



**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

ARLEI INÁCIO DE ALMEIDA

**A RELEVÂNCIA NOTARIAL E REGISTRAL PARA O COMBATE À
LAVAGEM DE CAPITAIS E A SEGURANÇA JURÍDICA ECONÔMICA**

Goiânia
2023

Arlei Inácio de Almeida

**A RELEVÂNCIA NOTARIAL E REGISTRAL PARA O COMBATE À
LAVAGEM DE CAPITAIS E A SEGURANÇA JURÍDICA ECONÔMICA**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário
Alves Faria – UNIALFA para a obtenção do título
grau mestre.

Área de concentração: Direito Constitucional
Econômico.

Linha de Pesquisa: desenvolvimento econômico e
princípios constitucionais da ordem econômica.

Orientadora: **Dra. Marina Faraco Lacerda Gama.**

Goiânia

2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus por ser o sustentáculo de todas as nossas conquistas e vitórias. Semblante de graça e amor, tu és a essência do meu ser e, sem ti, não vivo. Obrigado por me tornar um ser mais compreensível e sem mágoa no coração.

Ao Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, pela estrutura, pelo excelente quadro de professores que acreditaram neste projeto de pesquisa e estudos, pelo apoio disponibilizado, de modo singular, por possibilitar que pessoas como eu, mesmo residindo distante, pode com grande facilidade se qualificar via EAD.

Um agradecimento especial à minha querida orientadora, professora Doutora Marina Faraco Lacerda Gama, pela exemplar dedicação, comprometimento, disponibilidade e notório saber, fundamentais e primordiais para que eu pudesse concluir esse trabalho. Obrigado, pela atenção, carinho, compreensão, paciência e dedicação.

Ao meu pai Miguel e minha mãe Nilva, por terem me ensinado a ser o homem que sou. Vocês são e sempre serão muito importantes para mim, obrigado por cada momento que passamos juntos e mesmo aqueles a distância, porque vocês sempre me ensinaram que com esforço e dedicação as vitórias sempre serão alcançadas.

A minha querida e amada esposa Daniela Amaral e a meus filhos Sofia Amaral e Luan Amaral, pelo amor, compreensão, companheirismo e apoio incondicionado, que mesmo nas minhas ausências paternas, soube sabiamente com paciência compreender o momento, que foram muito importantes para que eu alcançasse a tranquilidade necessária para desenvolver o presente trabalho.

Aos meus companheiros e professores de mestrado, de modo especial àqueles parceiros de trabalhos de grupo, pelo compartilhamento de aprendizado, pela honra da convivência, e pelas trocas de experiências.

Aos meus colegas de serviço, que com muita sabedoria contribuiu para que desenvolvesse o raciocínio necessário para ultimar a presente pesquisa. E, por fim, a todos aqueles que direta ou indiretamente participaram da construção desse projeto, me incentivando e torcendo para um resultado promissor. Graças a Deus que existem pessoas que possibilitam nossos sonhos.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar a importância das atividades notariais e registrais para o combate à lavagem de capitais, à luz do Provimento n.º 88/2019 do CNJ, destacando os reflexos positivos de tal participação na garantia da segurança jurídica econômica imobiliária.

Buscar-se-á fazer um estudo acerca da contribuição das atividades notarial e registral para o crescimento econômico, enfatizando que o desenvolvimento de uma sociedade está diretamente ligado à forma como são assegurados os direitos registrais da propriedade privada e a fé pública atribuída a tais direitos inscritíveis.

Destacaremos que o ponto central dessa relação é a segurança jurídica proporcionada por tais entidades, na medida que a confiança dela decorrente é elemento essencial para a estabilidade das relações sociais, reduzindo, assim, as incertezas econômicas, trazendo reflexos diretos para as relações imobiliárias, barateando por consequência, os custos dessa relação.

Veremos que a nível de Brasil as atuais atribuições dos chamados cartórios é fruto do amadurecimento social no trato das questões imobiliárias, inicialmente voltadas apenas para servir de repositório de garantias imobiliárias, posteriormente garantindo o próprio direito de propriedade, evoluindo para servir de elemento informativo de todo e qualquer direito envolvendo um determinado bem imóvel.

Esse progresso no trata das relações imobiliárias, principalmente por garantir autenticidade e segurança jurídicas das informações constantes dos livros dos cartórios, elevou tais entidades à categoria de instituições que contribuem de forma essencial para o comércio imobiliário seja, intermediando as negociações com nivelamento dos interesses contrapostos, seja reduzindo as assimetrias, seja, enfim, portando fé pública, autenticidade e veracidade das informações registrais arquivadas.

A relevância dos cartórios brasileiros como entidades essenciais para o desenvolvimento econômico nivelando-os à categoria de instituições, os qualifica como estruturas, como organismos essenciais para atender o interesse social.

Essa participação social dos cartórios, dentre outras formas, apresenta um aspecto colaborativo, possuindo contornos de serviços públicos na sua essência, mantendo relações estreitas com os órgãos estatais, cujas atribuições vão além das questões imobiliárias, e nesse sentido, com a edição da Lei nº 12.683/12, incumbiu-se tais instituições a colaborar para o combate à lavagem de capitais, cujos reflexos ultrapassam a seara penal, alcançando contornos

econômicos para o que denominamos no presente trabalho de “economia saudável”.

No Brasil, a responsabilidade por criminalizar a “Lavagem de Dinheiro” coube a Lei nº 9.613/98, que dispôs sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, tendo sido alterada pela Lei nº 12.683/12, que incluiu o inciso XIII, ao art. 9º, onde passou a exigir dos registros públicos, a obrigatoriedade de informar aos órgãos públicos, operações imobiliárias suspeitas de lavagem, objetivando combater o branqueamento de capitais, cuja regulamentação ocorrera com a publicação do Provimento nº 88/2019, do Conselho Nacional de Justiça.

Palavras Chaves: Atividade Notarial e Registral; Crescimento Econômico; Segurança Jurídica; Lavagem de Capitais.

ABSTRACT

The present work aims to demonstrate the importance of notarial and registration activities to combat money laundering, in the light of Provision No. 88/2019 of the CNJ, highlighting the positive effects of such participation in guaranteeing real estate economic legal security.

An attempt will be made to study the contribution of notarial and registry activities to economic growth, emphasizing that the development of a society is directly linked to the way in which the registry rights of private property are ensured and the public faith attributed to such rights. inscriptions.

We will emphasize that the central point of this relationship is the legal security provided by such entities, insofar as the trust resulting from it is an essential element for the stability of social relations, thus reducing economic uncertainties, bringing direct effects to real estate relations, making it cheaper consequently, the costs of this relationship.

We will see that at the level of Brazil, the current attributions of the so-called notary offices are the result of social maturity in dealing with real estate issues, initially aimed only at serving as a repository of real estate guarantees, later guaranteeing the right of ownership, evolving to serve as an informative element of the entire and any right involving a particular immovable property.

This progress in dealing with real estate relations, mainly by guaranteeing the authenticity and legal security of the information contained in the notary's books, raised these entities to the category of institutions that contribute in an essential way to the real estate trade, either by mediating negotiations with the leveling of opposing interests, whether by reducing asymmetries, or, finally, bearing public faith, authenticity and veracity of the registered registration information filed.

The relevance of Brazilian registry offices as essential entities for economic development, leveling them to the category of institutions, qualifies them as structures, as essential bodies to serve the social interest.

This social participation of notaries, among other forms, presents a collaborative aspect, having contours of public services in essence, maintaining close relations with state bodies, whose attributions go beyond real estate issues, and in this sense, with the enactment of Law no. 12.683/12, such institutions were responsible for collaborating to combat money laundering, whose consequences go beyond the criminal area, reaching economic contours for what we call

in this work the “healthy economy”.

In Brazil, the responsibility for criminalizing “Money Laundering” fell to Law No. 9613/98, which dealt with the crimes of laundering or concealment of assets, rights and values, having been amended by Law No. 12683/12, which included the item XIII, to art. 9, where it began to demand from public records, the obligation to inform public bodies, real estate operations suspected of laundering, aiming to combat money laundering, whose regulation occurred with the publication of Provision No. 88/2019, of the National Council of Justice.

Key words: Notary and Registry Activity; Economic growth; Legal Security; Capital Laundering.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Antes de Cristo
ANOREG/BR	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ANS	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARISP	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
ARPEN/BR	Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais
BCB	Banco Central do Brasil
CBF	Cadastro Único de Beneficiários Finais
CC	Código Civil
CCN	Cadastro Único de Clientes do Notariado
CEATF	Carebean Financial Action Task Force
CENPROT	Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de
Títulos	
CENSEC	Central Notarial de Serviços Compartilhados
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CF	Constituição Federal
CNB/CF	Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal
CNIB	Central Nacional de Indisponibilidade de Bens
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COAF	Conselho de Controle das Atividades Financeiras
COE	Comunicação de Operações em Espécie
COFECI	Conselho Federal de Corretores de Imóveis
COFECON	Conselho Federal de Economia
COS	Comunicação de Operações Suspeitas
CPC	Código de Processo Civil
CRC	Central de Informações do Registro Civil
CRECI	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DRCI	Departamento de Recuperação de Crédito e Cooperação Jurídica
Internacional	
DREI	Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

EC	Emenda Constitucional
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FATF	Financial Action Task Force
GAFI	Grupo de Ação Financeira
GAFILAT	Grupo de Ação Financeira da América Latina
GAFISUD	Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo
IEPTB/BR	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
IRTDPJ/BR	Instituto de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas do Brasil
IUN	Índice Único de Atos Notariais
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LSI-TEC	Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológico
LUG	Lei Uniforme de Genebra
MNE	Matrícula Notarial Eletrônica
MPF	Ministério Público Federal
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONR	Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
PLD/FT	Prevenção de Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RCPJ	Registro Civil das Pessoas Jurídicas
RCTO	Registro Central de Testamentos On-Line
RIF	Relatório de Inteligência Financeira
RTD	Registro de Títulos e Documentos
SERP	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
SIRC	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
SISCOAF	Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 - A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA JURÍDICA ECONÔMICA.....	19
1.1 - CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS ACERCA DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL	23
1.2 – ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NA ATUALIDADE	32
1.2.1 - Fundamento legislativo para implantação do registro eletrônico	37
1.2.2- Proposta de criação do SREI: análise para implantação do Registro de Imóveis eletrônico	38
1.2.3- Normatização <i>versus</i> Normalização do SREI	41
1.2.4 – Desafios da Atividade Registral na Contemporaneidade	42
1.3 – A SEGURANÇA JURÍDICA DO REGISTRO IMOBILIÁRIO E SUA RELEVÂNCIA PARA A ECONOMIA	46
1.3.1 – Sistemas de Registros	48
1.3.2 – Registro de Imóveis: Instituição Símbolo de Confiança	51
2 – LAVAGEM DE CAPITAIS	55
2.1 – ENTIDADES NORMATIVAS INTERNACIONAIS	63
2.2 – ENTIDADES NORMATIVAS NACIONAIS	74
2.3 - DIFINIÇÃO DE LAVAGEM DE CAPITAIS.....	83
2.3.1 – Evolução Conceitual do Instituto da Lavagem de Capitais.....	88
2.4 – LEI Nº 9.613/98 – ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.....	91
3 – REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES NOTARIAL E REGISTRAL PARA O COMBATE À LAVAGEM DE CAPITAIS: PROVIMENTO Nº 88/2019 DO CNJ.....	107
3.1. – ASPECTOS GERAIS.....	118
3.2 – REGRAS DE <i>COMPLIACE</i>	124
3.3 – ASPECTOS ESPECÍFICOS POR ATRIBUIÇÃO	127
3.3.1 – Protesto de Títulos.....	130
3.3.2 – Registro de Imóveis	136
3.3.3 – Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas	142
3.3.4 – Tabelionatos de Notas	146
3.4 – RESULTADOS PRÁTICOS DA EFETIVA PARTICIPAÇÃO DAS ATIVIDADES REGISTRAL E NOTARIAL NA LUTA CONTRA DA LAVAGEM DE CAPITAIS	150
3.5 – A INSTITUIÇÃO REGISTRO IMOBILIÁRIO E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SEGURANÇA JURÍDICA ECONÔMICA	159
CONCLUSÃO	168
REFERÊNCIAS	172

INTRODUÇÃO

O trabalho em tela objetiva pontuar a relevância das atividades notariais e registrais para o crescimento econômico de uma economia que denominamos de “saldável”, e, com a edição do Provimento nº 88/2019 do CNJ, o papel social dos cartórios em contribuir com os órgãos públicos para o combate à lavagem de dinheiro.

As atividades notariais e registrais exercem grande impacto na atividade econômica, contribuindo para uma economia mais forte, coesa e consistente, na medida que os cartórios extrajudiciais exercem um papel fundamental para que as transações mobiliárias e imobiliárias se concretizem de forma segura, o que contribui para a diminuição de custos, propiciando, por consequência, o desenvolvimento econômico.

A atividade cartorária tem previsão no art. 236 da Constituição Federal, onde os serviços notariais e de registro serão executados em caráter privado, por delegação do Poder Público, cujo exercício de tais atividades são atualmente regulamentadas de modo especial pelas Leis nºs 6.015/73, 8.935/94 e 9.492/97, além de outros atos normativos.

Num ambiente cada vez mais coletivo em que vivemos, a existência de um sistema notarial e registral confiável, repercute contornos que transbordam dos interesses das partes envolvidas, ultrapassando os limites individuais da negociação, alcançando outros setores, como o social, o político, e em especial o econômico.

Levando em consideração a interação existente entre a atividade notarial e registral e a economia, buscaremos demonstrar a importância da participação dos cartórios extrajudiciais (tabelionato de notas, registro de imóveis e demais atribuições) para além dos aspectos registrais característicos da atividade, que diante da edição do Provimento nº 88/2019, do CNJ, que regulamentou o inciso XIII, acrescido ao art. 9º da Lei nº 9.613/98, pela Lei nº 12.683/12, elevou determinadas atribuições notariais e registrais à categoria de sujeitos obrigados a colaborar com Unidade de Inteligência Financeira (UIF), no combate ao crime de lavagem de capitais.

Essa nova característica repressora da lavagem de capitais das atividades notariais e registrais, decorre do fato de que a categoria em tela, participa direta e indiretamente da quase totalidade das transações econômicas brasileiras, seja dando origem a existência formal de uma pessoa física e ou jurídica, seja portando fé pública quanto à identidade das partes envolvidas, seja orientando e intermediando as partes na formalização do negócio pretendido, seja assegurando a confiabilidade do crédito no comércio em geral, seja concretizando em

documentos dotados de fé pública as transações mobiliárias e imobiliárias, seja, enfim, contribuindo com as entidades estatais no combate à lavagem de dinheiro, buscando, resguardar, o que denominamos de “economia saudável”.

Portanto, os estudos ora em destaque têm por finalidade destacar a relação saudável que os serviços notariais e registrais matem com o sistema econômico como um todo, e, de modo especial com as negociações que envolvem as questões imobiliárias, destacando que a intermediação exercida por tais atividades nas relações contratuais, tem por objeto trazer a segurança jurídica necessária para o desenrolar das tratativas, cujos reflexos repercutem no grau de confiança em tais instituições, diminuindo assim os custos das variantes econômicas da relação contratual, o que contribui para o fomento da economia que caracterizamos como “saudável”.

O primeiro capítulo será voltado para uma análise da atividade extrajudicial, começando por sua origem, onde demonstraremos que os serviços notariais e registrais, descendem, ainda que informalmente, do princípio da civilização humana. Desde a fase dos documentos não escritos cientistas já descobriram registros da representação da vida real nas cavernas, nos templos, por meio de pinturas e desenhos nas paredes. Por intermédio delas(les) os homens expressavam seus costumes, suas vontades, suas artes, sua religiosidade, enfim, os aspectos de sua vida social.

Com o aparecimento das primeiras civilizações houve a necessidade materialização gráfica dos pensamentos, ou seja, iniciou-se à escrita. Com o seu surgimento inaugurou-se a fase dos documentos denominados escritos onde apenas algumas pessoas tinham acesso. Pode-se afirmar que o embrião da atividade notarial, nasceu do clamor social, para que, num mundo massivamente iletrado, houvesse um agente confiável que pudesse instrumentalizar, redigir o que fosse manifestado pelas partes contratantes, a fim de perpetuar o negócio jurídico, tornando menos difícil a sua prova.

Nestes termos far-se-á uma análise evolutiva da atividade notarial e registral a nível global e local (Brasil), abordando acontecimentos históricos e jurídicos das atuais atividades cartorárias, destacando que a finalidade de tais atividades não tivera inicialmente nenhuma relação com o atual propósito de tais atividades, cujo começo estava mais voltada para servir de repositório comprobatório de dados estatísticos de certas autoridades, evoluindo para uma instituição responsável por materializar tratativas entre particulares, e, por, fim, diante do notável saber jurídico das pessoas que exerciam tais atribuições, da presteza e da segurança dos serviços prestados, houve a inclusão de tais serviços dentro das atribuições judiciais, que em

razão da especificidades e da natureza dos serviços prestados, desvinculou-se das funções judiciais para formar a entidade dos Serviços Extrajudiciais.

Após essa análise histórica abordar-se-á a atual conjuntura das atribuições notariais e especialmente a registral, onde destacaremos que as transformações pelo qual vem passando tais atividades é um reflexo da modernização, da informatização, das inovações tecnológicas, e da própria necessidade social, que clama por um serviço mais ágil e eficiente, que facilite o acesso a todas as pessoas em todos os lugares sem a necessidade de se deslocar até a sede de um cartório. Além de buscar fazer esta aproximação entre os usuários do serviço, entre as entidades estatais, as instituições financeiras e dos próprios cartórios, objetiva-se também diminuir a “burocracia”, contribuindo para a redução do chamado “custo Brasil”, refletindo assim no próprio crescimento econômico.

Para tanto, destacaremos as principais inovações legislativas que propiciaram essa “revolução”, cujo marco inicial começara com a edição da própria Lei nº 6.015/73, entretanto, teve como motor essencial para o início efetivo dessas mudanças a Lei nº 11.977/09, que no seu art. 37, previu a criação do Sistema Eletrônico dos registros públicos – SERP, cuja previsão legal motivou a publicação da Lei nº 13.465/2017, onde no art. 76, destacou que o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, no âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), culminando, por fim, mais recentemente na edição da Lei nº 14.382/2022, que dispôs sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), moderniza e simplifica os procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos, e de incorporações imobiliárias, concluindo assim o círculo evolutivo.

