

ASPECTOS CRIMINAIS DA LEI 14.478/2022: CRIPTOATIVOS E DIREITO PENAL ECONÔMICO

CRIMINAL ASPECTS OF LAW 14.478/2022: CRYPTOCURRENCIES
AND ECONOMIC CRIMINAL LAW

André Vinícius Oliveira da Paz

Pós-graduando em Direito Penal Econômico pela FGV/SP e em Compliance e Integridade Corporativa pela PUC/MG. Especialista em Direito Processual Penal pelo Instituto de Direito Penal Econômico Europeu da Universidade de Coimbra/IBCCRIM. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenador-Adjunto do IBCCRIM. Advogado.
Link Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0022382556144363>
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5569-1510>
andre@pagliuso.com.br

Roberto Garcia

Lopes Pagliuso

Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra/IBCCRIM. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Conselheiro jurídico do SindusCon/SP. Membro do IBCCRIM. Advogado.
Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4202057165992811>
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3031-3430>
roberto@pagliuso.com.br

Resumo: O problema da ausência de regulação das prestadoras de serviços de ativos virtuais despertou patente preocupação com o cenário de intensificação da criminalidade por intermédio da utilização de criptoativos, que impactam as economias nacional e mundial. Este artigo objetiva a análise das proposições de cunho criminal da Lei 14.478/2022 e sua interface com aspectos de Direito Penal Econômico.

Palavras-chave: Criptoativos; Prestadoras de serviços de ativos virtuais (VASPs); Exchanges; Direito Penal Econômico.

Abstract: The problem of the lack of regulation of virtual assets service providers has raised concern about the scenario of intensified criminality through the use of cryptoactives, which impact the national and world economies. This article aims to analyse the proposals of criminal nature of Law 14.478/2022 and its interface with aspects of Economic Criminal Law.

Keywords: Cryptoactives; Virtual asset service providers (VASPs); Exchanges; Economic Criminal Law.

1. Introdução

No último trimestre de 2022, o mercado mundial de criptoativos voltou a ter valor estimado em quantia superior a US\$ 1 trilhão (SILVA, 2022). A título comparativo, em 2021, o PIB do Brasil foi de US\$ 1,609 trilhão, o que significa dizer que, globalmente considerada, a economia cripto representou cerca 62% do PIB nacional. Segundo dados da Receita Federal, em 2021, os contribuintes brasileiros comunicaram ao órgão um total de R\$ 200,7 bilhões em operações com ativos virtuais (AMATO, 2022). Neste contexto, o Brasil tem o sétimo maior mercado cripto, em termos gerais. Não obstante, o

país ocupa apenas a 113ª colocação em termos de operações P2P (CHAINANALYSIS, 2022b), o que denota que o investidor nacional vê nos criptoativos uma oportunidade para se operar no mercado especulativo de investimentos.

Tomando-se o exemplo do *Bitcoin*, concebido para ser de acesso eletrônico universal, tecnologia *blockchain* e em meio descentralizado – o que, em tese, representaria certa autonomia aos indivíduos para livremente transacionar ativos –, fato é que os detentores de ativos virtuais se valem de plataformas intermediárias para a realização de operações com cripto, com o escopo de se almejar segu-

rança e mitigar os riscos envolvidos nas operações com criptoativos.

Neste cenário, ganha relevância a figura das prestadoras de serviços de ativos virtuais (VASPs – *virtual asset service providers*, também chamadas de *exchanges*), plataformas intermediárias que realizam a custódia, administração, empréstimo e transferência de criptoativos, até então um modelo de negócio desregulado no ordenamento jurídico brasileiro, tampouco com estrutura uniforme de funcionamento (GRUPENMACHER, 2019, p. 124).

De modo geral e em linha com a diretriz do **European Central Bank** (2015) acerca da análise em perspectiva dos ativos virtuais, a necessária regulação das VASPs é uma forma de se preservar o Sistema Financeiro, na medida em que os ativos virtuais: (1) podem ser convertidos em moedas; (2) permitem maior anonimato dos operadores em relação aos métodos de pagamento tradicionais; e (3) o sistema de descentralização do mercado cripto implica na ausência de entidade reguladora que faça cumprir as regras de operações nas plataformas de ativos virtuais, inexistindo fiscalização.

