

## **Levantamento de questões relevantes**

### **Tema: Transações com criptomoedas**

### **Inquérito Administrativo nº 08700.003599/2018-95**

Foi instaurado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) o Inquérito Administrativo nº 08700.003599/2018-95, com o objetivo de apurar denúncia de eventual infração à ordem econômica por parte de instituições financeiras, ao recusarem a abertura e manutenção de contas correntes de corretoras de criptomoedas, cujo propósito seria eventual imposição de dificuldades a concorrentes potenciais no segmento de serviços substitutos ou complementares aos prestados por instituições financeiras.

Em sua análise inicial, cuja cópia segue anexa, a Superintendência-Geral do Cade (SG/Cade) concluiu pela inexistência de indícios de infração à concorrência relacionados à prática denunciada, em razão da insuficiência de poder de mercado isolado dos bancos envolvidos na oferta do produto conta corrente, da ausência de indícios de poder coordenado entre os Representados, além da não identificação da presença de concorrência potencial entre bancos e corretoras de criptomoedas, e de não considerar contas correntes em vários bancos como insumos essenciais às atividades de tais corretoras, mas diferenciais, no sentido de reduzir custos e atrair clientes.

Ademais, concluiu que as justificativas prestadas pelos Representados para o encerramento ou recusa de abertura de contas concorrentes de corretoras de criptomoedas foram consideradas suficientes, pois estavam relacionadas à responsabilidade quanto aos riscos de lavagem de dinheiro oriundos da dificuldade para identificação da origem e destinação de recursos e das atividades desenvolvidas por estas corretoras.

Apesar da análise inicial realizada pela SG/Cade concluir pela ausência de indícios que caracterizariam a prática apontada como um ilícito anticoncorrencial, o Tribunal do Cade deliberou pelo aprofundamento da investigação em relação ao caso, determinando a realização de diligências complementares necessárias ao melhor conhecimento da dinâmica envolvendo as relações estabelecidas entre instituições financeiras e as corretoras de criptomoedas, nos termos do Despacho Decisório e Voto anexos.

A partir das questões concorrenciais abordadas no caso ora citado, notam-se também preocupações de cunho regulatório e de proteção ao consumidor levantadas a seguir, relacionadas à conduta apurada pelo Cade, com o objetivo de subsidiar a análise e eventual atuação do MPF em relação a tais preocupações.

## 1. Questões regulatórias

O avanço na utilização da tecnologia conhecida como “blockchain”, que se apresenta como um marco de disrupção para diversas aplicações envolvendo transações patrimoniais diversas, dentre estas a moeda digital “bitcoin”, em razão do grau de segurança que proporciona, frente a uma maior independência no seu funcionamento, contribui para a expansão das transações envolvendo criptomoedas em todo o mundo<sup>1</sup>.

Por adotar uma tecnologia implementada em ambiente virtual com ausência de uma estrutura centralizada, e que permite a realização de transações sem a identificação dos envolvidos, as transações com criptomoedas impõem limitações aos agentes reguladores interessados no acompanhamento e fiscalização da movimentação de recursos no país ou entre países, com destaque para as instituições reguladoras de capitais e de divisas.

Importante destacar que, apesar das características e finalidades das criptomoedas aproximarem-se das de meios de pagamento, ou ainda, de ativos para investimento, a atividade ora descrita atualmente situa-se em um vácuo regulatório, não sendo reconhecida como integrante de nenhum setor sob regulação estatal do país.

A Comissão de Valores Mobiliários manifestou, por meio da Nota Técnica nº 1/2018 que as criptomoedas não podem ser consideradas ativos financeiros, em razão dos riscos que apresentam, relacionados à legalidade, à segurança e à custódia.

Enquanto o Banco Central, por meio do Comunicado nº 31.370, manifestou que as criptomoedas não podem ser consideradas meio de pagamento (moeda), uma vez que não são emitidas nem garantidas por uma autoridade monetária, e tampouco lastreadas em qualquer ativo real.

A referida autarquia também declara no Comunicado que, apesar dos debates internacionais e das manifestações de outras autoridades monetárias, não foi identificada a necessidade de regulação de criptomoedas, e que, no Brasil, não se observam riscos relevantes ao Sistema Financeiro Nacional.

Ademais, a Secretaria da Receita Federal determinou, no âmbito de suas atribuições, o cumprimento de obrigações por entidades que realizam transações com criptomoedas. A Instrução Normativa nº 1.888/2019 disciplina a obrigatoriedade da prestação de informações relativas às operações realizadas com criptomoedas, como as referentes ao tipo, data, quantidade e os titulares da operação realizada.

A fim de assegurar o controle estatal sobre tais atividades, algumas iniciativas legislativas propõem a regulamentação de operações com criptomoedas, como o PL nº 2.303/2015, em

<sup>1</sup> <https://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2018/10/31/bitcoin-completa-uma-decada-o-que-esperar-do-futuro-das-moedas-virtuais.htm>

tramitação na Câmara dos Deputados, que inclui moedas virtuais na definição de arranjo de pagamentos, sob a regulação do Banco Central.

