

A regulação prudencial e prevenção à lavagem de dinheiro: uma abordagem integrada a partir da matriz analítica de riscos

Prudential regulation and anti-money laundering: an integrated approach based on a risk analytical matrix

Alessandro Fernandes   

Miguel Tedesco Wedy   

Resumo

O presente estudo investiga as zonas de interseção e tensão entre a regulação prudencial do sistema financeiro e o regime de prevenção à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP), com foco no contexto normativo e institucional brasileiro. A partir da identificação de conflitos normativos e de práticas de supervisão fragmentadas, propõe-se uma matriz analítica de riscos como instrumento metodológico capaz de sintetizar, comparar e classificar os principais pontos de atrito entre os dois regimes. O estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, valendo-se de pesquisa documental e normativa. Os resultados indicam a necessidade de uma atuação mais coordenada entre o Banco Central do Brasil (BACEN), o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), com vistas à integração de diretrizes de estabilidade e integridade financeira. Ao final, sugere-se o aperfeiçoamento do papel institucional do BACEN e do CMN, com propostas de ajustes normativos voltados à harmonização dos marcos regulatórios e à prevenção dos efeitos adversos do de-risking, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Palavras-chave: Lavagem de Dinheiro. Basileia. Regulação Financeira

Abstract

This study examines the intersections and tensions between prudential regulation of the financial system and the regime for the prevention of money laundering, terrorist financing, and proliferation of weapons of mass destruction (AML/CFT/PWMD), focusing on the Brazilian normative and institutional framework. By identifying normative conflicts and fragmented supervisory practices, it proposes a risk analytical matrix as a methodological tool capable of synthesizing, comparing, and classifying the main points of friction between the two regimes. The study employs a qualitative approach, exploratory and analytical in nature, based on documentary and normative research. The findings indicate the need for more coordinated action among the Central Bank of Brazil (BACEN), the National Monetary Council (CMN), and the Financial Activities Control Council (COAF), aimed at integrating financial stability and integrity guidelines. Finally, the study suggests enhancing the institutional roles of BACEN and CMN, proposing normative adjustments directed toward the harmonization of regulatory frameworks and the prevention of adverse effects of de-risking, in line with Brazil's international commitments.

Keywords: Money Laundering. Basel. Financial Regulation.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo examinar os desafios decorrentes da convivência entre a regulação prudencial do sistema financeiro e os regimes normativos voltados à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP). A crescente complexidade das exigências regulatórias internacionais e o protagonismo de organismos multilaterais, como o Grupo de Ação Financeira (GAFI) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), têm ampliado as fronteiras tradicionais da supervisão bancária, incorporando critérios de integridade financeira às agendas nacionais de regulação prudencial.

Esse processo tem revelado tensões estruturais entre objetivos distintos, ainda que formalmente convergentes: de um lado, a estabilidade do sistema financeiro, orientada por critérios técnico-econômicos de solvência, liquidez e continuidade operacional das instituições reguladas; de outro, a integridade do mercado, compreendida como a capacidade normativa de prevenir o uso do sistema financeiro para fins ilícitos. Essa dualidade, por vezes, manifesta-se de forma contraditória, como se observa no fenômeno do *de-risking*, em que instituições financeiras, sob o pretexto de mitigação de riscos reputacionais ou regulatórios, encerram relações com clientes, setores ou jurisdições consideradas de “alto risco”, independentemente da efetiva análise individualizada de conformidade.

A hipótese subjacente à pesquisa é a de que a incorporação de padrões internacionais de PLD/FTP ao arcabouço regulatório doméstico, sem a devida compatibilização com os princípios da regulação prudencial, pode produzir externalidades negativas à estabilidade financeira, à inclusão bancária e à segurança jurídica das relações de intermediação. O problema de pesquisa, portanto, consiste em verificar em que medida os regimes de regulação prudencial e de PLD/FTP podem ser harmonizados no contexto brasileiro, de modo a evitar fricções normativas, disfunções institucionais e incertezas operacionais.

A análise parte da observação de que os órgãos normativos e supervisores do Sistema Financeiro Nacional, notadamente o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN), têm adotado iniciativas que demonstram esforço de integração entre essas duas vertentes regulatórias, ainda que persistam lacunas conceituais e operacionais. Para enfrentar essas tensões, propõe-se, ao final, uma matriz de riscos regulatórios como instrumento

analítico e operacional voltado à identificação de situações críticas, à qualificação dos impactos e à orientação da atuação normativa e supervisora.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A presente investigação adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, fundamentada em uma revisão bibliográfica e documental exaustiva de fontes normativas, relatórios técnicos e diretrizes internacionais, com especial ênfase nas produções de organismos como o GAFI, o FMI e o Comitê de Basileia. A metodologia privilegia o exame da literatura especializada, tanto nacional quanto estrangeira, abrangendo a regulação bancária, a prevenção à lavagem de dinheiro e a estrutura institucional do Sistema Financeiro Nacional. Do ponto de vista procedimental, o trabalho estrutura-se em três eixos complementares: inicia-se pela análise dos fundamentos e diretrizes internacionais que orientam os regimes de PLD/FTP e sua difusão global; prossegue com o exame das características da regulação prudencial e seus desafios de compatibilização com a integridade financeira; e culmina no desenvolvimento de uma matriz de riscos regulatórios, construída a partir das interações entre essas vertentes normativas para subsidiar a atuação de reguladores e supervisores.

