

MOEDA DIGITAL DO BANCO CENTRAL (CENTRAL BANK DIGITAL CURRENCY – CBDC): ASPECTOS JURÍDICOS RELACIONADOS À SUA EMISSÃO E AO DIREITO À PRIVACIDADE*

Luiz Eduardo Galvão Machado Cardoso**, Leandro Sarai***

RECEIVED:	29.6.2023
ACCEPTED:	27.7.2023

LA MONETA DIGITALE DELLA BANCA CENTRALE: ASPETTI LEGALI RELATIVI ALLA SUA EMISSIONE E AL DIRITTO ALLA PRIVACY

- **ASTRATTO:** L'articolo analizza gli aspetti legali del Central Bank Digital Currency (CBDC) che devono essere affrontati prima che tale valuta possa essere adottata in Brasile. Il problema principale della ricerca riguarda la questione della presunta necessità di una legge per l'emissione del CBDC e la compatibilità di questo strumento con la protezione della privacy, soprattutto alla luce della legge brasiliana sulla protezione dei dati personali (LGPD). Utilizzando una metodologia ipotetico-deduttiva, si ipotizza la necessità di una legge e la compatibilità del CBDC con la LGPD. Sulla base della letteratura specializzata e di quella legislativa, le ipotesi vengono confermate, ma emerso come, in relazione al diritto alla privacy, sarebbe opportuno emanare una legislazione specifica per renderlo compatibile con lo strumento CBDC.
- **PAROLE CHIAVE:** CBDC; modifica legislativa; diritto alla privacy; LGPD; ordinamento giuridico.

* O texto reflete opinião pessoal de seus autores, não tendo relação com as posições das instituições com as quais eles mantêm vínculos.

** Especialista em Direito Empresarial e mestre e doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professor credenciado da Escola da Advocacia-Geral da União. Procurador do Banco Central. E-mail: leandro.sarai@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6742-1051>.

*** Mestre e doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador do Banco Central. E-mail: luizcardoso84@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-8825-5036>.

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

- **RESUMO:** O artigo analisa aspectos jurídicos do instituto da CBDC que precisam ser enfrentados para sua implantação no Brasil. O principal problema da pesquisa diz respeito à necessidade ou não de lei para emissão da CBDC e à compatibilidade desse instrumento com a proteção à privacidade, notadamente diante da LGPD. Por meio da metodologia hipotético-dedutiva, foram colocadas como hipóteses a necessidade de lei e a compatibilidade da CBDC com a LGPD. Com base na literatura especializada e na pesquisa legislativa, concluiu-se pela confirmação das hipóteses, mas se apurou que, em relação ao direito à privacidade, seria recomendável a edição de legislação específica para compatibilizá-lo com o instrumento da CBDC.
- **PALAVRAS-CHAVE:** CBDC; alteração legislativa; direito à privacidade; LGPD; ordenamento jurídico.

CENTRAL BANK DIGITAL CURRENCY – CBDC: LEGAL ASPECTS RELATED TO ITS ISSUANCE AND THE RIGHT TO PRIVACY

- **ABSTRACT:** The article analyzes legal aspects of the CBDC institute that need to be addressed in order to allow its implementation in Brazil. The main problem of the research concerns the existence of a law as a requirement to issue the CBDC and the compatibility of this instrument with the right to privacy, especially in the face of the LGPD (Brazilian General Data Protection Law). Through the hypothetical-deductive methodology, the need of a law and the compatibility of the CBDC with the LGPD were hypothesized. Based on the specialized literature and legislative research, it was concluded that the hypotheses were confirmed, but it was found that, in relation to the right to privacy, it would be advisable to issue specific legislation to make it compatible with the CBDC instrument.
- **KEYWORDS:** CBDC; legislative change; right to privacy; LGPD; legal system.

1. Introdução

Um dos principais papéis do direito é traduzir as decisões democraticamente tomadas quanto a políticas públicas em normas adequadas e compatíveis com o ordenamento



vigente. O direito econômico, a propósito, instrumentaliza as decisões da política econômica e monetária em termos jurídicos.

É nesse contexto que se insere o presente artigo, ao tratar dos grandes desafios jurídicos trazidos pela moeda digital do Banco Central (*Central Bank Digital Currency* - CBDC) - que aqui no Brasil tende a ser denominada de “real digital” -, dos quais se destacam para efeito de exame a necessidade de lei para sua emissão e a compatibilização desse instrumento com o direito à privacidade, especialmente do ponto de vista da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

O objetivo deste artigo é, essencialmente, analisar aspectos jurídicos que se relacionam com a criação e emissão de CBDC, passando, naturalmente, pela própria descrição do instituto, sem o que haveria dificuldade de compreensão das questões jurídicas neste trabalho enfrentadas.

Os aspectos jurídicos que constituem objeto deste artigo, assim, são essencialmente aqueles relacionados à eventual necessidade de mudanças legislativas para autorizar o Estado brasileiro a criar e emitir CBDC e à questão da proteção da privacidade.

Quanto a este último ponto, será examinado que tipos de entrave a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), opõe à existência e utilização da CBDC, se é possível a coexistência dessa moeda digital com o referido diploma legislativo e, também, a eventual conveniência de se estabelecerem normas específicas para regular a privacidade no que tange à utilização e circulação do real digital.