Por fim, finalizar-se-á o primeiro capítulo destacando a principal característica dos serviços extrajudiciais, considerada uma instituição essencial para a promoção da segurança jurídica das relações negociais, especialmente a imobiliária, o que acaba por despertar uma maior confiabilidade e previsibilidade das questões econômicas que envolvem as informações e os serviços prestados por tais atividades, contribuindo assim, de forma direta para a redução das assimetrias e de consequência, para o desenvolvimento econômico.

Após demonstrarmos a relevância da atividade notarial e registral para o crescimento econômico, destacado no primeiro capítulo, chega-se o momento de voltarmos os olhos para a nova atribuição incumbida a tais entidades pela Lei nº 12.683/2012. O segundo capítulo será dedicado ao estudo do branqueamento de capitais, onde buscar-se-á de forma didática explanar uma visão geral dessa modalidade criminosa, começando por suas origens históricas.

Neste novo capítulo abordar-se-á as obrigações cartoriais em contribuir para o desenvolvimento de uma economia que denominamos de “saudável”, levando em consideração as obrigações instituídas pela Lei nº 9.613/98, começando pela análise a nível internacional das principais instituições responsáveis por normatizar no âmbito global, as políticas antilavagem de capitais, onde se destaca o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o Grupo de *Egmont*, entre outras entidades, tidas com as responsáveis pela idealização das principais normas existentes a nível internacional de combate à lavagem de dinheiro, conhecidas como “Recomendações do GAFI”.

Após essa análise internacional da lavagem de capitais, abordar-se-á a nível de Brasil a(s) principal(is) entidade(s) a nível nacional responsável(eis) por implementar(em) a política nacional antilavagem de capitais, cujos trabalhos iniciais decorreram mais em razão de pressões internacionais do que propriamente de uma preocupação interna acerca da necessidade de combater a conduta de lavar dinheiro, por iniciativa do Poder Executivo (Ministério da Justiça), que culminou com a publicação no ano de 1998 da Lei nº 9.613 (Lei Antilavagem de capitais).

Percebeu-se, contudo, que mesmo existindo uma Lei que criminalizava a lavagem de dinheiro, os resultados não eram efetivos, momento que ponderou-se pela necessidade de se adotar uma política uniforme a nível nacional para o enfrentamento da questão, oportunidade que no ano de 2003, criou-se a Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cujo propósito central fora tornar mais efetivos os regramentos dispostos pela Lei nº 9.613/98, até então com resultados irrelevantes.

Com a publicação da lei antilavagem criou-se o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), inicialmente vinculado ao Ministério da Fazenda, atualmente, ao Banco Central do Brasil, órgão este elevado a nível nacional à categorial de Unidade de Inteligência Financeira (UIF), responsável por receber, analisar, e elaborar os Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), que servirá de base para o início da apuração de um possível crime de lavagem de dinheiro.

Em razão da edição da Lei nº 12.683/2012, os registros públicos passaram à categoria de sujeitos obrigados, responsáveis por contribuir com o combate à lavagem de dinheiro, entretanto, a efetiva colaboração somente veio ocorrer com a publicação do Provimento nº 88/2019, do Conselho Nacional de Justiça, onde a partir de fevereiro de 2020, tais instituições começaram efetivamente a encaminhar as informações ao COAF, via Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF).

Buscar-se-á no capítulo em destaque conceituar o crime de lavagem de capitais, apresentando as principais particularidades. Destacando que, apesar da preocupação da

normatização a nível mundial dos crimes de lavagem de dinheiro ser relativamente nova, o significado de lavagem de capitais já passou por algumas transformações conceituais, saindo de uma noção inicial que tinha como crime precedente apenas o tráfico ilícito de entorpecentes para o momento atual onde toda e qualquer conduta poderá ser antecessora do crime em voga, o que levou a doutrina a classificar tais mudanças, como as gerações conceituais da lavagem de dinheiro.

Por fim, finalizaremos o presente capítulo debatendo os aspectos administrativos das obrigações dispostas no art. 9º da Lei nº 9.613/98, dos agentes obrigados e o COAF, dando um foco especial para as atividades notariais e registrais que passaram a ser a entidade não financeira que mais contribui atualmente no combate à lavagem de capitais.

O último capítulo do presente trabalho, será voltado para a análise específica do provimento em estudo, começando pelas tentativas de regulamentação ocorridas a partir da publicação da Lei nº 12.683/2012, que incluiu entre os entes obrigados a colaborar na prevenção na lavagem de dinheiro, os serviços registrais, e a sua efetiva regulamentação, destacando o caminho percorrido, as dificuldades e as barreiras encontradas, até que finalmente, mais de sete anos após a previsão legal (2019), os serviços extrajudiciais começaram a enviar ao COAF, por intermédio da Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), as informações das operações suspeitas.

Destacaremos que após a edição da Lei nº 12.683/2012, diante da omissão de iniciativa por parte do(s) ente(s) competente(s), no sentido de regulamentar essa efetiva participação, no ano de 2016, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), protocolizou junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o Pedido de Providência (PP) nº 0006712-74.2016.2.00.000, que após a participação das entidades de classes, do Ministério Público Federal, das Corregedorias dos Tribunais de Justiça, e do próprio CNJ, com sugestões e melhorias do projeto inicial proposto pelo COAF, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, encampando proposta do MPF, adotou como meta para o ano de 2019, a responsabilidade de solucionar a lacuna, para tanto, a projeto inicial do COAF serviu de embasamento para a proposta da Ação nº 12/2019, que resultou na edição do Provimento nº 88/2019, pelo CNJ.

Nessa análise do Provimento nº 88/2019, optou-se propositadamente por começar pelos aspectos gerais/comuns, para uma melhor compreensão e entendimento do Provimento nº 88/2019. Neste item focaremos na análise dos principais ideários normatizados pelo provimento, aplicáveis tanto as atividades registrais quanto notariais, dos objetivos gerais, das políticas internas de prevenções, das obrigações para com a UIF, e dos procedimentos a serem

adotados pelos notários e registradores no ato de formalização de seus atos, da noção do que seja a figura do beneficiário final, dentre outras questões.

Também abordar-se-á a questão das chamadas regras de *compliance*, consistente dentre outras posturas no dever de identificação e devida diligência do cliente (art. 7º, I e II), dever de exame (art. 7º, III), dever de controle (art. 7º, IV, V, § 1º, III e art. 8º), dever de formação (art. 7º, § 1º I e II, 8º, § 2º III e IV), dever de colaboração (art. 8º, § 2º, I, dever de comunicação (arts. 7º, § 2º, I, 15, 20 a 28, 35 e 36), o dever de segredo, explanado de forma expressa no art. 18, o dever de conservação disposto no art. 37, dentre outras questões.

Após essa visão prosaica do Provimento nº 88/2019, será voltado o estudo para a análise das obrigações impostas de forma individualizada para cada atribuição notarial e registral, nos termos especificados no provimento, começando pelo protesto de títulos, passando para o registro de imóveis, títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas, e, por fim, finalizando com o tabelionato de notas. Nesta análise serão debatidos os principais questionamentos envolvendo as obrigações impostas e as dificuldades encontradas pelas entidades cartoriais para correto cumprimento das obrigações.

Dando sequência aos estudos do Provimento nº 88/2019, serão apresentados alguns dados reais da efetiva participação dos serviços notariais e registrais para com a Unidade de Inteligência Financeira no combate à lavagem de capitais, apresentando dados, tabelas, gráficos e estudos, no sentido de demonstrar o quão relevante e importante está sendo a colaboração dessas entidades, pois, por intermédio da colaboração prestadas por tais instituições, várias situações de lavagem dinheiro, poderão ser constatadas e/ou até mesmo evitadas, contribuindo assim, para aquilo que denominamos no segundo capítulo de “economia saudável”.

Por fim, a parte final será voltada para uma análise específica do registro imobiliário e a sua importância para o desenvolvimento da atividade econômica, especialmente para aquelas atividades que envolvam transações imobiliárias, na medida que todas as informações relevantes acerca de determinado imóvel, são materializadas na matrícula registral a cargo dos cartórios de registros de imóveis, instituições inicialmente criadas para servir de repositórios de garantias imobiliárias, mas, que, em razão de sua relevância, tornou-se, o principal instrumento publicizador de todas as informações imobiliárias existentes envolvendo um imóvel, sejam elas judiciais, públicas, administrativas e até mesmo particulares.

Buscar-se-á nesta parte final do trabalho demonstrar que a atividade notarial e registral é muito valiosa para a atividade econômica, pelo fato de tais atividades servirem de filtro das transações que lhes são submetidas, ao velar pela isonomia e legalidade nas relações contratuais, fomentando as relações econômicas cuja origem dos recursos sejam lícitas, probas,

honestas, despidas de relações com o tráfico ilícito de entorpecentes, de terrorismo, de corrupção etc., enfim, de toda e qual origem ilegal dos recursos econômicos. Assim agindo, auxiliam também no incremento de receitas para o poder público, na medida que em regra, somente as transações lícitas gerem tributos ao Estado, contribuindo assim para minimizar os riscos das negociações, sejam elas mobiliárias e imobiliárias, despertando por consequência, um nível maior de confiança social, reduzindo assim os custos das operações, contribuindo para que as relações econômicas brasileiras sejam motivadas por negociações “saudáveis”.

Terminado os objetivos almejados neste último capítulo, far-se-á uma explanação apodíctica acerca do tema abordado, apresentado as principais conclusões decorrentes do presente estudo, buscando assim, contribuir juntamente com outros colegas precursores, na formação de um material voltado para a área de registro público, área está, ainda pouco explorada.

Na presente pesquisa serão utilizadas obras especialmente bibliográficas, que nos auxiliará na definição de alguns conceitos, como por exemplo: a definição de atividades extrajudiciais, aqui incluindo a noção do que seja o serviço de registro de imóveis, de tabelionato, de registro civil das pessoas naturais, de registro civil das pessoas jurídicas, de títulos e documentos, de protesto etc; pontuar acerca da relação entre a atividade econômica e o sistema registral; esclarecer o que seja o crime de lavagem de dinheiro; por fim, demonstrar a todos os interessados que a atividade cartorial como um todo, é essencial na vida de todos os brasileiros, em especial no resguardo de um dos direitos essenciais do ser humano, qual seja, o direito de propriedade, e, este por sua vez, essencial para a atividade econômica.

Sem embargo da contribuição literária, também se utilizará livros, revistas, monografias, periódicos, coletâneas, artigos, sites etc, destacando-se ainda a experiência profissional de mais de oito anos na atividade registral, onde pude comprovar de forma efetiva a grande influência que esta atividade exerce na atividade econômica, na segurança das relações negociais, na facilitação das transações, na diminuição das distâncias (assimetrias) entre as partes, enfim, na aproximação entre os usuários dos serviços e os bens objetos de propriedade.

No desenvolvimento da presente dissertação empregar-se-á principalmente o método dedutivo, onde após as leituras com a materialização das respectivas conclusões buscaremos estabelecer conceitos, premissas, onde procuraremos demonstrar a importância dos serviços extrajudiciais para o fomento do sistema econômico como um todo, seja aproximando as pessoas, seja orientando-as na condução das atividades negociais, seja possibilitando ao público em geral ter acesso às informações imobiliárias.

Baseando em levantamentos bibliográficos, documentais, e demais congêneres, operando-se da pesquisa qualitativa, buscar-se-á, demonstrar a ligação direta entre a relação dos serviços extrajudiciais, os usuários desses serviços, e o incremento da atividade econômica. Também será usada a pesquisa quantitativa, mediante coleta de dados, onde demonstrar-se-á em números a relevância das contribuições dos cartórios juntos ao órgão central de combate de lavagem de capitais (Coaf), esclarecendo a importância de tais informações para o combate de crimes dessa natureza.

Explicita por fim, que o estudo em tela será elaborado em forma de indagações onde, buscar-se-á, através das pesquisas trazer as respostas aos questionamentos apresentados.

1 - A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA JURÍDICA ECONÔMICA

No presente capítulo buscaremos demonstrar a colaboração que a atividade notarial e registral exerce para segurança jurídica da atividade econômica, destacando a grande relevância que tais instituições possuem no tráfico das transações imobiliárias, na medida que garante a confiança legal necessária ao crescimento econômico, minimizando as assimetrias, aumentando a estabilidade negocial e a diminuição de litígios.

Como não poderia deixar de ser, iniciaremos os estudos esclarecendo o que seja a atividade registral e notarial, buscando trazer algumas características de cada atividade, suas origens, as razões sociais e jurídicas que levaram a criação de tais institutos no âmbito mundial e especialmente em território brasileiro, destacando a evolução finalística do instituto no trato das demandas envolvendo as questões probatórias documentais, especialmente a imobiliária.

Após análise da evolução dos institutos no âmbito nacional, dedicar-se-á a tratar dos pontos mais atuais que envolvem a atividade extrajudicial como um todo, destacando as últimas alterações legislativas, a criação de uma Central Nacional de Registro de Imóveis (Registro de Imóveis do Brasil), gerida pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), tudo, com o propósito principal de diminuir a chamada “burocracia”, que tanto interfere no crescimento da atividade econômica.

Dentre as várias contribuições que o sistema notarial e registral perpetua em favor da atividade econômica, a principal, sem sobra de dúvida é a segurança jurídica, onde dedicaremos uma parte especial deste capítulo, pois, muito mais do que um elemento incentivador da atividade econômica, a segurança jurídica, proporcionada pela atividade notarial e registral, atua como preventiva de litígios, diminuindo por consequências, os custos das transações imobiliárias.

Começaremos o estudo da atividade notarial e registral fazendo inicialmente uma intelecção etimológica dos termos em destaques para uma melhor compreensão. Para tanto, vamo-nos ater momentaneamente à expressão “atividade”, que segundo o dicionário Online¹, derivada do latim "*activitas, atis*", trata-se de uma locução adverbial de quem está em ação, em serviço, ou seja, trata-se de um, “agir, movimentar, realizar alguma coisa”. Desta simples definição conclui-se que o termo em voga se refere ao ato de fazer algo, de concretizar alguma coisa, ou seja, de realizar alguma conduta por uma determinada pessoa. Pertinente à expressão

¹ ATIVIDADE. In: DICIONÁRIO online de português. Dicio. [S.l]. 2009-2022. Disponível em:<<https://www.dicio.com.br/atividade/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

“notarial”, o mesmo dicionário², no contexto em evidência, destaca que se trata de um adjetivo “relativo a notário, ao notariado”, derivando do latim *notārius*. Por fim, o mesmo instrumento³, destaca que a palavra registral, tem origem do latim *regestum*, tratando-se de um adjetivo de “registrar, de anotar, mencionar e assinalar, permanentemente um fenômeno, circunstância, acontecimento” etc.

Diante das definições acima destacas, pode-se concluir que a atividade notarial e registral, caracteriza-se por ser uma atribuição realizada por um profissional denominado notário e/ou registrador, que possui a finalidade de anotar, de materializar em documentos as vontades das partes, bem como, de arquivar, guardar permanentemente tais documentos, e por consequência os fatos neles especificados.

Atualmente a atividade de notário e registrador está prevista na constituição federal, em seu art. 236, onde destaca que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”⁴.

Luíz Guilherme Loureiro, levando em consideração os enunciados expressos nos artigos 1º e 3º da Lei nº 8.934/94, conclui que as atribuições de notário e registrador são exercidas por profissionais do direito, em razão da delegação de um serviço público a um particular pelo estado, que a partir de então, passa a ser dotado de fé pública nos atos praticados no exercício de tal encargo, velando pela segurança, validade, eficácia e publicidade dos atos e negócios jurídicos⁵.

Fazendo uma interpretação dos enunciados constantes dos parágrafos acima, conclui-se que a atividade de notário e registrador é resultado de uma delegação de um serviço que em tese deveria ser exercido pelo poder público, que no caso brasileiro, por opção constitucional do legislador, atribuiu tal exercício a um particular. Neste sentido são as palavras de Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra⁶, onde conclui que “pela análise dos referidos textos, as atividades notariais e registrais são públicas por excelência, sendo exercidas, contudo, em caráter privado, por particulares investidos na função pública por delegação”.

² NOTARIAL. In: DICIONÁRIO online de português. Dicio. [S.l.]. 2009-2022. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/atividade/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³ REGISTRAL. In: DICIONÁRIO online de português. Dicio. [S.l.]. 2009-2022. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/atividade/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁵ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros públicos - teoria e prática. 8.ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

⁶ SERRA, Márcio Guerra. SERRA, Monete Hipólito. Crhistiano Cassetari (Coord.). Registro de imóveis I - parte geral. São Paulo: Saraiva, 2013.

Observa-se, portanto, a existência de dois profissionais, qual seja, o notário e o registrador que segundo Loureiro, tratam-se de agentes públicos, especializados na área de direito privado, encarregados pela segurança preventiva dos atos e negócios jurídicos. Assim sendo, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado a atribuição de velar pela segurança, validade, eficácia e publicidade dos atos e negócios jurídicos⁷.

No Brasil, a atividade de notário e de oficial de registro, conforme destacado alhures, tem previsão constitucional e o ingresso na carreira se dará por intermédio de concurso público, conforme especificado pelo § 2º do art. 236 da Constituição Federal⁸. Visando regulamentar o exercício de tais atividades, o governo brasileiro editou a lei nº 8.935/94, que veio normatizar o exercício de tais atribuições, explicitando dentre outras questões, a forma como será provido os cargos de tabelião e oficial de registro.

Assim sendo, os arts. 14 a 19⁹, da lei em destaque, veio normatizar o procedimento para o preenchimento das vagas existentes, destacando que a delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos: I - habilitação em concurso público de provas e títulos; II - nacionalidade brasileira; III - capacidade civil; VI - quitação com as obrigações eleitorais e militares; V - diploma de bacharel em direito; VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão. O órgão responsável pela organização do concurso será o poder judiciário, sendo que as vagas serão preenchidas alternadamente, duas terças partes por concurso público de provas e títulos e uma terça parte por meio de remoção, mediante concurso de títulos.

Diferentemente dos demais concursos públicos existentes, o chamado concurso de cartório, apresenta algumas peculiaridades que o distingue das demais formas de concursos públicos. Dentre essas especificidades, três se destacam!