Nesse contexto, a matriz de riscos configura-se como o instrumento metodológico indispensável à análise qualitativa, sendo estruturada a partir da ponderação entre os critérios de impacto e de probabilidade. Sua concepção exige o tratamento de variáveis essenciais, como a frequência e a severidade, necessárias à identificação dos fatores de risco inerentes aos processos avaliados e ao apoio técnico-jurídico na tomada de decisão. Tradicionalmente representada por quadrantes, essa matriz permite a classificação dos riscos em níveis baixo, médio, alto ou crítico, em conformidade com as diretrizes técnicas de gestão de integridade e controles internos (Brasil, 2017). A classificação qualitativa desses fatores possibilita ajustes conforme o porte institucional e o setor de atuação, promovendo a alocação eficiente de recursos voltados à mitigação (Marshall, 2002). Como ferramenta diagnóstica, a matriz é capaz de identificar pontos de fricção, assimetrias e riscos institucionais nos casos em que a atuação voltada à integridade possa comprometer a estabilidade sistêmica ou vice-versa. Por fim, a adaptabilidade do instrumento a diferentes cenários consolida sua eficácia como mecanismo de governança, visando o aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Nacional frente aos

compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, garantindo a segurança jurídica e a eficiência do setor.

3 OS ACORDOS DE BASILEIA

O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (BCBS), sediado no Banco de Compensações Internacionais (BIS), constitui o principal organismo global para a definição de padrões de regulação prudencial bancária. Seu mandato consiste em fortalecer a regulação, supervisão e práticas bancárias mundialmente, com o propósito de aprimorar a estabilidade financeira (Saddi, 2003).

Quadro 1 – Comparativo dos Acordos de Basileia (BCBS)

Acordo	Ano	Foco Principal	Inovações e Requisitos Chave
Basileia I	1988	Risco de Crédito	Introdução do capital regulamentar em dois níveis; Requisito mínimo de capital de 8% sobre os ativos ponderados pelo risco (RWA).
Basileia II	2004	Gestão de Riscos e Pilares	Estrutura de Três Pilares: 1. Requisitos mínimos (Crédito, Mercado e Operacional); 2. Revisão Supervisória; 3. Disciplina de Mercado.
Basileia III	2010	Resiliência e Liquidez	Capital: CET1 de 4,5%; Buffer de Conservação (2,5%); Buffer Contracíclico. Liquidez: Introdução do LCR e NSFR. Alavancagem: Razão de alavancagem como respaldo.

Fonte: BACEN, [s.d.]; Marshall (2002); Matias (2005); Miragem (2011); Saddi (2003); Seingyai (2022).

A evolução dos Acordos de Basileia, Basileia I (1988), Basileia II (2004) e Basileia III (pós-crise de 2008), reflete um aprimoramento contínuo da estrutura prudencial aplicável às instituições financeiras (Matias, 2005). Basileia I introduziu a definição de capital regulamentar em dois níveis e estabeleceu o requerimento de um valor mínimo de capital equivalente a 8% dos ativos ponderados pelo risco. Basileia II manteve a definição de capital e introduziu o conceito dos três pilares: requerimentos mínimos de capital, revisão supervisória e disciplina de mercado, expandindo a consideração de riscos para além do crédito, incluindo riscos operacionais e de mercado Basileia III, desenvolvido como resposta regulatória à crise financeira global de 2008, visa aprimorar a qualidade e quantidade do capital das instituições financeiras, tornando o sistema mais resiliente e reduzindo riscos e custos para o setor público

e a economia real decorrentes de eventuais crises bancárias (Miragem, 2011). Este acordo estabeleceu requerimentos de capital mais elevados, como o Common Equity Tier 1 (CET1) de 4,5% e um requerimento total de 7% com a inclusão de um buffer de conservação de capital de 2,5%. Além disso, introduziu a razão de alavancagem como um respaldo aos requisitos de capital baseados em risco e novos padrões de liquidez, como o Liquidity Coverage Ratio (LCR) e o Net Stable Funding Ratio (NSFR) (Seingyai, 2022).

A progressão de Basileia I a Basileia III demonstra uma mudança de uma postura regulatória primariamente reativa para um arcabouço mais proativo e abrangente, projetado para antecipar e mitigar choques sistêmicos. A introdução de buffers de capital (de conservação e contracíclico), razões de alavancagem e requisitos de liquidez em Basileia III significa um reconhecimento de que a estabilidade financeira exige não apenas adequação estática de capital, mas acumulação dinâmica de capital em períodos de bonança e uma defesa robusta contra crises de liquidez (BACEN, [s.d.]). Essa evolução reflete uma compreensão mais profunda da interconexão financeira e do risco sistêmico, transcendendo a solvência bancária individual para a resiliência global do mercado. O objetivo primordial desses acordos é assegurar a segurança dos depositantes e a solidez do sistema financeiro, elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico sustentável, estabelecendo um padrão regulamentar uniforme para mitigar a arbitragem regulatória entre jurisdições (Miragem, 2011).

4 A INTERSECÇÃO ENTRE REGULAÇÃO PRUDENCIAL E PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Os Acordos de Basileia, emanados do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (BCBS), concentram-se na solvência e no gerenciamento de riscos bancários. Seu objetivo reside na proteção dos depositantes e na promoção da resiliência do sistema financeiro global, assegurando que as instituições possuam capital suficiente para enfrentar situações de crise e reduzir riscos para o setor público e a economia real (Miragem, 2011).

