e seus colaboradores, das negociações e operações que intermedeia, dos produtos/serviços que oferecem e da tecnologia que utilizam. Tudo isso considerando seu porte, localização e complexidade das soluções.

#### 4.2 Deveres dos agentes responsáveis

A legislação brasileira adotou um conceito abrangente para a definição dos agentes responsáveis, tendo indicado que as instituições financeiras, para além de outros agentes,<sup>20</sup> são responsáveis pela prevenção, combate e comunicação às autoridades do ilícito de lavagem de dinheiro, conceito que inclui as prestadoras de serviço de ativos virtuais.<sup>21</sup>

Compondo as responsabilidades, é possível apontar vários deveres que devem ser cumpridos. Da interpretação da legislação, por sua vez, é possível identificar ao menos cinco deveres com precisão: (a) identificação dos clientes; (b) identificação do destinatário final; (d) manutenção de registros; (d) adoção de políticas, procedimentos e

---

<sup>20</sup> É importante destacar que não só as instituições financeiras são responsáveis pela prevenção do crime referido. A legislação brasileira estabelece um conceito amplo de agentes responsáveis pelo combate, prevenção e comunicação do crime de lavagem de dinheiro. Essa atitude traz como consequência a possibilidade de responsabilização de muitos agentes envolvidos de alguma maneira na cadeia de execução da lavagem de dinheiro, seja por ação, seja por omissão (art. 9º da Lei nº 9.613/1998). Nesse sentido, foi estabelecido que os agentes responsáveis podem ser pessoas físicas ou jurídicas, que atuem em diversos setores empresariais, prestando, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em diversas operações. Esses agentes têm, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativa ou não, atividades como a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira; a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial; a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários (art. 9º da Lei nº 9.613/1998).

<sup>21</sup> A Lei de Criptomoedas alterou a Lei nº 9.613/98 para indicar expressamente que as prestadoras de serviços de ativos virtuais também são enquadradas como agentes responsáveis (inciso XIX do art. 9º, com alteração produzida pela Lei nº 14.478/2022).

controle internos compatíveis; e (e) comunicação de operações financeiras (art. 10 e 11 da Lei nº 9.613/1998).

A violação a um desses deveres pode ser enquadrada como comportamento conivente com o crime de lavagem de dinheiro, consubstanciando ato típico penal. De igual forma, no mínimo, configuram violações que atraem sanções administrativas que podem ser fulminantes para a empresa.

A (a) identificação dos clientes (*Know Your Customer - KYC*) é o dever de identificar seus clientes e manter seu cadastro atualizado (art. 10, Lei nº 9.613/1998). Esse cadastro deve ser conservado durante o período mínimo de cinco anos, contado a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação. Este prazo poderá ser ampliado pela autoridade competente (§4º do art. 10 do diploma mencionado).

A (b) identificação do beneficiário final é o dever de identificar quem é o destinatário final da operação, o que também pode ser feito através do registro de processos ou mediante o seu enquadramento na condição de pessoa politicamente exposta. Se não for possível identificar o beneficiário final, é imperioso avaliar a conveniência de realizar a operação ou de estabelecer/manter a relação negocial com o cliente.

A (c) manutenção de registros é o dever de manter o registro de toda e qualquer transação que envolva moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar o limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas (art. 10, Lei nº 9.613/1998). A Lei nº 14.478/2022 incluiu expressamente às prestadoras de serviços de ativos virtuais no dever de manter registro de toda transação que envolve ativos virtuais, utilizando também como pressuposto a ultrapassagem do limite fixado pela autoridade competente.

Esse registro também deverá ser feito quando a pessoa física ou jurídica, inclusive seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente. Assim como a identificação dos clientes, o registro deve ser conservado durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou

da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.

A (d) adoção de políticas, procedimentos e controle internos compatíveis é o dever de adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender aos deveres aqui dispostos, na forma disciplinada pelos órgãos competentes.

Nessa política, o agente responsável não pode deixar de cadastrar-se e de manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

O dever de (e) comunicação de operações financeiras estabelece a obrigação de comunicar ao COAF/UIT,<sup>22</sup> abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de vinte e quatro horas, a proposta ou realização: (I) de todas as transações que ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente, acompanhadas da identificação do cliente; (II) das operações que apresentarem indício do crime lavagem de dinheiro.

O Banco Central, em consolidação à referida regra, estabelece que devem ser comunicadas ao COAF (I) as operações realizadas ou serviços prestados cujo valor seja igual ou superior a R\$10.000,00 (dez mil reais) e que, considerando as partes envolvidas, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados ou a falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a existência de indícios dos crimes de lavagem

