www.revistaft.com.br

Revista FT | ISSN 1678-0817 | v. 30, n. 164, 2026 | DOI: 10.69849/d2qkve35

Criptoativos e soberania nacional: desafios da regulação tecnológica do sistema financeiro digital brasileiro.

Cryptoassets and national sovereignty: regulatory challenges of the brazilian digital financial system.

Fábio Dinoá Buriti

RESUMO

O crescimento do mercado de criptoativos desafia a atuação estatal em matéria financeira, especialmente porque operações realizadas em redes descentralizadas ultrapassam fronteiras e nem sempre dependem de intermediários tradicionais. Este artigo analisa como o ordenamento jurídico brasileiro pode regular os criptoativos sem comprometer a soberania nacional, a segurança jurídica e a livre iniciativa. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, com análise da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 14.478/2022, do Decreto nº 11.563/2023, de normas do Banco Central e de estudos publicados entre 2020 e 2025, além de referências teóricas anteriores relevantes. Os resultados indicam que a regulação não elimina a descentralização tecnológica, mas pode disciplinar os agentes que prestam serviços, estabelecer deveres de transparência e fortalecer a prevenção de ilícitos. Também se verifica que a proteção constitucional exige coordenação institucional, informação clara aos usuários e fiscalização proporcional aos riscos. Conclui-se que a soberania financeira, no ambiente digital, depende menos de impedir a inovação e mais da capacidade de construir regras efetivas, atualizadas e compatíveis com os direitos fundamentais.

Palavras-chave: Criptoativos. Soberania nacional. Regulação financeira. Segurança jurídica. Constituição Federal.

ABSTRACT

The growth of the crypto-asset market challenges state authority in financial matters, particularly because transactions on decentralized networks cross borders and may operate without traditional intermediaries. This article examines how the Brazilian legal system can regulate crypto-assets without undermining national sovereignty, legal certainty, and freedom of enterprise. The research is qualitative, bibliographical, and documentary, based on the 1988 Federal Constitution, Law No. 14,478/2022, Decree No. 11,563/2023, Central Bank regulations, and studies published between 2020 and 2025, alongside relevant earlier theoretical works. The findings indicate that regulation does not remove technological decentralization but can govern service providers, establish transparency duties, and strengthen the prevention of unlawful activities. Constitutional protection also requires

institutional coordination, clear information for users, and risk-proportionate supervision. The article concludes that financial sovereignty in the digital environment depends less on blocking innovation than on building effective, updated rules compatible with fundamental rights.

Keywords: Crypto-assets. National sovereignty. Financial regulation. Legal certainty. Federal Constitution.

1 INTRODUÇÃO

A expansão das tecnologias digitais modificou a maneira como os valores são armazenados, transferidos e negociados. Entre essas mudanças, os criptoativos ocupam lugar importante por permitirem transações apoiadas em registros distribuídos, como a blockchain, e por reduzirem, em determinados modelos, a dependência de intermediários financeiros tradicionais. Essa estrutura amplia possibilidades de inovação, mas também cria dificuldades para a aplicação de normas concebidas quando as operações financeiras estavam mais diretamente vinculadas a instituições e territórios nacionais (NAKAMOTO, 2008; CABRAL, 2022).

No debate jurídico, é necessário distinguir criptoativos de moeda oficial. A existência de valor de mercado ou a possibilidade de pagamento não transforma automaticamente um ativo virtual em moeda de curso legal. O Banco Central do Brasil (BCB) ressalta que moedas virtuais não possuem, em regra, as características e o regime jurídico da moeda nacional, e que os riscos das operações recaem sobre os envolvidos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2026a). Essa distinção é relevante porque impede que a discussão sobre soberania monetária seja reduzida à ideia de que o Estado perdeu o controle sobre a emissão do real.

No Brasil, a Lei nº 14.478/2022 estabeleceu diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais e definiu bases para a atuação regulatória do Poder Executivo. O Decreto nº 11.563/2023 atribuiu ao Banco Central competências de regulação, autorização e supervisão, ressalvadas as atribuições da Comissão de Valores Mobiliários quando os ativos se enquadram como valores mobiliários. Mais recentemente, a Resolução BCB nº 520/2025 disciplinou a constituição e o funcionamento das sociedades prestadoras de serviços de ativos virtuais, enquanto a Resolução BCB nº 521/2025 tratou de operações relacionadas ao mercado de câmbio e a capitais internacionais (BRASIL, 2022; BRASIL, 2023; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a, 2025b).