A primeira, conforme se nota das observações constantes do parágrafo anterior, se refere ao fato de que dentre as vagas existentes, dois terços delas serão endereçadas para serem providas por ingresso e um terço para serem preenchidas por remoção.

Mas qual seria a diferença entre uma modalidade e outra? A diferença está no fato de que as vagas endereçadas ao ingresso poderão ser providas por toda e qualquer pessoa que preencher os requisitos legais acima destacados. Já aquelas dedicadas ao concurso por remoção,

⁷ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros públicos - teoria e prática. 8.ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁹ BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

somente poderão serem providas por membros de carreira, ou seja, somente quem já ocupa a atribuição de tabelião e/ou oficial de registro poderá ocupar uma vaga dedicada a essa categoria, logicamente depois de devidamente aprovado em concurso público. Além de poder ser ocupada somente por quem já seja um tabelião e/ou registrador, as leis dos estados brasileiros, restringem ainda mais a sua forma de ingresso, já que, somente possibilita no âmbito de seus territórios a participação desses profissionais, desde que já sejam concursados nos respectivos Estados a mais de dois anos até a data da inscrição¹⁰.

Fazendo uma análise literal do art. 17 da lei em comento, pode-se concluir que pertinente ao concurso de remoção somente se fará concurso de títulos, entretanto esse não é o entendimento correto, pois conforme Loureiro¹¹ destaca:

com efeito, o Capítulo I, do Título II, da lei supracitada, trata do “ingresso” na atividade notarial e de registro, e o art. 37, II, da Constituição é claro ao dispor que investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos. Não existe em nossa Lei Maior a modalidade de “Concurso de títulos” e tampouco a possibilidade de provimento de cargo, emprego ou função pública por meio derivado. Pelo mesmo motivo – impossibilidade de provimento derivado de função pública – é ilícita a permuta de serventias.

A segunda especificidade refere-se ao fato de se possibilitar a participação de pessoas que não são bacharéis em direito, e tal exceção, está prevista no § 2º do art. 15 da lei nº 8.935/94¹², que a possibilita concorrer a tais vagas candidatos sem um curso superior em direito, desde que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro.

Por fim, a terceira particularidade, volta-se para o fato de que se trata de um serviço público que é delegado a um terceiro, particular, por intermédio não de um contrato e/ou ato administrativo, mas sim, através de um concurso público de provas e títulos. Essa singularidade, é exclusiva da atribuição notarial e registral, o que demonstra a especificidade e relevância de tal atividade.

¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 81, de 09 de junho de 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, Edição nº 112/2009, de 16/06/2009, p.2-5. Brasília, 16 jun. 2009. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

¹¹ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros públicos - teoria e prática. 8.ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

¹² BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

No Brasil, a atual legislação que regula os registros públicos é a lei federal nº 6.015/73¹³, e o § 1º, do art. 1º da lei em comento, destaca quais são as espécies, ou melhor, as modalidades de atribuições registrais existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Levando em consideração os seus enunciados, nota-se que são atribuições extrajudiciais previstas na lei em comento as seguintes atividades: registro civil de pessoas naturais; registro civil de pessoas jurídicas; registro de títulos e documentos; e, por fim, do registro de imóveis. De forma imprópria, o parágrafo segundo do mesmo artigo especifica que os demais registros serão regidos por leis próprias.

Levando em consideração a vontade do legislador, foi editada a lei nº 8.935/94, conhecida como lei dos cartórios, que veio regulamentar o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Assim fazendo, o art. 5º destacou que os titulares de serviços notariais e de registro são os tabeliães de notas, tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, tabeliães de protesto de títulos, oficiais de registro de imóveis, oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas, oficiais de registro de distribuição. Nota-se que além das atribuições já prevista pela lei nº 6.015/73, fora incluída de forma expressa a atribuição de tabelião notas, de protesto e de oficiais de registro de distribuição.

Sem embargo da lei dos cartórios prever todas as atribuições extrajudiciais, fora editada a lei federal 9.492/97¹⁴, que veio definir a competência e regulamentar os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida.

1.1 - CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS ACERCA DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

Falar sobre aspectos históricos da atividade notarial e registral é falar da própria história da humanidade. Mesmo antes da escrita já existiam retratos da vida cotidiana, da cultura, das crenças religiosas, enfim, aquilo que era considerado importante, de alguma forma já era materializada em desenhos, figuras, em representações gráficas, em costumes etc.

¹³ BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

¹⁴ BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm>. Acesso em: 06 mar. 2022.

Desde a fase pré-histórica, conhecida como a fase dos documentos não-escritos, estudiosos, arqueólogos, e outros cientistas já haviam descoberto registros nas paredes das cavernas, nos templos antigos, nos tabernáculos, pinturas que representavam a vida real, a religiosidade, a cultura, onde os homens, através de desenhos, expressavam os seus sentimentos, suas vontades, e seus desejos.

Em artigo interessante sobre o aspecto histórico do registro imobiliário, Claudio Joel Brito Lóssio e Francisco Isack Alves Sampa¹⁵, frisam

[...] que desde os primórdios, a humanidade esteve em constante evolução nas formas de se organizar ao longo do tempo. As primeiras sociedades humanas organizadas eram nômades e sobreviviam essencialmente da coleta de frutos e da caça, sendo que, nesse momento inicial, a terra não simbolizava necessariamente propriedade, mas apenas um meio viabilizador da subsistência. Contudo, a necessidade crescente dessas sociedades nômades de produzir para sobreviver, à medida que esses grupos foram aumentando em número, aliado ao início do desenvolvimento e domínio das técnicas de agricultura e pecuária, levaram o homem a apropriar-se da terra, instituindo em um primeiro momento a propriedade comum primitiva, e em um segundo momento, a propriedade privada e individual, com o passar do tempo.

Diante da ausência da escrita, nesta fase inicial, para estabelecer os limites territoriais, tais civilizações utilizavam-se em regra como referência, os marcos naturais como rios, montanhas, depressões e outros aspectos naturais. Embora tais elementos tratassem-se de mera demarcação territorial, todavia, não deixavam de ser uma forma rudimentar de dar publicidade à propriedade perante terceiros, sem necessariamente identificar o titular, ou outorga-lhe por si só, uma proteção jurídica. Deve-se ter em mente que neste contexto histórico, as cidades eram em grande maioria carentes de habitantes, pois, possuía um número reduzido de pessoas.

As primeiras sociedades tidas como civilizadas foram os mesopotâmicos, egípcios, fenícios, cretenses, hebreus e outros, os quais utilizavam-se da escrita para registrar sua história e atos jurídicos, sejam em placas de argilas, papiros, pergaminhos ou nas paredes dos palácios reais.

Fazendo uma reflexão histórica acerca da evolução da escrita, o historiador Jefferson Evandro Machado Ramos, relata que a escrita foi criada na antiga Mesopotâmia onde os sumérios desenvolveram a escrita cuneiforme usavam placas de barro, onde cunhavam a escrita. Os egípcios antigos também desenvolveram a escrita quase na mesma época que os sumérios, onde existiam duas formas de escrita no Antigo Egito: a demótica (mais simplificada) e a

¹⁵LÓSSIO, Claudio Joel Brito. SAMPAIO, Francisco Isack Alves. Uma breve abordagem histórica do instituto do registro imobiliário. Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina. Santa Catarina, Ano XI Nº 23, jul. a dez. / 2021.

hieroglífica (mais complexa e formada por desenhos e símbolos). Na Roma Antiga, no alfabeto romano havia somente letras maiúsculas. Contudo, na época em que estas começaram a ser escritas nos pergaminhos, com auxílio de hastes de bambu ou penas de patos e outras aves, ocorreu uma modificação em sua forma original e, posteriormente, criou-se um novo estilo de escrita denominado uncial (caracterizada por letras grandes e arredondadas). O novo estilo resistiu até o século VIII e foi utilizado na escritura de Bíblias lindamente escritas¹⁶.

Também fazendo uma análise histórica acerca da evolução da atividade notarial e registral Juliana Follmer, destaca que os hebreus possuíam os escribas do rei, da lei, do Estado e do povo, na Grécia havia a figura do *mnemon*, que se caracterizava por ser um técnico da memorização, encarregado de formalizar e registrar os tratados, os atos públicos - e os contratos privados¹⁷.

Ivan Jacopetti do Lago esclarece que no Egito antigo, iniciou-se um sistema de controle de tributação sobre as terras privadas, exigindo uma organizada administração, o que levou os egípcios, desde o Antigo Império (2663 a.C.-2160 a.C.) a proceder com a criação de arquivos públicos, para conservar, dentre outros documentos, os títulos de propriedades, testamentos e Decretos Reais. Pertinente a estes últimos, o autor em destaque, defende ser tais inscritos uma forma embrionária do aparecimento do princípio da publicidade¹⁸.

Nota-se dessa breve análise histórica que em regra a propriedade pertenciam predominantemente ao rei, ao faraó ou até mesmo à igreja, como é o caso específico da civilização babilônica, no entanto, despontou com o decurso do tempo o domínio privado da terra, que por consequência natural, também fez nascer as transações imobiliárias, e com elas, a necessidade da perpetuação imparcial destas, através de documentos escritos.

A expressão tabelião tem origem do latim *tabelliones*, e, ainda hoje causa muita confusão, inclusive entre os próprios estudiosos da área. É muito comum vermos em textos, artigos e até mesmo em livros, a informação de que palavra tabelião está ligada ao termo tabulário (*tabulariuns*), entretanto, tal conclusão está equivocada.

¹⁶ RAMOS, Jefferson Evandro Machado. História e origem da escrita. Sua pesquisa.com. Disponível em:<<https://www.suapesquisa.com/artesliteratura/historiadaescrita.htm>>. Acesso em: 12 mar 2022.

¹⁷ FOLLMER, Juliana. A atividade notarial e registral como delegação do poder público. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2004;000712577>> p. 28. Acesso em 15 mar. 2022.

¹⁸ LAGO, Ivan Jacopetti do. História do Registro de Imóveis. E-book. Disponível em:<<https://proview.thomsonreuters.com/title.html>>. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Acesso em 17 mar. 2022.

O Oficial de Registro Sergio Jacomino¹⁹ citando o historiador espanhol José Bono, ao fazer uma reflexão acerca da questão em tela, o que o levou a publicar um artigo abordando tal tema, informa que a expressão tabelião não decorre de *tabulariuns*, mas sim, de *tabeliones*. Neste sentido ele destaca que

[...] a confusão entre tabeliões e tabulários (*tabelliones* e *tabulari*), segundo Álvaro D’Ors, “corresponde à tendência de equiparar o documento privado notarial ao documento público. A *fides publica* era propriamente a dos funcionários com *ius actorum conficiendorum* que levavam os registros (*acta*, *gesta*, em grego *hypomnemata*) em que tais documentos se insinuavam. Ante deles se fazem os *instrumenta publica* em sentido estrito”. A atividade do *tabellio* era jurídica, já que participava do corpo de juristas pós-clássicos. Assumia a condição de assessor em direito. Já a atividade do *tabularius*, diversamente, se enfeixava entre as atribuições de um funcionário²⁰.

Até este momento, cumpre pontuar que as características do notário ainda não se comparavam com as que hoje temos conhecimento. Restavam muito precárias as linhas de definição do profissional encarregado de redigir e conservar os contratos, ou seja, não havia, por parte do Estado, uma regulação acerca do tema. Mudanças significativas e a verdadeira revolução para o advento de um sistema registral e notarial complexo se deram com a elevação do Império Romano.

Considerado um dos impérios fortes da antiguidade, o império romano foi um dos mais vastos e conhecidos na história, especialmente por suas grandes vitórias. As conquistas ultrapassaram fronteiras entre inúmeros povos, que, sob seu comando, possuíam outras culturas e condições. As constantes campanhas militares caracterizaram a necessidade de desenvolver a relação entre os conquistados. Tal situação impôs que Roma se preocupasse em integrar com os povos conquistados, documentar as conquistas e os negócios que se efetivavam e permitir a circulação controlada de pessoas e documentos.

¹⁹ JACOMINO, Sergio. Uma longa história de confusões!. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em: <<https://www.trib.org.br/obras/uma-longa-historia-de-confusoes>>. Acesso em: 14 mar 2022.

²⁰ O autor em evidência, ainda fazendo referência à José Bono esclarece que na obra *Historia del derecho notarial español. La edad media*. Madri: Junta de Decanos de los Colégios Notariales de España. 1979, p. 46) que, em Roma, desde a época imperial (século III) se desenvolve um tipo de escriba profissional dedicado à escrituração dos negócios jurídicos dos particulares. Eram profissionais da escrita que se incumbiam da lavratura de instrumentos contratuais, bem assim de testamentos e declarações testificais para os tribunais. Importante destacar que não tinham a consideração de funcionários públicos e, por conseguinte, não gozavam do *ius actorum conficiendorum*, nem podiam imprimir aos atos a *fides pública*. Sobre o antecessor do atual notário, deixemos Pondé concluir: “A especial condição de atuar nos negócios privados, de exercitar uma intervenção claramente particular, completada por sua aptidão redatora; o conhecimento do direito que lhes permitia atuar à maneira de um assessor jurídico e a possibilidade de procurasse a eficaz conservação dos documentos, fazem que seja o tabelião quem, com mais legítimos direitos, se possa considerar um autêntico antecessor do notariado do tipo latino”. (Op. cit p. 35).

Em razão de tais necessidades, desenvolveu-se a ciência registral e, principalmente, notarial, fazendo com que Roma conhecesse profissionais com características muito próximas ao do atual tabelião, onde as atividades desenvolvidas por tais profissionais, já apresentavam naquela oportunidade características próprias de um serviço público.

Diante do arcabouço histórico acima pontuado, pode-se perceber características hoje utilizadas pelos sistemas notariais, o que evidencia o legado deixado pelos povos antigos e demonstra que a evolução não se deu rapidamente, mas sim de forma gradual, conforme as necessidades adquiridas pela sociedade, em face do aumento das relações interpessoais, bem como do aumento de sua complexidade.

Fazendo uma intelecção das atribuições exercidas nesta época por tais profissionais, chega-se à conclusão de que os mesmos além de confeccionar os documentos que lhe eram solicitados, também, seriam responsáveis por guardá-los, ou seja, lhes caberiam a responsabilidade de arquivá-los em documentos duradouros, assemelhando às atribuições atualmente exercidas pelos oficiais de registros, responsáveis pela materialização em livros próprios de uma grande diversidade de atos, nas mais diferentes áreas, seja no registro civil, no registro de imóveis, títulos e documentos etc.

Diante do que foi pontuado acima, conclui-se que a escrita teve origem em razão das necessidades de certas civilizações, seja no aspecto documental, organizacional, financeiro, e/ou comercial, e, em regra, somente as classes mais privilegiadas tinham acesso às pessoas com tais conhecimentos, como os reis, rainhas, faraós etc. Viu-se também que o termo tabelião possui origem do latim e, estava voltado inicialmente para as atividades particulares, contudo, com o passar dos anos, diante da relevância e da segurança dos serviços prestados por tais profissionais, passou a ter natureza pública.

Discorrendo acerca do surgimento da atividade notarial, Leonardo Brandelli²¹, assim se manifesta:

[....] é, sim, uma criação social, nascida no seio da sociedade, a fim de atender às necessidades desta diante do andar do desenvolvimento voluntário das normas jurídicas. O embrião da atividade notarial, ou seja, o embrião do tabelião, nasceu do clamor social, para que, num mundo massivamente iletrado, houvesse um agente confiável que pudesse instrumentalizar, redigir o que fosse manifestado pelas partes contratantes, a fim de perpetuar o negócio jurídico, tornando menos penosa a sua prova, uma vez que as palavras voam ao vento.

Levando em consideração essa íntima relação entre o surgimento em si das sociedades e do próprio direito, e, da necessidade de existir a figura de um profissional cujo papel fosse

²¹ BRANDELLI, Leonardo. Teoria Geral do Direito Notarial. São Paulo: Saraiva, p. 36, 2011.

formalizar a vontade das partes, documentando-as em documentos seguros, é que começaremos a devagar pelo sistema notarial e registral brasileiro.

Pelo fato do Brasil ser considerado um país novo no contexto mundial, a atividade notarial e registral, à época do seu descobrimento, já apresentava uma certa maturidade, levando em consideração a origem histórica desse instituto, de forma que algumas características atuais, já existiam quando do descobrimento da chamada terra dos índios, atualmente Brasil.

A grande maioria dos doutrinadores, para não falar a quase totalidade daqueles que estudam a evolução histórica do sistema registral e notarial brasileiro, são incisivos em afirmar que tais atividades, em especial a de tabelião, se iniciou com a chegada dos portugueses à nova terra, onde o rei de Portugal havia incumbido determinada pessoa que documentasse em papel e/ou em outro instrumento pertinente, as novidades encontradas no país recém descoberto.

Diante do declínio comercial, Portugal e Espanha, primando pela necessidade de novos mercados, celebrou no ano de 1494, o que a história conhece como “Tratado de Tordesilhas”, de forma que as demais nações soubessem do acordo político firmado entre Portugal e Espanha sobre as novas terras descobertas e as que viessem a descobrir.

Em razão de tal acordo, em um momento posterior o rei português encarregou a pessoa de Pedro Álvares Cabral, de iniciar as buscas por novas terras, e nos termos do referido tratado, tomar posse delas em nome do rei lusitano. Nessa aventura era necessário a presença de uma pessoa que relatasse as ocorrências do percurso, e, tal atribuição coube à Pero Vaz de Caminha, o escrivão, a quem era responsável pela materialização diária de todos os registros de fatos ocorridos dentro ou fora das caravelas.

O propósito de tais anotações tinha por finalidade manter a coroa portuguesa informada acerca das descobertas, das riquezas, enfim, manter o rei de Portugal atualizado dos acontecimentos. Esse relato de Pero Vaz de Caminha, por ser o primeiro documento sobre as terras brasileiras, é tido por muitos como sendo a “Certidão de Nascimento do Brasil”.

Maria Cristina Costa Salles²² em artigo publicado no ano de 1974, salienta que o papel do tabelião como responsável por eternizar os grandes acontecimentos históricos, “afirma que foram três os marcos das conquistas europeias: a espada do conquistador, a cruz da religião e a pena do Tabelião”.

²² SALLES, Maria Cristina Costa. As Origens do Notariado na América. Revista Notarial Brasileira, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 8, jan./abr. 1974.