---

<sup>22</sup> O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) foi criado no âmbito do Ministério da Fazenda/Economia, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas de lavagem de dinheiro. A partir de 2019, o COAF passou a ser denominado de Unidade de Inteligência Financeira (UIF), seção que recebe, examina e identifica operações suspeitas. É importante mencionar que Lei nº 9.618/1998 também foi alterada para indicar a responsabilidade do COAF no tratamento dos dados pessoais. A alteração indicou que o tratamento de dados será realizado de forma estritamente necessária para o atendimento às suas finalidades legais; garantirá a exatidão e a atualização dos dados, respeitadas as medidas adequadas para a eliminação ou a retificação de dados inexatos; não superará o período necessário para o atendimento às suas finalidades legais; considerará, na hipótese de compartilhamento, a sua realização por intermédio de comunicação formal, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios cometidos em seus procedimentos internos; garantirá níveis adequados de segurança, respeitadas as medidas técnicas e administrativas para impedir acessos, destruição, perda, alteração, comunicação, compartilhamento, transferência ou difusão não autorizadas ou ilícitas; será dotado de medidas especiais de segurança quando se tratar de dados sensíveis e protegidos por sigilo; e não será utilizado para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos.

de dinheiro; (II) as operações realizadas ou serviços prestados que, por sua habitualidade, valor ou forma, configurem artifício que objetive burlar os mecanismos de identificação, controle e registro; (III) as operações realizadas ou os serviços prestados, qualquer que seja o valor, a pessoas que reconhecidamente tenham perpetrado ou tentado perpetrar atos terroristas ou neles participado ou facilitado o seu cometimento, bem como a existência de recursos pertencentes ou por eles controlados direta ou indiretamente; (IV) os atos suspeitos de financiamento do terrorismo (Circular nº 3.461/2009).

Ainda, o Conselho Federal de Contabilidade recomenda aos contadores que algumas operações sejam comunicadas, independente de análise ou de qualquer outra consideração. As operações são a) aquisição de ativos e pagamentos a terceiros, em espécie, acima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por operação; e/ou b) constituição de empresa e/ou aumento de capital social com integralização, em espécie, acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em único mês-calendário. De maneira geral, as operações e propostas de operações que, após análise, possam configurar indícios da ocorrência de ilícitos devem ser comunicadas diretamente ao COAF, em seu sítio, contendo o detalhamento das operações realizadas, o relato do fato ou fenômeno suspeito e a qualificação dos envolvidos, destacando os que forem pessoas expostas politicamente.

Sobre o dever de comunicação ainda é importante trazer alguns destaques: (I) todas as transferências internacionais e os saques em espécie deverão ser previamente comunicados à instituição financeira, nos termos, limites, prazos e condições fixados pelo Banco Central do Brasil (art. 11-A da Lei nº 9.613/1998); (II) a não ocorrência dessas violações/suspeitas deverá ser comunicada ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao Coaf, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas; (III) o dever de comunicação ainda significa atender às requisições formuladas pelo Coaf na periodicidade, forma e condições por ele estabelecidas, cabendo-lhe preservar o sigilo das informações prestadas.

Também há definições da forma como essa comunicação deve ser feita. Algumas operações devem ser comunicadas em até cinco dias úteis após o encerramento do mês calendário, outras na data da operação (Circular do Bacen). Os encaminhamentos das instituições financeiras e tributárias, em resposta às ordens judiciais de quebra ou

transferência de sigilo deverão ser, sempre que determinado, em meio informático, e apresentados em arquivos que possibilitem a migração de informações para os autos do processo sem redigitação (art. 17-C, Lei nº 9.613/1998).

Destaque-se, por fim, que verificado ou não o ilícito, as comunicações de boa-fé, feitas na forma determinada, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

## 5 GOVERNANÇA MULTISSETORIAL E SUAS FERRAMENTAS

A governança multissetorial é uma estratégia de governança que abrange a participação de diversos agentes nos processos decisórios e na execução de políticas. Através desse modelo, é possível promover a cooperação entre diversos setores que possuem objetivos comuns (como a prevenção de lavagem de dinheiro). O objetivo é valorizar a diversidade de perspectivas e de experiências sobre o mesmo objeto, garantindo maior transparência e a participação ativa de todos esses agentes na tomada de decisão.

Por ser uma estratégia comumente adotada em iniciativas globais para desafios transfronteiriços, diante da ausência de clareza, em nível global, sobre o que fazer com as inúmeras particularidades que envolvem a aplicação do conjunto normativo antilavagem de dinheiro às prestadoras de serviço de ativos virtuais, parece coerente a adoção dessa saída. Inclusive porque o cenário é de muito espaço à criação e, nessa conjuntura, a ferramenta mais acertada é a cooperação, abrindo para a participação de todos os agentes do setor.

Na hipótese, há muitas ferramentas que podem ser adotadas, tais como: a criação de fóruns de diálogos, através de reuniões regulares entre membros de diferentes agentes do setor com o intuito de buscar soluções colaborativas, que permita inclusive o compartilhamento dos desafios de governança interna; parcerias público-privadas, estimulando a colaboração entre agentes públicos e privados e que traga vias de acesso facilitado aos agentes reguladores, desenvolva programas de conscientização da necessidade de respeitar as regras e que crie canais para educar a população sobre a temática; redes de colaboração, estimulando a criação de grupos informais que

compartilhem conhecimento e boas práticas, inclusive através do estímulo à pesquisa acadêmica; certificação de agentes que demonstrem compromisso com a governança AML, como forma de estimular a adesão às normas aplicáveis; conselhos multisetoriais, formando grupos para aconselhar e orientar políticas governamentais, apresentando cases, permitindo a discussão de problemas e elaboração de recomendações, trazendo referências úteis que auxiliem nos processos decisórios.