Esse percurso normativo demonstra que a regulação brasileira não permaneceu restrita ao marco legal de 2022. Ao mesmo tempo, a existência de normas não encerra o debate: é

preciso avaliar se as medidas oferecem proteção suficiente aos usuários e ao sistema financeiro sem impor restrições desproporcionais à inovação. A questão envolve princípios constitucionais, como soberania nacional, livre iniciativa, defesa do consumidor e atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica (BRASIL, 1988; COSTA, 2023).

O problema que orienta o artigo é: de que maneira o Estado brasileiro pode regular os criptoativos para proteger a soberania nacional e a segurança jurídica sem inviabilizar a liberdade econômica e o desenvolvimento tecnológico? O objetivo geral consiste em analisar os desafios constitucionais da regulação dos criptoativos no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se: compreender as particularidades dos criptoativos e sua dimensão transnacional; examinar o marco constitucional e legal brasileiro; e discutir os efeitos da regulação para a soberania, a proteção dos usuários e a livre iniciativa.

Diante disso, a relevância do estudo está na necessidade de compreender a regulação para além de uma oposição simples entre controle estatal e liberdade de mercado. A questão central não é escolher entre permitir tudo ou proibir tudo, mas identificar quais riscos justificam intervenção pública, quais garantias devem ser preservadas e como a fiscalização pode acompanhar um mercado que se transforma rapidamente.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental. Foram considerados o texto constitucional, normas legais e regulamentares brasileiras, documentos institucionais e estudos acadêmicos sobre criptoativos, prevenção à lavagem de dinheiro, segurança jurídica e regulação financeira. O recorte bibliográfico prioriza publicações de 2020 a 2025, sem excluir trabalhos anteriores quando contribuem para explicar a origem do debate.

A seleção das fontes foi orientada pela relação direta com os objetivos da pesquisa, pela identificação de autoria e pela possibilidade de consulta ao documento. A análise foi organizada em três eixos: soberania e descentralização; limites e instrumentos da regulação brasileira; e equilíbrio entre segurança jurídica, proteção do usuário e liberdade econômica. Por se tratar de pesquisa documental e bibliográfica, não houve coleta de dados com participantes nem produção de resultados estatísticos próprios. Assim, as conclusões correspondem à interpretação crítica das fontes examinadas, e não a uma mensuração empírica do mercado.

3 CRIPTOATIVOS, DESCENTRALIZAÇÃO E SOBERANIA NACIONAL

3.1 A natureza dos criptoativos e seus desafios jurídicos

Os criptoativos não formam uma categoria uniforme. Há ativos utilizados como instrumentos de investimento, tokens que representam direitos ou acesso a serviços, stablecoins vinculadas a referências de valor e ativos associados a aplicações descentralizadas. As diferenças de finalidade e funcionamento importam para o Direito: a classificação não deve depender apenas do nome comercial do produto, mas de suas características concretas, dos direitos conferidos ao titular e da atividade realizada pelo prestador (CABRAL, 2022; BECKER; GONÇALVES, 2023).

A blockchain pode registrar operações de forma distribuída e dificultar alterações posteriores nos registros, mas isso não significa que todas as operações sejam anônimas, seguras ou irreversíveis em sentido jurídico. A rastreabilidade técnica não identifica, por si só, a pessoa responsável por cada endereço digital, e a perda de chaves privadas, a fraude de plataformas ou a insolvência de intermediários podem produzir danos de difícil reparação. Por isso, a análise jurídica precisa separar a infraestrutura tecnológica dos serviços comerciais construídos sobre ela (NAKAMOTO, 2008; CABRAL, 2022).

Cabral (2022), ao examinar a natureza jurídica das criptomoedas no ordenamento brasileiro, evidencia a importância de enquadrar esses bens nas categorias jurídicas existentes sem ignorar suas particularidades. A dificuldade de classificação não deve ser tratada como ausência total de Direito: normas civis, consumeristas, tributárias, penais e financeiras podem incidir conforme a operação e os sujeitos envolvidos. O problema reside em definir com precisão o regime aplicável e a autoridade competente, evitando lacunas e sobreposições.