Comentando acerca do aspecto histórico da responsabilidade civil dos notários e registradores, Marli Aparecida da Silva Siqueira e Bruno Luiz Weiler Siqueira²³, ao traçar um estudo acerca das expedições enviadas pelo rei de Portugal ao novo mundo, esclarece que uma dessas novas expedições foi a liderada por Martim Afonso de Souza, comandante designado para colonizar o novo mundo, bem como, seria o responsável para administrar de forma geral as quinze grandes partes em que fora dividida a nova terra (Capitanias Hereditárias). Para fazer jus a tal benefício, concedidos geralmente às pessoas muito próximas da coroa, eram expedida a chamada Carta de Doação conferindo ao donatário a posse hereditária da terra e a Carta Foral estabelecendo os direitos e deveres dos donatários em relação à exploração da terra.

Levando em consideração a forma como até este momento eram tratadas as questões fundiárias na nova colônia, verifica-se que toda a documentação imobiliária estava vinculada aos posseiros e ao rei português, por meio de seus funcionários(públicos) designados especificamente para tais funções na colônia.

Nessas primeiras comunidades existiam representantes do rei, seja na área executiva, legislativa, judiciária ou na religiosa, e, antes de os bandeirantes saírem pelos sertões, convocava-se o tabelião da localidade para que cada membro da bandeira deixasse registrado seus bens e posses e os herdeiros designados, pois, na hipótese de alguém não retornar, o ato jurídico já fora lavrado oficialmente.

Em 18 de setembro de 1850, com a edição da Lei nº 601, buscou-se regulamentar as terras brasileiras, criando a categoria de devolutas às terras públicas e não comprometidas no domínio privado. Por intermédio da lei em tela as terras com títulos legítimos; por concessão de sesmarias não caídas em comisso; por concessão de sesmarias em comisso revalidado por lei e as posses legitimadas seriam reguladas, juntamente com suas benfeitorias, como propriedade dos posseiros ou detentores.

O Brasil até a proclamação de sua independência, em 1822, era regido pelas chamadas Ordenações, sobretudo das Filipinas, que se mantiveram vigentes em terras pátrias mesmo após a independência. As Ordenações Filipinas foram revogadas pelo Código Civil de 1916, cujo texto, entretanto, limitou-se a singelas mudanças no âmbito testamentário, não inovando por adensamento normativo necessitado à época.

²³ SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil e criminal. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 37 n. 148, p.21-48 out./dez. 2000.

Pinto Ferreira ao comentar o art. 236 da CRFB²⁴, expõe claramente três fases bem segmentadas da atividade extrajudicial ao longo dos pouco mais de 500 anos de existência do país. Assim afirmando o autor em tela destaca que

[...] numa etapa embrionária, o tabelião era visto como proprietário da notaria, embora aos poucos essa concepção dominial se tenha esvaído, permanecendo, por outro lado, a hereditariedade do cargo, originariamente provido por doação advinda do Estado e com caráter vitalício, passível de perda somente por decisão judicial transitada em julgado. Na segunda fase, em 11 de outubro de 1827²⁵ é editada lei que, em seu art. 1º, dispunha que nenhum ofício da Justiça ou da Fazenda, independentemente de sua denominação, seria conferido a título de propriedade. No entanto, garantia-se no art. 2º a vitaliciedade e nos arts. 3º e 4º a prerrogativa para indicação de sucessor. A terceira fase é aquela inaugurada pela Constituição de 1946, que constitucionaliza o caráter vitalício das serventias extrajudiciais em seu art. 187, o que evidentemente faz presumir a relevância atribuída pelo constituinte aos agentes públicos em questão.

Levando em consideração as ponderações explicitadas por Pinto Ferreira acima destacadas, pode-se dizer que até a década de 1940, o sistema registral e notarial brasileiro estava inserido na chamada segunda fase da maturação.

Fazendo uma análise pretérita da atual lei de registro público, Lei nº 6.015/73, nota-se que a mesma fora publicada na vigência do Código Civil de 1916, e este, por sua vez, fora editado vinte e cinco anos após a edição da primeira constituição republicana. A maioria dos estudiosos da parte histórica dos registros públicos, nem chegam a comentar acerca da normatização ocorrida entre a constituição de 1891 e a década de 1960.

Durante esse período não se pode afirmar que não havia nenhuma normatização acerca dos registros públicos, pois, o código civil de 1916²⁶ (arts. 10, 12, 673, 690, 793, 832, 856), tratou de forma genérica acerca da questão. Em 7 (sete) de fevereiro de 1924, fora editado o Decreto nº 4.827/24²⁷, que teve o propósito de reorganizar os registros públicos estabelecidos

²⁴ FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira, p. 467, São Paulo: Saraiva, 1995.

²⁵ Observe-se, quanto à data, que Pinto Ferreira (Comentários à Constituição..., Op. cit., p. 468) se equivoca ao indicar o ano de 1820. Consoante o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o diploma em questão é a Lei de 11 de outubro de 1827. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38383-11-outubro-1827-566662-publicacaooriginal-90206-pl.html>. Acesso em: 23 mar. 2022. Também indicando as transições de forma parecida com a aduzida pelo supracitado constitucionalista: COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. Notariado - 1. In: FRANÇA, R. Limongi (Coord.) Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977, v. 55, p. 2-3.

²⁶ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm> Acesso em: 24 mar. 2022.

²⁷ BRASIL. Decreto nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924. Reorganiza os registros publicos instituidos pelo Codigo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4827-1924.htm> Acesso em: 24 mar. 2022.

pelo Código Civil. Pelo Decreto nº 4.857²⁸, datado de 09 de novembro de 1939, buscou efetivar uma normatização acerca da execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. O Decreto em questão rapidamente alterado pelo Decreto nº 5.318²⁹, de 29 de fevereiro de 1940.

O ano de 1964 (ditadura militar), representou um novo marco fundamental (fase democrática) para os cartórios do foro judicial e extrajudicial, pois, contrariamente ao momento político, alguns entendem ter acontecido a democratização das serventias, não mais sendo providas por cabos políticos, apadrinhados ou herdeiros. A Emenda Constitucional (EC) nº 07/77 acrescentou o § 1º ao art. 206 da EC nº 1/69, de modo a oficializar as serventias do foro judicial, salvo o direito adquirido dos então titulares vitalícios.

Ademais, no tocante às extrajudiciais, estabeleceu-se, com a EC nº 22/82, conforme disposto nos arts. 206 e 207 da CF/69, as serventias extrajudiciais seriam providas pela legislação estadual, obedecida a classificação do concurso de provas, além disso, permaneceria a oficialização do foro judicial³⁰.

Um marco bastante importante para a atividade de registro público se deu com a edição da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, que entraria em vigor somente três anos após. A Lei em questão, veio normatizar a atividade de registro público de uma forma geral, reunindo em um único instrumento normativo de forma mais organizada, todas as especialidades registraes, quais sejam, o registro civil das pessoas naturais, o registro civil das pessoas jurídicas, o registro de títulos e documentos e por fim, o registro de imóveis.

Como todo novo instrumento normativo a edição da lei nº 6.015/73, não fugiu à regra, já que, também fora objeto de várias críticas. Neste sentido foram as palavras de Décio Antônio Erpen, desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que assim analisa a lei em questão³¹:

[...] as coisas mudaram, todavia, na substância, para melhor. No campo do tecnicismo legislativo, para pior. Assim se diz por que se mesclaram no mesmo diploma legal (Lei 6.015/73) normas de conteúdo substantivo com as de hierarquia adjetiva, e até regulamento. Observa-se quando se dispõe sobre o bem de família (art. 260, segunda

²⁸ BRASIL. Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1929. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm> Acesso em: 24 mar. 2022.

²⁹ BRASIL. Decreto nº 5.318, de 29 de fevereiro de 1940. Faz alterações de redação no Decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d5318.htm> Acesso em: 24 mar. 2022.

³⁰ SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil e criminal. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 37. n. 148. p. 27, out./dez. 2000.

³¹ ERPEN, Décio Antônio. Registros públicos. Ricardo Dip, Sérgio Jacomino (Orgs.). 2. ed. São Paulo p.97: Revista dos Tribunais, 2013. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 1).

parte), cuidando-se de preceito de ordem material. O art. 240, ao proclamar que o registro da penhora faz prova contra a fraude de qualquer transação posterior, tem o mesmo conteúdo. Igual força possui o contido no art. 215, ao dispor serem nulos os registros efetuados após a sentença de abertura da falência. E assim por diante.

Em razão das grandes alterações ocorridas, pode-se afirmar com uma certa segurança de certeza de que a quarta fase da atividade extrajudicial ocorreu com o advento da CF de 5 de outubro de 1988, que atribui às serventias extrajudiciais a denominação de serviços notariais e de registro (*nomem iuris*), onde tais atividades serão delegadas pelo poder público em caráter privado ao particular, sob a fiscalização e controle do Estado, cujo ingresso na atividade dependerá de concurso público de provas e títulos. A Constituição também previu que lei a ser editada regulará tais atividades, disciplinando a responsabilidade civil e criminal dos agentes delegados, bem como, também, a lei federal estabelecerá normas gerais para fixação dos emolumentos dos serviços notariais e de registros (CF/88, art. 236).

Consectário dessa previsão constitucional, em 18 de novembro de 1994, fora publicada a Lei nº 8.935, conhecida como lei dos cartórios, cujo objetivo fora regulamentar o art. 236 da CF/88.

Três anos mais tarde fora editada a Lei nº 9.492, datada de 10/09/1997, objetivando regulamentar as competências dos serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dando outras providências.

Mais recentemente fora editada pelo governo federal a Medida Provisória nº 1.085³² de 27 de dezembro de 2021, convertida na Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, de que veio trazer uma transformação para sistema registral brasileiro, na medida que instituiu o chamado Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP, cujo propósito legal fora modernizar o registro de imóveis, diminuindo as distâncias, aproximando as partes, enfim, facilitando a comunicação entre todas as serventias registrais do Brasil, os órgãos públicos, e os usuários, que, por intermédio de uma plataforma nacional, gerida pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), que possibilitara de forma instantânea os usuários ter acesso a vários serviços como solicitação de certidão, matrículas *on-line*, pesquisa de bens etc.

1.2 – ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL NA ATUALIDADE

A atividade notarial e principalmente a registral está passando nos últimos anos por uma

³² BRASIL. Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos - SERP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1085.htm> Acesso em: 24 mar. 2022.

verdadeira transformação, especialmente quanto à modernização dos procedimentos cartoriais no trato da prestação dos serviços de sua competência, buscando aproximar os usuários do serviço, os órgãos públicos, as instituições bancárias e as próprias serventias extrajudiciais como um todo, por intermédio de plataformas digitais, cujo propósito inicial é diminuir as distâncias, acabar com a chamada “burocracia”, contribuindo para o desenvolvimento do Brasil, aumentando a competitividade no mercado internacional, com reflexos no “Risco” e no “Custo Brasil”.

Como todo instrumento normativo, a Lei nº 6.015/73, também não fugiu à regra, pois, desde a sua edição, conforme outrora informamos, já houve críticas quanto ao seu conteúdo, em especial por alguns daqueles que participaram diretamente dos debates pretéritos que levou a edição da lei em questão, dentre eles se destacando Afrânio de Carvalho³³, que chegou a afirmar que “embora em cada caso a crítica fosse justificada e acompanhada de proposta para sua solução, não esperava evidentemente que esta viesse com presteza, tamanha é a força de sobrevivência do erro quanto assume caráter legal”.

Apesar de ser um marco histórico de modernização do sistema registral brasileiro, a Lei 6.015/73, que substituiu o sistema de “transcrição” pelo novo modelo de “inscrição”, não se livrou das críticas, que segundo o referido autor, em artigo intitulado de “Registro de Imóveis e seu Aperfeiçoamento”, deixava claro que a mudança de paradigma poderia ter sido melhor aproveitada.

Exemplo prático dessa visão moderna que poderia ter alçado o registro de imóvel naquela oportunidade, levou Carvalho, no ano de 1986, a defender a necessidade de constar na matrícula do imóvel, além do memorial descritivo da área, a sua planta, anuído pelos confrontantes, pois, nas suas palavras³⁴,

[...] tamanho é o benefício resultante da estampa gráfica da planta para o deslinde de dúvidas, que sugere por si só a sua adoção obrigatória em cartórios de grande movimento, tanto para o referido fim como par a extração de certidões de inteiro teor da matrícula. Pode-se levar longe a utilidade da planta na matrícula, permitindo, a requerimento escrito do interessado, que o assento seja aberto com planta portadora da divisão interna da área do imóvel em duas ou mais glebas, com a descrição do todo e de suas partes. Essa divisão facilita a hipoteca da parte divisa do imóvel, assim como a sua execução, além de predispor, em qualquer caso, a penhora em correspondência com o crédito (CPC, art. 681), bem como a “divisão cômoda” da partilha, quando chegar a vez desta (CC, art. 1.777).

³³ CARVALHO, Afrânio de. Registro de imóveis e seu aperfeiçoamento. Ricardo Dip, Sérgio Jacomino (Orgs.). 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, pag. 149. Revista dos Tribunais, 2013. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 2).

³⁴ Idem, ibidem, p. 153.

A defesa de tal pensamento, nunca esteve tão em voga como na atualidade, onde os recursos tecnológicos, facilitaram muito a materialização da planta do imóvel na respectiva matrícula. Tal pensamento é defendido de forma premente por Eduardo Agostinho Arruda Augusto³⁵, que assim prescreve:

[...] não tardará o dia em que as matrículas trarão em seu bojo a planta e a imagem aérea do imóvel. Com a popularização da informática e com o constante aprimoramento tecnológico, isso pode ocorrer a qualquer momento. Aliás, não há qualquer óbice legal para que isso seja feito hoje pelo registrador que assim desejar. Nem grandes óbices técnicos existem para que isso seja feito hoje por todos, uma vez que há inúmeros softwares no mercado que viabilizariam isso.

Nota-se que a modernidade se bem usada pode melhorar e facilitar muito as relações negociais, em especial a imobiliária, entretanto, conforme observamos acima, nos textos de Carvalho datado de 1986 e Eduardo Augusto de 2011, ainda não houve na grande maioria das serventias registrais, a materialização da planta do imóvel na respectiva matrícula, fato este, que demonstra que a efetiva implementação dos avanços tecnológicos demanda tempo, recursos financeiros e tecnológicos, a acima de tudo, força de vontade para mudanças de paradigmas.

Comentamos anteriormente que após a edição da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), promulgou-se a Constituição Federal de 1988, onde no artigo 236, título IX, (Das Disposições Constitucionais Gerais)³⁶, normatizou constitucionalmente os serviços notariais e registrais, cujo regulamentação ocorrera no ano de 1994, com a edição da Lei nº 8.935, posteriormente editou-se também a Lei nº 9.492/97, que veio regulamentar os procedimentos de protesto de títulos, seguidos por outros instrumentos legais, que tiveram por objeto, promover a atualização do sistema notarial e registral como um todo, até chegar momento atual.

Por intermédio da Emenda Constitucional nº 45/2004³⁷, acrescentou-se à Constituição Federal o artigo 103-B, que criou no âmbito nacional o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão administrativo do poder judiciário, a qual lhe coube dentre as suas atribuições expedir atos normativos para os demais órgãos do poder judiciários, dos órgãos auxiliares e aos serviços

³⁵ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda Augusto. Manual básico retificação de registro e georreferenciamento. Conchas: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), p. 43, 2011.

³⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da constituição federal e acrescenta os arts. 103-a, 103-b, 111-a e 130-a, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 31/12/2004, p. 9. Brasília, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

notariais e registrares³⁸. Exercendo essa atribuição constitucional que lhe foi atribuída, o CNJ editou vários instrumentos normativos, e, dentre eles, se destacam os chamados provimentos, que nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho³⁹, “são atos que servem para que a Administração organize sua atividade e seus órgãos, e, por essa razão, são denominados por alguns autores de ordinários”.

O propósito da modernização dos serviços extrajudiciais pode ser verificado pela análise dos provimentos editados pelo CNJ, que teve o primeiro ato editado dessa natureza, em janeiro de 2007. De lá pra cá foram editados até a materialização do presente capítulo, um total de 128⁴⁰ provimentos, sendo que desse total, dezenove deles buscou regulamentar diretamente a modernização das atividades extrajudiciais, cujo objetivo foi dentre outros, normatizar a criação de instrumentos tecnológicos, com propósito de modernizar tais serviços, buscando assim, dar uma maior agilidade, eficiência, prestatividade e facilidades para os usuários.

A necessidade de modernizar a atribuição registral, data praticamente desde a edição da Lei nº 6.015/73, pois, conforme destacamos anteriormente, naquela oportunidade houve um grande avanço no sistema registral, todavia, segundo, alguns estudiosos, a lei em questão poderia, ter sido ainda mais arrojada em alguns pontos, porém, tal inovação somente veio a dar os seus primeiros passos no ano de 2002, em razão de uma solicitação da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo ao Corregedor-Geral de Justiça, solicitando que o Ministério Público do Estado de São Paulo tivesse acesso às bases de dados dos cartórios de Registro de Imóveis da capital de São Paulo. Diante do referido pedido o corregedor deferiu o pedido do Ministério Público e, na 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo, teve início um

³⁸ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

(....)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(....)

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

³⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. 24.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

⁴⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Atos Normativos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/>. Acesso em: 27 abr. 2022.

procedimento para acompanhar o desenvolvimento dessa facilidade, que ficou a cargo da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp)⁴¹.

Diante da novel situação, iniciou-se, então, uma discussão muito acirrada entre os registradores da capital, porque alguns entendiam que o Ministério Público não poderia acessar a base de dados, outros, entendiam que seria possível desde que observadas certas regras jurídicas e também valendo-se de tecnologias que garantissem segurança e controle nesse acesso.

Ao assumir no ano de 2005 a presidência da Arisp, o titular do 1º Registro de Imóveis de São Paulo, Dr. Flauzilino Araújo dos Santos, grande admirador das inovações tecnológicas, procurou aprimorar/modernizar a atuação dos cartórios de registro de imóveis no estado de São Paulo. Para tanto foi implantado na sua gestão o Registro Eletrônico com o banco de dados light e a Certidão Digital. Desenvolveu-se também o Assinador Digital Registral da Arisp, disponibilizado de forma gratuita aos usuários. Tamanha foi a relevância de tais inovações que o Assinador Digital Registral acabou sendo recomendado pelo governo federal e pelos ministérios, pela Petrobras e Vale. As grandes empresas do governo usavam o Assinador Digital Registral da Arisp por recomendação do próprio ITI – Instituto Nacional de Tecnologia da Informação⁴².