No mais, o mundo dos criptoativos pode ser marcado pelo pseudoanonimato, a depender do modo pelo qual as transações são efetuadas (MORAES, 2022, p. 140), já que o registro da transação no *blockchain* não comporta a inclusão dos dados pessoais do titular da transação. Assim, quando realizada sem intermediários, não se pode relacionar a transação a algum indivíduo, o que influi na redução da transparência e aumento da ofuscação dos fluxos financeiros (FATF, 2019), o que ganha relevância e impõe desafios à persecução penal (ESTELLITA, 2019).

Todos esses fatores podem criar um cenário global de risco à perpetração de crimes contra a ordem econômica. Deste modo, em 21/12/2022, foi promulgada a Lei 14.478, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelas VASPs, incluindo a previsão de novos dispositivos na Lei 7.492/1986 e na Lei 9.613/1998. Tendo em vista que o presente artigo se propõe à análise das intersecções entre a Lei 14.478 e o Direito Penal Econômico, adotando-se a premissa de bem jurídico supraindividual, deixa-se para outra oportunidade os comentários a respeito do acréscimo do art. 171-A, no Código Penal.

2. VASPs

Em consonância com as diretrizes internacionais, o art. 5º, da Lei 14.478, reproduz o conceito de VASPs trazido pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) (FATF, 2021). Logo, são prestadoras de serviços de ativos virtuais as pessoas físicas ou jurídicas que executam, em nome de terceiros, pelo menos um dos serviços de ativos virtuais, entendidos como: (i) troca entre ativos virtuais e moeda nacional ou moeda estrangeira; (ii) troca entre um ou mais

ativos virtuais; (iii) transferência de ativos virtuais; (iv) custódia ou administração de ativos virtuais ou de instrumentos que possibilitem controle sobre ativos virtuais; ou (v) participação em serviços financeiros e prestação de serviços relacionados à oferta por um emissor ou venda de ativos virtuais. Nos termos do parágrafo único do referido artigo, o estabelecimento dos ativos financeiros acima indicados dependerá de definição por parte de órgão ou entidade da Administração Pública Federal (CVM e/ou Banco Central).

Por sua vez, a Lei 14.478, em seu art. 3º, caput, traz a definição legal de ativo virtual como sendo: "a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimentos".

Veremos que, por meio das novas disposições introduzidas pela Lei 14.478, buscou-se a regulamentação institucional das *exchanges*, como forma de se garantir a proteção de bens jurídicos su-

praindividuais, aqui entendidos como o perigo resultante de uma conduta antieconômica (SCHMIDT, 2018, p. 88), dada a mundialização dos riscos decorrentes dos crimes perpetrados por intermédio de criptoativos. Apenas a título de exemplo envolvendo possíveis aspectos de criminalidade que rondam as *exchanges* e seu impacto na macroeconomia, podemos mencionar os casos da QuadrigaCX (Canadá), em que, após investigações do *Ontario Securities Commission*, verificou-se a negociação desautorizada, pela *exchange*, de valores de clientes, sem informá-los, com o intuito de atendimento de saques de clientes com novos depósitos, evidenciando esquema de pirâmide financeira, causando prejuízo estimado de US\$ 136 milhões; e, mais recentemente, o colapso da plataforma FTX (EUA), *exchange* avaliada em mais de US\$ 32 bilhões, que, segundo apontado pela Comissão de Valores Mobiliários norte-americana, investiria os criptoativos de clientes em complexo mecanismo para cobertura do fundo de investimento Alameda Research.

Por essas razões, o legislador, na Lei 14.478, pretendeu parametrizar e regular o escopo de atuação das VASPs, que, agora, terão seu funcionamento disciplinado e operação supervisionada por um ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública Federal (arts. 6º e 7º).

Ademais, nota-se que as *exchanges* foram equiparadas às instituições financeiras, o que significa dizer que lhes serão aplicáveis os dispositivos da Lei 7.492, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional (parágrafo único, inciso I-A, da Lei 7.492).

