

# Proporcionalidade Regulatória em Xequê na Prevenção à Lavagem de Dinheiro

DOI: <https://doi.org/10.58766/rpgbcb.v19i2.1256>

Andréa Alves Corrêa\*

Recebido/Received: 7/1/2026

Aprovado/Approved: 5/3/2026

*Introdução. 1 Contextualização da PLD no Brasil. 2 Referencial teórico e bibliográfico. 2.1 Evolução da regulação financeira e assimetria. 2.2 Estruturação do SBPE e papel das APEs. 3 Justificativa e relevância. 4 Procedimentos metodológicos. 5 Discussão. 5.1 Proporcionalidade regulatória em xequê. Conclusão.*

## Resumo

Este artigo teórico analisa as assimetrias regulatórias na prevenção à lavagem de dinheiro (PLD) aplicáveis a entidades financeiras não bancárias, à luz do princípio da proporcionalidade regulatória. O estudo tem como objetivo examinar a compatibilidade entre obrigações normativas e a capacidade operacional efetiva dessas entidades, tomando como referência as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs). Metodologicamente, a pesquisa baseia-se em ampla revisão crítica da literatura sobre regulação financeira, inteligência financeira e *responsive regulation*. Os resultados indicam que a imposição de deveres de comunicação incompatíveis com a realidade operacional gera ineficiência regulatória, risco de duplicidade informacional e redução da qualidade da inteligência financeira. Como conclusão, o artigo propõe um enquadramento analítico que distingue obrigação regulatória formal de capacidade operacional real, contribuindo para a calibração de regimes de prevenção à lavagem de dinheiro e para o fortalecimento da efetividade regulatória e da segurança jurídica.

**Palavras-chave:** proporcionalidade regulatória; prevenção à lavagem de dinheiro; entidades financeiras não bancárias; assimetrias regulatórias; comunicações de operações em espécie.

---

\* Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Auditoria, Perícia Contábil e Controladoria. Analista de compliance com expertise em PLD/FTP e 23 anos de experiência no setor financeiro. <https://orcid.org/0009-0000-8264-814X>

## *Regulatory Proportionality Challenged in Anti-Money Laundering*

### *Abstract*

*This theoretical article analyzes regulatory asymmetries in anti-money laundering frameworks applied to non-bank financial institutions, in light of the principle of regulatory proportionality. The study aims to examine the compatibility between normative obligations and the effective operational capacity of these entities, using Savings and Loan Associations as an analytical reference. Methodologically, the research is based on an extensive critical review of the literature on financial regulation, financial intelligence, and responsive regulation. The findings indicate that the imposition of reporting duties misaligned with operational realities leads to regulatory inefficiency, risks of informational duplication, and a reduction in the quality of financial intelligence. The article concludes by proposing an analytical framework that distinguishes formal regulatory obligations from actual operational capacity, contributing to the calibration of anti-money laundering regimes and to the strengthening of regulatory effectiveness and legal certainty.*

**Keywords:** regulatory proportionality; anti-money laundering; non-bank financial institutions; regulatory asymmetries; currency transaction reporting.

### **Introdução**

A estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN) foi moldada por processos históricos e normativos que buscaram equilibrar estabilidade, expansão do crédito e democratização do acesso aos serviços financeiros. A criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e, no seu âmbito, das APEs, foi marco relevante na consolidação de instrumentos de financiamento habitacional e de formas alternativas de captação de recursos, especialmente a partir das reformas das décadas de 1960 e 1970 (Marcondes, 1978; Geist, 2008). A regulamentação progressiva dessas entidades permitiu estruturar mecanismos de proteção financeira e conformidade regulatória, como demonstram os estudos sobre a evolução regulatória bancária no país (Neves, 2018; Lundberg, 2000).

Todavia, apesar do arcabouço que favoreceu a criação de APEs em seus primeiros anos, fatores estruturais, competitivos e regulatórios levaram à gradual redução desse segmento no sistema financeiro, restando apenas a Associação de Poupança e Empréstimo (Poupex), única APE em pleno funcionamento, criada com o amparo da Lei 6.855, de 18 de novembro de 1980 (Banco Central do Brasil, 2025).

Como destacam Lundberg (1999) e Souza (2017), o ambiente de concentração bancária, as exigências de capital e a necessidade de maior eficiência operacional reduziram o espaço para instituições de menor porte, especialmente aquelas que dependiam de redes de atendimento terceirizadas. Nesse contexto, permanece estabelecida a Poupex, cuja natureza jurídica e operacional a distingue dos bancos, uma vez que não possui estrutura bancária própria para realizar operações em espécie.

A permanência da Poupex no sistema decorre, em grande parte, de sua capacidade de adaptação a um modelo peculiar de funcionamento, especialmente no que tange às suas fontes de captação. Não sendo um banco, a Poupex depende de convênio bancário com instituição financeira

autorizada para operacionalizar depósitos de poupança. Conforme divulgado no *site* da APE, as operações de numerário referentes à Poupança Poupex são realizadas por agências bancárias do banco conveniado.

Esse arranjo operacional, embora funcional para fins de captação e atendimento ao público, produz desafios significativos no cumprimento de obrigações regulatórias definidas pelo Banco Central do Brasil (BC), especialmente após a intensificação das normas de PLD. A Circular BCB 3.978, de 23 de janeiro de 2020, e a Carta Circular BCB 4.001, de 29 de janeiro de 2020, introduzem diretrizes de inteligência financeira, entre elas a obrigatoriedade das Comunicações de Operações em Espécie (COE), reporte destinado ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

As COE são comunicações compulsórias destinadas a registrar operações em espécie acima de determinados valores, com o objetivo de fortalecer a rastreabilidade de numerário e subsidiar análises de inteligência financeira (Jung, 2007; Freitas & Silva, 2023; Tafuri *et al.*, 2025). No caso das APEs, essas comunicações têm como referência operações realizadas por agências do banco conveniado, que detêm a estrutura bancária para operacionalização das transações.

Diante disso, emerge um debate relevante: a aderência das normas de PLD às especificidades de entidades não bancárias que integram o SBPE. Estudos clássicos sobre estrutura bancária e regulação prudencial já advertiam que normas homogêneas aplicadas a instituições heterogêneas podem gerar distorções e assimetrias operacionais (Lundberg, 2000; Cintra, 2009). O presente estudo insere-se nesse debate ao analisar, sob a perspectiva regulatória, os desafios enfrentados pela APE remanescente no SBPE diante das exigências de comunicação compulsória de operações em espécie.