A dimensão transnacional amplia a complexidade. Uma operação pode envolver usuário brasileiro, plataforma sediada no exterior, infraestrutura distribuída por diversos países e ativos cuja emissão não está vinculada a um Estado. Isso dificulta a fiscalização e a cooperação para recuperar valores ou apurar ilícitos. Morais e Falcão (2022) discutem a regulação das criptomoedas como instrumento de prevenção à lavagem de dinheiro, mostrando que a resposta não depende apenas de tecnologia: exige deveres de identificação, registros, comunicação de operações suspeitas e cooperação entre instituições, respeitados os limites legais (MORAIS; FALCÃO, 2022; FATF, 2021).

Uma dificuldade adicional está na variedade de direitos que podem estar associados a um token. Alguns ativos funcionam principalmente como meios de troca ou reserva especulativa de valor; outros podem representar participação, crédito, acesso a serviços ou

direitos sobre bens. Por isso, o tratamento jurídico deve partir da substância da operação e das expectativas criadas ao público, em vez de depender exclusivamente da tecnologia empregada. Becker e Gonçalves (2023) mostram que a análise de soluções baseadas em tokens exige considerar os direitos concretos envolvidos, enquanto Cabral (2022) ressalta a necessidade de situar as criptomoedas no ordenamento jurídico brasileiro sem presumir que exista uma categoria capaz de resolver todos os casos.

A distinção entre a tecnologia e o serviço também é decisiva para definir responsabilidades. A rede pode validar e registrar uma transferência, mas não necessariamente presta atendimento ao cliente, divulga informações comerciais ou administra as chaves privadas. Quando essas funções são assumidas por uma empresa, surgem deveres relacionados à informação, à segurança e ao cumprimento dos contratos. Essa separação permite evitar dois extremos: atribuir responsabilidade indistinta a todos os participantes da rede ou concluir que a complexidade técnica impede qualquer responsabilização. A análise deve identificar quem efetivamente controlou cada etapa e quais obrigações assumiu (CABRAL, 2022; BECKER; GONÇALVES, 2023).

3.2 Soberania monetária e Constituição Federal

A previsão constitucional da soberania como fundamento da República oferece o ponto de partida para a análise, mas não resolve sozinha as questões trazidas pelos criptoativos. O conceito precisa ser interpretado em conjunto com as competências econômicas atribuídas ao Estado e com os direitos que protegem a iniciativa privada. A presença de redes descentralizadas não revoga a Constituição, assim como a existência de uma atividade econômica inovadora não a coloca automaticamente fora do alcance das normas nacionais (BRASIL, 1988; COSTA, 2023).

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; (BRASIL, 1988).

A soberania pode ser compreendida, neste contexto, em duas dimensões complementares. A primeira é a dimensão monetária, relacionada à competência estatal para organizar a moeda nacional e conduzir atribuições próprias da política monetária. A segunda é a dimensão regulatória, referente à capacidade de estabelecer condições para o exercício de atividades econômicas, fiscalizar agentes que atuam no território ou oferecem serviços a residentes e aplicar consequências jurídicas quando há descumprimento de deveres. A

circulação de ativos privados pode desafiar ambas, mas não as elimina (BRASIL, 1988; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2026a).

O artigo 170 é especialmente relevante porque reconhece a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica e, simultaneamente, prevê princípios como a defesa do consumidor e a livre concorrência. A aplicação desses princípios ao mercado de criptoativos exige atenção às características concretas de cada atividade. Uma plataforma que mantém a custódia dos ativos de clientes, por exemplo, apresenta riscos e responsabilidades diferentes daqueles associados ao desenvolvimento de um protocolo que não controla os bens dos usuários (BRASIL, 1988; COSTA, 2023).

A norma constitucional não estabelece uma oposição necessária entre regulação e inovação. Ao contrário, a segurança jurídica pode favorecer a atividade econômica quando os requisitos são públicos, estáveis e aplicados de forma isonômica. Empresas que conhecem suas obrigações conseguem planejar controles e investimentos; usuários, por sua vez, podem avaliar melhor a regularidade dos prestadores. O problema surge quando a regulação é excessivamente vaga, muda sem transição adequada ou impõe encargos sem demonstrar sua relação com os riscos da atividade (BRASIL, 1988; COSTA, 2023).

A leitura constitucional também exige distinguir soberania de controle absoluto. A soberania é fundamento político-jurídico do Estado, mas seu exercício ocorre dentro de uma ordem constitucional que distribui competências e protege direitos. Em matéria econômica, isso significa que a atuação pública precisa ser juridicamente autorizada, motivada e compatível com a livre iniciativa e a defesa do consumidor. A Constituição, portanto, não oferece justificativa para uma proibição genérica de toda inovação digital; ela fornece critérios para avaliar quando a intervenção é legítima e quais limites devem ser observados (BRASIL, 1988; COSTA, 2023).