A CBDC é novidade que vem sendo intensamente estudada por bancos centrais de todo o mundo e que, possivelmente, e por variadas razões, representará uma tendência a ser implementada por inúmeros países.

É importante ressaltar que não há modelo único de CBDC. Os países vêm fazendo estudos, projetos-piloto e testes utilizando vários modelos.¹

Entre eles, podem-se citar, por exemplo, aqueles que usam instituições intermediárias para possibilitar a aquisição e utilização de CBDC pelo usuário e aqueles que preveem relacionamento diretamente entre banco central e usuário final.

A metodologia da pesquisa é hipotético-dedutiva (Mezzaroba; Monteiro, 2009, p. 62, 68), e as hipóteses adotadas são duas. A primeira é a de que é necessária a edição de lei para a implantação da CBDC. A segunda é a de que é possível conciliar esse novo instrumento com a proteção à privacidade, incluindo a proteção aos dados pessoais.

1 É sabido, aliás, que muitos bancos centrais já saíram da fase de pesquisa para a fase de explorar a operacionalização de suas CBDCs. Nesse sentido, ver Chiu (2021, p. 256).

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

Para solucionar o problema da pesquisa, recorreu-se à literatura, inclusive internacional, sobre o tema, bem como à legislação nacional.

A estrutura do trabalho foi dividida em quatro partes, além desta introdução. A seguir, esclarece-se a natureza da CBDC. Depois, investiga-se a questão da necessidade da lei para sua emissão. A próxima parte trata dos aspectos ligados à privacidade que serão impactados pela CBDC, tendo por foco principalmente a LGPD e propostas para conciliar o novo instrumento com o ordenamento. Por fim, apresentam-se as conclusões encontradas.

2. Breve descrição e contextualização da adoção das CBDCs

Do ponto de vista jurídico, as questões legais relativas à CBDC variam de país para país, mas em geral elas envolvem: 1. a classificação legal da CBDC no varejo; 2. a autoridade do banco central para emitir CBDC; 3. os conceitos de liquidação e finalidade de pagamento em um sistema de CBDC de varejo; 4. a governança de dados, privacidade e anonimato em um sistema CBDC de varejo; 5. a eventual imposição de restrições quanto ao volume detido; 6. o acesso de não residentes a uma CBDC de varejo; 7. as responsabilidades potenciais dos participantes de um sistema de CBDC de varejo; e 8. as questões regulatórias de concorrência e relativas à prevenção à lavagem de dinheiro e ao combate ao financiamento ao terrorismo (Bank for International Settlements, 2023, p. 5-6).

Para o presente artigo, como mencionado, o foco estará na necessidade ou não de edição de lei para possibilitar a emissão da CBDC e a compatibilidade desse instrumento com o direito à privacidade, sob a perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro.

A CBDC é uma moeda exclusivamente digital, sem lastro em papel-moeda ou qualquer outro ativo, emitida por banco central, utilizando, na maior parte dos casos, tecnologia do tipo *blockchain*.

A filosofia subjacente às criptomoedas, como o *bitcoin*, é permitir um sistema digital de transferência de valor que opera com um mínimo de intermediação por terceiros (Andolfatto, 2021, p. 346). A CBDC opera, em princípio, com essa mesma lógica, embora haja mais de um modelo em estudo.

As CBDCs, em síntese, são ativos digitais emitidos pelo Estado e garantidos pelo respectivo banco central, têm curso legal no país e representam um direito contra o próprio banco central. As CBDCs são consideradas uma resposta ao surgimento, à popularidade e à notoriedade de moedas digitais descentralizadas, como *bitcoin* e *ethereum* (Ahmar, 2021).

É importante destacar que a CBDC não se confunde com o dinheiro depositado em banco por força de contratos de depósito bancário.

Muito embora a percepção corriqueira das pessoas seja a de que elas são proprietárias dos valores depositados em contas bancárias, sob a perspectiva jurídica não é isso que acontece.

Quando o indivíduo faz um depósito bancário, ele entrega ao banco a propriedade do dinheiro e este último, por sua vez, torna-se devedor do depositante no mesmo montante depositado (podendo haver remuneração adicional, conforme previsão contratual).

Portanto, ao realizar um saque em conta corrente, o correntista não está retirando um dinheiro seu que ficou “guardado” no banco, mas sim sendo pago, pelo banco, por uma dívida que este último assumiu quando recebeu o depósito. De fato, o contrato de conta corrente possui em comum com o contrato de depósito o fato de o correntista poder retirar a qualquer momento o valor depositado e a possibilidade de remuneração do depositário. Todavia, possui em comum com o contrato de mútuo o fato de a propriedade do valor depositado ser transferida ao depositário, a possibilidade de remuneração do depositante e a fungibilidade do bem depositado.

Com a CBDC, o caso é diferente: independentemente do modelo que se adote, ela é sempre garantida pelo banco central. Essa garantia assegura que não haverá risco de crédito, algo que nos contratos de conta corrente pode ocorrer, caso o depositário não tenha à disposição recursos suficientes para cumprir os requerimentos de saque. A CBDC é um direito do proprietário contra o próprio banco central, não contra eventual instituição financeira intermediária (que pode existir ou não, a depender do modelo de moeda digital de banco central que se adote).