Cabe ressaltar que a Poupex é utilizada neste artigo como exemplo ilustrativo para ancorar a discussão teórica. O foco da análise não é a investigação empírica aprofundada da entidade, mas sim a exploração conceitual do descompasso regulatório que sua situação operacional exemplifica. Dessa forma, o estudo privilegia a reflexão teórica sobre os limites da regulação padronizada e os imperativos da proporcionalidade, utilizando o caso concreto como lente para examinar um problema de natureza sistêmica.

Para desenvolver essa análise, o artigo estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, contextualiza-se o regime brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro e o papel das Comunicações de Operações em Espécie no sistema de inteligência financeira; em seguida, apresenta-se o referencial teórico sobre proporcionalidade regulatória, *responsive regulation* e a evolução normativa das APEs no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; na sequência, discute-se criticamente a aplicação das exigências de PLD à Poupex, evidenciando o descompasso entre obrigação formal e viabilidade operacional; por fim, são apresentadas considerações conclusivas e propostas de recalibração normativa à luz do princípio da proporcionalidade regulatória.

## 1 Contextualização da PLD no Brasil

A compreensão do regime brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro exige mais do que a leitura literal das normas: ela demanda a observação das ideias, tensões e pressupostos que orientam a ação regulatória no SFN. A PLD, enquanto política pública, não se constrói apenas a partir de regras, mas de escolhas institucionais sobre quem vigia, como vigia e com quais instrumentos vigia. Assim, antes de examinar as especificidades das COE, torna-se necessário revisitar a lógica que sustenta o modelo brasileiro – um modelo que combina supervisão prudencial, inteligência financeira e responsabilização compartilhada. Este capítulo, portanto, situa o debate em seu

devido contexto teórico, permitindo compreender por que certas obrigações emergem, como são justificadas e em que medida dialogam (ou não) com as características das instituições que pretendem regular.

A PLD no Brasil consolidou-se como política pública essencial para a integridade do SFN. Desde a Lei 9.613, de 3 de março de 1998, o país estruturou um modelo institucional que combina supervisão regulatória, exercida pelo Banco Central do Brasil, e inteligência financeira, desempenhada pelo Coaf (Estellita, 2021; Tafuri *et al.*, 2025). O BC estabelece normas e fiscaliza instituições reguladas, enquanto o Coaf recebe, processa e dissemina comunicações obrigatórias e suspeitas.

É nesse contexto normativo que se insere a exigência das Comunicações de Operações em Espécie, instrumento que concentra parte significativa das tensões regulatórias analisadas neste estudo. As COE são comunicações compulsórias, não sujeitas a juízo subjetivo, destinadas a registrar operações em espécie acima de parâmetros normativos (Freitas; Silva, 2023; Barbosa; Nunes, 2022). A finalidade é dupla: (i) possibilitar rastreamento de numerário e (ii) alimentar o Coaf com dados padronizados capazes de revelar padrões suspeitos.

A Circular 3.978 impõe prazo máximo de 24 horas para que a instituição comunique a operação ao Coaf. Estudos como Andrade (2019) destacam que a tempestividade é elemento central da eficácia da inteligência financeira.

No caso da Pouplex, contudo, nenhuma operação em espécie ocorre em suas unidades, pois a APE não possui estrutura bancária. Todas as operações são realizadas em agências do banco conveniado, que detém os registros, documentos e sistemas operacionais – um fator que condiciona e limita a capacidade da APE de atender às exigências normativas da COE.

Embora a Circular BCB 3.978/2020 não mencione expressamente as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs), seu preâmbulo e sua estrutura normativa deixam claro que a obrigação de comunicar operações em espécie alcança todas as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. Isso inclui, portanto, entidades não bancárias que integram o Sistema Financeiro Nacional, entre elas as APEs.

A disposição decorre da lógica sistêmica da Circular, que estabelece deveres de monitoramento, registro e comunicação para todos os sujeitos regulados, independentemente de realizarem ou não atendimento presencial ou manuseio de numerário. Assim, a previsão normativa abrange as APEs por inclusão genérica no conjunto de instituições supervisionadas pelo BC, ainda que o texto da norma tenha sido idealizado primordialmente para instituições bancárias.

Esses elementos evidenciam que o problema enfrentado pelas APEs não é pontual nem circunstancial, mas estrutural, exigindo análise que vá além da literalidade normativa e incorpore princípios de proporcionalidade regulatória.

## 2 Referencial teórico e bibliográfico

O referencial teórico que fundamenta este artigo articula três eixos centrais: (i) a evolução normativa e a lógica da regulação bancária no Brasil; (ii) a origem, função e transformação das Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) dentro do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); e (iii) as especificidades normativas relacionadas à prevenção à lavagem de dinheiro e ao tratamento de operações em espécie. A articulação desses eixos permite compreender não apenas o contexto regulatório vigente, mas também suas tensões internas e suas limitações diante de arranjos institucionais não convencionais, como o da Pouplex.

A proporcionalidade regulatória é um dos pilares contemporâneos da supervisão financeira e constitui um dos conceitos mais relevantes para analisar o enquadramento normativo da Pouplex. O princípio da proporcionalidade pressupõe que as exigências regulatórias devem ser calibradas segundo o porte da instituição, natureza jurídica, modelo de negócio, perfil de risco e capacidade operacional. Ayres e Braithwaite (1992) defendem que a regulação eficaz deve se adaptar às características dos regulados; normas padronizadas ignoram contextos institucionais e podem gerar resultados contraproducentes.

Goodhart (1988) e Mishkin (2000) afirmam que, em sistemas financeiros diversificados, a uniformidade regulatória pode produzir desajustes e penalizar instituições com menor complexidade estrutural.

O Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) incorporou a proporcionalidade em múltiplos documentos, com destaque para o Core Principles for Effective Banking Supervision (BCBS, 2012/2021), o Guidance on the Application of the Core Principles for Islamic Finance e o Proportionality in Bank Regulation (BCBS, 2019).

O BCBS reconhece explicitamente que modelos de negócio distintos requerem abordagens diferenciadas. Os *Core Principles* estabelecem que os supervisores devem adaptar requisitos conforme a natureza de cada instituição. A proporcionalidade não reduz rigor, mas adequa forma, processos e instrumentos.

Aplicar à Pouplex, instituição não bancária, sem tesouraria, sem caixas físicos e não autorizada a manipular numerário, as mesmas exigências aplicáveis a bancos com ampla rede de agências e estrutura de numerário, como é o caso de seu banco conveniado, constitui uma dissonância direta com o princípio de proporcionalidade.

A análise do caso sugere uma dissonância entre a finalidade regulatória para PLD e a realidade operacional (entidade legalmente impedida de manipular numerário).