Esse equilíbrio torna relevante o princípio da proporcionalidade. Uma exigência regulatória pode ser legítima quando contribui para reduzir riscos concretos, mas deve ser examinada quanto à adequação, à necessidade e aos custos que impõe. Por exemplo, requisitos de governança e controles internos tendem a ter maior justificativa para prestadores que custodiam ativos de clientes do que para participantes que não exercem funções de intermediação. Uma abordagem sensível às atividades e aos riscos pode preservar a proteção pública sem tratar modelos de negócio distintos como se fossem idênticos (COSTA, 2023; BRASIL, 2022).

4 MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO E SEUS LIMITES

4.1 Da Lei nº 14.478/2022 à regulamentação do Banco Central

A Lei nº 14.478/2022 deve ser lida como um marco de organização do setor, e não como uma declaração de que todo criptoativo passou a receber o mesmo tratamento jurídico. A lei estabelece diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais e para a regulamentação das empresas que os oferecem. A classificação de cada produto continua a depender de suas características, de sua finalidade e dos direitos atribuídos ao titular, razão pela qual podem incidir regimes jurídicos diferentes sobre atividades que usam tecnologias semelhantes (BRASIL, 2022; CABRAL, 2022).

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais. (BRASIL, 2022).

O Decreto nº 11.563/2023 atribuiu ao Banco Central competências regulatórias relacionadas aos prestadores de serviços de ativos virtuais, preservando as atribuições legalmente conferidas à Comissão de Valores Mobiliários. A definição de competências contribui para a previsibilidade, mas não elimina todas as dúvidas de fronteira. Produtos híbridos, estruturas de governança descentralizada e modelos que combinam custódia, negociação e transferência podem exigir análise funcional para identificar a atividade predominante e os riscos envolvidos (BRASIL, 2023; BRASIL, 2022).

As Resoluções BCB nº 520 e nº 521, editadas em 2025, representam uma etapa posterior de detalhamento regulatório. A primeira disciplina a constituição e o funcionamento das sociedades prestadoras de serviços de ativos virtuais e determinadas atividades por instituições autorizadas. A segunda trata de aspectos relacionados a operações cambiais e a capitais internacionais. A existência dessas normas precisa ser considerada em trabalhos atuais, pois a análise baseada exclusivamente na lei de 2022 pode apresentar uma imagem incompleta do ambiente regulatório (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a, 2025b).

A supervisão deve ser acompanhada de comunicação pública que não confunda autorização para funcionar com garantia de rentabilidade ou de ausência de risco. Criptoativos podem apresentar volatilidade significativa, falhas técnicas, ataques cibernéticos e limitações de liquidez. A regulação pode reduzir determinados riscos institucionais, mas não elimina as oscilações de mercado nem assegura que todo investimento seja adequado ao perfil de cada usuário. A distinção entre supervisão do prestador e garantia do investimento precisa estar

presente nas informações oficiais e nos materiais de divulgação (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2026a; FATF, 2021).

A delimitação das competências entre Banco Central e Comissão de Valores Mobiliários é especialmente importante quando um ativo reúne características de investimento e funções tecnológicas. O uso de blockchain não afasta automaticamente a legislação do mercado de capitais, caso o produto se enquadre como valor mobiliário. Da mesma forma, nem todo ativo virtual deve ser tratado como valor mobiliário apenas por ser negociado com expectativa de valorização. A classificação exige examinar os direitos conferidos, a forma de oferta e a atividade exercida, de modo a reduzir lacunas e sobreposições de competência (BRASIL, 2022, 2023; CABRAL, 2022; BECKER; GONÇALVES, 2023).

Além da clareza normativa, a eficácia do regime depende da capacidade institucional de aplicá-lo. A supervisão de prestadores de ativos virtuais exige conhecimento técnico, canais de denúncia, análise de operações e coordenação com órgãos de defesa do consumidor, autoridades tributárias e instituições estrangeiras. Sem recursos e procedimentos adequados, o sistema pode produzir conformidade apenas documental, sem reduzir de forma significativa os riscos enfrentados pelos usuários. Por isso, a regulamentação deve ser acompanhada de avaliação periódica dos resultados e de comunicação pública sobre obrigações, limites da autorização e mecanismos de reclamação (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a, 2025b; FATF, 2021).