No ano de 2007 o Conselho Nacional de Justiça, por intermédio da portaria nº 149, instituiu um grupo de trabalho para estudar e implantar uma funcionalidade de acesso aos Registros de Imóveis do Brasil pelo Poder Judiciário. Esse projeto do CNJ andou bem até certo ponto, mas depois enfrentou muita oposição. Uma entidade se opôs de maneira contundente à proposta no CNJ e o projeto malogrou. Neste mesmo ano, o estado de São Paulo passou a usar a ferramenta do Sistema de Penhora Eletrônica de Imóveis, Penhora Online, englobando também arresto e sequestro. Evoluindo na modernização do sistema registral, no ano de 2011, os registradores também começaram a disponibilizar aos usuários a visualização eletrônica de matrícula, ou Matrícula Online⁴³.

Considerado como um dos pioneiros na inovação tecnológica registral, em 2010, a Arisp e o IRIB firmaram um termo de cooperação técnica com o Conselho Nacional de Justiça para o desenvolvimento da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), visto que

⁴¹ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Panorama atual do ONR - Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 98, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

⁴² Idem, ibidem, p. 100.

⁴³ Idem, ibidem, p. 100.

algumas corregedorias não aceitavam receber ordens de indisponibilidades para enviar aos registradores dos seus estados.

1.2.1 - Fundamento legislativo para implantação do registro eletrônico

O processo de implantação do registro eletrônico tem por base a própria lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), que rege toda a seara registral, contudo, foi a partir da Medida Provisória 2.200/2001⁴⁴, que possibilitou a efetiva implantação o registro eletrônico, pois, a referida MP, instituiu a autarquia federal de Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, decorrente de uma transformação do antigo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Através da medida provisória em questão instituiu-se o documento eletrônico onde a ICP-Brasil, ficou responsável para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica.

Posteriormente foi editada a Lei 11.419/2006⁴⁵, que normatizou o Processo Judicial Eletrônico. Essa lei prevê expressamente que os tribunais podem normatizar livros eletrônicos. Em 2009, foi publicada a Lei 11.977/2009⁴⁶, conhecida como a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, que no seu Capítulo II, previu a criação do Sistema do Registro Eletrônico. Essa lei fixou em cinco anos o prazo para os cartórios oferecerem à população brasileira o registro eletrônico. Houve um esforço por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir de 2009, principalmente no âmbito do Fórum de Assuntos Fundiários, que teve o objetivo de combater a grilagem de terras, a violência urbana e rural pela posse de terras, o trabalho em condição análoga à de escravo, julgamento dos crimes de campo etc. Entendeu-se que o combate à grilagem de terras e à violência pela posse de terra urbana e rural passaria pela modernização dos cartórios, por uma melhor organização fundiária do Brasil.

⁴⁴ BRASIL. Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm> Acesso em: 10 maio 2022.

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 10 maio 2022.

Posteriormente, tivemos o Provimento 47/2015, a Lei 13.465/2017 e por último o Provimento 74/2018.

1.2.2- Proposta de criação do SREI: análise para implantação do Registro de Imóveis eletrônico

Conforme destacado acima, a implantação do sistema de registro eletrônico imobiliário, teve como principal propulsor a necessidade de regulamentar e normatizar as questões fundiárias, de interesse nacional, o que levou o Ministério do Desenvolvimento Agrário a colocar à disposição do CNJ o valor de R\$ 10 bilhões para o projeto de implantação do registro eletrônico. Os esforços iniciais para implantação do registro eletrônico foram desenvolvidos sob a direção do CNJ, no projeto piloto chamado SREI, que tinha por meta a modernização dos processos dos cartórios de Registro de Imóveis, primariamente voltado para a Amazônia Legal, abrangendo todo o percurso do procedimento registral, iniciando com o ingresso do título, a manutenção e guarda permanente das informações, incluindo os antigos livros e papéis arquivados nos cartórios⁴⁷.

Em 2010 do CNJ, criou um segundo grupo de trabalho por uma portaria CNJ, onde formou-se uma Comissão Especial para a Gestão Documental do Foro Extrajudicial, em decorrência de um acordo de cooperação técnica firmado entre o Arquivo Nacional e o CNJ. Visando viabilizar a efetiva implantação do registro eletrônico, também houve a contratação, por parte do CNJ, do LSI-TEC – Laboratório de Sistemas Integrados Tecnológico, uma instituição vinculada à Escola Politécnica da USP.

Fazendo uma análise da atual conjuntura do ONR, Fluzilino Araújo dos Santos⁴⁸, relata que para a especificação do registro eletrônico, o grupo de trabalho do CNJ levou em consideração serventias de pequeno, médio e grande porte, bem como questões relativas à infraestrutura, e principalmente a inclusão das pequenas serventias, considerando ainda, problemas como falta de energia elétrica e de internet, situações que devem ser equacionadas de forma segura quando se fala em registro eletrônico.

Conforme os estudos foram se aprimorando, viu-se que a criação no âmbito do ONR do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC), deveria ocorrer em duas etapas. Inicialmente previu-se a necessidade de primeiro informatizar todos os cartórios de Registro de

⁴⁷ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Panorama atual do ONR - Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 101, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

⁴⁸ Idem, ibidem, p. 101.

Imóveis do país e, num segundo momento, possibilitar a prestação de serviços eletrônicos pela internet por meio do chamado SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, atendendo ao padrão ICP-Brasil e à arquitetura e PING, que são os padrões de interoperabilidade de governo eletrônico⁴⁹.

Toda a documentação técnica, que serviria de base para definição de regras gerais para a informatização dos cartórios de registro de Imóveis do país, foi recebida e assimilada pela Corregedoria Nacional de Justiça órgão do CNJ que, por meio da Recomendação nº14/2014, de 02/07/2014 (DJ 7.7.2014), a definiu como padrão e a recomendou para as corregedorias de todos os Estados. A essa altura o projeto SREI, que inicialmente era voltado para a Amazônia Legal, foi definido para todo o território brasileiro⁵⁰.

Fato importante que deve ser destacado, é que a Recomendação em questão não foi inicialmente dirigida aos oficiais de registro de imóveis, mas sim, às Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, para que, na autorização da adoção do sistema de registro eletrônico pelo oficial ou pelos serviços prestados por centrais eletrônicas, fossem adotados os parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital para implantação de sistema de registro eletrônico elaborado pelo Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológico (LSI-TEC).

O sistema do Registro de Imóveis pode ser entendido como um sistema distribuído em duas camadas principais. A primeira, e mais importante, é a camada do Sistema dos Cartórios, é o software que funciona no cartório, e a segunda é a camada do Sistema de Atendimento Eletrônico Compartilhado, SAEC, que é realizado pelas centrais. Levando em consideração as particularidades de cada situação, pode-se concluir com os estudos levantados que o sistema do cartório pode funcionar como um sistema totalmente local para os cartórios em condições de implantar e manter uma infraestrutura de recursos humanos e técnica ou, para os pequenos cartórios, um sistema hospedado em um provedor, funcionando online ou offline, com atualização semanal, quinzenal ou mensal⁵¹.

Saltando um pouco no caminho evolutivo da implantação do Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico – ONR, havia uma expectativa de que entre 2016 e 2017, haveria a abertura de um milhão de novas matrículas, tendo em vista os novos instrumentos

⁴⁹ Idem, ibidem, p. 101-102.

⁵⁰ JACOMINO, Sérgio. O SREI - o projeto original do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o ONR. Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (ONR). Revista IRIB, Brasília, p. 62, Gestão 2017/2018, maio 2017.

⁵¹ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Panorama atual do ONR - Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 102, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

para a regularização fundiária, bem como a possibilidade de ressarcimento dos atos registrares gratuitos realizados no âmbito da Regularização Fundiária Urbana.

Após muito esforço de todos os envolvidos na efetiva implantação do ONR, capitaneada pelo IRIB e pela Anoreg/BR, que auxiliaram de forma premente o grupo de trabalho do CNJ, propôs ao executivo o texto base que virou a Medida Provisória 759/2016, depois convertida na Lei 13.465/2017, onde no seu art. 76⁵², previu a implantação do Operador Nacional do Registro Eletrônico (ONR), concretizando assim a caminhada iniciada em 2011, com a Lei nº 11.977.

A Lei 13.465/2017, foi objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade. A primeira foi proposta pelo então Procurador-Geral da República, mas não fez nenhuma menção ao ONR, abordou a questão de não se tratar de tema próprio para medida provisória, mas para projeto de lei etc. A segunda Adin foi protocolada pelo Partido dos Trabalhadores também não fez nenhuma alusão ao ONR, ao registro eletrônico. Por fim, a terceira e última, foi protocolada pelo do Instituto dos Arquitetos do Brasil. Essa sim concentrou o seu foco no ONR. Essas três ações têm como relator o ministro Luiz Fux e até o presente momento não houve concessão de liminar para suspender, portanto a lei está em pleno vigor.

No início houve uma certa resistência por parte dos registradores quanto à adesão ao ONR. Para Flauzilino tal fato decorreu de uma interpretação errônea com relação aos objetivos e ao caráter do ONR. O ONR tem como finalidade ser uma instituição de tecnologia voltada para a pesquisa, desenvolvimento e inovação de tecnologias aplicadas ao Registro de Imóveis Eletrônico. O ONR não tem e nunca teve a pretensão de normatizar o Registro de Imóveis. Esse papel, constitucionalmente, é assegurado e realizado pelo Poder Executivo Federal e Congresso

⁵² Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). § 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos por meio eletrônico, nos termos do disposto no art. 37 a art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (Redação dada Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021). § 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. § 3º (VETADO). § 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto. § 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR. § 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos. § 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento. § 8º (VETADO). § 9º Fica criado o fundo para a implementação e custeio do SREI, que será gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal referidas no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021). § 10. Caberá ao agente regulador do ONR disciplinar a instituição da receita do fundo para a implementação e o custeio do registro eletrônico de imóveis, estabelecer as cotas de participação das unidades de registro de imóveis do País, fiscalizar o recolhimento e supervisionar a aplicação dos recursos e as despesas do gestor, sem prejuízo da fiscalização ordinária e própria como for prevista nos estatutos. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021).

Nacional, na edição de Leis e Decretos, e pelo Poder Judiciário – representado pelo Conselho Nacional de Justiça, Tribunais dos Estados e do Distrito Federal, na edição de atos regulamentares e normativos⁵³.

Após a implantação do ONR, resta saber como fica a vinculação entre o CNJ e o ONR com o SREI.

1.2.3- Normatização versus Normalização do SREI

A relação entre o Conselho Nacional de Justiça, o Operador Nacional do Registro Eletrônico com o Sistema de Registro Eletrônico demanda um certo cuidado na análise dessa ligação, contudo, cada ente é responsável por determinada questão, não havendo a princípio uma subordinação de um ao outro.

Em consulta feita pela Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) ao professor André Ramos Tavares, acerca do Operador Nacional do Registro Eletrônico, foi enfrentada a questão da juridicidade da criação do ONR, da legitimidade do IRIB, bem como, da normatização do SREI.

O professor André destaca que, para entender a questão é necessário distinguir as atribuições do ONR daquelas atribuídos ao CNJ. Para o renomado doutrinador, cada ente possui uma atribuição específica, já que, a Lei nº 13.465/2017, ao conferir ao Conselho Nacional de Justiça a função de agente regulador do ONR, na verdade quis concentrar no CNJ a competência da criação da normatização de interoperabilidade do SREI e, ao ONR, estritamente a sua execução, portanto, a questão radicaria em diferenciação conceitual entre as normas de direito formal do SREI e as normas técnicas da interoperabilidade do SREI. Para o professor a questão, é de fácil percepção, e que, inexistiria atribuições sobrepostas, mas espaços juridicamente bem resolvidos entre o agente regulador e o operador do SREI⁵⁴.

Tavares afirma que não há como concluir por um padrão normativo para o SREI em que não se considere, em termos conceituais, a correta dimensão jurídica da distinção entre as normas de direito formal do SREI e as normas técnicas da interoperabilidade do SREI. O professor destaca que é necessário fazer a conciliação entre a linguagem jurídica normativa, a

⁵³ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Panorama atual do ONR - Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 102, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

⁵⁴ TAVARES, André Ramos. ONR - Operador nacional do sistema de registro de imóveis eletrônico (ONR) documentos estruturantes e informativos. Irib, Brasília, p. 22, Gestão 2017/2018, maio 2017.

cargo do Conselho Nacional do Justiça e a correspondente linguagem tecnológica-operacional de incumbência do Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico⁵⁵.

Diante dos apontamentos destacados por André Ramos Tavares acerca da questão normatização e normalização do SREI, pode-se concluir que ao CNJ foi atribuída a competência de normatizar as questões envolvendo tanto o ONR quanto do próprio SREI, contudo, essa normatização não induz a normalização deste último, pois, tal situação demanda uma tarefa eminentemente executiva, essa atribuída não ao CNJ, mas sim ao ONR, portanto, o poder normativo do CNJ não poderá inibir a autonomia material do ONR de operacionalizar o SREI, tarefa está, eminentemente de execução, a cargo deste último. Assim sendo, o CNJ atuará como agente regulador e o ONR atuará como operador do SREI, mantendo cada qual, os seus campos de atuação.

1.2.4 – Desafios da Atividade Registral na Contemporaneidade

Todas as inovações tecnológicas ocorridas na seara registral e notarial acima pontuadas tem dentre outros objetivos aproximar os usuários dos serviços extrajudiciais com as respectivas serventias, facilitando a comunicação com os órgãos públicos e instituições financeiras, diminuindo, por consequência, o chamado custo Brasil, na medida que a intitulada “burocracia” tende a diminuir diante das facilidades disponibilizadas àqueles que usam tais serviços, contribuindo assim, para o crescimento econômico e a circulação de riquezas.

Entretanto, como toda moeda possui dois lados, a modernização dos serviços extrajudiciais, mais especificadamente o registro de imóveis, ao mesmo tempo que busca facilitar a vida dos usuários, também traz consigo alguns percalços, dentre eles se destacando principalmente a questão da segurança jurídica das informações pessoais e patrimoniais de todo cidadão.

Conforme anteriormente explicitado, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis-SREI, foi instituído pela Lei 11.977/2009, constituindo tal fato um importante avanço para a eficiência da atividade registral, não só por facilitar a identificação e processamento de matrículas, mas por permitir a realização de serviços e emissão de certidões eletrônicas em âmbito nacional. A digitalização dos serviços, porém traz riscos maiores em caso de vulnerabilidades na segurança do sistema ou caso as práticas dos registradores não sigam regras de governança estritas em relação à proteção de dados. A Lei 13.465/2017, por sua vez, instituiu

⁵⁵ Idem, p. 24-25.

o Operador Nacional do Registro, responsável pela implantação do SREI em âmbito nacional e pela governança do sistema, conforme especificado no Provimento nº 89 do CNJ.

Neste processo de aprimoramento e modernização do sistema registral o governo federal editou em 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei 13.709/2018)⁵⁶, com vigência a partir de 2021. O propósito da lei em questão fora justamente dar proteção aos dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Levando em consideração o propósito da lei em questão, estaria as recentes inovações tecnológicas na seara registral prejudicadas, diante dos possíveis entrecosques entre princípios basilares da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) e da Lei Geral de Proteção de Dados?

Comentando acerca do embate em questão, Juliano Souza de Albuquerque Maranhão⁵⁷, em parecer sobre o assunto levantou algumas questões críticas, que colocariam em jogo a própria natureza da atividade registral. Dentre elas se destaca: a) haveria conflito entre a publicidade registral e o direito à privacidade dos indivíduos com direitos inscritos? b) a proteção de dados pessoais traria restrições ao compartilhamento de dados registrais com órgãos públicos? c) como lidar com solicitações em massa de certidões por empresas atuantes nos mercados digitais imobiliários? Haveria aqui desvirtuamento da função registral e risco para os direitos dos titulares de dados pessoais? d) a lei geral de proteção de dados traz prerrogativas para as partes com direitos inscriteis para restringir dados pessoais ou de natureza íntima nas inscrições? e) há necessidade de revisão das práticas típicas dos oficiais de registro, como a emissão de certidões, para resguardar dados pessoais?

Após discorrer de forma bastante contundente e profunda a respeito da questão, pode-se concluir dos ensinamentos de Maranhão, que levando em conta os questionamentos acima pontuados, que o princípio da publicidade registral em sentido jurídico estrito, não implica publicação indiscriminada, ou a difusão dos dados registrais imobiliários para efetivamente levar a situação do imóvel ao conhecimento do público em geral, nem mesmo significa disponibilização para livre acesso e consulta pelos interessados, mas apenas diz respeito à fé pública de que se reveste o registro e à consequente eficácia e oponibilidade perante quaisquer

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

⁵⁷ MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. Proteção de Dados e Registro Imobiliário. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 08, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

terceiros de boa-fé dos títulos e posições jurídicas inscritas. A confecção das certidões não tem por finalidade veicular informações, mas produzir meio jurídico de prova.

O exercício da atividade registral não se confunde com atividade administrativa cadastral de sistematização e disponibilização de informações. Os dados pessoais extraídos dos documentos sob controle das serventias não são públicos no sentido de coisa de ninguém especificadamente, nem são de propriedade do Estado; sua titularidade pertence ao sujeito ao qual inscrição se refere. Também não há interesse público relativo aos dados pessoais guardados pela serventia; o interesse público reside apenas na atividade registral e no processamento de dados realizado pelo oficial de registro que, por ser dotado de autoridade, confere segurança ao tráfico de imóveis e ao crédito imobiliário. Oficial de registro tem o dever ético e legal de guardar sigilo profissional sobre as informações a que tem acesso no seu exercício profissional e específico de conservar funcionalmente os documentos físicos ou eletrônicos. A faculdade constitucional de delegação da função pública registral ao particular, independente em relação ao poder estatal, traduz uma garantia republicana que se reforça no contexto de proteção dos dados pessoais sob tutela do oficial de registro, proteção esta que vale, em particular, contra o próprio Estado⁵⁸.