Identificam-se ainda, outras proposições mais abrangentes, como o PL nº 3.825/2019, do Senado Federal, que estabelece a regulamentação do mercado de criptoativos no país, mediante a definição de conceitos, diretrizes, sistema de licenciamento de Exchanges, além da supervisão e fiscalização pelo Banco Central e CVM, e o PL nº 2.060/2019 da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre o regime jurídico dos criptoativos.

Além disso, destaca-se a atenção direcionada pelas autoridades de repressão de ilícitos penais aos riscos de utilização das transações com criptomoedas em operações associadas à lavagem de dinheiro, uma vez que a dificuldade de rastreamento e de identificação dos envolvidos em tais transações, a facilidade de realizá-las superando barreiras transnacionais, sem a necessidade da participação do sistema financeiro regulado, e a ausência de uma autoridade central supervisora, são elementos que favorecem a ocultação de recursos obtidos por meio ilícitos<sup>2</sup>.

Nesse contexto, em razão de ser uma tecnologia recente, ainda em fase de desenvolvimento, há a necessidade da obtenção de maior conhecimento pelas autoridades reguladoras quanto ao seu funcionamento, para assim realizar uma avaliação mais robusta sobre os efeitos de eventual intervenção, sob o risco de desestimular ou impedir alternativas mais eficientes às que são utilizadas atualmente.

A participação nas discussões que envolvem o assunto, e o acompanhamento do crescimento e evolução dos agentes envolvidos nas transações com criptomoedas, mostra-se como importante medida a ser adotada antes da análise sobre eventuais ações interventivas a serem implementadas pelo poder regulatório estatal.

Diante do exposto, colocam-se as questões relevantes de natureza regulatória:

**a)** Avaliação quanto à possibilidade de utilização de criptomoedas como meios alternativos aos serviços financeiros sob regulação estatal, considerando o controle dos meios de pagamento e da intermediação de ativos pelo Estado;

**b)** Análise prévia e ponderação dos efeitos decorrentes de intervenções regulatórias, a partir do aprofundamento do conhecimento sobre o tema, inclusive da dinâmica das relações entre os envolvidos nas transações com criptomoedas;

**c)** Avaliação de eventuais mecanismos que permitam reduzir os riscos associados à lavagem de dinheiro, oriundos das transações com criptomoedas.

---

2 Rev. direito GV vol.16 no.1 São Paulo 2020 Epub Apr 27, 2020: Criptomoedas e Lavagem de Dinheiro. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322020000100500&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322020000100500&script=sci_arttext). Acesso em 10/6/2020.

## 2. Impacto ao consumidor

A possibilidade da utilização de transações com criptomoedas para satisfação de necessidades diversas expõe o consumidor a maiores riscos de eventual dano decorrente da relação de consumo ora estabelecida, em razão das características e regras inerentes ao ambiente em que ocorrem tais transações, e da ausência de controle estatal sobre as operações realizadas.

A ausência de mecanismos que permitam identificar os agentes envolvidos na transação, ou as condições sob as quais foi realizada, poderiam, em tese, dificultar a comprovação da titularidade das transações realizadas, ou ainda, inviabilizar eventual confisco ou reversão da operação contestada por um consumidor que tiver sido lesado.

Outra preocupação relacionada ao consumidor refere-se à confiança no sistema que suporta as criptomoedas, uma vez que a segurança da tecnologia utilizada não é garantida por nenhuma autoridade centralizada, tampouco é fiscalizada pelo poder público.

Há ainda eventuais prejuízos ao consumidor decorrentes da própria autonomia e segurança inerentes à tecnologia blockchain, na medida em que a atribuição a cada indivíduo da responsabilidade pela custódia de suas criptomoedas, aliada à ausência de fiscalização e de controle por uma autoridade pública sobre as transações relacionadas, implica na impossibilidade de recuperação dos recursos perdidos em caso de falhas ou fraude na operação do sistema, ou de perda de informações, como senhas ou chaves criptográficas.

Portanto, os serviços de transações com criptomoedas podem, em um primeiro momento, agravar a vulnerabilidade do consumidor na relação de consumo, em razão das limitações impostas à assecuração de seus direitos em caso de eventual violação, e da ausência de uma autoridade pública central responsável por fiscalizar e realizar o controle e validade das referidas transações.

Para garantir a proteção adequada do consumidor nas relações envolvendo criptomoedas, é necessário discutir mecanismos que visem adequar o sistema que suporta as transações com criptomoedas, a fim de assegurar a conformidade com os direitos estabelecidos na relação de consumo, de forma a abordar os seguintes aspectos:

**a)** A viabilidade da adoção de ferramentas que visem assegurar a comprovação da titularidade e da validade das transações realizadas com criptomoedas;

**b)** Processos de certificação que atestem a segurança das transações realizadas com criptomoedas;

**c)** Orientação e suporte técnico aos consumidores, visando à adoção de práticas seguras e adequadas para a realização de transações envolvendo criptomoedas.