4.2 Prevenção a ilícitos, proteção de dados e direitos dos usuários

A prevenção à lavagem de dinheiro exige que a análise considere o funcionamento real dos serviços e não apenas a tecnologia utilizada. Plataformas que estabelecem relações comerciais com clientes podem estar sujeitas a deveres de identificação, manutenção de registros e comunicação de operações suspeitas, nos termos da legislação aplicável. Isso não significa que todas as transações em blockchain sejam suspeitas ou que a simples posse de criptoativos indique comportamento ilícito. A avaliação deve se apoiar em elementos concretos, critérios legais e procedimentos verificáveis (BRASIL, 1998; FATF, 2021).

> Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: I – finalidade; II – adequação; III – necessidade; [...] (BRASIL, 2018).

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais estabelece limites relevantes ao tratamento de informações utilizadas na identificação e no monitoramento de clientes. O cumprimento de deveres regulatórios não afasta a necessidade de definir finalidade, limitar a coleta ao necessário, proteger os dados contra acessos indevidos e observar os direitos dos titulares. Em termos práticos, prestadores e autoridades precisam justificar quais informações são indispensáveis, por quanto tempo serão mantidas e em que condições poderão ser compartilhadas (BRASIL, 2018).

A proteção do consumidor começa antes da contratação. Informações sobre taxas, volatilidade, custódia, condições de saque, uso de terceiros, conflitos de interesse e riscos de perda devem ser apresentadas em linguagem compreensível. A divulgação de retornos potenciais sem esclarecimento dos riscos pode criar expectativas indevidas. O dever de informar deve ser avaliado de acordo com a complexidade do serviço e com a vulnerabilidade informacional do público a que a oferta se destina (BRASIL, 1990; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2026a).

A custódia merece atenção especial porque o usuário pode não controlar diretamente as chaves privadas que permitem movimentar seus ativos. Nesse modelo, a segurança depende tanto da tecnologia quanto dos procedimentos do prestador, da segregação patrimonial, dos mecanismos de recuperação e da continuidade operacional. A ausência de controles adequados pode produzir perdas mesmo quando a blockchain funciona corretamente. A análise jurídica deve, assim, distinguir falhas da infraestrutura pública de falhas decorrentes da gestão empresarial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a; BRASIL, 2022).

Quando ocorre um dano, a descentralização não deve ser usada como argumento genérico para afastar toda responsabilidade. É necessário identificar os sujeitos envolvidos, os deveres assumidos e a relação entre a conduta e o prejuízo. A reparação pode ser mais difícil em operações transnacionais ou realizadas sem intermediário identificável, mas essa dificuldade prática não equivale à inexistência de direitos. O acesso à Justiça e a cooperação entre autoridades continuam sendo componentes importantes da proteção jurídica (BRASIL, 1990; BECKER; GONÇALVES, 2023).

A aplicação de medidas de identificação e monitoramento também precisa considerar a qualidade e a segurança das informações utilizadas. Registros digitais podem auxiliar a reconstruir fluxos de transações, mas interpretações automatizadas podem gerar associações equivocadas quando não são acompanhadas de contexto e validação. A adoção de ferramentas analíticas deve observar finalidade legítima, segurança, rastreabilidade das decisões e

possibilidade de revisão, especialmente quando os resultados possam afetar o acesso a serviços ou motivar medidas investigativas. A abordagem baseada em risco recomendada pelo FATF (2021) deve ser aplicada sem transformar indicadores técnicos em presunções definitivas de culpa.

A educação financeira e digital complementa, mas não substitui, a responsabilidade dos prestadores. Informações sobre volatilidade, custódia, irreversibilidade de certas transferências e golpes devem ser apresentadas de forma compreensível, antes da contratação e ao longo da relação com o cliente. Esse dever ganha importância quando o serviço é divulgado a consumidores sem experiência técnica, que podem interpretar a aparência de inovação como garantia de segurança ou rentabilidade. A proteção do consumidor depende, assim, tanto de regras de conduta e transparência quanto de mecanismos acessíveis para contestar cobranças, bloqueios e perdas decorrentes de falhas do serviço (BRASIL, 1990; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2026a).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise bibliográfica e documental indica que a principal tensão em torno dos criptoativos não está na suposta extinção da soberania estatal, mas na dificuldade de aplicar instrumentos jurídicos tradicionais a operações realizadas em redes distribuídas e em diferentes jurisdições. A tecnologia modifica a forma de registrar e transferir valores, mas não elimina as relações econômicas, os contratos nem os serviços prestados a usuários. Essa distinção é importante para evitar tanto a ideia de que as redes descentralizadas estariam completamente fora do Direito quanto a expectativa de que o Estado possa controlar tecnicamente todas as transações (NAKAMOTO, 2008; CABRAL, 2022).