Por outro lado, o regime de PLD/FTP é estruturado a partir das Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF), um organismo intergovernamental independente. A missão do GAFI consiste em desenvolver e promover políticas para proteger o sistema financeiro global contra a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o

financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, salvaguardando, assim, a integridade do sistema (GAFI, 2012).

Apesar de suas finalidades primárias distintas, estabilidade prudencial para Basileia e integridade financeira para o GAFI, esses regimes impõem obrigações que incidem cumulativamente sobre o setor bancário. A observância de ambos os marcos normativos exige o estabelecimento de sistemas de controle interno, a aplicação de diligência reforçada e a implementação de estruturas de governança de riscos compatíveis com os parâmetros internacionais. A relação entre esses dois pilares regulatórios, embora necessária para o fortalecimento do sistema financeiro, revela uma tensão inerente. O foco de Basileia na segurança e solidez das instituições e na mitigação do risco sistêmico pode, em certas circunstâncias, colidir com as diretrizes do GAFI, que visam coibir fluxos financeiros ilícitos.⁸ A cumulação de obrigações, portanto, não se traduz meramente em uma sobreposição, mas em uma dinâmica onde os objetivos primários de cada regime podem gerar fricções na aplicação prática, especialmente quando os custos de conformidade das medidas de integridade afetam a lucratividade ou o acesso ao mercado, elementos de preocupação prudencial (Alves, Souza, 2017).

5 O FENÔMENO DO *DE-RISKING*

A sobreposição normativa entre os marcos regulatórios de Basileia e os regimes de PLD/FTP tem fomentado complexos desafios jurídicos e institucionais. Tais impasses concentram-se na coordenação entre sistemas, na delimitação de competências e na gestão de conflitos eventuais entre os objetivos de estabilidade financeira e a repressão à criminalidade econômica. O ponto de inflexão dessa tensão reside na prática do *de-risking*, que expõe as lacunas na interação entre referidos marcos (BACEN, [s.d.]).

O *de-risking* caracteriza-se como uma estratégia de instituições financeiras para mitigar exposições a riscos reputacionais e regulatórios, catalisada pelos elevados custos de conformidade (*compliance*) e pelo rigor das sanções impostas por infrações de PLD/FTP. Contudo, embora represente uma resposta racional das instituições a um ambiente de alta pressão fiscalizatória, autoridades reguladoras identificam tal prática como uma aplicação distorcida da abordagem baseada em risco (ABR). Esta disfuncionalidade revela uma falha

regulatória crítica: o objetivo de assegurar a integridade financeira é solapado quando o *de-risking* exclui clientes legítimos do sistema formal. Paradoxalmente, tal exclusão reduz a visibilidade dos fluxos financeiros e amplia a vulnerabilidade a atividades ilícitas ao empurrá-las para as margens da economia (Oliveira; Carvalho; Moreira, 2024).

Ademais, o *de-risking* compromete a inclusão financeira e impacta direitos fundamentais. A marginalização bancária de prestadores de serviços de transferência (*MSBs*) e organizações sem fins lucrativos (*NPOs*) gera um efeito em cadeia, prejudicando o acesso a serviços essenciais por populações vulneráveis, como migrantes e trabalhadores informais. A interrupção de remessas vitais e a necessidade de uma diligência devida em direitos humanos inserem-se neste cenário. Assim, o desafio regulatório transmuda-se em uma questão ética e social, exigindo um reequilíbrio entre a prevenção de ilícitos financeiros e a garantia do acesso universal aos serviços bancários (Bottini, 2023).

A harmonização normativa na União Europeia é tensionada pela dualidade entre a proteção das liberdades do mercado interno e a salvaguarda da integridade sistêmica contra ameaças híbridas. A arquitetura jurídica europeia busca impedir que a livre circulação de capitais seja instrumentalizada por grupos transnacionais ou regimes autocráticos como vetor de influência política. Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) desempenha um papel pendular. Por um lado, o Tribunal limita sanções desproporcionais, como observado no caso *Lu Zheng vs. Espanha* (C-190/17), onde se decidiu que multas próximas a 100% do montante de numerário não declarado são excessivas, diferenciando a infração administrativa da falta de declaração do crime de branqueamento em si (Chiu, 2025). Por outro lado, o TJUE valida restrições rigorosas a instituições com falhas graves de governança, conforme o caso *AS PrivatBank vs. Letônia* (C-78/21). Nesta decisão, o Tribunal reforçou que medidas restritivas contra bancos que falham na devida diligência de clientes (KYC) e monitorização são legítimas para manter a confiança no sistema financeiro da União (Chiu, 2025).

Esta jurisprudência sublinha que a estabilidade financeira é um pressuposto da soberania econômica do bloco, refletindo uma estratégia de *de-risking* que transcende a regulação bancária trivial. O escrutínio sobre o financiamento de organizações e a transparência dos beneficiários efetivos são interpretados como mecanismos de defesa contra capitais de

jurisdições em rivalidade sistêmica. Portanto, a eficácia do arcabouço europeu é aferida pela capacidade institucional de identificar "veículos legais" que buscam desestabilizar valores democráticos e a segurança financeira sob a aparência de licitude (Chiu, 2025). Este fenômeno de exclusão, baseado estritamente em percepções regulatórias, reafirma a necessidade de critérios objetivos para evitar o arbítrio (Vogel, Lassalle, 2024).