Até pelos valores que movimentam e pela relevância dos criptoativos nas economias nacional e global, desempenham as VASPs relevante papel no mercado financeiro, por meio do qual podem ser relevadas "condutas lesivas ou perigosas, que atentem contra bens ou interesses vinculados à política financeira do Estado,

"[...] O SISTEMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO MERCADO CRIPTO IMPLICA NA AUSÊNCIA DE ENTIDADE REGULADORA QUE FAÇA CUMPRIR AS REGRAS DE OPERAÇÕES NAS PLATAFORMAS DE ATIVOS VIRTUAIS, INEXISTINDO FISCALIZAÇÃO."

isto é, o levantamento de recursos financeiros, sua administração e dispêndio" (PIMENTEL, 2020, p. 32). Justamente por essas razões, devem elas observar as diretrizes contidas no art. 4º, dentre as quais as boas práticas de governança, transparência nas operações e abordagem baseada em riscos (inciso II), bem como a proteção e defesa de consumidores e usuários e proteção à poupança popular (incisos III e IV), além da adoção de medidas necessárias e eficientes para prevenção à lavagem de capitais e ao terrorismo (inciso VII).

Dos exemplos acima, verifica-se que a regulação das *exchanges*, com imposição de normas de conduta e atuação, contribui para o cenário de mitigação dos riscos inerentes à atividade econômica lastreada em criptoativos, com vistas à busca pela solidez e eficiência das operações intermediadas, tutelando-se, desta forma, a política econômico-financeira estatal, propiciando um ambiente de confiança à atuação e operação das VASPs, visando à atenuação do perigo à própria existência e forma da atividade desse relevante segmento econômico.

Consequentemente, do ponto de vista do Direito Penal Econômico, abre-se nova vertente de possibilidades criminais no que toca à atuação das VASPs, incluindo a responsabilidade penal de seus dirigentes, que poderão responder criminalmente pelos tipos penais previstos na Lei 7.492, dentre eles os crimes de gestão fraudulenta (art. 4º) e gestão temerária (art. 4º, parágrafo único), especialmente quando não observados os devidos padrões de governança corporativa; tomada ou recebimento de créditos vedados (art. 17), caso não observados estritamente seus deveres, atribuições e tomadas medidas necessárias de prevenção de riscos que o segmento exige; bem como os crimes de operação irregular de instituição financeira (art. 16). Sob a ótica do investidor, há a possibilidade de sua responsabilização penal, por exemplo, pelos crimes de falsa identidade para realização de operações de câmbio por meio de criptoativos (art. 21) e evasão de divisas (art. 22).

A despeito de a positivação de regras e a regulação da atividade econômica, per se, não serem fatores suficientes à inibição das práticas delitivas, entendemos que o legislador, por meio do estabelecimento da necessidade de controle de supervisão e fiscalização das atividades desempenhadas, bem como pela necessidade de autorização prévia para funcionamento das *exchanges*, no contexto do cenário econômico acentuado pelos criptoativos, avançou em relação à tutela da ordem econômica, promovendo cenário de maior previsibilidade e segurança jurídica, tanto aos seus dirigentes quanto aos investidores, incluindo, aí, a observância aos princípios norteadores das VASPs, previstos no art. 4º da referida Lei.

3. Lavagem de capitais

De 2017 a 2021, foram lavados cerca de US\$ 33 bilhões por meio de criptoativos (CHAINALYSIS, 2022a). Como adverte **Blanco Cordero** (2015, p. 95), a globalidade das operações com ativos virtuais propicia um cenário favorável à prática do crime de lavagem, o que é explicado pela ausência de autoridade central que monitore, controle e supervisione as transações (MORAES, 2022, p. 139).

Consideradas as operações a partir das prestadoras de serviços de ativos virtuais, na medida em que estas funcionam como plataforma de troca do criptoativo pela moeda fiduciária, são importantes instrumentos pelos quais se valem os agentes perpetradores do crime de lavagem, que buscam adquirir criptoativos, com produto ou provento do crime antecedente. Deste modo, num primeiro momento, o agente pode ocultar ou dissimular o dinheiro no sistema financeiro por meio da aquisição de criptoativos junto às *exchanges*, da venda direta de bens obtidos com a prática de crimes

e recebimento de pagamento em criptoativo ou da aquisição direta do ativo virtual com o produto do crime (ESTELLITA, 2019).