Comentando a respeito da interação entre a Lei Geral de Proteção de Dados e o Sistema de Registro Eletrônico Compartilhado, acerca do aspecto da estática e dinâmica do registro, Sergio Jacomino, explicita que as

[...] inovações tecnológicas ofertadas ao público em geral pelo ONR, por intermédio do SREI, necessariamente deverão coadunar com os princípios basilares da LGPD, portanto, sujeito a certos limites. Não é por outra razão que o mesmo defende que o acesso indiscriminado aos dados pessoais, que o acesso à informação pela “visualização da matrícula” proporciona, fere o princípio da autodeterminação da imagem e contraria o princípio da finalidade que é a entelúquia da publicidade registral imobiliária e que se concretiza pela “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada” (inc. XII do art. 5º c.c. inc I do art. 6º da LGPD)⁵⁹.

Novamente utilizando dos ensinamentos de Maranhão, a privacidade disposta na LGPD de dados pessoais não se reduz a sigilo ou resguardo, ligando-se, antes, ao controle do fluxo adequado de informações pessoais em cada contexto; a proteção de dados funda-se juridicamente no direito individual de autodeterminação informacional, que se estrutura pela

⁵⁸ MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. Proteção de Dados e Registro Imobiliário. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 04-16, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

⁵⁹ JACOMINO, Sergio. LGPD - a estática e a dinâmica do Registro. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 68-73, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

atribuição de prerrogativas (poderes) ao indivíduo na esfera pública para controlar o fluxo de dados pessoais em posse de terceiros do qual possam ser extraídas informações a seu respeito. O mecanismo para esse controle está no princípio da finalidade, assegurando que a aplicação de informações fique restrita ao objetivo que justificou a coleta dos dados pessoais. O direito à autodeterminação informacional, em sua faceta democrática, tem como corolário a separação de poderes informacional, que incompatível com a livre circulação de dados entre órgãos da Administração Pública e circunscreve o poder de processamento de dados por cada órgão aos limites estritos de sua competência⁶⁰.

Bruno Ricardo Bioni⁶¹ ao comentar acerca dos impactos da LGPD no Brasil, é incisivo ao afirmar que “pouco importa se o dado é público ou privado, o que importa é a finalidade pela qual ele foi processado e está sendo publicizado. Isso vai gerar uma mudança na nossa cultura jurídico-legal brasileira. E isso está na LGPD.

Uma questão muito pertinente e bem delineada por Bruno Ricardo Bioni, refere-se ao fato da necessidade de não se poder confundir o direito à privacidade com o direito proteção de dados pessoais. Para o professor em destaque, direito à privacidade trabalha muito naquela lógica de uma liberdade negativa, ou seja, sair de um espaço público, ou semipúblico, e ir para a própria casa, onde o espaço é privado e onde se tem uma série de garantias. Já o direito à proteção de dados pessoais é completamente diferente. Em vez de uma liberdade negativa, haveria uma liberdade positiva no sentido de eu controlar as minhas informações, os meus dados⁶².

O objeto da LGPD é eminentemente dar proteção aos dados pessoais, estabelecendo certos limites, condições e finalidades, para que as informações possam ser disponibilizadas ao público.

Diante das restrições e dos limites impostos pela LGPD, as informações de acesso ao público disponibilizadas pelo SREI, não implica difusão de informações indiscriminada ao público, mas tem o sentido jurídico estrito de exercício pelo oficial de registro de sua função pública de constituir direitos e comprovar relações dentro de sua competência legal e, por outro lado, que a proteção de dados não se reduz a sigilo, mas consiste na garantia ao cidadão do processamento dos seus dados pessoais por terceiros dentro da finalidade que justificou sua coleta, a publicidade registral é plenamente compatível com a proteção de dados pessoais,

⁶⁰ MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. Proteção de Dados e Registro Imobiliário. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 16-22, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

⁶¹ BIONI, Bruno Ricardo. Lei geral de proteção de dados - uma aproximação aos conceitos da lei. Boletim Irib em Revista Especial, s.l., n. 361, p. 53-63, ISSN 1677-437X, jul. 2020.

⁶² Idem, ibidem, p. 60.

cabendo ao oficial resguardar o direito à proteção de dados pessoais das partes com direitos inscritos em registro⁶³.

Diante de todo o exposto, nota-se que a LGPD não é incompatível com as inovações proporcionadas pelo ONR por intermédio do SREI, mas apenas estabelece/condiciona a disponibilização das informações pessoais constantes dos registros, a observar certos limites e finalidades, de forma a condicionar a possibilidade de acesso a tais informações pelos meios digitais pertinentes aos princípios norteadores do registro público, conciliando especialmente o princípio da publicidade registral com a segurança, com a autenticidade, e eficácia dos atos registrais.

Após conhecermos um pouco da atividade extrajudicial, aqui incluindo a atribuição notarial e registral, chegou o momento de se debruçar um pouco acerca de uma das principais, senão a principal característica do registro público, qual seja, a segurança jurídica.

1.3 – A SEGURANÇA JURÍDICA DO REGISTRO IMOBILIÁRIO E SUA RELEVÂNCIA PARA A ECONOMIA

A segurança jurídica é a principal característica da atividade extrajudicial, ou seja, é um princípio norteador de todos os atos praticados pelos cartórios, já que, juntamente com outros princípios caracterizadores dessas atribuições, tem por objeto trazer o equilíbrio, a confiança, a paz social, enfim, tem por propósito resguardar as relações jurídicas, especialmente as imobiliárias, refletindo assim diretamente no desenvolvimento econômico.

Deste o início da efetiva normatização das atribuições registrais, a segurança jurídica já se encontrava consagrada em todas as leis e/ou decretos, que de alguma forma, buscou disciplinar alguma questão relacionada à atividade extrajudicial. Assim ocorreu com a Lei nº 4.827/1924⁶⁴, com o Decreto nº 4.857/1939⁶⁵, com as Lei nºs 6.015/73⁶⁶, 8.935/94⁶⁷ e 9.492/97⁶⁸.

⁶³ MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. Proteção de Dados e Registro Imobiliário. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 22, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

⁶⁴ Lei nº 4.827/1924 - "Art. 1º Os registros públicos instituídos pelo Código Civil, para a autenticidade, segurança e validade dos atos jurídicos ou tão somente para os seus efeitos com relação a terceiros, compreendem":

⁶⁵ Decreto nº 4.857/1939 - "Art. 1º Os serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil, para autenticidade, segurança e validade dos atos jurídicos, ficam sujeitos no regime estabelecido neste decreto".

⁶⁶ Lei nº 6.015/73 - "Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)".

⁶⁷ Lei nº 8.935/94 - "Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos".

⁶⁸ Lei nº 9.492/97 - "Art. 2º Os serviços concernentes ao protesto, garantidores da autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei".

A expressão segurança está relacionada à certeza, à garantia, e à confiança⁶⁹. Nas precisas palavras de José Joaquim Canotilho⁷⁰, “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida”. Almiro do Couto e Silva⁷¹, ao comentar acerca da segurança jurídica no Direito Administrativo, destaca que a expressão comporta vários sentidos. O adjetivo (jurídica), entretanto, delimita o campo do substantivo (segurança), mostrando que a segurança de que se fala está relacionada com o direito, tomada esta palavra quer na acepção de direito objetivo, como conjunto de normas editadas ou reconhecidas pelo Estado para ordenar a vida em sociedade, quer como direito subjetivo, ou seja, como vantagem de que os indivíduos são titulares e que resultaram da ocorrência de fato jurídico, na compreensão mais ampla dessa locução, abrangendo, portanto também os atos jurídicos.

No caso em estudo, a expressão segurança jurídica será voltada mais especificadamente para a seara registral, onde analisar-se-á a sua importância para o resguardo das transações imobiliárias.

Em estudo dedicado à importância da segurança jurídica do registro de imóveis como elemento propulsor do crescimento econômico de um país, Márcia do Amaral⁷² destaca que

[...] o que importa destacar é que o princípio da segurança jurídica, primordial no Estado de Direito, cumpre uma função estabilizadora das relações sociais, garantindo a confiança dos cidadãos no ambiente regulado, oferecendo estabilidade ao mercado, assegurando o tráfico jurídico. E mais, no que diz respeito ao tema em comento, a confiança na informação prestada pelo sistema registral imobiliário, que mediante a atuação de agentes públicos delegados, certifica que é o titular da propriedade e outros direitos reais sobre um determinado imóvel, viabiliza as transações do mercado imobiliário.

A segurança jurídica proporcionada pelo sistema registral imobiliário e a proteção do terceiro de boa-fé, resulta do amparo que o sistema proporciona àquele que confiou na informação expedida pelo registro imobiliário garantindo que o comprador, ao concluir o negócio de uma aquisição imobiliária, não tenha receio de que uma pessoa apareça e alegue que o imóvel negociado lhe pertence; que cada credor saiba qual a sua posição em relação aos

⁶⁹ SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. Vocabulário Jurídico. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

⁷⁰ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, p. 257, 2003.

⁷¹ SILVA, Almiro do Couto e. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>>. Abr. 2017. Acesso em 15/05/2022.

⁷² AMARAL, Márcia do. LAGO, Ivan Jacopetti do (Coord.). Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país?. Revista de Direito Imobiliário - RDI, São Paulo, v. 91, ano 44, p.223-247, jul.-dez. / 2021.

demais credores; que haja uma prova da titularidade sobre o imóvel; que essa prova seja preservada, evitando que seja modificada por meio de falsificação, alteração ou supressão.

Intimamente ligado com o princípio da publicidade registral, essa funciona nas palavras de Luiz Guilherme Loureiro, como uma garantia dos direitos reais inscritos e, tal como estão inscritos, da pessoa que consta como titular registral, tutelando por fim, os interesses daqueles que, confiando nas informações constantes do registro, realizam negócios jurídicos imobiliários⁷³.

Humberto Ávila, destaca que a segurança jurídica apresenta como regra uma dupla faceta: de um lado tem-se a chamada segurança estática e de outro a segurança dinâmica. Nos seus ensinamentos, a segurança estática se voltaria para os elementos estruturais que o direito deve ter para servir de guia de conduta, de fundamento e de limite de exercício de poder. Já o aspecto dinâmico se voltaria para os problemas da realização do direito, ou seja, objetiva assegurar os efeitos, confiando que o resultado sairá como esperado, relacionando-se com a limitação das contingências e a confiabilidade no direito⁷⁴.

Levando em consideração os apontamentos feitos por Ávila, pode-se concluir que a segurança estática tem por objeto a noção do próprio direito subjetivo, ou seja, volta-se para o interesse individual, já a segurança dinâmica se relaciona ao próprio negócio jurídico, que tem por objeto a circulação de bens, voltando-se, portanto, para o interesse coletivo. Assim sendo, caberá ao sistema jurídico registral fazer a prudente conjugação dos interesses de modo a tutelar o tráfico jurídico e proporcionar o crescimento econômico.

Luhmann pondera que o papel da confiança como elemento redutor da complexidade, reflete-se tanto na dimensão estática da segurança jurídica quanto na dimensão dinâmica, visto que a noção de confiança se apoia na base da lei como um todo, da confiança geral nos outros homens; da mesma maneira que as modalidades de confiança somente podem se manifestar em razão da limitação do risco viabilizada pela lei⁷⁵.

1.3.1 – Sistemas de Registros

A análise da segurança jurídica da atividade extrajudicial, mais especificadamente a

⁷³ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros públicos - teoria e prática. 8.ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, p. 511, 2017.

⁷⁴ Ávila, Humberto. Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, p. 305, 2012.

⁷⁵ LUHMANN, Niklas. Confiança. Trad. Amanda Flores e Dario Rodríguez Mansilla, Espanha: anthropos, p. 59, 2005.

atribuição registral, inexoravelmente passa pela análise dos sistemas registrais. Existem vários sistemas registrais que se desenvolveram cada qual levando em consideração as respectivas culturas e tradições, razão pela qual gerou uma variedade de sistemas de registro de propriedades.

Sem adentrar no mérito da análise de cada sistema, pois, não é o foco do presente trabalho, dedicaremos os esforços para estudar os dois sistemas de maior relevância mundial, quais sejam, o sistema de registro de documentos ou títulos e o sistema de registro de direitos. Conforme se verá a seguir, a intensidade segurança jurídica proporcionada pela atividade registral, irá variar a depender da natureza jurídica de cada sistema.

Mércia do Amaral ao comentar acerca dos sistemas registrais explicita que no sistema de registros de documentos e títulos, existe um órgão central que concentra todas as informações sobre os negócios jurídicos pertinentes aos imóveis, o qual se restringe a transcrever, armazenar os documentos pertinentes, sem, contudo, fazer qualquer análise ou depuração acerca do(s) título(s) apresentado(s)⁷⁶. Nesta ótica, fazendo referência a Arruñada, destaca que desde o século XIX, a maior parte dos Estados Unidos, parte do Canadá, França e alguns outros países, na maioria de tradição francesa adotam este sistema.

Nas precisas palavras de Brandelli, a característica do referido sistema se resume a ser um mérito “depósito de títulos ensejadores de situações jurídicas, os quais se encontram à disposição das pessoas”⁷⁷.

O autor em destaque esclarece que diante da ausência de análise acerca do conteúdo e da forma como fora materializado o contrato, é perfeitamente possível a existência de títulos contraditórios, todos com publicidade, mas sem a informação precisa de qual deles contém a cadeia de transmissão válida, ou seja, tanto as situações jurídicas válidas quanto as inválidas poderão ser igualmente publicizadas⁷⁸.

Ante a ausência de uma análise acerca do conteúdo constantes dos títulos levados a registro pelo sistema em voga, o mesmo não apresenta a segurança jurídica necessária consistente da correta análise do histórico matricular, e, por consequência, não tem o condão de atribuir o direito de propriedade aos titulares de tais registros, mas tão somente, provam a existência do documentos e a data de seu registro, sendo, portanto, menos eficiente e mais oneroso do que o sistema de registro de direito.

⁷⁶ AMARAL, Márcia do. LAGO, Ivan Jacopetti do (Coord.). Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país?. Revista de Direito Imobiliário - RDI, São Paulo, v. 91, ano 44, p.230-231, jul.-dez. / 2021.

⁷⁷ BRANDELLI, Leonardo. Registro de Imóveis: eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, p. 24, 2016.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 25.

Diante de tais peculiaridades conclui-se que basicamente são dois os efeitos relevantes do registro feito por mero arquivamento do título: a oponibilidade erga omnes e a garantia de direitos inscritíveis de propriedade perante outros títulos, contraditórios que eventualmente também venham a ser registrados.

Estudando o sistema registral europeu, Nicolás Nogueroles Peiró elenca os principais elementos caracterizadores do sistema de Registro de Títulos e/ou Documentos:

1- limitação de negócios jurídicos que acessam o registro (são registrados negócios *inter vivos* e não aquisições *mortis causa*; 2 – o sistema é organizado por fólio pessoal, são arquivados os negócios jurídicos realizados por um sujeito, o que dificulta a busca específica em relação a determinado imóvel; 3 – não há trato sucessivo, arquivamento simplificado, não elimina títulos contraditórios, sem exigência que a propriedade e os negócios estejam perfeitamente vinculados; 4 – o principal efeito produzido pelo registro é a oponibilidade e; 5 – a qualificação (controle de entrada dos documentos) é reduzida a aspectos formais em consequência dos efeitos limitados produzidos pelo registro⁷⁹.

Diante das características apresentadas, o registro de títulos não prova a propriedade, convertendo-se em mero instrumento de publicidade carente de presunção de veracidade.

A outra modalidade de registro é o chamado registro de direitos. Além da diferenciação semântica desta novel modalidade de sistema registral, qual seria a real característica que deferência este sistema, do registro de títulos e/ou documentos? Sem aprofundar demasiadamente na resposta dessa questão, de imediato pode-se informar que o principal elemento diferenciador se refere à efetiva participação do oficial de registro na análise dos documentos que lhe são apresentados.

No sistema de registro de direitos adotados por vários países como por exemplo Espanha, Portugal, Reino Unido, Áustria, Suíça e Brasil, o oficial de registro deixa de ser um mero arquivista de documentos, com atuação eminentemente passiva, e passa a adotar uma postura ativa no sentido de participar diretamente na análise dos conteúdos dos documentos que lhe são apresentados, bem como, na análise das formas adotadas.

Não por outra razão que Márcia do Amaral destaca que nos países que adota este sistema a atuação do registrador deixa de ser um mero arquivador, pois existe uma tarefa de qualificação dos títulos cujo objetivo é fazer um filtro da legalidade e validade da negociação⁸⁰. Não é por

⁷⁹ PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. Lá evolución de los sistemas registrales en Europa. In DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Orgs.) Registros Públicos> São Paulo; Ed. RT, 2011. v.1 - Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, p 512-513.

⁸⁰ AMARAL, Márcia do. LAGO, Ivan Jacopetti do (Coord.). Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país?. Revista de Direito Imobiliário - RDI, São Paulo, v. 91, ano 44, p. 233, jul.-dez. / 2021.

outra razão que Arruñada explicita que “*requieren una depuración exhaustiva de los derechos reales antes de su inscripción*”⁸¹.

O atributo distintivo e característico do sistema de registro de direitos é a análise jurídica de cada caso, evitando, de partida, o ingresso de títulos que possam redundarem controvérsias e litígios posteriores, diminuindo sobremaneira, os custos com a definição de direitos. Nota-se que o núcleo da atividade registral não é arquivístico; o que singulariza é a atividade desempenhada pelo registrador que sanciona o ingresso do título no sistema registral, conferindo o direito aos contratantes.

Novamente utilizando das conclusões de Nicolás Nogueroles Peiró, o sistema de registro de direitos apresenta as seguintes características:

1 – têm acesso ao registro tanto os direitos reais adquiridos *inter vivos* quanto os *mortis causa*, ainda que haja variação de efeitos num e noutro caso; 2 – estrutura-se pela técnica de fólio real (arquivo mantido por imóvel e cada fólio contém todo o histórico de jurídico do bem imóvel); 3 – é aplicado o princípio do trato sucessivo (ninguém pode inscrever se aquele de quem adquire o seu direito ou contra quem dirige sua pretensão não o tiver registrado previamente), aliás, impede a inscrição de direitos contraditórios; 4 – o principal efeito da inscrição é a prevalência do registrado sobre o não registrado, de tal forma que aquele que adquire confiando no que o registro publica é protegido, ainda que o direito de transmitente seja anulado por motivos que não constam do registro. Dito efeito é chamado de fé pública e admite distintos graus de eficácia, e os requisitos para sua aplicação podem variar de um país para outro; 5 – o controle de acesso é mais intenso e inclui os aspectos substantivos não apenas formais, tendo por escopo o controle do sistema de transmissão da propriedade. Neste sistema, o registro é a prova de titularidade, não se trata exclusivamente de publicar, mas, também, de garantir o que é publicado. O inscrito tem presunção de exatidão e o assento prevalece em relação ao título⁸².