É preciso deixar claras as razões - ou, pelo menos, aquelas mais conhecidas até o momento - que motivam a busca pela implementação da CBDC. São elas: 1. o uso da moeda digital como meio de pagamento; 2. sem inovação contínua e competição para dar eficiência ao sistema de pagamentos de uma determinada jurisdição, os usuários

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

poderão adotar instrumentos ou meios de pagamentos menos seguros;² 3. barateamento das operações de pagamento; 4. controle e fiscalização de práticas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (Bank for International Settlements, 2021, p. 2).

Veja-se, portanto, que, num cenário em que há, pode-se dizer, difusão do uso de criptomoedas (como Bitcoin, Ethereum e tantas outras), há necessidade de os Estados nacionais buscarem ocupar esse nicho tecnológico, e isso, entre outras razões, para que não percam espaço para meios alternativos *privados* de pagamento que possam vir a ocupar a estratégica posição do poder público como emissor de moeda.³

A lógica é a seguinte: com o avanço vertiginoso da tecnologia, a criação cada vez mais numerosa de instrumentos de pagamento e a consolidação das criptomoedas privadas, as pessoas tendem a buscar os meios de pagamento que melhor atendam às suas necessidades (isso sem falar no caráter especulativo dos criptoativos, que os transformam não somente em reserva de valor, mas também em opção de investimento).

Dessa maneira, ou o poder público busca uma maneira de oferecer opção com as mesmas facilidades práticas e tecnológicas para ocupar o espaço que vem sendo conquistado por esses instrumentos e ativos privados, ou poderá suportar consequências negativas quanto à utilização dos meios de pagamento, com possíveis reflexos na economia e em outras atividades estatais relevantes (como segurança pública, prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo etc.).

Como já mencionado, há mais de um modelo de CBDC em estudo.

O primeiro é chamado de modelo de uma camada (*one-tier approach*) e consiste basicamente na manutenção de conta, pelo usuário da moeda digital, diretamente no banco central (Andolfatto, 2021).⁴ Ou seja, o relacionamento é estabelecido diretamente entre a autoridade monetária e a pessoa física ou jurídica que utilizará a moeda, o que não é possível atualmente aqui no Brasil com a legislação atual.

2 “First, for the central banks contributing to this report, the common motivation for exploring a general purpose CBDC is its use as a means of payment. ‘Use’ in this report should be understood in this context. Adoption of CBDC as a means of payment would likely present the most value for public policy objectives. Second, without continued innovation and competition to drive efficiency in a jurisdiction’s payment system, users may adopt other, less safe instruments or currencies, potentially leading to economic and consumer harm. If user needs emerge in the future, unserved by safe payment instruments, the chance of this risk materialising arguably increases” (Bank for International Settlements, 2021, p. 2).

3 Note-se, a esse propósito, que é competência exclusiva da União, que a exerce por meio do Banco Central do Brasil, a emissão de moeda, conforme disposto no artigo 164, *caput*, da Constituição Federal, a seguir transcrito: “Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central”.

4 “I think the most direct way to offer CBDC is to permit direct access to reserve accounts with the Fed [...]. Some have called this a one-tier approach” (Andolfatto, 2021, p. 346).

Fala-se também em um modelo de duas camadas (*two-tier approach*), no qual o “acesso direto à CBDC é restrito a um grupo de intermediários – presumivelmente bancos, mas podendo haver entidades de outra natureza com esse papel – que irão viabilizar as comunicações entre os usuários e o banco central” (Andolfatto, 2021, p. 346, tradução livre).⁵

De uma maneira ou de outra, a CBDC seria sempre uma responsabilidade do banco central.

3. Da necessidade de lei à criação de CBDC

Questiona-se se a criação de CBDC no Brasil demandaria a edição de lei que previsse expressamente a emissão e circulação da referida moeda digital ou se o regramento jurídico atual já seria suficiente para esse desiderato.

Para resposta a essa pergunta, é preciso, inicialmente, perscrutar as normas brasileiras que cuidam da emissão de moeda, particularmente aquelas definidoras de competência para esse mister.

Nesse sentido, a Constituição Federal atribui à União a competência para emitir moeda,⁶ sem descer a minúcias sobre o tema.

O artigo 164, *caput*, da Carta da República, por seu turno, dispõe que a competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

De particular importância para a presente análise é o artigo 10, inciso I, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964,⁷ que dispõe ser competência do Banco Central a emissão de *moeda-papel* e *moeda metálica*.

Não há, como é evidente, nenhuma referência a moeda digital ou algo a que a ela se assemelhe.

Mas essa é uma conclusão bastante óbvia, uma vez que, ao tempo da edição da lei – ano de 1964 –, não se fazia a mínima ideia do futuro surgimento desses novos instrumentos digitais.

5 “A two-tier approach is also possible. In this version, direct access to CBDC is restricted to set of intermediaries – presumably banks, but possibly other entities – that essentially intermediate the communications that occur between users and the Fed” (Andolfatto, 2021, p. 346).

6 “Art. 21. Compete à União: [...] VII – emitir moeda [...]”

7 “Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: I – Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.”

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

Uma alternativa a essa questão seria utilizar regras de hermenêutica para interpretar a norma de competência para emissão de papel-moeda e moeda metálica como abrangente o suficiente para abarcar também a emissão da moeda digital. Pode-se sustentar que a menção a papel-moeda e moeda metálica não teria objetivado proibir outras formas de moeda, mas abranger aquelas conhecidas e largamente utilizadas à época, que eram apenas as duas citadas.