Essa compreensão aproxima-se da análise de Cabral (2022), para quem o enquadramento jurídico das criptomoedas exige atenção à natureza e às características do ativo, e não apenas à nomenclatura utilizada pelo mercado. Becker e Gonçalves (2023) também demonstram, ao examinarem soluções envolvendo tokens não fungíveis, que a aplicação da legislação depende dos direitos associados ao ativo e da atividade efetivamente realizada. Em conjunto, esses estudos sustentam uma abordagem funcional: a tecnologia de registro distribuído, isoladamente, não define o regime jurídico aplicável; é necessário observar a finalidade econômica, os direitos conferidos ao titular e a atuação dos agentes envolvidos.

Essa abordagem permite compreender por que a descentralização tecnológica não equivale à ausência de regulação. Mesmo quando a rede não possui um operador central, parte relevante do mercado funciona por meio de plataformas que intermedeiam negociações, custodiam ativos ou mantêm relações contratuais com clientes. São essas atividades identificáveis que oferecem pontos de incidência para a supervisão estatal. A dificuldade aumenta quando as operações são realizadas diretamente entre carteiras, por protocolos sem uma entidade claramente responsável ou por prestadores sediados no exterior. Por isso, a atuação nacional precisa ser combinada com cooperação internacional, intercâmbio de informações e mecanismos de execução transfronteiriça (CABRAL, 2022; FATF, 2021).

A origem técnica dessa arquitetura também ajuda a compreender o alcance e os limites da resposta jurídica. Nakamoto (2008) concebeu o Bitcoin como um sistema de dinheiro eletrônico entre pares, voltado a permitir transferências sem depender de uma instituição central para validar cada operação. Essa proposta explica parte da dificuldade de fiscalização direta, mas não permite concluir que todas as atividades econômicas construídas ao redor do protocolo sejam imunes à legislação. O desenvolvimento posterior de corretoras, serviços de custódia e outros intermediários criou relações organizadas que podem ser alcançadas por deveres jurídicos próprios. Assim, a distinção entre protocolo e prestação de serviço é essencial: o Estado pode encontrar limites para intervir na infraestrutura distribuída, ao mesmo tempo que conserva competência para regular agentes identificáveis e proteger pessoas que contratam seus serviços.

A evolução normativa brasileira demonstra uma tentativa de responder a esse cenário sem equiparar criptoativos à moeda oficial. A Lei nº 14.478/2022 estabeleceu diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais, enquanto o Decreto nº 11.563/2023 organizou competências regulatórias, ressalvadas as atribuições da Comissão de Valores Mobiliários. Em seguida, as Resoluções BCB nº 520 e nº 521, de 2025, detalharam aspectos relativos à prestação desses serviços e a operações relacionadas ao mercado de câmbio e a capitais internacionais. A Resolução BCB nº 589/2026, por sua vez, alterou disposições da Resolução nº 520, evidenciando que o regime segue em atualização. Esse movimento amplia a previsibilidade formal, mas também exige acompanhamento constante das mudanças normativas (BRASIL, 2022, 2023; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a, 2025b).

A existência de um marco regulatório mais detalhado, contudo, não deve ser confundida com a comprovação de sua efetividade. A proteção dos usuários dependerá da capacidade de fiscalizar prestadores, verificar a segregação dos recursos, exigir governança e segurança da informação e oferecer caminhos de reclamação e reparação. O próprio Banco

Central (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2026a) esclarece que ativos virtuais não possuem automaticamente as características nem o regime jurídico da moeda nacional. Essa distinção evita promessas indevidas de equivalência com o real e reforça a necessidade de informar os consumidores sobre volatilidade, liquidez, custódia e possibilidade de perdas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a, 2026a).

Os argumentos de Morais e Falcão (2022) sobre prevenção à lavagem de dinheiro ajudam a aprofundar esse ponto: a supervisão pode reduzir oportunidades de uso ilícito, mas sua efetividade depende de deveres definidos e da capacidade de acompanhar operações suspeitas. A orientação do Grupo de Ação Financeira Internacional (FATF, 2021) segue direção semelhante ao recomendar abordagem baseada em risco para ativos virtuais e prestadores de serviços. Isso não autoriza, entretanto, tratar todas as transações como suspeitas ou presumir ilicitude pela simples utilização de criptoativos. A resposta regulatória deve distinguir riscos concretos, observar garantias legais e impedir que ferramentas de rastreamento sejam tomadas como prova automática de autoria ou intenção criminosa (FATF, 2021; BRASIL, 1998).