Num segundo momento, não obstante o registro da operação com o criptoativo na cadeia *blockchain*, seu usuário pode não ser identificado, razão pela qual a forma de ocultação ou dissimulação do produto da lavagem pode se dar de múltiplas formas, dentre elas: (a) utilização de *privacy wallets* (carteira individual própria dos criptoativos, sem necessidade de intermediários); (b) contratação de plataformas *crypto-mixers*, estas responsáveis pelo recebimento de criptos de múltiplas fontes, para "misturá-las", com posterior remessa dos criptoativos aos detentores originários, que receberão quantia equivalente à originalmente depositada, mas a partir de múltiplas fontes, tornando praticamente impossível se rastrear a origem do criptoativo inicialmente depositada no *crypto-mixer*; (c) realização de apostas esportivas e cassinos online em sites que permitem aportes com cripto; e (d) utilização de *exchanges* descentralizadas e operações P2P, etc.

Por fim, com a integração, tem-se a introdução do produto do crime na economia legal, o que pode se dar com a obtenção satisfatória do resultado das fases anteriores, especialmente quando o agente tem o retorno do capital transacionado com o produto do crime antecedente.

Dada a multiplicidade das formas com que pode ser perpetrado o crime de lavagem de capitais, a Lei 14.478 acrescentou o § 4º ao art. 1º da Lei 9.613, que prevê a causa de aumento de pena de 1/3 a 2/3 ao agente que comete o crime "de forma reiterada, por intermédio de organização criminosa ou por meio da utilização de ativo virtual". Nos parece que o legislador buscou reprimir a conduta do agente

"[...] DO PONTO DE VISTA DO DIREITO PENAL ECONÔMICO, ABRE-SE NOVA VERTENTE DE POSSIBILIDADES CRIMINAIS NO QUE TOCA À ATUAÇÃO DAS VASPs, INCLUINDO A RESPONSABILIDADE PENAL DE SEUS DIRIGENTES."

astuto, habituado à ocultação e/ou dissimulação do produto do crime anterior, mediante a utilização reiterada de criptoativos, o que denota maior reprovabilidade em sua conduta, sobretudo pela utilização de técnicas mais sofisticadas, em tese, para o mascaramento dos valores, quando comparados com a modalidade clássica de lavagem de capitais em espécie.

Aqui cabe uma reflexão, de cunho prático: constitui elemento normativo à incidência da causa de aumento a prática reiterada da infração penal, que há de ser comprovada empiricamente. Se já há dificuldade em se identificar as operações realizadas fora do escopo das prestadoras de serviços de ativos virtuais, maior dificuldade se vislumbra à aplicação da causa de aumento, quando o agente praticá-las reiteradamente, em meio descentralizado, dada a inviabilidade de rastreio do responsável pela operação com o criptoativo. Tememos pela dificuldade na prova de autoria e materialidade do crime, sobretudo pelo fato de que os criminosos podem preferir operar em meios descentralizados, como forma de se livrar da novel fiscalização imposta às VASPs, burlando, desta forma, o controle estatal.

Por outro lado, nota-se que *exchanges* foram incluídas no rol das pessoas sujeitas ao mecanismo de controle, previsto no art. 9º, XIX, da Lei 9.613. Depreende-se, com isso, que as VASPs foram erigidas à categoria das pessoas que atuam em setores sensíveis ao crime de lavagem de capitais, sendo delas exigido legalmente o dever de cooperação privada para o combate à criminalidade (BADARÓ; BOTTINI, 2019, p. 40), resumido nas incumbências de: (a) guarda e sistematização de informações sobre seus usuários e serviços prestados, incluindo o registro das transações com criptoativos (art. 10, I e II, da Lei 9.613); (b) informação às autoridades competentes (COAF) sobre atividades suspeitas de lavagem de dinheiro efetuadas por meio de suas instituições (art. 11, da Lei 9.613); e (c) desenvolvimento de sistemas de compliance que facilitem o cumprimento das normas impostas (art. 10, III, da Lei 9.613).