Nesse sentido, o argumento seria no sentido de que o legislador não previu a edição de CBDC porque não lhe era possível fazer tal previsão, dado que a tecnologia disponível à época não oferecia qualquer sinal da futura implementação dessa inovação tecnológica.

Assim sendo, se o legislador pudesse vislumbrar a futura existência das moedas digitais, teria feito a previsão legal para sua emissão pelo Banco Central do Brasil.

Essa é uma linha de interpretação possível, mas que cede quando em confronto com vertente hermenêutica mais conservadora.

Primeiro, dadas as características próprias - e bem peculiares - da CBDC, não parece correto concluir simplesmente que o legislador teria autorizado sua emissão, à época, se pudesse prever o estado atual do avanço tecnológico. As particularidades da CBDC justificariam uma reflexão apartada e pormenorizada sobre a conveniência da implementação da moeda digital, não sendo correto estender a manifestação de vontade do legislador para essa específica hipótese de emissão monetária.

Outro argumento, que se liga ao primeiro, mas dele é independente, é o seguinte: para que haja segurança jurídica quanto às diversas questões que decorrem da adoção da CBDC, é preciso tratamento jurídico específico relativamente a elas.

Usar, simplesmente, regramento genérico que nem remotamente cuida de aspectos de extrema relevância atinentes à moeda digital representaria grave insegurança jurídica, comprometendo, inclusive, os objetivos que levam à própria criação da CBDC. Sabe-se que a falta de parâmetros e regramentos jurídicos claros é um grande dissipador de eficiência de mercado, na medida em que os agentes econômicos evitarão condutas que lhes imponham riscos jurídicos ou poderão até assumir os riscos, mas irão precificá-los, aumentando os custos gerais de toda a cadeia econômica.

Por essa razão, parece bastante claro que o regramento jurídico atualmente existente no Brasil sobre emissão de moeda é *insuficiente* para permitir a criação de uma CBDC.

Muitas são as questões que precisam ser reguladas para essa finalidade.



Começa-se pela necessidade de se estabelecer o modelo a ser seguido, descrevendo todos os seus detalhes. Nesse sentido, deverá o legislador brasileiro estabelecer se haverá relação direta entre usuário e Banco Central (modelo de uma camada) ou se haverá instituição financeira intermediária (modelo de duas camadas), ou, ainda, de forma inovadora, se adotará um *tertium genus*, um modelo com características peculiares ainda não cogitadas.

Cabe lembrar que, segundo o artigo 12 da Lei nº 4.595, de 1964, o Banco Central do Brasil pode manter operações diretas apenas com instituições financeiras.⁸ Qualquer opção distinta desse esquema demandaria alteração legislativa.

Esse primeiro detalhe é de suma importância, pois será indicador do maior ou menor risco assumido pelo Banco Central na espécie.⁹

Muito embora a CBDC seja sempre uma responsabilidade de bancos centrais – é dizer, ela é sempre garantida pela autoridade monetária –, o fato de a referida autarquia federal manter relacionamento direto e imediato com usuários das moedas digitais poderia atrair para a sua esfera jurídica uma série de outras questões que, de outro modo, poderiam ser demandadas apenas das instituições financeiras que mantivessem relação com seus clientes usuários de sobreditas moedas digitais.

Essas muitas questões são atinentes à condição do Banco Central de prestador de serviço público, envolvendo aspectos de responsabilidade civil contratual e extracontratual, normas de direito administrativo que regulam a relação direta entre administração e administrado – como a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017¹⁰ –, entre outras tantas situações que a prática não tardaria a confirmar. Fundamentalmente, a relação jurídica entre o Banco Central do Brasil e os titulares de CBDC demandará a instituição de direitos e deveres peculiares que não podem ficar a cargo de meros regulamentos, sendo necessária a edição de lei em sentido formal e material.

O modelo a ser escolhido pode ser qualquer um, mas essa escolha política está submetida ao princípio da legalidade, em razão da sua importância para coletividade, do impacto na economia e nas finanças públicas, e do exponencial risco jurídico que adviria para o Banco Central do Brasil a depender do modelo adotado.

8 “Art. 12. O Banco Central da República do Brasil operará exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas, vedadas operações bancárias de qualquer natureza com outras pessoas de direito público ou privado, salvo as expressamente autorizadas por lei.”

9 Há preocupações diversas suscitadas pela criação da CBDC, como aquelas relacionadas com as implicações de política monetária que surgiriam com a possibilidade de qualquer um realizar depósitos em conta no banco central, diretamente ou por meio de intermediários. Nesse sentido, ver Selgin (2021, p. 333).

10 Dispõe “sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”. Essa lei estabelece, em seu capítulo II, diversos direitos e deveres dos usuários de serviços públicos.