Levando em consideração as características de cada sistema, nota-se, que o elemento diferenciador entre o sistema de registro de títulos e/ou documentos e o sistema de registro de direito, está no fato de que no primeiro diante de suas características, apresenta uma natureza eminentemente declaratória dos direitos, já o segundo, em razão da efetiva análise pelo registrador acerca do conteúdo entabulado nos títulos apresentados, apresentaria uma natureza constitutiva do direito materializado nos documentos levados a registro.

1.3.2 – Registro de Imóveis: Instituição Símbolo de Confiança

⁸¹ ARRUÑANDA, Benito. La contratación de derechos de propiedad: un análisis económico. Madri: Servicios de Estudios del Colegio de Registradores, p. 47, 2004.

⁸² PEIRÓ. Nicolás Nogueroles. Lá evolución de los sistemas registrales en Europa. In DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Orgs.) Registros Públicos> São Paulo; Ed. RT, 2011. v.1 - Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, p. 513.

O sistema de registro de direito abordado acima, traz consigo, diante de suas características, um elemento primordial para a atividade registral, qual seja, a confiança. Também conhecido como princípio da proteção da confiança, Odete Medauar, esclarece que a confiança apresenta-se como um desdobramento do princípio da segurança jurídica⁸³.

Conforme se pode observar ao comentarmos sobre o sistema de registro de direitos, ele se diferencia do sistema de registros de títulos e/ou de documentos, dentre outras características pelo fato de que, naquele, a pessoa do oficial de registro deixa de ser um mero arquivador, e passa a ser uma espécie de “perito da legalidade”, onde, muito mais do que simplesmente ser responsável pelo repositório arquivista dos documentos que lhe são apresentados, exerce a função de analisar o conteúdo, a forma e a legalidade dos documentos disponibilizados, fazendo, com que, possíveis equívocos, vícios e/ou defeitos, sejam primariamente corrigidos, para, somente então, serem efetivamente registrados.

Em razão desse controle da legalidade, a instituição registro de imóveis desperta no meio social, aqui entendida as instituições públicas, privadas, pessoas físicas e jurídicas, confiança, expressão essa decorrente da segurança jurídica proporcionada pela prestatividade dos serviços oferecidos.

Ao estudar o termo confiança, Luhmann explicita que a confiança é o dilema central da convivência humana. Para ele desde o início da socialização humana, isto é, quando passa a viver em grupos, o homem necessita de confiar e desenvolver a cooperação para possibilitar a vida em sociedade. A confiança se contrapõe ao estado de incerteza e “por meio da redução da complexidade, revela as possibilidades de ação”⁸⁴.

Márcia do Amaral⁸⁵, ao estudar a confiança do sistema registral destaca que

[...] o sistema de registro imobiliário, inserido no contexto do regramento jurídico nacional, apresenta-se como importante meio de prevenção de litígios, pois, a partir de seus códigos e normativas, traz segurança jurídica às relações negociais que envolvem o direito de propriedade e as garantias a ela vinculadas. A confiança na informação expedida pelo registrador permite fazer o negócio, adquirir o imóvel daquele que oferece a venda, receber o bem em garantia em contrapartida de um empréstimo, porque tal está definido no sistema legal que a informação prestada pelo registrador-guardião dessa situação – é confiável e possibilita implementar a ação ou o investimento.

Observa-se a importância da instituição representada pelo registro de imóveis como

⁸³ MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, São Paulo, p. 227-231, jan-jul. 2008.

⁸⁴ LUHMANN, Niklas. Confiança. Trad. Amanda Flores e Dario Rodríguez Mansilla, Espanha: anthropos, p. 42, 2005.

⁸⁵ AMARAL, Márcia do. LAGO, Ivan Jacopetti do (Coord.). Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país?. Revista de Direito Imobiliário - RDI, São Paulo, v. 91, ano 44, p. 236, jul.-dez. / 2021.

produtor de confiança no sistema. A partir da informação contendo presunção de veracidade, permite a circulação de bens imóveis e ativos creditórios, concedendo segurança ao tráfico imobiliário, permitindo o crescimento econômico e atuando como agente pacificador na sociedade em virtude da relação de confiança sistêmica.

Referência quanto à análise da questão da confiança no registro de imóveis, Celso Campilongo, esclarece que o Direito Registral “é uma técnica que estimula, promove, facilita negócios imobiliários, oferece segurança, oferece garantia, oferece estabilidade a um setor fundamental à economia de mercado”⁸⁶.

Com obra intitulada de “A sociedade da confiança”, Alain Peyrefitte⁸⁷ ao desenvolver um estudo histórico e sociológico acerca da ética da livre iniciativa, bem como das origens do espírito empreendedor numa economia moderna, esclarece que o papel da confiança como característica mais importante e constitutiva da sociedade moderna, como fator fundamental no desenvolvimento e no atraso econômico dos países. Para o autor existe dois tipos de sociedades: sociedade de desconfiança (sociedade do conflito na qual está presente um constante clima de insegurança entre seus membros, cuja ordem é garantida pela sujeição a um sistema político opressor e as interações sociais são permeadas pelo medo e passividade); em oposição, há a sociedade da confiança, caracterizada com uma sociedade cooperativa, dinâmica pelo incentivo das interações sociais, com liberdade de consciência e baixo grau de arbítrio social. A valorização da confiança constitui nações prósperas economicamente, com melhor performance nos indicadores de liberdade econômica e de negócios, maior transparência institucional e baixos índices de corrupção. A partir desse estudo, pode-se concluir que a confiança em suas três dimensões: confiança em si mesmo, nos outros e nas instituições, tem relevante papel no desenvolvimento social.

Modernamente pode-se afirmar que o desenvolvimento econômico e social de uma comunidade está relacionado não somente à confiança realizada pelos indivíduos entre si, mas principalmente, na confiança nas instituições, como por exemplo no registro de imóveis, onde o sistema econômico moderno voltado para o mercado, socorre-se das garantias imobiliárias registradas a margem das matrículas dos respectivos imóveis, barateando, por consequência, substancialmente os custos das transações⁸⁸.

⁸⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, p.99, 2014.

⁸⁷ PEYREFITTE, Alain. A sociedade de confiança: ensaio sobre a origem e a natureza do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Topbooks, p. 634, 1999.

⁸⁸ FUKUYAMA, Francis. Trust: the social virtues and the creation of prosperity. New york: Simon & Shcuster Inc., p. 7, 1996.

Referendando o papel das instituições para o crescimento econômico e a relação direta da confiança depositada em tais instituições, Douglas North⁸⁹, assevera que o principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável (não necessariamente eficiente) para a interação humana. Tal estabilidade das instituições não significa que sejam imutáveis, longe disso, convenções, códigos de conduta, leis e contratos entre indivíduos, as instituições estão sempre evoluindo e, portanto, estão continuamente alterando as opções disponíveis para nós.

A segurança registral impulsiona a economia, pois, as partes envolvidas já sabem de forma antecipada, todas as assimetrias envolvidas na negociação, não havendo dúvida, em especial, de que o titular de um direito real imobiliário seja realmente a pessoa ali especificada, garantindo assim, aos agentes econômicos, a certeza de que não havendo o resultado esperado, seus direitos estarão ao menos resguardados.

Levando em consideração os efeitos positivos que a confiança aguça nas relações sociais, despertando assim segurança jurídica necessária para o progresso e de consequência o desenvolvimento econômico, a atividade notarial e registral é importante para a atividade econômica pelo fato de justamente trazer essa segurança jurídica primordial para as transações imobiliárias.

A instituição cartorária além de ser a entidade responsável legalmente por materializar as garantias mobiliárias e imobiliárias, em documentos autênticos e seguros, ela também atua, conforme destacado acima, como fonte de diminuição de riscos, já que ao registrar um documento, os cartórios precedentes ao registro em si, faz toda uma análise do conteúdo do contrato, garantindo assim, que todas as partes respeitem as regras do jogo. Tal fato, reduz os litígios, atenua as incertezas, o que contribui, por consequências, com a diminuição dos riscos, elemento este essencial para o crescimento e o desenvolvimento econômico de uma nação.

Por todo o exposto, conclui-se que a segurança jurídica registral está diretamente ligada ao desenvolvimento financeiro do país e sua credibilidade a nível internacional. Desse modo, o nível de segurança jurídica de um país influencia diretamente no seu desenvolvimento econômico que é consequência direta da existência de leis eficazes.

⁸⁹ NORTH. Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance: the political economy of institutions and decisions. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3, 1990.

2 – LAVAGEM DE CAPITAIS

Após estudarmos no capítulo anterior acerca da relevância da atividade notarial e registral para o desenvolvimento da atividade econômica, garantindo a confiança necessária para que os sujeitos econômicos desenvolvam as suas atividades de forma segura, chegou o momento de voltarmos os olhos para a questão das obrigações cartoriais em contribuir para o desenvolvimento da chamada “economia saudável”.

Iniciaremos o presente capítulo fazendo uma análise a nível internacional acerca das principais instituições responsáveis por normatizar no âmbito global, as políticas antilavagem de capitais, aqui se destacando o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o Grupo de *Egmont*, dentre outros, entidades estas, responsáveis pela edição e implantação das principais normas existentes a nível internacional de combate à lavagem de dinheiro, cujo caminho se inicia primariamente pela conscientização dos países membros acerca da necessidade de adotar uma postura de combater a lavagem de capitais, e, uma vez implementada essa conscientização, fornecerá aos países aderentes as instruções e orientações já adquiridas com o tempo, ajudando a efetiva implantação das normas internas, e, por fim, fiscalizando sem caráter punitivo diretamente, os resultados alcançados por tais países, elaborando relatórios das inspeções realizadas, que ajudaram a orientar as futuras políticas públicas de combate à lavagem de dinheiro.

Na sequência abordar-se-á a nível de Brasil a(s) principal(is) entidade(s) a nível nacional responsável(eis) por implementar(em) a política nacional antilavagem de capitais, cujos trabalhos iniciais decorreu principalmente mais em razão de pressões internacionais do que propriamente de uma preocupação interna acerca da necessidade de combater a conduta de lavar dinheiro, cujos trabalhos iniciais decorreu de iniciativa do Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Justiça, que culminou com a publicação no ano de 1998 da Lei nº 9.613⁹⁰ (Lei Antilavagem de capitais). Após a edição da lei em destaque viu-se a necessidade de se adotar

⁹⁰ BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 05 jun. 2022.

uma política uniforme a nível nacional no enfrentamento da questão, oportunidade que no ano de 2003, criou-se a Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cujo objetivo central foi tornar mais efetivo os regramentos dispostos pela Lei nº 9.613/98, até então com poucos resultados expressivos.

Com a edição da lei antilavagem de capitais previu-se a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), inicialmente vinculado ao Ministério da Fazenda, atualmente ao Banco Central do Brasil, órgão este elevado a nível nacional à categorial de Unidade de Inteligência Financeira (UIF), responsável por receber, analisar, e elaborar os Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), que servirá de base para o início da apuração de um possível crime de lavagem de dinheiro. Com a edição em 2012 da Lei nº 12.683, os registros públicos passaram à categoria de sujeitos obrigados, responsáveis por contribuir contra o crime de lavagem de dinheiro, entretanto, a efetiva colaboração somente veio ocorrer com a publicação do Provimento nº 88/2019, do Conselho Nacional de Justiça, onde a partir de fevereiro de 2020, tais instituições começaram efetivamente a encaminhar as informações ao COAF, via Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF).

Buscar-se-á de forma simples também conceituar o crime de lavagem de capitais, apresentando as principais características desta conduta criminosa. Destacando ainda, que, apesar da preocupação da normatização a nível mundial dos crimes de lavagem de dinheiro ser relativamente recente, a conceituação do instituto da lavagem de capitais passou por transformações consideráveis saindo de uma noção inicial que tinha como crime precedente apenas o tráfico ilícito de entorpecentes para o momento atual onde qualquer conduta poderá ser antecessora do crime em voga, o que levou a doutrina a classificar as gerações conceituais da lavagem de dinheiro.

Por fim, abordaremos as principais questões envolvendo as entidades obrigadas dispostas no art. 9º da Lei nº 9.613/98, dando foco especialmente quanto ao aspecto administrativo da relação envolvendo os entes obrigados e o COAF, dando um foco especial para as atividades notariais e registras que passou a ser a entidade não financeira que mais contribui atualmente na luta contra a lavagem de capitais.

Ao referirmos inicialmente à chamada economia saudável, sem adentrar no mérito de tais características quanto a seus aspectos econômicos, queremos dizer que o desenvolvimento da atividade econômica deverá se valer de elementos que condizem com regras legais, ou seja, que estejam consolidadas em elementos probos, sinceros, enfim, que se utilizem das condições corretas permitidas pelo ordenamento jurídico de cada país.

Conforme destacado no primeiro capítulo, a constatação da importância da atividade notarial e registral foi se consolidando com o tempo, principalmente nos países que adotam o sistema de registro de direitos, onde, muito mais do que simplesmente se tornar um repositório arquivista de documentos e/ou contratos, passou, na atualidade, a ser responsável pela legalidade, publicidade, eficácia e, principalmente pela segurança jurídica de todas e quaisquer negociações que envolvam a atividade imobiliária⁹¹.

No exercício da atividade registral, costumo dizer aos usuários do serviço, que em regra, o ser humano almeja durante o seu estado existencial, resguardar dois bens primordiais. O primeiro deles é a vida, onde, o instrumento responsável por tutelar o referido bem, são as leis, que através do Ministério Público, postula junto ao poder judiciário medidas visando resguardar tal direito, e, o segundo, trata-se do patrimônio, que fica a cargo dos serviços notariais e principalmente dos serviços registrais. Na atualidade, a nível de Brasil, os serviços registrais é a entidade responsável para tutelar com segurança, todo o patrimônio imobiliário dos brasileiros.

Nota-se claramente dessa breve introdução, que a atividade registral e notarial está umbilicalmente ligada ao direito, onde, na verdade, existem autores que defendem até mesmo a autonomia desse ramo do direito, denominado direito registral, como por exemplo Milson Fernandes Paulin⁹², que “afirma que na verdade trata-se de ramo pertencente ao direito público, mas com intersecção em direito privado, visto que o tabelião não só atua no relativo à vontade apresentada pelos particulares, como também mantém profunda relação com o Estado”. Luiz Guilherme Loureiro⁹³ destaca que

o direito é um todo, uno e indivisível e o direito notarial não é só, deve estar forçosamente relacionado com os demais “direitos”, como efetivamente possui íntima vinculação com os mesmos, notadamente o direito civil, o direito empresarial e, em determinados aspectos da função notarial, com o direito administrativo.

Novamente refletindo acerca dos ensinamentos expostos no capítulo anterior, pode-se concluir que no seu caminho evolutivo, a atividade registral imobiliária, teria passado por três fases distintas: a primeira tivera como foco inicial de servir como um repositório seguro, para

⁹¹ Lei nº 8.935/94 - Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

⁹² PAULIN, Milson Fernandes. DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL: RAMOS AUTÔNOMOS?. Julho de 2014. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/blog/notarial/direito-notarial-e-registral-ramos-autonomos#:~:text=%C3%89%2C%20em%20verdade%2C%20ramo%20pertencente,com%20o%20Estado%20%5B%E2%80%A6%5D.>>>. Acesso em 25 jun 2022.

⁹³ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros públicos - teoria e prática. 8.ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, p. 50, 2017.

salvaguardar as garantias imobiliárias; a segunda, trata-se de uma consequência lógica da primeira, que, contudo, somente veio a ser efetivamente defendida e implementada, após a criação, pelo menos a nível de Brasil, do repositório das garantias imobiliárias, que trata-se da necessidade de se resguardar, de se documentar, não somente as garantias em si, mas, principalmente, o próprio direito de propriedade, a ser materializado em um documento, que garantisse ao seu titular a certeza de que a pessoa informada como proprietária de determinado imóvel, é realmente o titular do mesmo, servindo por consequência de elemento constitutivo da propriedade; por fim, na terceira fase, passou-se a utilizar a matrícula imobiliária como um documento repositório de todo e qualquer ato que envolver o imóvel, não somente se restringindo às garantias imobiliárias.

Diante da globalização e da modernização, a complexidade das transações econômicas foram evoluindo, cujos reflexos atingiram de forma direta algumas atividades, dentre elas se destacando a atividade notarial e registral.

Em palestra ministrada ao IRIB, Celso F. Campilongo⁹⁴, se referindo à função social do registro imobiliário, buscou apresentar respostas para alguns questionamentos inerentes a esta modernização tais como: será que as transformações tecnológicas pelas quais o mundo passa estão esvaziando a função do registrador imobiliário, ou pior, a própria função do direito? Será que no lugar do direito é possível introduzir uma máquina sofisticada e todos os problemas estarão resolvidos? Para o autor, diante da complexidade das relações negociais, a figura do registrador e, em especial do registro imobiliário será essencial e insubstituível, na medida que, o direito registral funcionará como uma fórmula ou uma técnica de redução de complexidade que permite a uma economia de mercado moderna conviver com transações com essas características, com negócios, com essas possibilidades, aspectos estes que jamais poderão ser substituídos por máquinas.

Entusiasta das inovações tecnológicas o juiz paulista Antônio Carlos Alves Braga Júnior⁹⁵, comentando acerca do impacto das novas tecnologias nos registros públicos, utiliza como referência a Estônia, um país pequeno do leste europeu, para destacar que as inovações tecnológicas na seara registral e notarial é um caminho inevitável. O insigne magistrado relata que no país em questão,

⁹⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Palestra Magna - A Função Social do Registro Imobiliário. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 80, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

⁹⁵ JÚNIOR, Antônio Carlos Alves Braga. O impacto das novas tecnologias nos registros públicos. Boletim Irib em Revista - Especial, São Paulo, n. 361, p. 16-24, ISSN 1677-437X, jul. 2020.