Cumpra mencionar que, caso inobservados os deveres legais impostos às *exchanges*, seus dirigentes e responsáveis estarão

sujeitos à responsabilização administrativa, nos termos do art. 13, da Lei 9.613, além da possibilidade, até mesmo, de responsabilização penal, nos casos, da aderência, por parte de seus colaboradores e dirigentes, às condutas dos agentes lavadores, por exemplo.

4. Conclusões

O legislador verificou a extrema urgência em se regular o universo cripto, ainda que de forma não integral, mas apontando soluções ao cenário de completa lacuna regulamentadora às prestadoras de serviços de ativos virtuais, em linha com as recomendações de organismos internacionais especializados no combate e prevenção à lavagem de capitais (ex. GAFI).

Ainda, viu-se que a tutela do bem jurídico, por meio da equiparação das VASPs às instituições financeiras, busca a proteção do cenário da economia nacional e global, tendo em vista os bilionários prejuízos que podem decorrer da má gestão das *exchanges*, que, agora, necessitam de prévia autorização para funcionamento, assim como terão suas atividades supervisionadas pelas autoridades competentes.

Importante medida da Lei 14.478 à contribuição de mitigação dos crimes de lavagem de dinheiro praticados mediante a utilização de criptoativos foi a inclusão das *exchanges* no rol das pessoas obrigadas pela cooperação no combate à criminalidade, por meio da imposição legal dos deveres de guarda e sistematização de informações sobre seus usuários e serviços prestados, incluindo o registro das transações com criptoativos, de informação às autoridades competentes sobre atividades suspeitas de lavagem efetuadas a partir de suas instituições e de desenvolvimento de sistemas de compliance que facilitem o cumprimento das normas impostas.

Ainda que a regulamentação seja embrionária, vislumbra-se cenário que conferirá maior segurança jurídica aos investidores e aos dirigentes e responsáveis pelas prestadoras de serviços de ativos virtuais, que, a partir de agora, passam a ter estrutura de funcionamento uniforme, com vistas à prevenção da criminalidade.

Referências

- AMATO, Fábio. Operações com criptomoedas mais que dobram e atingem R\$ 200,7 bilhões em 2021, diz Receita. G1, Economia, 17 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/02/17/operacoes-com-criptomoedas-mais-que-dobram-e-atingem-r-2007-bilhoes-em-2021-diz-receita.ghtml>. Acesso em: 09 mar. 2023.
- BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- BLANCO CORDERO, Isidoro. El delito de blanqueo de capitales. 4. ed. Navarra, ES: Aranzadi, 2015.
- CHAINALYSIS. The 2022 crypto crime report. 2022a. Disponível em: <https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Crypto-Crime-Report-2022.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.
- CHAINALYSIS. The 2022 geography of cryptocurrency report. 2022b. Disponível em: <https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/2022-Geography-of-Cryptocurrency.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.
- EUROPEAN CENTRAL BANK. Virtual currency schemes: a further analysis. 2015. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.
- ESTELLITA, Heloisa. Bitcoin e lavagem de dinheiro: uma aproximação. Jota, 07 out. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/bitcoin-e-lavagem-de-dinheiro-uma-aproximacao-07102019>. Acesso em: 04 jan. 2023.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). Guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers. Paris, FR: FATF/OECD, 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/RBA-VA-VASPs.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). Updated guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers. Paris, FR: FATF/OECD, 2021. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2023.
- 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. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.
- MORAES, Felipe Américo. Bitcoin e lavagem de dinheiro: quando uma transação configura crime. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.
- PIMENTEL, Manoel Pedro. Crimes contra o sistema financeiro nacional. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- SCHMIDT, Andrei Zenker. Direito Penal Econômico: parte geral. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.
- SILVA, Mariana Maria. Valor de mercado das criptomoedas volta a US\$ 1 trilhão e Ethereum dispara 14%; entenda os motivos. Revista Exame, Future of Money, 26 out. 2022. Disponível em: <https://exame.com/future-of-money/valor-de-mercado-das-criptomoedas-volta-a-us-1-trilhao-e-ethereum-dispara-14-entenda-os-motivos/>. Acesso em: 09 mar. 2023.

Recebido em: 09.01.2023 - Aprovado em: 23.02.2023 - Versão final: 10.03.2023