Em última análise, um sistema eficiente deve ser, primordialmente, garantista. Ao minimizar falsos positivos e o *de-risking* discriminatório, protege-se o cidadão contra o excesso de controle automatizado. Esta relação dialética, na qual a eficiência é balizada pelos limites constitucionais, constitui o cerne ético e jurídico das ferramentas de controle contemporâneas.

6 CONVERGÊNCIAS E SINERGIAS ENTRE A REGULAÇÃO PRUDENCIAL E PLD/FTP

Apesar de objetivos primários distintos, a regulação prudencial e o regime PLD/FTP apresentam pontos de convergência e sinergias operacionais, demonstrando que a tensão anteriormente discutida não é a única face dessa interação. Ambas as estruturas normativas demandam das instituições financeiras robustos sistemas de governança corporativa, auditoria interna e conformidade.

As sobreposições identificadas nessas áreas evidenciam uma mudança fundamental em direção a uma abordagem mais holística da gestão de riscos dentro das instituições financeiras. Isso implica que os riscos relacionados a crimes financeiros não são mais vistos isoladamente, mas como componentes integrantes do risco operacional e reputacional geral, que impactam diretamente a solidez prudencial (BACEN, [s.d.]).

O Comitê de Basileia tem reconhecido a necessidade de fortalecer a interação e cooperação entre supervisores prudenciais e de PLD/FTP, propondo diretrizes para um sistema cooperativo eficaz. Esta cooperação é crucial para a supervisão da diligência devida em relação à propriedade beneficiária e Pessoas Expostas Politicamente (PEPs), bem como nos processos de licenciamento e avaliação de adequação de acionistas e alta gerência bancária. A integração do programa PLD/FTP do Fundo Monetário Internacional (FMI) em suas avaliações do setor financeiro (FSAP) e a colaboração com o GAFI e o Banco Mundial demonstram um esforço internacional para a coordenação e o aproveitamento de recursos na avaliação da conformidade

(FMI, 2023). Se efetivamente implementada, esta integração pode levar a controles internos mais robustos e a uma compreensão mais abrangente do perfil de risco de uma instituição financeira, beneficiando tanto os objetivos de estabilidade quanto os de integridade.

7 ESTABILIDADE FINANCEIRA VERSUS INTEGRIDADE DO MERCADO

Apesar das sinergias, a coexistência de objetivos de estabilidade financeira e de integridade do mercado pode gerar conflitos regulatórios. Reguladores focados na "segurança e solidez" do sistema financeiro (prudencial) podem apresentar tensões com aqueles que visam "regras de conduta justas" (integridade de mercado).

A lavagem de dinheiro, por ser uma atividade financeiramente lucrativa, introduz um risco moral crítico para as instituições financeiras e, por extensão, para as economias nacionais. Esta lucratividade cria um incentivo para uma fiscalização nacional inadequada das regras de PLD/FTP e uma relutância na partilha internacional de informações entre supervisores, levando a um potencial de arbitragem regulatória. Essa dinâmica expõe um conflito fundamental: a busca por lucro institucional de curto prazo, uma preocupação prudencial, pode minar diretamente o objetivo de longo prazo de integridade financeira, criando vulnerabilidades sistêmicas que, em última instância, ameaçam a estabilidade financeira (Abel Souto, 2001).

Casos recentes de violações de disposições de combate à lavagem de dinheiro em bancos europeus, como ABLV Bank na Letônia e Danske Bank na Estônia, levantaram questionamentos sobre a eficácia e organização da supervisão bancária, especialmente onde há autoridades separadas para PLD/FTP e supervisão prudencial. Esses eventos servem como evidência empírica dessa tensão, destacando a necessidade de uma coordenação supervisória transfronteiriça e trans-mandato mais forte para neutralizar esses incentivos perversos (Bjerregaard, Kirchmaier, 2019; Kearney, 2024).

8 O PAPEL DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E DO BANCO CENTRAL DO BRASIL NA REGULAÇÃO PRUDENCIAL E PLD/FTP

No Brasil, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN) são os principais órgãos reguladores e supervisores do sistema financeiro nacional. O CMN estabelece as diretrizes gerais da política monetária, creditícia e cambial, e emite

resoluções que introduzem requerimentos prudenciais alinhados aos Acordos de Basileia, como os de gestão de risco, liquidez e capital para conglomerados financeiros. As resoluções do CMN visam fortalecer a estabilidade do sistema financeiro nacional, em conformidade com Basileia III, e são objeto de consulta pública para sua implementação. O Brasil iniciou a efetiva implantação de Basileia III em 2013, com o BACEN aprovando uma série de regras definitivas (BACEN, 2025; CMN, 2021).

O BACEN, por sua vez, é responsável pela execução da política monetária e pela supervisão das instituições financeiras e de pagamento. Emite circulares e instruções normativas que detalham a aplicação das normas do CMN, incluindo as relativas à PLD/FTP. A regulamentação prudencial do BACEN estabelece exigências para o gerenciamento de riscos, requerimentos mínimos de capital e limites operacionais, contribuindo para a solidez individual e sistêmica. O arcabouço regulatório brasileiro, com o CMN definindo políticas amplas e o BACEN implementando regras detalhadas, demonstra uma abordagem em camadas para a internalização de padrões internacionais como Basileia III e as Recomendações do GAFI. A classificação das instituições por tipo para requisitos prudenciais reflete uma estratégia pragmática de segmentação regulatória, adaptando a intensidade da supervisão ao perfil de risco e à complexidade de diferentes entidades financeiras. Essa adaptação é crucial para manter a estabilidade e a competitividade dentro de um cenário financeiro nacional diversificado, mas também apresenta desafios para garantir uma aplicação consistente em todos os segmentos (BACEN, 2020a; 2020b).