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

O reconhecimento da necessidade de edição de nova regulação parece ser uma tendência mundo afora, dado o vazio normativo concernente a essa novidade que é a moeda digital.¹¹

Kristina Sajovic (2022), por seu turno, aponta que, se se partir da premissa de que a introdução de um euro digital – a CBDC da zona do euro – corresponde a somente um *instrumento* de pagamento dentro de um já existente *sistema* de pagamento, pode-se arguir que essa inovação estaria promovendo a operação facilitada do próprio sistema de pagamento. Esse argumento é embasado também no fato de que os sistemas *privados* alternativos de pagamentos parecem apresentar riscos para o sistema financeiro com um todo, de forma que, introduzindo a CBDC, o banco central manteria o sistema de pagamentos atualizado e livre dos riscos que os instrumentos privados de pagamento concorrentes pudessem apresentar para o próprio sistema de pagamentos. Nesse caso, seria possível sustentar que a atual regulação europeia é suficiente para permitir a criação do euro digital.

Ela pondera, todavia, as posições doutrinárias no sentido de que a criação de uma CBDC significaria muito mais do que a mera emissão de uma nova forma de cédulas de euro, entre outras razões, porque conferiria poderes adicionais aos bancos centrais, inclusive poderes aumentados de vigilância sobre transações e a criação de taxas de juros negativas nos depósitos de CBDCs (Sajovic, 2022).

Como se vê, considerando o caráter completamente inovador da CBDC, é possível asserir que, tanto no Brasil quanto no exterior, é generalizada a percepção sobre a necessidade de criação de marco normativo específico que permita a emissão das moedas digitais do banco central, não sendo suficientes as leis até então existentes.

4. Direito à privacidade e CBDC no contexto brasileiro: conciliação com a LGPD

Uma das questões jurídicas candentes no que concerne à criação e difusão da CBDC está relacionada à privacidade dos indivíduos.

11 “Como uma CBDC não existe atualmente nos Estados Unidos, a estrutura regulatória que a trataria ainda não foi desenvolvida. O presidente Powell disse em suas declarações de março de 2021 que pelo menos alguma ‘legislação habilitante’ precisaria ser promulgada antes que o Fed possa prosseguir com o dólar digital. Assim, essa área atualmente subdesenvolvida do direito deve ser construída do zero nos próximos dias” (Ahmar, 2021, tradução nossa). Quanto ao Banco Central Europeu (European Central Bank - ECB), a doutrina caminha no mesmo sentido: “As funções e os poderes do BCE no seu estado atual não permitem a emissão de uma CBDC em formato de *token* ou baseado em conta e implicariam desafios legais por parte de indivíduos ou instituições privadas, uma vez que tal moeda seria ‘dívida não autorizada’” (Stynes, 2021, tradução nossa).

Trata-se de uma discussão, na verdade, que permeia todo e qualquer ativo financeiro ou meio de pagamento. Há aqueles instrumentos de pagamento que permitem às instituições financeiras e às autoridades públicas com poder de investigação – e, para certos casos, investidas de poder jurisdicional – amplo conhecimento a respeito das especificidades das transações financeiras, como o montante utilizado, o recebedor do ativo, a data e o horário da transação etc. Esse é o caso do cartão de crédito, das transferências bancárias eletrônicas (DOC, TED, Pix), entre outros meios.

O dinheiro em espécie, por sua vez, é uma alternativa de pagamento que garante elevado grau de anonimidade, porquanto seja a sua movimentação muito mais difícil de rastrear (ainda que haja certas formas, menos eficazes, de fazê-lo, como o rastreio pela numeração das cédulas, por exemplo).¹²

A complexidade da sociedade moderna, no seio da qual ocorre um sem-número de atividades (lícitas e ilícitas), as quais são custeadas por recursos financeiros, torna necessário que, em maior ou menor grau, seja possível rastrear os detalhes das operações financeiras. A integridade dos indivíduos relativamente ao seu comportamento econômico e social tem impacto na economia e na sociedade.

O Estado tem o dever de exercer o controle, preventivo e repressivo, sobre atividades que sejam potencialmente violadoras da lei e perturbadoras do convívio social.

É inquestionável que o sistema financeiro é utilizado também para operações ilícitas, particularmente para o financiamento de atividades criminosas ou para garantir ao autor do delito o proveito econômico que dele decorre.

Não à toa são diversos os acordos e as recomendações internacionais para combate aos crimes financeiros, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Dessas considerações, surge o debate a respeito de qual nível de privacidade ou sigilo deve guardar as operações financeiras em determinado ordenamento jurídico e, em especial, qual nível de rastreabilidade deve ser associado a tais operações, ainda que posteriormente à sua realização e com o concurso de decisão judicial autorizadora.

12 “A economia moderna é baseada em uma economia de crédito. A integridade dos indivíduos no comportamento econômico e social tem um impacto significativo na eficiência das operações econômicas e sociais. Com as atividades econômicas e sociais, muitas vezes é necessário legitimar e verificar a origem do dinheiro que os indivíduos possuem. A verificação e a confirmação são necessárias para vários fins, como *compliance*. Se a moeda é rastreável, então uma sociedade confiável tem uma base institucional operacional, o que é, sem dúvida, um grande avanço nos arranjos institucionais humanos” (Hsu; Tsai, 2021, p. 328, tradução nossa).

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

Estamos a falar, portanto, do choque entre o direito à privacidade, de extração constitucional (artigo 5º, incisos X, XII e LXXIX, da Constituição Federal¹³), e o poder-dever do Estado de atuar de forma a prevenir e punir condutas criminosas, poder-dever este que se liga à própria defesa de direitos individuais, uma vez que o crime, por definição, é conduta violadora de direitos.