É justamente essa dissonância que a teoria regulatória internacional caracteriza como *misshapen compliance regime*. Essa incompatibilidade gera custos regulatórios desnecessários, risco de reportes duplicados, dependência assimétrica de informações do banco conveniado, comprometimento da efetividade da inteligência financeira, e possível perda de foco regulatório.

Além disso, revela lacuna normativa: o marco legal das APEs (atualizado pela Resolução BCB 5.052, de 25 de novembro de 2022) não dialoga plenamente com o de PLD (Circular 3.978/2020), apesar de ambas serem normas do BC.

## 2.1 Evolução da regulação financeira e assimetria

Neves (2018) e Lundberg (2000) destacam que a regulação bancária brasileira evoluiu com foco em instituições financeiras tradicionais, priorizando solidez, proteção sistêmica e disciplinamento regulatório (incluindo o prudencial e o de conformidade, como a PLD).

A regulação bancária brasileira desenvolveu-se historicamente sob a premissa de que as instituições financeiras possuem estrutura física, operacional e sistêmica semelhante, uma suposição que, embora adequada no momento de sua formulação, tornou-se progressivamente tensionada pela diversidade institucional existente no SFN. Neves (2018) argumenta que a arquitetura regulatória brasileira manteve seu foco principal no fortalecimento da estabilidade sistêmica, partindo de um modelo analítico construído a partir de bancos comerciais e múltiplos. De maneira semelhante, Lundberg (2000) aponta que o arcabouço regulatório foi moldado para mitigar riscos típicos dessas instituições, como liquidez, crédito e risco operacional, reforçando a disciplina regulatória.

Contudo, esses estudos também deixam implícita uma questão fundamental: até que ponto essa regulação padronizada permanece adequada diante da heterogeneidade das instituições financeiras contemporâneas? Se o sistema regulatório foi concebido para entidades com estruturas similares, a aplicação uniforme de suas exigências a instituições não bancárias, como as APes, pode gerar assimetrias.

Isso conduz a reflexões importantes:

- O modelo atual de regulação de PLD reconhece suficientemente arranjos institucionais não convencionais?
- As normas contemplam a diversidade operacional existente no SFN ou reforçam uma lógica bancocêntrica?

Ao revisitar a literatura, observa-se que a evolução normativa buscou reforçar solidez e controle, mas raramente problematizou a compatibilidade entre instituições com funções distintas, uma lacuna teórica que se torna visível diante do caso Pouplex.

Se a regulação bancária tradicional se consolidou com foco em instituições de estrutura homogênea, cumpre examinar agora como um tipo específico de entidade, as Associações de Poupança e Empréstimo, se inseriu nesse sistema, ainda que sob um modelo operacional distinto.

Autores como Jung (2007), Freitas e Silva (2023), Estellita (2021) e Barbosa e Nunes (2022) analisam riscos do numerário, a necessidade de rastreamento e o importante papel das COE.

O tema PLD ganhou relevância crescente ao longo das últimas décadas, impulsionado pelos riscos inerentes ao manejo de numerário. Jung (2007) aponta que operações em espécie possuem alto potencial de opacidade, motivo pelo qual se encontram entre os principais vetores de risco para a lavagem de dinheiro. Freitas e Silva (2023) reforçam que, para o sistema de prevenção funcionar de maneira efetiva, é necessário identificar, registrar e comunicar movimentações atípicas, especialmente em dinheiro físico.

Do ponto de vista regulatório, a Circular BCB 3.978/2020 e a Carta Circular BCB 4.001/2020 intensificaram o monitoramento de operações em espécie, exigindo Comunicações de Operações em Espécie (COE) em prazo reduzido (24 horas). Barbosa e Nunes (2022) ressaltam que essas comunicações fornecem ao Coaf material analítico essencial para identificar padrões e desvios, fortalecendo o combate ao crime organizado.

Entretanto, a literatura também indica limites importantes. Estellita (2021) evidencia que a transmissão de informações financeiras é condicionada por elementos como sigilo bancário, titularidade dos registros e acesso aos documentos primários. Essa constatação é relevante quando se analisa entidades que não realizam operações em espécie em sua própria estrutura, como é o caso das APes.

Diante disso, emergem questionamentos essenciais para a reflexão teórica:

- É possível aplicar exigências de comunicação compulsória a instituições que não executam, presenciam ou registram diretamente os eventos que originam a comunicação?
- O sistema de PLD brasileiro possui mecanismos suficientemente flexíveis para reconhecer arranjos operacionais baseados em convênios?
- Qual é o impacto regulatório de exigir que a Pouplex comunique operações que ocorrem exclusivamente sob a estrutura de outra instituição financeira?

Essas questões revelam um ponto central deste trabalho: embora a regulação de PLD seja tecnicamente robusta e necessária, sua aplicação a entidades com modelos operacionais não convencionais pode gerar tensões, inconsistências e desafios estruturais que não foram considerados na formulação normativa.

A compreensão da posição institucional da Pouplex no SFN requer o resgate do arcabouço normativo que estruturou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e, no seu interior, as APEs. O marco dessas entidades remonta à Lei 4.380/1964, que criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e estabeleceu diretrizes para ampliação do crédito imobiliário. Complementarmente, a Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que instituiu a Reforma Bancária, consolidou a arquitetura regulatória sobre instituições financeiras, distinguindo entre entidades bancárias e não bancárias e delineando suas competências e limitações operacionais.

Nesse contexto, as APEs foram concebidas como entidades financeiras não bancárias, vocacionadas à captação de poupança e à concessão de financiamentos imobiliários dentro do SBPE. Marcondes (1978) descreve essas associações como agentes de intermediação especializada, cuja função se estruturava em modelos operacionais simplificados e dependentes de parcerias para execução de atividades típicas de instituições bancárias. Essa concepção inicial explicava, por exemplo, a ausência de tesouraria própria, caixas físicos, redes de atendimento e capacidade de realizar operações em espécie. Geist (2008), ao analisar a evolução do financiamento habitacional, reforça que as APEs funcionavam como pontes entre poupadores e mutuários, mas não como bancos no sentido operacional.

Na década de 1990, Simonsen (1991) apontava que a estrutura institucional das APEs se tornara defasada diante da modernização do sistema financeiro e da expansão das instituições múltiplas. Esse movimento culminou na sobrevivência de apenas uma APE no país: a Pouplex, cuja singularidade passou a demandar leitura regulatória diferenciada.