9 O CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF)

O COAF, instituído pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, constitui-se como a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, com natureza predominantemente preventiva e não repressiva. Sua atuação compreende o recebimento, a análise e a disseminação de informações de inteligência financeira, desempenhando papel central no sistema nacional de PLD/FTP. No exercício de suas competências legais, o COAF examina comunicações de operações suspeitas, identifica indícios de atividades ilícitas e aplica sanções administrativas, quando cabíveis. Ademais, exerce função estratégica na articulação internacional, representando o Estado brasileiro em organismos multilaterais como o Grupo de Ação

Financeira Internacional (GAFI), o Grupo de *Egmont* e o Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT), contribuindo para a incorporação de padrões globais e o aperfeiçoamento contínuo das políticas nacionais de integridade financeira (Simões, 2023).

Além de sua função de inteligência, o COAF possui competência para disciplinar e aplicar sanções administrativas a sujeitos obrigados para os quais não haja órgão próprio fiscalizador ou regulador, conforme o art. 9º da Lei nº 9.613/98 (Brasil, 1998). Essa dualidade de funções, inteligência e regulação, confere ao COAF uma posição estratégica no alinhamento do Brasil com os padrões internacionais, ao mesmo tempo em que aborda as especificidades nacionais. A Resolução COAF nº 36/2021 (COAF, 2021), por exemplo, dispõe sobre a adoção de políticas e procedimentos de PLD/FTP, incluindo estrutura de governança e avaliação interna de risco, para os supervisionados. Essa atuação é fundamental para a efetividade do sistema PLD/FTP no país, garantindo que as diretrizes internacionais sejam traduzidas em práticas nacionais consistentes, ao mesmo tempo em que se busca mitigar o risco de atividades ilícitas e preservar a integridade do sistema financeiro brasileiro.

10 ELEMENTOS PARA UMA MATRIZ ANALÍTICA DE RISCOS REGULATÓRIOS

Com o objetivo de aprofundar a análise da tensão normativa entre os regimes de regulação prudencial e os mecanismos de PLD/FTP, propõe-se, nesta seção, a construção de uma matriz analítica que permita identificar, de modo sistematizado, os pontos de fricção, os riscos regulatórios derivados e os potenciais mecanismos de compatibilização entre esses dois sistemas regulatórios.

A matriz a seguir foi estruturada com base em seis dimensões principais: (i) finalidade primária, (ii) racionalidade jurídica, (iii) fontes internacionais, (iv) implementação interna, (v) critério de risco e (vi) instrumentos jurídicos. A cada uma dessas dimensões, agregam-se colunas adicionais que descrevem os pontos de fricção identificados, os riscos regulatórios associados e os mecanismos possíveis de harmonização normativa.

A presente construção tem por objetivo apresentar um quadro comparativo que possibilite a visualização integrada das zonas de atrito entre as abordagens normativas, bem como evidenciar a necessidade de articulação institucional e metodológica na formulação de

políticas regulatórias capazes de assegurar tanto a estabilidade quanto a integridade do sistema financeiro.

Quadro 2 – Matriz Analítica de Riscos Regulatórios

Dimensão	Regulação Prudencial	Regulação PLD/FTP	Fricções Identificadas	Riscos Regulatórios	Possíveis Mecanismos de Compatibilização
Finalidade Primária	Estabilidade do sistema financeiro; solvência das instituições	Integridade do sistema financeiro; repressão à lavagem de capitais e terrorismo	Ênfases normativas distintas podem gerar sobreposição ou conflito de objetivos normativos	Tensão entre estabilidade sistêmica e medidas punitivas que podem comprometer a inclusão financeira	Definição de critérios de proporcionalidade e risco sistêmico na aplicação de sanções
Racionalidade Jurídica	Econômico-financeira; prevenção de falências sistêmicas	Penal-administrativa; prevenção e repressão a ilícitos financeiros	Assimetria de racionalidades dificulta a harmonização conceitual e processual	Insegurança jurídica e dupla responsabilização institucional	Integração normativa com base em análises de impacto regulatório (AIR) intersetoriais
Fontes Internacionais	Comitê de Basileia; FMI; IOSCO	GAFI/FATF; ONU; Egmont Group	Falta de articulação entre diretrizes internacionais de natureza técnica e criminal	Implementação acrítica e fragmentada de normas internacionais	Criação de instâncias nacionais de coordenação normativa interagências
Implementação Interna	BACEN (resoluções, circulares); CMN	COAF; BACEN; MPF; Polícia Federal	Multiplicidade de órgãos com competências concorrentes ou sobrepostas	Redundância normativa; lacunas de responsabilização; atuação punitiva descoordenada	Consolidação de marcos regulatórios integrados com delimitação de competências
Critério de Risco	Risco de crédito, de mercado, de liquidez, operacional	Risco de uso indevido para fins ilícitos (lavagem, terrorismo)	Divergência metodológica na mensuração e classificação de riscos	Medidas cautelares que afetam o funcionamento de instituições estáveis por risco presumido	Construção de taxonomia comum de riscos e parametrização conjunta de controles
Instrumentos Jurídicos	Normas prudenciais; requerimentos de capital; supervisão contínua	Relatórios de operações suspeitas; bloqueios; comunicações ao COAF	Interferência de medidas punitivas em fluxos operacionais regulares das instituições	Restrição indevida de acesso bancário; impacto reputacional irreversível antes de decisão judicial	Estabelecimento de salvaguardas jurídicas e instâncias de revisão administrativa prévia
Impacto Sistêmico	Diretamente considerado	Frequentemente negligenciado no enforcement	Ações de PLD podem gerar riscos prudenciais não previstos	Risco de <i>de-risking</i> e exclusão financeira, com impactos negativos sobre estabilidade macroeconômica	Inclusão de avaliação sistêmica obrigatória antes de medidas restritivas amplas