No âmbito do sistema financeiro nacional, a propósito, a proteção de dados pessoais e ao sigilo bancário não vem representando entrave às inovações financeiras, como se nota com a iniciativa do *Open Banking* (Sarai; Santos, 2022).

O conceito de privacidade no contexto das CBDCs vai além da tradicional noção de liberdade contra a intrusão na vida privada vista como essencial à dignidade e ao desenvolvimento humanos, e abrange preocupações tradicionalmente inseridas no conceito de “proteção de dados”, como o controle sobre as informações pessoais e a resistência à vigilância. Há, ainda, o aspecto do controle sobre as informações do indivíduo a partir da inteligência artificial e da automação (Reenie; Steele, 2021, p. 6-7).

Reenie e Steele (2021, p. 10-11) categorizam os principais riscos de privacidade relacionados à CBDC em quatro perdas: perda de anonimidade, perda de liberdade, perda de controle individual e perda de controle regulatório. A perda de anonimidade é a ideia - mais intuitiva - de privacidade como resistência à intrusão, à devassa da informação por terceiros. A perda de liberdade abrange o potencial de exposição à vigilância e ao monitoramento. A perda de controle individual sobre a informação pessoal diz respeito às ideias contemporâneas de proteção de dados, incluindo proteção contra o mau uso da informação, como comercialização não autorizada, e liberdade contra tomadas de decisão automáticas. A última categoria (perda de controle regulatório) está associada ao potencial de as informações pessoais associadas à CBDC cruzarem fronteiras internacionais e aos conflitos geopolíticos emergentes sobre o controle e a transferência de informações.

Como se vê, a criação da CBDC trará significativos impactos no direito à privacidade, os quais serão sentidos em diversas manifestações do referido direito fundamental.

13 “Art. 5º [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...] XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; [...] LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.”

O Estado, potencialmente, conhecerá certos detalhes das operações financeiras com as moedas digitais emitidas por seus bancos centrais, além de poder armazenar tais dados para efeito de monitoramento dos indivíduos. Há risco, ainda, de comercialização ilícita desses dados pessoais.

A pergunta que naturalmente advém dessa análise é: “Considerando os potenciais efeitos deletérios ao direito à privacidade, que formato jurídico deve ser emprestado à CBDC de forma a tornar legítima a sua circulação?”

A resposta mais intuitiva sugere análise da LGPD,¹⁴ uma vez que se trata exatamente do diploma legislativo que constitui o marco normativo consolidado da proteção de dados pessoais no Brasil.

A LGPD, de fato, “dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural” (artigo 1º). É certo que, sendo a lei instituidora da CBDC posterior e de mesma hierarquia que a LGPD, poder-se-ia arguir que parte dos problemas de antinomia já se resolveria pelo critério cronológico, com a lei posterior derogando disposições em contrário da legislação anterior.

Ocorre, porém, que, sendo a LGPD lei específica de proteção de dados pessoais, há também o argumento de que suas disposições prevaleceriam por aplicação do critério da especialidade, principalmente se a legislação relativa à CBDC trouxer apenas normas genéricas. Ademais, sendo a proteção dos dados pessoais direito constitucionalmente assegurado, deve-se ter cuidado maior para compatibilizar, de um lado, essa proteção e, de outro, um sistema monetário, também de estatura constitucional, eficiente e adequado para o cumprimento dos objetivos constitucionalmente estabelecidos.

De todo modo, mesmo sem edição de lei sobre a CBDC e à luz das disposições atuais da LGPD, pode-se dizer que há vários mecanismos jurídicos que permitiriam a introdução da CBDC no Brasil sem violar as disposições de proteção aos dados pessoais.

O primeiro deles seria exigir do usuário da moeda digital a assinatura de termo autorizando o tratamento dos seus dados pelas entidades cuja atuação fosse necessária

14 Sem prejuízo da análise de outros diplomas normativos que preveem deveres de sigilo, a exemplo da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e, em seu artigo 1º, estabelece que “As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”. No entanto, o escopo deste trabalho, quanto à legislação infraconstitucional já existente, abrange apenas a LGPD.

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

à realização das diversas operações com CBDCs, nos exatos termos do artigo 7º, inciso I, da LGPD.¹⁵

Dessa forma, considerando que a utilização dos dados seria apreciada e autorizada no livre exercício da autonomia privada do indivíduo, nenhuma ilicitude haveria de ser oposta ao uso dos dados nessas circunstâncias.

Uma observação que deve ser feita quanto a esse ponto é a seguinte: o termo de consentimento há de explicitar, de forma tão detida quanto possível, os potenciais usos de dados autorizados, de maneira a resguardar o respectivo titular da possível violação do próprio termo de consentimento, facilitando a adoção das medidas judiciais que ele julgar adequadas à reparação do dano sofrido.

É possível sustentar, também e com maior razão, que o tratamento dos dados necessários às operações com CBDC considera-se autorizado por estar respaldado no cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (artigo 7º, inciso II, da LGPD), ou porque o tratamento está sendo realizado pela administração pública,¹⁶ para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em lei (artigo 7º, inciso III, da LGPD).¹⁷

Quanto ao primeiro desses dois casos (cumprimento de obrigação legal), o fato é que, considerando que a emissão de moeda é atividade exclusiva de Estado e que este último, no que concerne à emissão e regulação do meio circulante, atua em cumprimento a determinação legal, parece evidente que o tratamento de dados pessoais relacionados à CBDC por esse fundamento é juridicamente hígido.