A proteção de dados pessoais também precisa integrar essa arquitetura regulatória. A identificação de clientes e o compartilhamento de informações podem ser necessários para finalidades legalmente previstas, mas devem observar a Lei nº 13.709/2018, especialmente os princípios de finalidade, adequação, necessidade e segurança. Assim, transparência e privacidade não são valores necessariamente incompatíveis: o desafio consiste em garantir informações suficientes para a supervisão e a prevenção de ilícitos sem promover coleta indiscriminada ou exposição desnecessária dos usuários. A rastreabilidade da blockchain pode auxiliar investigações, mas a associação entre um endereço e uma pessoa depende de elementos adicionais e deve ser demonstrada por procedimentos verificáveis (BRASIL, 2018; FATF, 2021).

A comparação com o Regulamento (UE) 2023/1114, conhecido como MiCA, reforça a relevância de definições comuns, deveres de divulgação e requisitos de autorização. Ainda assim, como sugere a discussão de Costa (2023) sobre regulação pela tecnologia, os instrumentos regulatórios precisam ser avaliados conforme sua capacidade de responder aos riscos concretos. Não basta importar um modelo estrangeiro ou multiplicar obrigações administrativas: é necessário verificar se as exigências são compatíveis com a estrutura constitucional brasileira, se há capacidade institucional para fiscalizá-las e se os custos impostos guardam relação com os benefícios esperados (EUROPEAN PARLIAMENT; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2023; COSTA, 2023).

É nesse ponto que soberania e livre iniciativa devem ser compreendidas de forma conjunta. Os artigos 170 e 174 da Constituição não determinam a ausência de intervenção estatal, mas também não autorizam restrições arbitrárias à atividade econômica. Regras claras e proporcionais podem fortalecer a confiança, reduzir assimetrias informacionais e favorecer a concorrência entre prestadores que cumprem deveres equivalentes. Em sentido oposto, requisitos pouco transparentes ou excessivamente onerosos podem elevar barreiras à entrada e deslocar operações para ambientes menos supervisionados. A regulação constitucionalmente adequada deve, portanto, relacionar cada obrigação ao risco que pretende enfrentar e permitir avaliação periódica de seus efeitos (BRASIL, 1988; COSTA, 2023).

Em síntese, as fontes examinadas apoiam a compreensão de que a soberania financeira no ambiente digital depende menos da tentativa de impedir tecnologias descentralizadas e mais da capacidade de regular serviços, proteger direitos e coordenar autoridades. O resultado central não é a defesa de uma regulação irrestrita, mas de uma estrutura capaz de combinar previsibilidade jurídica, fiscalização efetiva, cooperação internacional, prevenção de ilícitos e proteção de dados. Essa combinação oferece melhores condições para preservar o interesse público sem tratar a inovação como ameaça em si mesma (CABRAL, 2022; COSTA, 2023; FATF, 2021).

A análise também evidencia que a proteção jurídica não pode depender exclusivamente da localização física da infraestrutura tecnológica. Embora a descentralização dificulte a identificação de um centro único de controle, os efeitos econômicos das operações podem atingir consumidores brasileiros e envolver prestadores que oferecem serviços no país. A efetividade da jurisdição nacional depende, nesses casos, de critérios claros para determinar a conexão com o Brasil, de cooperação com autoridades estrangeiras e de instrumentos capazes de preservar provas e viabilizar reparações. Essa dimensão transfronteiriça reforça a importância de combinar legislação interna com padrões internacionais de supervisão (MORAIS; FALCÃO, 2022; FATF, 2021).

Por outro lado, a ampliação da supervisão deve ser acompanhada de garantias contra decisões arbitrárias. Obrigações de reporte, bloqueios preventivos e compartilhamento de dados precisam estar fundamentados em regras acessíveis e sujeitos a mecanismos de controle. A proteção da integridade financeira não elimina os direitos à privacidade, à informação e à contestação de medidas que afetem o usuário. Desse modo, a legitimidade da regulação depende não apenas de sua capacidade de prevenir ilícitos, mas também de transparência procedimental, responsabilização e respeito aos limites constitucionais (BRASIL, 1988, 2018; FATF, 2021).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou os desafios constitucionais da regulação dos criptoativos no Brasil, considerando a soberania nacional, a segurança jurídica e a livre iniciativa. A pesquisa permitiu observar que os ativos digitais questionam formas tradicionais de supervisão financeira, sobretudo pela circulação transnacional e pela possibilidade de operações sem intermediários centrais. Isso, contudo, não significa que o Estado perca sua competência para regular a moeda oficial, supervisionar prestadores ou proteger interesses coletivos.