A atualização normativa mais recente sobre essas entidades ocorreu por meio da Resolução BCB 5.052, de 25 de novembro de 2022, que consolidou o marco legal das APEs no âmbito da regulação prudencial moderna. A norma reforça o caráter não bancário das APEs, que, consequentemente, não estão autorizadas a desempenhar atividades típicas de bancos comerciais, tais como a manutenção de contas correntes, a movimentação física de numerário ou a prestação de serviços bancários de atendimento direto ao público em geral. Ou seja, a legislação não apenas distingue as APEs dos bancos: ela as posiciona em uma categoria jurídica que não contempla o exercício de atividades bancárias tradicionais.

Essa distinção normativa encontra fundamento na própria Resolução BCB 5.052/2022, que prevê, em seu art. 17, o âmbito de aplicação às APEs, com objeto social restrito à captação de recursos mediante depósitos de poupança e, nos arts. 18 e 19, a aplicação desses recursos em financiamento habitacional, autorizando-as, no art. 26, a celebrar convênio para captação e gestão de depósitos de poupança. Embora a norma não explicita a proibição de manipulação de numerário, a natureza não bancária associada à necessidade de convênio bancário para operacionalização da poupança implica estruturalmente a impossibilidade de manipulação direta de espécie.

Essa característica normativa implica consequências diretas para a operacionalização das atividades da APE, que, ao não poder manipular numerário nem manter estrutura bancária, depende necessariamente de convênio com instituição financeira autorizada para operacionalizar depósitos, saques e qualquer movimentação física de dinheiro associada à Poupança Pouplex. Dessa necessidade decorre o convênio firmado com instituição bancária, autorizado pelo próprio BC. A formalização desse convênio não constitui mera alternativa operacional, mas sim uma condição

jurídica imposta pela legislação, em consonância com a própria lógica de funcionamento das APEs desde sua origem histórica.

Esse cenário permite formular um questionamento essencial para o debate regulatório contemporâneo: é coerente exigir de uma APE a mesma obrigação de comunicar operações em espécie (COE) que se exige de um banco, se a própria legislação a impede de realizar operações em espécie? Ao aplicar indistintamente a Circular 3.978/2020 e a Carta Circular 4.001/2020 a instituições com arquiteturas operacionais opostas, o regulador parece pressupor uma equivalência estrutural que, de fato, não existe.

Além disso, o banco conveniado, e não a APE, é o agente que possui: os CNPJs vinculados às operações em espécie, a estrutura física em que tais operações ocorrem, os sistemas que processam as transações, e os documentos primários protegidos por sigilo bancário (fitas de caixa, logs internos, trilhas de auditoria).

Assim, ao exigir que a Poupex comunique operações cuja ocorrência se dá inteiramente sob a esfera operacional do banco conveniado, cria-se um descompasso entre a letra da norma e a realidade institucional da entidade regulada.

Por fim, a existência de um marco legal que impede a Poupex de funcionar como banco, contraposta à obrigação regulatória que pressupõe comportamento típico de instituição bancária, levanta reflexões relevantes no campo da proporcionalidade regulatória. Como sugerido por Lundberg (2000) e Cintra (2009), a regulação financeira deve ser calibrada de acordo com o risco, o porte e a natureza da instituição. Assim, a uniformização normativa pode gerar assimetrias injustificadas quando aplicada a modelos operacionais que fogem ao padrão bancário tradicional.

Este subcapítulo evidencia, portanto, que o marco legal das APEs é não apenas relevante para compreender a posição institucional da Poupex, mas também indispensável para analisar a compatibilidade, ou falta dela, entre as obrigações de PLD e a natureza jurídica imposta pelo próprio regulador. Essa discussão serve de base teórica central para os desafios regulatórios que serão aprofundados nos capítulos seguintes.

O estudo dos desafios regulatórios enfrentados pelas APEs também se beneficia da incorporação de literatura internacional sobre supervisão financeira, proporcionalidade regulatória e prevenção à lavagem de dinheiro. Autores clássicos da economia institucional e da regulação trazem elementos essenciais para compreender o dilema entre normas uniformes e capacidades institucionais heterogêneas.

Goodhart (1988), ao analisar a evolução dos bancos centrais, argumenta que a regulação financeira tradicional foi construída para instituições com estruturas comparáveis, advertindo que o aumento da complexidade institucional exige modelos regulatórios responsivos. No mesmo sentido, Barth, Caprio e Levine (2006) demonstram que regimes regulatórios que ignoram diferenças operacionais tendem a produzir distorções, aumento de custos e baixa efetividade sistêmica.

Ayres e Braithwaite (1992), com a Teoria da *Responsive Regulation*, fornecem talvez a base teórica mais robusta para reflexão: a regulação deve ser proporcional, responsiva ao risco e calibrada segundo as características institucionais. A imposição de requisitos não compatíveis com a estrutura da entidade é vista por esses autores como forma de *overregulation*, indutora de ineficiência e de baixa aderência.

No campo da PLD, Barbosa e Nunes (2022) ressaltam que operações em espécie constituem risco elevado e justificam vigilância intensiva. Levi (2012) reforça que obrigações de PLD só produzem resultados quando atribuídas aos agentes que têm acesso direto aos eventos monitorados, exatamente o oposto do que ocorre no caso da Poupex.

As recomendações internacionais do Gafi/FATF também dialogam com essa premissa. A FATF Recommendation 1 estabelece que os países devem adotar abordagem baseada em risco (*risk-based approach*), e a Interpretive Note destaca a importância da proporcionalidade na implementação das normas de PLD para diferentes tipos de instituições. Em suma, o cenário internacional reforça que a regulação deve ser adequada ao risco e viável ao regulado, conceitos centrais que se conectam diretamente ao caso das APEs.

## 2.2 Estruturação do SBPE e papel das APEs

A criação do SBPE, conforme analisado por Marcondes (1978), inseriu as APEs como agentes especializados na captação de poupança e na oferta de financiamento habitacional, estruturando um subsistema com objetivos claros e funções delimitadas. Geist (2008) reforça que sua concepção original buscava diversificar os mecanismos de acesso ao crédito imobiliário e estimular a formação de poupança doméstica, posicionando as APEs como instrumentos de intermediação entre poupadores e tomadores.

Entretanto, a evolução do sistema financeiro brasileiro não ocorreu de maneira linear. Como explicado na introdução, o ambiente competitivo, a crescente concentração bancária e o endurecimento das exigências regulatórias ao longo das décadas geraram um movimento gradativo de retração das APEs. Souza (2017) destaca que instituições menores, sem estrutura própria de atendimento, tornaram-se mais vulneráveis às mudanças competitivas e normativas, resultando em extinção, fusão ou absorção da maior parte das APEs.