Fonte: BACEN, [s.d.]; 2025; GAFI, 2012; 2021.

Para exemplificar a aplicação prática da matriz, considere-se a dimensão “Finalidade Primária”. A fricção identificada consiste na possibilidade de que ênfases normativas distintas provoquem sobreposição ou conflito entre os objetivos normativos. O risco regulatório correlato reside na tensão entre a estabilidade sistêmica e a adoção de medidas punitivas que possam comprometer a inclusão financeira. Como mecanismo potencial de compatibilização, sugere-se a definição de critérios de proporcionalidade e avaliação do risco sistêmico na aplicação de sanções, demonstrando, assim, como a matriz viabiliza a delimitação do percurso que conduz do problema à solução proposta.

A utilização desse instrumento visa subsidiar a formulação de análises de impacto regulatório (AIR) no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, com especial atenção aos efeitos sistêmicos de medidas sancionatórias de caráter preventivo, muitas vezes adotadas sem avaliação prévia de sua repercussão sobre a estabilidade macroeconômica ou sobre a inclusão financeira.

Nesse sentido, destaca-se que a matriz ora apresentada não apenas permite visualizar de forma integrada os principais nódulos críticos da interação regulatória, como também oferece parâmetros objetivos para o delineamento de um marco normativo transversal. Este marco deverá ser orientado por princípios de proporcionalidade, legalidade e coerência sistêmica, de modo a evitar redundâncias normativas, lacunas de responsabilização institucional e efeitos adversos não intencionados, como o fenômeno do *de-risking*.

11 MATRIZ DE RISCO

A construção de uma matriz de risco dedicada à análise da intersecção entre a regulação prudencial e o regime de PLD/FTP no setor financeiro consolida-se como um imperativo metodológico e uma ferramenta heurística imprescindível para a governança contemporânea. Este instrumento justifica-se pela necessidade de identificar, classificar e monitorar os riscos multidimensionais decorrentes das sobreposições normativas, tensões operacionais e lacunas regulatórias que emergem do diálogo entre esses dois domínios. Em um cenário globalizado, marcado por uma complexidade regulatória sem precedentes e pela profunda interdependência entre os sistemas financeiros nacionais, a estruturação dessa matriz viabiliza uma resposta institucional resiliente e articulada frente às ameaças que comprometem, de forma simultânea,

a estabilidade sistêmica e a integridade da arquitetura de prevenção à criminalidade econômica. Sob o prisma procedimental, a metodologia proposta alinha-se à Abordagem Baseada em Risco (ABR) preconizada pelo Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (BACEN; COAF, 2021), permitindo a qualificação dos riscos por meio do binômio probabilidade e severidade. Como bem asseveram Spira e Page (2003), a categorização qualitativa de riscos deve transcender a análise técnica fria para incorporar variáveis contextuais, tais como a estrutura institucional do Estado, as especificidades do setor regulado e o cumprimento das obrigações assumidas perante organismos internacionais.

Nesse contexto, a coexistência entre os mandatos prudenciais e de integridade, embora teoricamente complementares, gera fricções regulatórias de alta complexidade, cujo exemplo mais contundente é o fenômeno do *de-risking*. Este processo manifesta-se como uma racionalização exacerbada da aversão ao risco por parte das instituições financeiras, frequentemente impulsionada pelo incremento exponencial dos custos de conformidade e pela severidade das sanções administrativas e reputacionais. Contudo, essa prática produz uma externalidade negativa paradoxal: ao promover o encerramento de relações com clientes ou setores considerados de alto risco, as instituições acabam por segregar esses atores do sistema financeiro formal, empurrando-os para canais de transação informais e opacos. Como alertado pelo GAFI (2021), tal exclusão financeira compromete a própria eficácia dos regimes de PLD/FTP, uma vez que inviabiliza o monitoramento de atividades ilícitas em ambientes fora da esfera de vigilância estatal. No cenário brasileiro, a coordenação entre o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) busca mitigar essas assimetrias, tentando harmonizar a solidez bancária com as diretrizes de fóruns multilaterais. A peculiaridade institucional do COAF, que acumula funções de inteligência e de autoridade sancionadora, reflete os esforços de adaptação a um ambiente globalizado, embora a fragmentação regulatória ainda imponha desafios significativos à efetividade sistêmica. Portanto, a matriz de risco proposta funciona como um instrumento analítico essencial, pois não apenas permite visualizar a sobreposição de vulnerabilidades onde a falta de coordenação pode ameaçar a solvência e os controles internos, mas também auxilia na calibragem proporcional de sanções e obrigações de *compliance*. Esse

refinamento é fundamental para evitar respostas regulatórias excessivamente conservadoras que aprofundem a exclusão financeira, permitindo que as políticas públicas promovam, concomitantemente, a integridade, a estabilidade e o respeito aos direitos fundamentais de acesso aos serviços financeiros.