A análise evidenciou que a descentralização dificulta a fiscalização direta de determinadas operações, mas não impede a incidência do Direito sobre plataformas, serviços e relações contratuais. Também mostrou que a Lei nº 14.478/2022, o Decreto nº 11.563/2023 e a regulamentação posterior do Banco Central compõem uma estrutura institucional em desenvolvimento, cuja efetividade depende de capacidade de supervisão e de coordenação entre autoridades. Esses elementos indicam que a proteção dos usuários e do sistema financeiro deve ser compatibilizada com a liberdade econômica por meio de obrigações claras, proporcionais e sujeitas a avaliação.

A principal conclusão é que a soberania digital não se confunde com o bloqueio de tecnologias ou com o controle integral de redes globais. Ela depende da capacidade de o Estado atualizar suas instituições, coordenar autoridades, cooperar internacionalmente e fazer cumprir regras que sejam compreensíveis e efetivas. A regulação pode favorecer a confiança no mercado, desde que não prometa eliminar riscos inerentes à volatilidade e à inovação tecnológica.

Ainda assim, o exame realizado sustenta que uma regulação constitucionalmente equilibrada deve combinar segurança jurídica, proteção de dados, prevenção a ilícitos e preservação da livre iniciativa, mantendo o interesse público como parâmetro de atuação estatal.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Regulação de ativos virtuais: perguntas frequentes. Brasília, DF: BCB, 2026a. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/guarda-e-negociacao-de-moedas-virtuais. Acesso em: 17 out. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 520, de 10 de novembro de 2025. Disciplina a constituição e o funcionamento das sociedades prestadoras de serviços de ativos virtuais. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2025a. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?numero=520&tipo=resolu%C3%A7%C3%A3o+bcb. Acesso em: 17 out. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 521, de 10 de novembro de 2025. Altera normas cambiais para incluir atividades ou operações das prestadoras de serviços de ativos virtuais. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2025b. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?numero=521&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o+BCB. Acesso em: 17 out. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB nº 589, de 23 de setembro de 2026. Altera a Resolução BCB nº 520, de 10 de novembro de 2025. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2026b. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?numero=589&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o+BCB. Acesso em: 17 out. 2026.

BECKER, Daniel; GONÇALVES, Alexandre. The impacts of the Brazilian Cryptoassets Law in NFT solutions. International Journal of Law in Changing World, v. 2, n. 3, p. 153-170, 2023. Disponível em: https://ijlcw.emnuvens.com.br/revista/article/view/37. Acesso em: 17 out. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.563, de 13 de junho de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11563.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

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 desses serviços. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14478.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 17 out. 2026.

CABRAL, José Maria J. A natureza jurídica das criptomoedas no ordenamento jurídico brasileiro. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022. Disponível em: https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/123456789/10069/1/A%20natureza%20jur%C3%ADdica%20das%20criptomoedas%20no%20ordenamento%20jur%C3%ADdico%20brasileiro.pdf. Acesso em: 17 out. 2026.

COSTA, Pedro Henrique Lima da. Regulação pela tecnologia como resposta estatal à descentralização no setor financeiro contemporâneo. Revista de Estudos Institucionais, v. 9, n. 2, p. 473-491, 2023. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/download/772/841/3617. Acesso em: 17 out. 2026.

EUROPEAN PARLIAMENT; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2023/1114 of 31 May 2023 on markets in crypto-assets (MiCA). Official Journal of the European Union, 2023. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj. Acesso em: 17 out. 2026.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). Updated guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers. Paris: FATF, 2021. Disponível em: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html. Acesso em: 17 out. 2026.

MORAIS, F. L.; FALCÃO, R. M. A. de. A regulação de criptomoedas como instrumento de prevenção à lavagem de dinheiro no Brasil e no mundo. Cadernos da Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/download/607/337/3257. Acesso em: 17 out. 2026.

NAKAMOTO, Satoshi. Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system. 2008. Disponível em: https://bitcoin.org/bitcoin.pdf. Acesso em: 17 out. 2026.