Esse histórico suscita perguntas centrais para este artigo:

- O arcabouço atual ainda reconhece a finalidade para a qual as APEs foram criadas?
- As exigências regulatórias contemporâneas consideram a função especializada das APEs dentro do SBPE ou as tratam como bancos tradicionais?
- Qual é o custo regulatório de se aplicar normas bancárias a entidades cuja operação não envolve numerário nem estrutura bancária?

Além disso, a permanência de apenas uma APE, a Pouplex, indica que o modelo institucional se tornou excepcionalmente raro no SFN. Tal singularidade reforça a necessidade de repensar o enquadramento regulatório, especialmente no tocante a obrigações que pressupõem a existência de estrutura bancária própria.

## 3 Justificativa e relevância

A necessidade de discutir proporcionalidade regulatória no âmbito das Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) torna-se particularmente relevante diante da crescente sofisticação do arcabouço normativo de PLD no Brasil. Desde a promulgação da Lei 9.613/1998 e suas alterações posteriores, o país tem reforçado mecanismos de supervisão e inteligência financeira, especialmente por meio do BC e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) (Estellita, 2021; Tafuri *et al.*, 2025). No entanto, tais mecanismos foram historicamente desenhados para instituições bancárias tradicionais, o que gera desafios quando aplicados a entidades com estrutura operacional distinta.

Do ponto de vista teórico, a relevância deste estudo decorre da escassez de pesquisas que tratem das APEs como agentes regulados sujeitos a normas bancárias, embora não operem como bancos. A literatura existente concentra-se no papel das instituições financeiras clássicas, cooperativas de crédito e instituições de fomento (Cintra, 2009; Lundberg, 1999, 2000), mas pouco aborda a aplicabilidade prática das normas às entidades remanescentes do SBPE. Autores como Marcondes (1978) e Geist (2008) tratam da relevância histórica das APEs para o financiamento habitacional, mas não enfrentam a problemática regulatória contemporânea.

A relevância prática deste trabalho está associada às tensões entre responsabilidade regulatória e capacidade operacional de APEs. As exigências impostas pela Circular BCB 3.978/2020 e pela Carta Circular BCB 4.001/2020, especialmente no tocante às COE, pressupõem a existência de estrutura bancária, ambientes físicos de atendimento e capacidade de processamento de numerário, elementos inexistentes em APEs. Como demonstram Jung (2007) e Freitas e Silva (2023), a eficácia da PLD depende da existência da norma e de sua aderência ao contexto operacional da instituição obrigada.

De forma institucional, a discussão também é relevante para o aprimoramento da governança e da conformidade normativa, considerando que a Pouplex depende integralmente de um banco conveniado para realizar operações em espécie.

Sem acesso a dados essenciais, documentos primários ou estrutura própria, a entidade encontra dificuldades em cumprir integralmente as obrigações previstas em norma, o que cria risco regulatório não decorrente de conduta, mas sim de arquitetura operacional.

Por fim, em termos sociais, o debate tem impacto direto na proteção do poupador. A Pouplex desempenha papel histórico na democratização da poupança e no financiamento habitacional brasileiro, sendo responsável pela manutenção de carteira relevante dentro do SBPE (Marcondes, 1978). Uma regulação desproporcional tende a gerar custos operacionais injustificados tanto para a APE quanto para a instituição conveniada. Nesse cenário, o reporte torna-se duplicado, a instituição conveniada comunica a operação e a APE replica a informação utilizando um CNPJ distinto daquele onde a transação em espécie efetivamente ocorreu, o que pode resultar no descumprimento dos prazos normativos. Tal dinâmica compromete a segurança jurídica e de inteligência financeira e não produz ganhos concretos em termos de prevenção à lavagem de dinheiro.

## 4 Procedimentos metodológicos

Este artigo teórico adota abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. A opção por um artigo teórico segue a tradição metodológica de estudos que analisam regulação financeira e evolução normativa, como os conduzidos por Lundberg (1999, 2000) e Neves (2018), que fazem uso intensivo de interpretação documental.

A revisão bibliográfica foi conduzida por meio do Google Acadêmico, com consulta a publicações disponíveis até novembro de 2025. Utilizaram-se palavras-chave relacionadas ao tema, como “Circular 3978”, “COE Coaf”, “PLD Brasil”, “APEs SBPE”, “responsabilidade regulatória bancos” e “sigilo bancário e lavagem de dinheiro”. Foram priorizados estudos de reconhecida relevância acadêmica, como Jung (2007), Freitas e Silva (2023), Tafuri *et al.* (2025), Cintra (2009) e Estellita (2021), além de trabalhos clássicos sobre a evolução bancária e prudencial no Brasil (Lundberg, 1999; Marcondes, 1978).

A pesquisa documental abrangeu os principais normativos aplicáveis ao tema: Lei 9.613/1998, Circular BCB 3.978/2020 e Carta Circular BCB 4.001/2020.

O método de análise consistiu na triangulação entre literatura, normas e documentos institucionais, conforme recomendado por autores da área de controle interno e PLD (Freitas; Silva, 2023; Estellita, 2021). Esse método permitiu observar o conteúdo normativo e sua aplicabilidade prática, suas restrições operacionais e suas implicações regulatórias.

Por tratar-se de artigo teórico, não houve coleta de dados primários ou análises estatísticas. A construção argumentativa baseia-se na interpretação sistemática de fontes secundárias e padrões normativos, buscando compreender a coerência entre intenção regulatória e viabilidade operacional.

A partir desse enquadramento metodológico, passa-se à análise crítica das implicações práticas e regulatórias da aplicação dessas normas às Associações de Poupança e Empréstimo.

## 5 Discussão

A aplicação do arcabouço normativo de PLD às instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) apresenta desafios particulares para a Pouplex, cuja natureza jurídico-institucional difere das instituições financeiras tradicionais. Como APE, a Associação não possui agências bancárias, caixas, tesouraria física ou CNPJs vinculados à realização de operações com numerário, o que cria um descompasso entre as exigências regulamentares tradicionais e sua capacidade operacional real. Esse cenário torna especialmente complexa a execução das obrigações previstas nos arts. 49 e 52 da Circular 3.978/2020, que pressupõem a existência de ambientes físicos de atendimento e manipulação de espécie.

O primeiro grande desafio decorre da própria dependência estrutural da Pouplex em relação ao Banco conveniado. Pelo convênio vigente, o Banco é o agente responsável por operacionalizar a Poupança Pouplex, incluindo abertura, movimentação, processamento, monitoramento e guarda de documentos relativos às contas. Isso significa que os eventos que ensejam comunicações compulsórias (operações em espécie) ocorrem exclusivamente sob a estrutura do Banco. Tal característica faz com que a Pouplex responda regulatoriamente por eventos que não presencia, não executa e não controla diretamente.