Quadro 3 – Matriz de Risco

Matriz de Risco (Impacto x Frequência)		Frequência (Probabilidade de Ocorrência)			
		Extremamente Remota	Remota	<u>Provável</u>	Possível
Impacto (Severidade)	Crítico	4	8	12	16
	<u>Severo</u>	3	6	9	12
	Moderado	2	4	6	8
	Reduzido	1	2	3	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos riscos identificados, como a relutância na partilha de informações entre jurisdições, a ausência de regulamentação consistente, o risco moral decorrente da lucratividade da lavagem de dinheiro e os incentivos à arbitragem regulatória, é estruturada por meio da matriz de risco, considerando-se diferentes graus de probabilidade e impacto. Esta estrutura permite, por exemplo, classificar como crítico o risco da não conformidade com padrões internacionais, dadas as implicações sistêmicas para a reputação e para a continuidade das operações das instituições financeiras. De forma semelhante, o risco de *de-risking* pode ser classificado como severo e provável, uma vez que gera impacto significativo na inclusão financeira e na capacidade de detecção de fluxos ilícitos.

Por exemplo, o risco de "Tensão entre estabilidade sistêmica e medidas punitivas que podem comprometer a inclusão financeira" (identificado no Quadro 1), ao ser avaliado na Matriz de Risco (Quadro 2), pode ser classificado como "Severo" em impacto e "Provável" em frequência, resultando em um nível de risco 9 (3x3). Essa quantificação orienta a priorização dos esforços de supervisão e conformidade. Contudo, é importante ressaltar que a atribuição desses valores de frequência e impacto pode conter um grau de subjetividade e depender da

disponibilidade de dados e análises específicas, sendo esta uma das limitações a ser considerada na aplicação da matriz.

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação logrou evidenciar que a dicotomia tradicional entre a regulação prudencial e o regime de PLD/FTP cede espaço a uma necessária convergência analítica. A interseção normativa entre esses domínios, outrora interpretados de forma compartimentalizada, revela-se imperativa diante de um cenário financeiro global caracterizado pela complexidade sistêmica e pela transnacionalidade dos ilícitos.

A aplicação da matriz analítica de riscos, proposta como eixo metodológico deste estudo, consolidou-se como um instrumento heurístico eficaz para o mapeamento de zonas de fricção e lacunas regulatórias. Ao ponderar as variáveis de frequência e impacto, a ferramenta permite uma calibragem mais precisa das exigências de conformidade (*compliance*), facultando aos órgãos de supervisão a alocação estratégica de recursos e a formulação de respostas proporcionais. Tal abordagem assegura que o rigor no controle da integridade não resulte em externalidades negativas que comprometam a eficiência ou a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Não obstante o arcabouço normativo brasileiro apresente uma estrutura funcional operada pela articulação entre o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a análise identificou desafios estruturais persistentes. A fragmentação de competências e a carência de dispositivos específicos para mitigar os efeitos deletérios do fenômeno do *de-risking* (desfazimento de relações bancárias por aversão ao risco) apontam para a necessidade de um refinamento na coordenação interinstitucional.

Nesse prisma, urge reavaliar o papel institucional do BACEN e do CMN. A consolidação de uma governança integrada pressupõe o fortalecimento do BACEN enquanto autoridade supervisora transversal, dotada de prerrogativas explícitas para harmonizar os imperativos de estabilidade financeira com as métricas de integridade. Paralelamente, cabe ao CMN, na qualidade de formulador de diretrizes macroprudenciais, incorporar em suas

resoluções a interdependência entre riscos prudenciais e riscos de ilícitos financeiros, mitigando assimetrias regulatórias que geram insegurança jurídica.

Como proposições normativas, este estudo sugere a atualização dos marcos regulatórios de gerenciamento de riscos para que o risco de PLD/FTP seja formalmente integrado ao escopo dos riscos operacionais, em alinhamento com as melhores práticas internacionais. Recomenda-se, ainda, a edição de atos normativos conjuntos entre BACEN e COAF, visando à padronização de critérios de avaliação e à criação de uma base de supervisão sistêmica que atenda simultaneamente às recomendações do GAFI e aos parâmetros do Comitê de Basileia.

Em última análise, o aperfeiçoamento institucional ora proposto transcende a mera eficiência administrativa; constitui um vetor de credibilidade internacional para o mercado financeiro brasileiro. Para o prosseguimento desta linha de pesquisa, sugere-se o desenvolvimento de estudos empíricos que submetam a matriz de riscos proposta a casos concretos de exclusão financeira decorrentes do *de-risking*, bem como a investigação dos impactos socioeconômicos dessa prática no cenário nacional.

REFERÊNCIAS

ABEL SOUTO, Miguel Ángel. **Normativa internacional sobre el blanqueo de dinero y su recepción en el ordenamiento penal español**. 2001. Tese Doutorado - Universidad de Santiago de Compostela, 2001.