Em outros termos, como cabe ao Estado, por determinação legal, a emissão de moeda e a fiscalização da respectiva circulação, além da adoção, já na esfera da segurança pública, de medidas para prevenir a prática de ilícitos e para reprimir aqueles que tenham sido concretizados, o tratamento de dados para essas finalidades teria fundamento jurídico no referido art. 7º, inciso II, da LGPD.

Além desse fundamento, é correto também sustentar que a administração pública está autorizada a tratar dados particulares, no que concerne à emissão e circulação

15 “Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular [...]”

16 Quando o tratamento for realizado pela própria administração pública, naturalmente.

17 “Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei [...]”

de CBDCs, em virtude de estar atendendo à execução de política pública prevista em lei. Para tanto, basta que haja previsão, em lei formal, da própria criação das moedas digitais.

Em ambos os casos, o tratamento de dados também poderia ser feito por particulares.

No primeiro deles (artigo 7º, inciso II, da LGPD), porque o particular estaria cumprindo obrigação legal (atendido, naturalmente, o pressuposto de que haja lei prévia disciplinando a criação do real digital).

No segundo caso (artigo 7º, inciso III, da LGPD), porque o particular seria delegatário de poderes da administração pública para realizar os procedimentos alusivos à emissão e circulação das moedas digitais do banco central.

Essas conclusões jurídicas são referentes ao modelo de proteção de dados pessoais atualmente vigente no Brasil, sem considerar possíveis alterações que venham a ser realizadas nesse regime jurídico especificamente em virtude da adoção da CBDC, hipótese tratada no subtópico seguinte.

4.1 Alterações legislativas para inserção da CBDC no ordenamento brasileiro: proteção de dados e privacidade

Malgrado seja juridicamente lícito, de acordo com as leis ora vigentes, o tratamento de dados pessoais concernentes a todo o processo de emissão e circulação de CBDCs, conforme anteriormente demonstrado, o ideal é que haja disciplina legal específica para essas atividades quando da própria introdução desse tipo de moeda digital no Brasil.

Com efeito, considerando que a própria criação da CBDC deve ser precedida de lei disciplinadora, essa mesma lei poderá estabelecer aspectos específicos, concernentes à proteção de dados pessoais, de forma a regular tudo o que interesse a essa temática e se relacione com a citada moeda digital.

Em outros termos, haveria um regime jurídico específico para o tratamento de dados pessoais relacionados às atividades que envolvam CBDCs.

Essa solução seria mais conveniente por variadas razões.

A primeira delas é que seriam criadas regras especificamente voltadas ao real digital, atendendo a todas as particularidades que a proteção de dados nesse contexto

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

requer. Evitar-se-iam, dessa forma, dificuldades interpretativas e questionamentos jurídicos diversos a respeito de possíveis obstáculos que a atual LGPD imponha à CBDC.

O princípio de especialidade seria outro fator importante, de modo que o intérprete da nova lei (particularmente o Poder Judiciário) tenderia a prestigiar o regramento jurídico especial¹⁸ em detrimento daquele de caráter mais geral (*lex specialis derogat generali*), garantindo maior segurança jurídica aos envolvidos na operação.

A título de ilustração, a nova lei poderia disciplinar aspectos como a desnecessidade de consentimento expresso para tratamento de dados para aqueles que fizessem opção pelo seu uso (ou seja, aqueles que optassem pelo uso de CBDCs estariam tacitamente consentindo no tratamento de seus dados pessoais que interessassem às operações com a moeda digital); a possibilidade expressa de tratamento de dados pelo Estado para fins de prevenção e repressão de atividades delituosas, particularmente daquelas que se relacionem com a prevenção de lavagem e dinheiro e financiamento do terrorismo; o dever de os operadores privados (instituições financeiras intermediárias, por exemplo) comunicarem operações suspeitas às autoridades estatais competentes (o que já acontece, por exemplo, no que tange às comunicações, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, de operações que apresentem determinadas características) etc.

Em conclusão, o legislador andaria bem se conferisse ao tratamento de dados pessoais concernentes às operações com CBDCs regramento jurídico específico, dissipando, assim, as dúvidas que decerto surgiriam sobre a aplicação concreta do regramento (mais genérico) da LGPD.

5. Conclusões

A CBDC brasileira é moeda digital que não se confunde com mera representação digital do papel-moeda.

É uma forma completamente inovadora de expressão monetária, com características diferentes das moedas físicas até então conhecidas.

18 Observe-se a sutileza: havendo *normas de proteção de dados especificamente voltadas* à utilização e operação da CBDC, elas prevaleceriam diante das normas mais gerais de proteção de dados (normas da LGPD) em virtude do critério da especialidade. Todavia, se o regramento legal da CBDC não previsse normas específicas de proteção de dados, a LGPD prevaleceria pela aplicação do referido critério, uma vez que suas normas, nesse caso, seriam mais proximalmente voltadas à proteção de dados pessoais.