Outro desafio relevante está no acesso às informações. Para cumprir adequadamente suas obrigações de comunicação ao Coaf, a Pouplex necessitaria de informações completas e tempestivas das operações. Contudo, os registros primários das operações permanecem sob titularidade da instituição responsável pelo atendimento presencial, sujeitos às restrições de acesso previstas no regime de sigilo bancário. Assim, a APE recebe informações consolidadas ou estruturadas segundo critérios internos do Banco, o que dificulta a reconstituição individualizada de eventos específicos que dão origem às comunicações compulsórias.

Além disso, há limitações técnicas impostas pelo próprio SISCOAF, que não admite o envio de comunicações utilizando CNPJs de terceiros. Isso impede que a Pouplex transmita diretamente as COE relativas a operações realizadas nas dependências do conveniado. Apesar de a responsabilidade formal recair sobre a APE, a impossibilidade técnica de envio com CNPJ do local da operação cria uma incongruência entre o dever regulatório e a capacidade operacional da instituição.

Aspecto essencial para compreender a posição regulatória da Pouplex diz respeito à natureza jurídica do produto Poupança Pouplex. Embora o produto seja concebido e pertencente à APE, sua operacionalização é inteiramente realizada pelo banco conveniado, por necessidade legal e estrutural. A gestão compartilhada do produto implica que o conhecimento sobre clientes e operações é igualmente compartilhado, especialmente para fins de avaliação de risco, conforme estabelecem a Resolução BCB 4.557, de 23 de fevereiro de 2017 (gestão integrada de riscos), e a

Circular BCB 3.978/2020 (PLD). Contudo, as atividades estritamente operacionais associadas ao numerário (como recepção, processamento, autenticação, registro e guarda documental) são intrínsecas à instituição bancária conveniada. Assim, entende-se que a responsabilidade da APE se concentra na análise de risco e na governança do produto, enquanto a execução material das operações permanece sob titularidade e controle do banco, situação que reforça a necessidade de compreensão regulatória ajustada às especificidades do arranjo.

Outro ponto de dificuldade envolve o risco concreto de duplicidade de comunicações. Como o banco conveniado já consolida e envia suas próprias COE, qualquer esforço paralelo da Poupex poderia resultar em reporte duplicado ao Coaf sobre as mesmas operações. A múltipla comunicação viola os princípios regulatórios de unicidade e acurácia e compromete a integridade dos dados do sistema de inteligência financeira, gerando ruído estatístico em bases utilizadas para análises estratégicas.

Do ponto de vista temporal, a exigência de comunicação em 24 horas representa outro desafio. Para que a APE pudesse cumprir esse prazo, seria necessário que o banco conveniado fornecesse, quase que imediatamente após a ocorrência, um conjunto de informações detalhadas sobre as operações.

A ausência de estrutura bancária própria também limita a Poupex em termos de monitoramento de risco. A Circular BCB 3.978/2020 demanda que instituições avaliem riscos inerentes aos seus canais de atendimento, processos internos e estrutura física. Entretanto, como a Poupex não detém controle direto sobre o ambiente físico onde ocorrem as transações em espécie, sua capacidade de avaliação, mitigação e controle fica restrita ao que lhe é comunicado pelo agente conveniado.

Esses fatores evidenciam que a Poupex opera em uma situação regulatória atípica, na qual a letra da norma foi construída para instituições bancárias tradicionais, mas passou a ser aplicada também a entidades financeiras não bancárias com estruturas opostamente distintas. Tal constatação reforça a necessidade de avaliação regulatória baseada em proporcionalidade e aderência ao risco, de forma que instituições com modelos operacionais específicos não sejam oneradas por exigências incompatíveis com sua arquitetura institucional.

Do ponto de vista da eficácia do sistema de PLD, a responsabilização de uma APE pelas COE é questionável. O controle regulatório só é efetivo quando aplicado ao ponto onde o risco se materializa e a informação é gerada. Neste caso, o risco operacional com numerário e a capacidade de vigilância estão integralmente no banco conveniado. Ao atribuir a obrigação à APE, a norma não mitiga o risco real; apenas cria uma camada de responsabilização formalista e *downstream*, que não aumenta a capacidade do sistema de detectar ou impedir ilícitos.

Sob o prisma da Teoria Regulatória, essa situação cria o que Ayres e Braithwaite (1992) classificam como *overinclusiveness*, isto é, a atribuição de obrigações a entidades cuja estrutura não suporta o cumprimento adequado da norma. A Teoria *Responsive Regulation* recomenda que exigências sejam calibradas conforme a natureza e a capacidade do regulado, e não aplicadas de maneira uniforme a entidades estruturalmente distintas. Esse ponto é reforçado por Goodhart (1988) e Mishkin (2000), para quem a regulação deve refletir o modelo operacional e os riscos efetivamente assumidos.

No plano internacional, essa lógica de proporcionalidade é igualmente enfatizada. O Comitê de Basileia (BCBS) afirma, nos *Core Principles for Effective Banking Supervision*, que normas devem ser moduladas conforme o porte, risco e características das instituições. Mais recentemente, o BCBS (2019) reforçou que regulação proporcional é essencial para a eficiência e para a coerência do sistema financeiro, sobretudo em ambientes em que coexistem entidades bancárias e não bancárias. A proporcionalidade também constitui elemento central das Recomendações da FATF/Gafi, cujo princípio fundamental (Recomendação 1) determina que controles de PLD sejam aplicados

segundo abordagem baseada em risco e levando em consideração a “viabilidade operacional do sujeito obrigado”.

Sob essa perspectiva, o caso da Poupex sugere incompatibilidade regulatória estrutural: exigir comunicação compulsória de operações em espécie de uma entidade que não pode operar com espécie contradiz princípios basilares de proporcionalidade, viabilidade e aderência ao risco. Além disso, a Poupex, por questões legais, possivelmente não terá acesso aos documentos bancários que materializam as operações.

Outro desafio relevante diz respeito ao risco de duplicidade de comunicações, como analisado anteriormente, a possibilidade de reportes realizados por instituições distintas sobre os mesmos eventos, o que pode reduzir a qualidade informacional e a efetividade da análise de inteligência financeira, como ressaltado por Levi (2012). Seria, portanto, paradoxal exigir que a APE realize comunicações cuja emissão pelo banco já satisfaz a finalidade regulatória.