ALVES, André Gomes de Sousa; SOUSA, Marana Sotero de. Lavagem de dinheiro e cooperação internacional: perspectivas político-econômicas em torno da responsabilidade das instituições financeiras. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 3, n. 1, p. 54–73, 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Recomendações de Basileia**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 13 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Circular nº 3.978, de 23 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 2020a. Seção 1, p. 24-28. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3978>. Acesso em 15 out. 2025.

BANCO DO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Carta Circular n.º 4.001 de 29 de janeiro de 2020**: Divulga relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998 e de financiamento ao terrorismo, previstos na Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Brasília: Diário Oficial da União, 31 jan. 2020b, p. 92-93.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Resolução BCB n.º 478, de 30 de maio de 2025. Dispõe sobre o escopo e a metodologia de apuração da Razão de Alavancagem – RA, introduz requerimento mínimo de RA para instituição do Tipo 3 e implementa condições para a exclusão de exposições entre integrantes de um mesmo sistema cooperativo.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 182–184, 2 jun. 2025.

Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=478>. Acesso em: 19 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN; CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS - COAF. **Sumário Executivo: Avaliação Nacional de Riscos.** Brasília: Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa, 2021.

BJERREGAARD, Elisabetta; KIRCHMAIER, Tom. **The Danske Bank money laundering scandal: a case study.** Frederiksberg: Copenhagen Business School, 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 4 mar. 1998.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Os excessos do compliance e o fenômeno *e-risking*. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 24 jun. 2023. p. E2.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Matriz de riscos: gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão.** Brasília: Assessoria Especial de Controle Interno, 7 jun. 2017.

CHIU, Yen-Lin Agnes. Money Laundering Cases in the EU and External Effects. **Euramerica**, v. 55, n. 4, p. 567-632, dez. 2025.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS - COAF. **Resolução n.º 36, de 10 de março de 2021. Disciplina a forma de adoção de políticas, procedimentos e**

controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, em atendimento aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, por aqueles sujeitos à supervisão prevista no art. 14, § 1º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mar. 2021. Seção 1, p. 55. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-coaf-no-36-de-10-de-marco-de-2021>. Acesso em: 9 nov. 2025.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL - CMN. **Resolução nº 4.958, de 21 de outubro de 2021. Dispõe sobre a prestação de serviço de processamento de pagamentos no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CLX, n. 202, p. 34-35, 25 out. 2021. Atualizada em 27 dez. 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4958>. Acesso em: 19 out. 2025.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. **2023 review of the Fund's anti-money laundering and combating the financing of terrorism strategy.** Washington, D.C.: IMF, Policy Paper n. 2023/052, 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/12/05/2023-Review-of-The-Funds-Anti-Money-Laundering-and-Combating-The-Financing-of-Terrorism-542015>. Acesso em: 11 nov. 2025.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL - GAFI. **Padrões Internacionais De Combate à Lavagem De Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação: As Recomendações do GAFI.** Brasília: COAF, 2012.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL – GAFI. **High-level synopsis of the stocktake of the unintended consequences of the FATF Standarts.** Paris, 2021

KEARNEY, Brian. N. FinCEN withdraws designation of ABLV Bank as foreign financial institution “of primary money laundering concern”. **Money Laundering Watch**, 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.moneylaunderingnews.com/2024/10/fincen-withdraws-designation-of-ablv-bank-as-foreign-financial-institution-of-primary-money-laundering-concern/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

MARSHALL, Christopher. **Medindo e gerenciando riscos operacionais em instituições financeiras.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

MATIAS, Alberto Borges. Impactos do novo Acordo da Basileia no mercado de crédito. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, v. 30, p. 11–20, out./dez. 2005.

MIRAGEM, Bruno. Mercado, fidúcia e banca: uma introdução ao exame do risco bancário e da regulação prudencial do sistema financeiro na perspectiva do crédito. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 77, p. 185–243. jan./mar. 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino; CARVALHO, André Castro; MOREIRA, Matheus Teixeira. Overcompliance e de-risking: riscos e peculiaridades da reabilitação reputacional em empresas que contratam com o Poder Público. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 15, n. 2, p. e276-e276, 2024.

SADDI, Jairo. O novo acordo da Basiléia. **Revista do Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem**, São Paulo, n. 20, p. 47-60, 2003.

SEINGYAI, Apinyapon. **Three essays on financial regulation**. 2022. Tese (Doutorado em Economia Empresarial) – Insper, São Paulo, 2022.

SIMÕES, Pedro. COAF, inteligência e lavagem: o que esperar de 2023. **Boletim IBCCRIM**, v. 31, n. 363, p. 9-10, 2023.

SPIRA, Laura.; PAGE, Michel. Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, v. 16, n. 4, pp. 640-661, 2003.

VOGEL, Benjamin; LASSALLE, Maxime. **Developing public-private information sharing to strengthen the fight against money laundering and terrorism financing: recommendations for the European Union**. European Law Forum: Prevention • Investigation • Prosecution, Issue 4/2023, p. 384-392, 2024.

Sobre a autoria

Alessandro Fernandes

Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) é também, doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

alefernandesrs@gmail.com

Miguel Tedesco Wedy

Doutor em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Coimbra. Professor da Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul. Decano e professor da Graduação e da Pós-Graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

wedymiguel2@gmail.com

Contribuição de autoria

Alessandro Fernandes: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados.

Miguel Tedesco Wedy: concepção, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados, revisão.

Financiamento (se houver)

Não se aplica.

Consentimento de Uso de Imagem

Não se aplica.