Entre suas principais características, estão a garantia pelo próprio Banco Central – algo que não ocorre com os depósitos em moeda tradicional –, o uso intensivo de tecnologia – particularmente da tecnologia de *blockchain* – e a possibilidade de relacionamento direto entre usuário e Banco Central (o que também não ocorre atualmente e não é uma característica necessária da CBDC, mas a sua mera possibilidade já constitui fator que diferencia a aludida moeda digital da moeda tradicional).

Sob a perspectiva estritamente jurídica, e é esse o escopo deste artigo, o real digital traz desafios numerosos e de diversas ordens.

Aqui, sustentamos que seria adequada a edição de regulação normativa inteiramente nova para disciplinar as diversas questões de sigilo e de proteção de dados que decorrem da implantação da CBDC, muito embora seja possível a utilização da legislação já existente para tratar a questão. Quanto a esse específico ponto, a não edição de lei nova não seria um fator impediante à implantação da moeda digital.

De todo modo, muito embora o marco normativo atual – em particular a LGPD – traga regras importantes e que podem oferecer respaldo para a criação e circulação do real digital, o ideal é que, para garantir maior segurança jurídica aos usuários e ao próprio Estado, haja edição de regras específicas regulando todos os aspectos de privacidade envolvidos, pois a CBDC, a depender do modelo adotado e se não houver adequado controle normativo, permitirá ampla devassa do poder público sobre a vida privada das pessoas.

Todavia, é absolutamente indispensável que haja edição de lei nova com a finalidade de prever a própria criação da moeda digital no ordenamento jurídico brasileiro¹⁹.

A CBDC é instituto inteiramente novo, que traz desafios, responsabilidades e riscos próprios, e, dessa maneira, deve ser submetida ao escrutínio da população por meio de seus representantes eleitos.

Não se trata de mera adaptação da moeda tradicional, mas de instituto novo e de significativo impacto na vida das pessoas e na economia nacional. Não se pode dar um salto dessa magnitude sem o beneplácito da população, sob pena de violação do próprio princípio democrático (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal).

19 O Banco Central do Brasil possui seu projeto de moeda digital – que recebeu, neste princípio, o nome de *Drex*. Cuidado, entretanto, de projeto para estudo das funcionalidades e características da moeda digital. Não há valor legal ou curso forçado atribuível à moeda neste momento, razão pela qual a implementação do referido projeto não se contrapõe às conclusões aqui esposadas.

• LUIZ EDUARDO GALVÃO MACHADO CARDOSO
• LEANDRO SARAI

Dessa maneira, para que seja lícita a introdução do real digital no ordenamento brasileiro, o legislador deverá debruçar-se sobre a questão e editar lei disciplinando todos os detalhes da moeda, como as características tecnológicas a ela associadas, a sua forma de aquisição, transmissão e armazenamento, as características da relação jurídica mantida com o Banco Central e com eventuais instituições intermediárias, a regulação da responsabilidade da autoridade monetária sobre a CBDC, entre outros aspectos.

Conclui-se, assim, que se confirmou a hipótese da necessidade de lei para a emissão da CBDC no Brasil. A segunda hipótese também foi confirmada, mas se verificou ser recomendável edição de lei específica para tratar da compatibilização entre a proteção de dados pessoais e a CBDC.

REFERÊNCIAS

AHMAR, G. Digitalizing the dollar: privacy considerations and policy prescriptions for a U.S. central bank digital currency. *Hasting Business Law Journal*, v. 18, n. 1, p. 149-171. 2021.

ANDOLFATTO, D. Some thoughts on central bank digital currency. *Cato Journal*, v. 41, n. 2, p. 343-351. 2021.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Central bank digital currencies: user needs and adoption. Report n° 3. BIS, Sept. 2021. Disponível em: https://www.bis.org/publ/othp42_user_needs.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Central bank digital currencies: ongoing policy perspectives. BIS, May 2023. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/othp65.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

CHIU, I. H.-Y. Central Bank Digital Currency for the cryptoeconomy: an experimental proposal based on the European single market and institution-building. *California Western International Law Journal*, v. 51, n. 2, p. 253-326. 2021.

HSU, J.; TSAI, L. An alternative monetary system reimagined: the case for Central Bank Digital Currency. *California Western International Law Journal*, v. 51, n. 2, p. 327-357. 2021.

MEZZAROBBA, O.; MONTEIRO, C. S. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

REENIE, E.; STEELE, S. Privacy and emergency payments e a pandemic: how to think about privacy and a Central Bank Digital Currency. *Law, Technology and Humans*, v. 3, n. 1, p. 6-17. 2021.

SAJOVIC, K. An evaluation of the legal grounds and financial system implications of the introduction of central bank digital currency - an EU law perspective. *Trinity College Law Review*, v. 25, p. 83-96.

SARAI, L.; SANTOS, M. M. As inovações regulatórias do sistema financeiro. *Revista de Direito Bancário do Mercado de Capitais e da Arbitragem*, v. 96, p. 49-59. 2022.



SELGIN, G. Central Bank Digital Currency as a potential source of financial instability. *Cato Journal*, v. 41, n. 2, p. 333-341. 2021.

STYNES, O. Bringind the euro into the twenty-first century: key legal issues for the European Central Bank to consider in the development and issuance of a European central bank digital currency. *University College Dublin Law Review*, v. 21, p. 45-65. 2021.