Diante da complexidade inerente às transações com criptoativos, a elaboração de leis, convenções internacionais e protocolos não é suficiente. A edição e a interpretação desses atos normativos devem se dar considerando também o mercado e a própria arquitetura do *blockchain*.

Encorajar o diálogo entre empresas prestadoras de serviço de ativos virtuais, até mesmo dos responsáveis pela engenharia, com os cidadãos e com os agentes de regulação é o melhor caminho, inclusive porque é uma forma alinhar medidas antes e durante o processo regulatório, estratégia para maximizar a aceitabilidade da regulação e, por conseguinte, sua eficácia.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora as prestadoras de serviço de ativos virtuais tenham o dever de prevenir a lavagem de dinheiro, o baixo nível regulamentar de sua atuação e a compatibilização das normas que compõem o conjunto normativo antilavagem de dinheiro demanda um comportamento proativo de todos os agentes do setor.

O desenvolvimento de uma Política AML numa prestadora de serviço de ativos virtuais exige a elaboração de um programa estratégico antilavagem de dinheiro, que deve considerar o conjunto normativo aplicável apresentado, aclimatando-os à competitividade de mercado, às condições específicas do ecossistema dos criptoativos e à realidade da empresa.

Para maximizar as chances de que as medidas de prevenção sejam acertadas, estimular um comportamento cooperativo, que ponha em colaboração as empresas prestadoras de serviço de ativos virtuais, inclusive com os agentes responsáveis pelo

desenvolvimento dos códigos que operacionalizam o *blockchain*, os agentes reguladores e os usuários, através de ferramentas de governança multisetorial, é uma medida que pode ter um impacto muito positivo na eficácia do processo regulatório e da interpretação dada ao conjunto normativo antilavagem de dinheiro.

## REFERÊNCIAS

BOTTINO, Thiago; TELLES, Chrstiana Mariani da Silva. Lavagem de dinheiro, bitcoin e regulação. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: Ed. RT, vol. 148, ano 26, p. 131-176, outubro, 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto nº 5.015**, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Diário Oficial da União, 15 de março de 2004, Brasília DF.

BRASIL. **Lei nº 9.613**, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 4 de março de 1998, Brasília DF.

BRASIL. **Lei nº 14.478**, de 21 de dezembro de 2022. Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. Diário Oficial da União, 22 de dezembro de 2022, Brasília DF.

CHAINALYSIS. **The 2023 Crypto Crime Report**: Everything you need to know about cryptocurrency-based crime. February, 2023. Disponível em: [https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Crypto\\_Crime\\_Report\\_2023.pdf](https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Crypto_Crime_Report_2023.pdf). Acesso em: 14 mar.2023.

GAFI. FATF. **Fatf Recommendations: Guidance virtual asserts**, 2021. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>. Acesso em: 06 mar. 2023.

GAFI. FATF. **High risk and other monitored jurisdictions 2022: Increased Monitoring**, 2022. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2022.html/>. Acesso em: 06 mar. 2023.

GAFI. FATF. **High risk and other monitored jurisdictions 2022: Call for action**, 2022. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-october-2022.html/>. Acesso em: 06 mar. 2023.

GAFI. FATF. **Reports G20**, 2018. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Report-G20-FM-CBG-July-2018.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

GILCHRIST, Simon; MOJON, Benoit. Credit risk in the euro area. *In: The Economic Journal*, vol. 128, p. 118–158, 2018.

GRUPENMACHER, Giovana Treiger. **As plataformas de negociação de criptoativos: uma análise comparativa com as atividades das corretoras e da Bolsa sob a perspectiva da proteção do investidor e da prevenção à lavagem de dinheiro**, 2019. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27595>. Acesso em: 16 fev. 2023.

GRZYWOTZ, Johanna. **Virtuelle Kryptowährungen und Geldwäsche**. Berlin: Duncker & Humblot, 2019.

TAKANASHI, Yuta; MATSUO, *Shin'ichiro*; BURGER, *Eric*; SULLIVAN, *Clare*; MILLER, *James*; SATO, *Hiroto*. Call for Multi-Stakeholder Communication to Establish a Governance Mechanism for the Emerging Blockchain-Based Financial Ecosystem. *In: Stanford Journal of Blockchain Law & Policy*, vol. 3, n. 2, 2020. Disponível em: <https://stanford-jblp.pubpub.org/pub/multistakeholder-comm-governance2/release/1>. Acesso em: 05 jan. 2023.

UNIÃO EUROPEIA, Europe Comissions, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union. **Training for lawyers on anti-money laundering (AML) and counter terrorist financing (CTF) rules at EU level – Trainers' manual and users' manual**. Fev. 2022. Disponível em [https://finance.ec.europa.eu/publications/training-lawyers-anti-money-laundering-aml-and-counter-terrorist-financing-ctf-rules-eu-level\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/training-lawyers-anti-money-laundering-aml-and-counter-terrorist-financing-ctf-rules-eu-level_en). Acesso em: 18 mar. 2023.