Além disso, como discutido anteriormente, há limitações técnicas no sistema de reporte que impedem a transmissão de comunicações relativas a unidades operacionais que não integrem a própria estrutura da instituição obrigada. Assim, ainda que a Poupex recebesse informações tempestivas e completas (o que não ocorre), ela não teria meios técnicos para transmitir uma comunicação referente ao CNPJ da agência em que o fato ocorreu, pois o sistema do Coaf bloquearia o envio. Essa limitação tecnológica confirma que a regulação vigente não parece contemplar arranjos institucionais fundamentados em convênios operacionais, uma realidade comum em sistemas financeiros híbridos, mas pouco reconhecida pelo normativo brasileiro.

Essas tensões conduzem a um questionamento central: há proporcionalidade no atual enquadramento regulatório aplicado à Poupex? A resposta, observada sob lentes teóricas e normativas, parece inclinar-se à negativa. Barth, Caprio e Levine (2006) destacam que a proporcionalidade regulatória não é um benefício concedido a entidades menores, mas um requisito de eficiência sistêmica. Normas que exigem comportamentos impossíveis de serem realizados são disfuncionais, geram custos desnecessários, reduzem a credibilidade da supervisão e criam incentivos à insegurança jurídica.

Do ponto de vista institucional, a exigência de COE à Poupex produz uma forma de assimetria regulatória inversa: obrigações mais gravosas são impostas justamente à instituição que, por definição legal, não possui meios para realizá-las. Enquanto isso, a instituição que possui total capacidade operacional (o banco conveniado) cumpre suas obrigações normalmente, sem necessidade de duplicação, incluindo as comunicações de operações em espécie relacionadas à Poupança Poupex. Assim, o foco regulatório desloca-se da efetividade para a formalidade, gerando um arcabouço que mais dificulta do que aprimora o sistema de PLD.

Por fim, a partir da perspectiva da governança regulatória, questiona-se: o marco legal das APEs (Resolução 5.052) e o marco de PLD (Circular 3.978) dialogam suficientemente entre si? Ou produzem exigências normativas contraditórias? A análise sugere uma lacuna de coerência interna, pois uma norma proíbe o manuseio de numerário, enquanto outra exige o reporte de operações que só ocorrem mediante manuseio de numerário. Esse descompasso abre espaço para repensar a regulação aplicada às APEs sob a ótica da proporcionalidade, risco e finalidade, princípios amplamente defendidos pela literatura e pelas recomendações internacionais.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer que a Poupança Poupex representa um produto jurídico e institucionalmente vinculado à APE, mas operacionalmente viabilizado por instituição bancária autorizada. Trata-se de uma estrutura híbrida, em que a responsabilidade pelo conhecimento do cliente e pela avaliação de riscos é compartilhada entre as entidades envolvidas, em conformidade com a Resolução BCB 4.557/2017. Essa separação entre titularidade institucional

e execução operacional é elemento relevante para compreender as tensões regulatórias analisadas neste estudo.

Em síntese, os desafios enfrentados pela Pouplex revelam não apenas um problema operacional, mas sobretudo uma questão teórica de coerência regulatória, que desafia os limites da uniformização normativa e reforça a necessidade de revisitar o tratamento normativo conferido às entidades não bancárias inseridas no SBPE. Essa reflexão, longe de ser institucionalmente localizada, insere-se em um debate mais amplo sobre a modernização da supervisão financeira e sobre a importância da proporcionalidade como princípio estruturante da regulação contemporânea.

## 5.1 Proporcionalidade regulatória em cheque

A literatura sobre supervisão financeira enfatiza que as normas regulatórias, sejam prudenciais ou de conduta (como as de PLD), devem considerar o porte, a complexidade e o risco da instituição regulada (Cintra, 2009; Neves, 2018). Contudo, a realidade das APEs expõe um cenário em que a aplicação uniforme de normas bancárias encontra barreiras operacionais relevantes. A Pouplex, enquanto APE, não possui estrutura de atendimento bancário, não manipula numerário e não detém CNPJs de unidades que realizem saque ou depósito, características que a afastam do modelo de instituição financeira tradicional.

Como o próprio banco já realiza suas comunicações obrigatórias, qualquer iniciativa paralela da Pouplex em replicá-las configuraria o tipo de inconsistência operacional que Jung (2007) e Andrade (2019) já apontavam como prejudicial à acurácia dos sistemas de inteligência financeira.

Assim, observa-se uma situação em que a norma não se ajusta à realidade operacional da entidade obrigada. A aplicação rígida da COE à Pouplex não aumenta a cobertura regulatória da PLD: ao contrário, introduz ruído, aumenta custos operacionais e cria riscos de inconsistência sem ganhos reais para o sistema. Esse descompasso normativo não deve ser compreendido como falha institucional, mas como necessidade de calibragem regulatória proporcional ao risco e ao papel desempenhado pela APE dentro do SBPE.

## Conclusão

Este artigo teórico analisou a aplicação das normas de prevenção à lavagem de dinheiro às Associações de Poupança e Empréstimo, utilizando como lente a única APE existente no país: a Pouplex. Demonstrou-se que as exigências impostas pela Circular BCB 3.978/2020 e pela Carta Circular BCB 4.001/2020 foram concebidas para instituições bancárias tradicionais, nas quais operações em espécie são realizadas sob a própria estrutura da instituição, o que não ocorre no modelo operacional das APEs (Marcondes, 1978; Lundberg, 1999).

O estudo evidenciou, com base em literatura e normas legais, que as normas aplicadas às APEs são desproporcionais à sua natureza. Tal situação gera desafios regulatórios que vão desde limitações técnicas do SISCOAF até a impossibilidade de acesso a documentos protegidos por sigilo bancário (Estellita, 2021).

Demonstrou-se também que a aplicação rígida das normas pode gerar multiplicidade de comunicações sobre as mesmas operações e inconsistências informacionais, prejudicando o objetivo do Coaf de obter dados estruturados e confiáveis para sua atuação em inteligência financeira

(Andrade, 2019; Tafuri *et al.*, 2025). A exigência de COE para a Poupex, nessas condições, configura exemplo de descompasso entre intenção regulatória e exequibilidade prática.

O princípio da proporcionalidade regulatória, amplamente referenciado na literatura de política regulatória e supervisão financeira (Cintra, 2009; Neves, 2018), emerge, portanto, como critério essencial para o redesenho de obrigações aplicáveis às APEs. Não se trata de flexibilizar normas, mas de ajustar obrigações a realidades operacionais distintas, de forma a preservar a eficácia da PLD.

Diante da assimetria identificada, este artigo propõe a customização das obrigações para refletir seu risco real e sua arquitetura operacional. Com base no princípio da proporcionalidade, sugere-se que o regulador considere as seguintes adaptações ao marco da Circular 3.978/2020 quando aplicável a Associações de Poupança e Empréstimo:

- Cláusula de delegação ou responsabilidade primária: estabelecer, por meio de ofício circular ou complemento normativo, que a obrigação de comunicação de operações em espécie (COE) relativas à poupança de uma APE seja atribuída primariamente à instituição bancária conveniada, mantendo à APE apenas a responsabilidade de conhecimento do risco reportado. Esta, detentora da infraestrutura, dos registros e do contato direto com o numerário, está na posição ideal para realizar o reporte tempestivo e acurado. A APE manteria obrigações de governança e supervisão do convênio e de atualização do risco do cliente reportado.
- Modelo de comunicação única com identificação híbrida: desenvolver, em cooperação com o Coaf, um procedimento no SISCOAF que permita ao banco conveniado emitir a COE e, em um campo específico, vincular essa operação ao produto Poupança Poupex e ao CNPJ da APE. Isso criaria um registro único e consolidado para a operação, eliminando a duplicidade e fornecendo ao Coaf uma visão mais clara e estruturada dos fluxos financeiros.
- Guia de supervisão com procedimentos equivalentes: o BC poderia emitir um guia de supervisão reconhecendo o modelo operacional das APEs. Neste documento, definiria procedimentos equivalentes para que a APE demonstre seu *compliance* com o espírito da norma de PLD, sem a necessidade de replicar fisicamente as comunicações de operações que não executa.

Tais ajustes, longe de enfraquecer o sistema de PLD, fortalecem-no ao aumentar sua precisão e eficiência, direcionando os recursos de supervisão e inteligência para onde de fato o risco com numerário se materializa. Esta proposta alinha-se às melhores práticas internacionais de *risk-based supervision* e constitui um desdobramento prático da análise teórica aqui desenvolvida.

Como considerações finais, entende-se que o caso Poupex revela uma oportunidade de aprimoramento normativo, permitindo que o regulador considere limites operacionais de entidades não bancárias que, embora integradas ao SBPE, possuem estrutura incompatível com determinadas exigências. O debate apresentado neste trabalho contribui para a reflexão crítica sobre regulação financeira e aponta caminhos para políticas mais eficazes, proporcionais e aderentes ao risco real.

## Referências

- ANDRADE, Bárbara Williane Moreira de. Siga o dinheiro: Análise da inteligência financeira no combate à lavagem de dinheiro e às organizações criminosas. **Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará**, 2024. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/49217>.
- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. **Oxford University Press**, 1992. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular BCB 3.978, de 23 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a Política de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Carta Circular BCB 4.001, de 5 de fevereiro de 2020**. Estabelece critérios para comunicação de operações em espécie ao Coaf, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução BCB 4.557, de 23 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e o processo de avaliação de capital dos conglomerados financeiros, 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução BCB 5.052, de 25 de novembro de 2022**. Dispõe sobre as Associações de Poupança e Empréstimo, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>.
- BARBOSA, Camila Batist; NUNES, Paulo Cesar Santana. Coibição da lavagem de dinheiro: um olhar à declaração de operações liquidadas com moeda em espécie. **Contabilidade, Atuária, Finanças e Informação – CAFI**, v.2, n.3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/cafi.v5i2.56283>.
- BARTH, James, Caprio, Gerard & Levine, Ross. Rethinking bank regulation: Till angels govern. **Cambridge University Press**, 2006. Disponível em: [https://assets.cambridge.org/97805218/55761/frontmatter/9780521855761\\_frontmatter.pdf](https://assets.cambridge.org/97805218/55761/frontmatter/9780521855761_frontmatter.pdf).
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). Proportionality in bank regulation and supervision. **Bank for International Settlements**, 2019. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d523.pdf>.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **Core principles for effective banking supervision**. Bank for International Settlements, 2021. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d573.htm>.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **Guidance on the application of the Core Principles for Islamic finance**. Bank for International Settlements, 2019. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d351.htm>.
- CINTRA, Marcos Antônio Macedo. As instituições financeiras de fomento e o desenvolvimento econômico: as experiências dos EUA e da China. In **Ensaio sobre economia financeira, Biblioteca Digital BNDES**, Cap.2, 2009. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1907/2/Ensaio%20sobre%20Economia%20Financeira\\_2009\\_P\\_A.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1907/2/Ensaio%20sobre%20Economia%20Financeira_2009_P_A.pdf).

ESTELLITA, Heloisa. **Um pretexto para explorar limites à transmissão, distribuição, comunicação, transferência e difusão de dados pessoais pelo Coaf**. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – FGV, 2021. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4830890>.

FATF/GAFI. International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. **The FATF Recommendations**, 2012-2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

FREITAS, Milton Augusto; SILVA, Leandra. O profissional contábil diante dos crimes de lavagem de dinheiro. **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**, 12(3), 2023. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/contabeis/article/view/2840>.

GEIST, Vitor Henrique. Financiamento habitacional e as opções de taxas de juros, **Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/18009>.

GOODHART, Charles Albert Eric. The evolution of central banks. **National Library of Australia**, 1988. Disponível em: <https://nla.gov.au/nla.cat-vn1794958>.

JUNG, Luiz Willibaldo. Lavagem de dinheiro e a responsabilidade do contador. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, 6(19), 89-104, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4775/477549007004.pdf>.

LEVI, Michael. Money laundering and its regulation. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v.582, 679(1), 45-63, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271620258200113>.

LUNDBERG, Eduardo. Saneamento do sistema financeiro - A experiência brasileira dos últimos 25 anos. **Banco Central do Brasil**, 1999. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/saneamento.pdf>.

LUNDBERG, Eduardo. Rede de proteção e saneamento do sistema bancário. **Banco Central do Brasil**, 2000. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/redeprot.pdf>.

MARCONDES, L. F. S. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. **CBPE – Centro de Produtividade e Expansão do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo**, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1978. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/69992/67521>.

MISHKIN, Frederic. The economics of money, banking and financial markets. **Editora Pearson Addison Wesley**, 2000, 716 páginas.

NEVES, Rubia Carneiro. A caracterização do banco a partir da evolução da legislação brasileira. **Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais**, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/76f169fb-8aa2-4ecc-b61a-8dfc37522183>.

SOUZA, Fábio Augusto Pera. Competição entre cooperativas de crédito e bancos em mercados locais. **Revista Espacios**, 38(29), 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n29/17382920.html>.

TAFURI, Leticia Brandão, Costa, Ana Lidia Viana, Lemes, Anna Clara Rodrigues & Brito, Julio Miguel de Oliveira. O papel do Coaf como órgão de controle na prevenção à lavagem de dinheiro. **Revista FOCO**, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v18n11-088>.