[....] existe o chamado *e-Land Register*, que é o registro de imóveis eletrônico daquele país. Esse canal central, é o canal de dados governamental na internet, o *backbone* do governo, é o governo eletrônico da Estônia na internet. A esse *backbone*, essa grande tubulação de dados, se conectam todos os serviços. Aqui temos o *Land Register*, o Notário, o *e-Business Register*, ou registro de empresas e o registro civil. Quanto já discutimos sobre essa separação entre registro e cadastro? Esse é o site do registro de imóveis, tudo em estoniano e inglês. A descrição dos serviços, toda a documentação é online, em um único portal. Para qualquer serviço, você precisa de instruções? Estão todas ali. Tem as explicações, os valores, como você tem que fazer, o que você precisa apresentar. É um grande Poupa Tempo, uma simplificação com grande fluidez.

Novamente utilizando das precisas palavras de Campilongo, o mesmo destaca que

[....] as incontáveis possibilidades de que a complexidade contratual possa gerar dificuldades exigem uma técnica jurídica que tenha a capacidade de reduzir essa complexidade, de formatá-la de modo a ser tolerável para uma sociedade que vive com esse excesso de possibilidades, controlando a incerteza e a insegurança, relando a assimetria de informações, completando os contratos⁹⁶.

Em razão da complexidade dessas novas relações econômicas, especialmente a imobiliária, defendemos que a atividade registral aqui incluindo a notarial, está passando por sua quarta fase evolutiva, onde além de se abandonar os papeis, substituídos pelos sistemas eletrônicos de comunicações de dados, onde tais atividades, deixam de serem instituições eminentemente passivas, e passam a terem uma atuação ativa, colaborando com o poder público, no pertinente à certas informações consideradas como essenciais para o desenvolvimento de uma economia lícita e saudável.

O direito registral funcionará como uma fórmula ou uma técnica de redução de complexidade que permitirá que uma economia de mercado moderna possa conviver com transações com essas características, com negócios com essas possibilidades, o quê, por consequência, acaba por servir de caminho necessário para a legalização de certas situações econômicas que apresentam históricos inusuais, que, a depender da situação poderá reportar-se às condutas criminosas antecedentes.

Com internacionalização e complexidades das economias, alguns agentes econômicos (pessoas físicas e/ou jurídicas) se utilizam de métodos cada vez mais modernos, para camuflar a origem ilícita dos recursos, de forma que os proventos de uma provável conduta criminosa anterior, possa ser legalizada com a aquisição de alguns bens, em especial imóveis.

⁹⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Palestra Magna - A Função Social do Registro Imobiliário. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 86, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

Como em regra, no Brasil somente será possível adquirir um imóvel com a lavratura de uma escritura pública de compra e venda lavrada por um tabelião e posteriormente registrada no cartório de registro de imóveis, o que demonstra que a diretriz para aquisição de bens imóveis passará quase que necessariamente por um cartório, seja na confecção de uma escritura, seja no registro da mesma.

A conduta de dissimular a origem de um recurso é praticada desde os tempos bíblicos, onde, Adriano Márcio Anselmo⁹⁷ relata uma passagem bíblica onde Ananias e sua esposa Safira venderam uma propriedade e ocultaram parte, dando apenas uma parte aos apóstolos.

Comentando acerca do surgimento e da evolução histórica da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro, Remy Deiab Junior⁹⁸, ao citar Galvão, explicita que “a origem da lavagem de dinheiro teria ocorrido a mais de 3.000 anos na China, por meio da adoção de práticas ilícitas empregadas pelos comerciantes com o intento de ocultar parcela de seu patrimônio dos detentores do poder”.

Em artigo intitulado Histórico da Lavagem de Dinheiro, Álvaro Godim⁹⁹ destaca que o processo de lavagem de capitais, não se constitui um fenômeno novo, podendo-se apontar, embora em cunho anedótico, a origem da máxima pecúnia *non olet*, frase pronunciada por Tito, filho do Imperador Vespasiano, após seu pai ter gravado com um imposto as latrinas romanas.

Palestrante no 37º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis – Maceió/AL¹⁰⁰, Renata Cristina de Oliveira Santos Aoki¹⁰¹, ao comentar a respeito da lavagem de dinheiro no Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas, faz uma breve exposição acerca da evolução histórica do crime em destaque. Naquela oportunidade, a palestrante em questão pontuou que

[....] a lavagem de dinheiro data do século XVII. Um dos registros mais antigos da lavagem de dinheiro ocorreu no século XVII com a pirataria. Os piratas saqueavam navios, depois eles lavavam esse produto com o comércio lícito, vendendo por menos as mercadorias e trocando moedas de maior valor por menor valor para que integrassem a economia formal.

⁹⁷ ANSELMO, Márcio Adriano. Lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁹⁸ JUNIOR, Remy Deiab. Combate à lavagem de dinheiro em operações de comércio exterior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 5, 2018.

⁹⁹ GONDIM, Alvaro. O histórico da lavagem de dinheiro. Jus Brasil. Disponível em: <<https://alvaromarcosgondim.jusbrasil.com.br/artigos/234926924/lavagem-de-dinheiro-e-a-responsabilidades-dos-agentes>>. Acesso em 25 jun 2022.

¹⁰⁰ AOKI, Renata Cristina de Oliveira Santos. NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO COMBATE AO CRIME - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 89-93, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁰¹ Renata Cristina de Oliveira Santos Aoki é presidente do Conselho Diretor do Instituto de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas do Espírito Santo. Oficial em exercício de RI, RTDPJ e Protesto da 1ª Zona de Vila Velha (ES).

Observa-se que a questão da dissimulação da origem de certos recursos tem origem pretéritas bastante longínquas, e se caracteriza por ocultar a verdadeira origem de certos recursos econômicos.

Ao dedicar obra ao estudo da questão da lavagem de dinheiro, Pedro Guilherme Ramos Guarnieri¹⁰², ao comentar acerca dos marcos normativos de controle à lavagem de dinheiro no âmbito internacional, destaca que

[...] com a expansão da globalização e a constituição de um livre mercado, culminando no enfraquecimento do Estado, houve uma importante redução das barreiras internacionais para as transações comerciais e para o investimento. Isso, por certo, trouxe como consequências não apenas um maior desenvolvimento do comércio e das finanças, mas também se tornou um facilitador da proliferação de atos ilícitos no sistema financeiro internacional e nacional.

Visando coibir as condutas dissimulativas da origem de recursos utilizados para a aquisição de determinados bens, viu-se a necessidade de se criminalizar tais condutas, pois, como regra, quase sempre, haveria algo precedente que contrariaria as normas legais de um determinado ordenamento jurídico.

Diante do crescente aumento de tais condutas no âmbito internacional, viu-se a necessidade de se adotar maneiras no sentido de coibir tais posturas, pois, notou-se que muito mais essencial do que o próprio crescimento econômico, é o fato desse crescimento ocorrer de forma lícita, proba, onde a leis são observadas, onde, o capital responsável por tal desenvolvimento tenha origem em ações acobertadas/respaldadas por atividades condizentes com os ordenamentos jurídicos de cada país. Assim ocorrendo, tem o que aqui denominamos de “economia saudável”.

A dita economia saudável é sinônimo da economia lícita, ou seja, de um sistema econômico onde os entes produtores de riquezas, possibilita tanto ao poder público quanto a sociedade como um todo, conhecer o histórico dos recursos existentes, gerando assim a confiabilidade de que trata-se de algo lícito, onde os tributos foram pagos, onde a saúde pública fora respeitada, onde inexistente ameaça à unidade institucional do próprio Estado, enfim, onde os recursos estejam despidos da aparência de ilegalidade, já que, são efetivamente lícitos.

Em que pese a conduta de lavar dinheiro possuir um histórico longínquo, a preocupação com a sua efetiva criminalização, somente ocorreu mais recentemente. O primeiro país a si preocupar com o que aqui estamos denominando de “economia saudável” foi a Itália, que em

¹⁰² GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle á corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 78. 2019.

21 de março de 1978, editou o Decreto Lei nº 59. Naquela oportunidade a principal preocupação tinha por objeto diminuir os grupos de mafiosos que estavam crescendo rapidamente.

Em obra dedicada à contribuição dos cartórios no combate à lavagem de dinheiro, o Procurador da República Dr. Rafael Brum Miron¹⁰³, citando Maria Balbina Martins de Rizzo, destaca que a edição dessa lei italiana teve por objeto de servir “como resposta à atuação de grupos mafiosos e terroristas, entre eles as Brigadas Vermelhas que vinham realizando uma série de sequestros com finalidades econômicas e também com o objetivo de desarticular o poder político estatal”.

Segundo Miron essa lei tinha inicialmente como finalidade específica, ou seja, limitava-se a tipificação de crimes cujos valores fossem provenientes de roubo qualificado, de extorsão qualificada ou de extorsão mediante sequestro¹⁰⁴.

Guarnieri ao destacar que a Itália foi efetivamente o primeiro país a criminalizar a conduta de lavagem de dinheiro, esclarece que o Decreto Lei em questão visou combater o que chamou de “Anos de Chumbo”¹⁰⁵.

Em que pese ser a Itália o primeiro país a nível mundial a tipificar o crime de lavagem de dinheiro, fatos históricos apontam que os Estados Unidos já vinham combatendo o crime organizado muito antes disso, entretanto, somente no ano de 1986, com a edição do *Anti-Drug Abuse Act of*, o Congresso Norte Americano veio tipificar o delito em questão, que objetiva basicamente privar as máfias, relacionadas ao tráfico de drogas, da utilização dos proveitos econômicos de seus delitos¹⁰⁶.

Ao comentar acerca da evolução histórica da lavagem de dinheiro em território americano Marco Antônio Barros, deixa claro que os Estados Unidos somente viera efetivamente criminalizar a conduta de lavagem de dinheiro na década de 80, entretanto, o referido autor, esclarece que desde da década de 30, o legislador americano já buscava combater o tráfico de bebidas, pois, naquela oportunidade vigia a chamada “Lei Seca”, onde o principal personagem que se destacou foi o conhecido “Al Capone”, contudo, diante da crise por qual passava os americanos, tal conduta, fora vista com “bons olhos”, pois, as movimentações

¹⁰³ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 08, 2020.

¹⁰⁴ Idem, ibidem, p. 08-09.

¹⁰⁵ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle á corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 79. 2019.

¹⁰⁶ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 09, 2020.

econômicas incrementava a economia local, razão pela qual, dentre outros fatores, não se optou por criminalizar tal conduta¹⁰⁷.

Portanto, nota-se que o início da preocupação com o combate à lavagem de dinheiro começou muito antes da efetiva edição de leis com propósito específico de criminalizar de forma expressa o crime em questão.

2.1 – ENTIDADES NORMATIVAS INTERNACIONAIS

O aparato normativo internacional sobre o combate à lavagem de dinheiro é bastante amplo, constituindo-se de diversos tratados internacionais, de orientações, planos de ações, manuais, recomendações variadas de diversos organismos internacionais, destinados a fomentar e orientar a política de adesão dos Estados às regras internacionais de combate a esse tipo de ilícito.

Ao comentar acerca da lavagem de dinheiro no sistema global, Rafael Brum Miron¹⁰⁸, esclarece que as normas internacionais são constituídas de tratados com características de *hard law* e também, daquilo que se convencionou-se de chamar de *soft law*. Mas o que seria essas normas de caráter *had law* e *sof law*? Nas precisas palavras do Desembargador do TJ-SP, Ricardo Cintra Torres de Carvalho

[...] os tratados e convenções assim processados e aprovados são denominados de *hard law*, que podem ser feitos cumprir pelos organismos internacionais. Ao seu lado e de importância crescente estão declarações, códigos de conduta, diretrizes e outras promulgações de órgãos políticos do sistema das Nações Unidas, diretrizes de instituições multilaterais, resoluções e declarações de organização não governamentais, também chamados de *soft law*, algo que ainda não é lei, mas que pode assumir um peso normativo significativo.

Da definição acima pontuada nota-se que as chamadas normas internacionais com características de *hard law* são aquelas com caráter cogente, ou seja, aquelas que uma vez descumpridas pelos países aderentes, podem acarretar consequências, dentre elas, a possibilidade de os organismos internacionais utilizar-se de meios legais para obrigar o seu cumprimento. Já nas normas de natureza *soft law*, não existem diretamente uma obrigação de sua observação, com a consequente imposição de alguma reprimenda, entretanto, a sua não

¹⁰⁷ BARROS, Marco Antônio. Lavagem de capitais: crimes, investigação, procedimento penal e medidas preventivas. 5. ed. Curitiba: Juruá. p. 23. 2017.

¹⁰⁸ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 09, 2020.

observação poderá ocasionar sanções indiretas, como por exemplo, a classificação de um país como seguro ou não, para fins de investimentos econômicos internacionais.

Para Maíra Rocha Machado¹⁰⁹ a

expressão *soft law* refere-se aos instrumentos internacionais elaborados por Estados e atores não estatais, não vinculantes juridicamente, mas que influenciam a conduta dos Estados, das organizações internacionais e dos indivíduos. Desde a década de 1980, os instrumentos de *soft law* proliferaram em várias áreas, assumindo as mais variadas formas, tais com declarações, códigos de conduta, resoluções e decisões de organismos internacionais, planos de ação, padrões de performance e recomendações. Podem englobar desde resoluções da Assembleia Geral da ONU, instrumentos elaborados pelo Banco Mundial ou pela OCDE, até as conclusões do encontro anual do G-7.

As chamadas normas com caráter *soft law*, são em regras permeadas por obrigações de natureza *compliance*, que nas citadas palavra de Miron¹¹⁰, trata-se de “um termo que significa atender, estar em conformidade, estar de acordo com os padrões estabelecidos”.

Para Renato de Mello Jorge Silveira e Eduardo Saad-Diniz¹¹¹, o *compliance* serve para definir as práticas empresariais que pretendem colocar padrões internos de acordo e em cumprimento de dados normativos. Com o mesmo entendimento, Isidoro Blanco Cordero¹¹² explicita que:

en el ámbito anglosajón se describe al cumplimiento de las normas sobre prevención del blanqueo de capitales por los sujetos obligados con el término *compliance*, que há sido traducido al español como cumplimiento normativo. Com esta expresión se alude a la función mediante la que las entidades privadas detectan y gestionan el riesgo de incumplimiento de las obligaciones impuestas por las normas a través del establecimiento de políticas y procedimientos adecuados.

Nota-se, conforme destacado acima, as chamadas normas de natureza *soft law*, não apresentam o caráter de mandamentos cogentes, contudo, pelo fato de em regra estarem permeadas por obrigações de natureza *compliance*, a sua observação, acaba por se tornar quase que obrigatória, pois, assim agindo, os países que se enquadram nos chamados padrões internacionais estabelecidos, que, aqui, se volta especificamente para a questão do combate à

¹⁰⁹ MACHADO, Maíra Rocha. Internacionalização do direito penal: gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena. São Paulo: ed. 34. Edesp. p. 45. 2004.

¹¹⁰ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 18, 2020.

¹¹¹ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. Compliance, direito penal e lei anticorrupção. São Paulo: Saraiva, p. 65, 2015.

¹¹² CORDERO, Isidoro Blanco. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales - estudio del cumplimiento normativo (*compliance*) desde una perspectiva criminológica. Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología. San Sebastian. n. 23, p. 120, 2009. Disponível em: <<https://www.ehu.es/documents/1736829/2176697/11-Blanco.indd.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2022.

lavagem de capitais, passam a serem classificados, principalmente para fins de segurança e investimentos internacionais, como países seguros, de acordo com a observação ou não das respectivas normas.

Por outro lado, Percy García Cavarro, por sua vez, apresenta um conceito um pouco mais evoluído, para ele, *compliance* pode ser entendido em um sentido mais amplo, já que a referida expressão não serviria apenas para determinar que as condutas da empresa sejam praticadas de acordo com a legislação, mas também, visa a pautar a adoção de condutas éticas nas atividades desempenhas¹¹³.

Esta última visão realmente parece ser a mais acertada, pois os programas de *compliance* não se restringem ao mero cumprimento de obrigações impostas por normas regulamentadoras, com o objetivo de mitigar os riscos de sanções, pois, a sua implementação exige a adoção não somente de uma cultura de comprometimento de todos que, por exemplo, fazem parte da empresa, inclusive seus dirigentes, mas sim, vai além disso, já que, diante do aumento da percepção global acerca da corrupção, a implementação de mecanismos de integridade, evita o dano à reputação que uma organização pode sofrer com o resultado de falhas no cumprimento, não apenas de leis e regulamentações, como também dos códigos de conduta e boas práticas.

Neste sentido, Mona Clayton¹¹⁴ alerta que, dependendo do país em que a empresa está fazendo ou pretende fazer negócios, os riscos reputacionais e outros relacionados à corrupção são potencialmente maiores, o que pode até mesmo inviabilizar o negócio caso a empresa não possua o programa de *compliance*.

Levando em consideração a natureza das obrigações *compliance*, que em regra permeiam as normas de caráter *soft law*, pode ser concluir que elas funcionariam quase como se fossem um certificado de autenticidade, de confiabilidade, de segurança, enfim, de algo que respeita os padrões mínimos exigidos pelas normas, ainda que permeadas de natureza apenas orientativa.

Em obra dedicada ao tema, Vanessa Alessi Manzi¹¹⁵, esclarece que *compliance* é “o ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal”.

¹¹³ CAVERO, Percy García. Criminal compliance. Lima: Palestra Editores, P.22-23, 2014.

¹¹⁴ CLAYTON, Mona. Entendendo os desafios de compliance no Brasil. um olhar estrangeiro sobre a evolução de compliance anticorrupção em um país emergente. In. DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord.). Temas de anticorrupção e compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 150, 2013.

¹¹⁵ MANZI, Vanessa Alessi. Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, P. 15. 2008.

No mesmo sentido são as definições de Candelero, Rizzo e Pinho¹¹⁶, que define *compliance* como sendo “uma ferramenta que as instituições utilizam para nortear a condução dos próprios negócios, proteger os interesses dos seus clientes e salvaguardar o seu bem mais precioso: a reputação”.

Tomando por base que um dos objetivos da política de *compliance* é dentre outros, buscar trazer aos usuários dos serviços a segurança jurídica, aqui voltados especificadamente aos usuários dos serviços cartoriais, a atividade e questão, se apresenta como sendo uma das mais respeitadas, já que a política de segurança proporcionada aos usuários dos serviços extrajudiciais é a principal bandeira desta instituição, o que levou a despertar na população no geral, a confiança nos serviços prestados.

Levando em consideração as definições das normas de natureza *hard law/soft law* e obrigações *compliance*, aplicada à seara registral e notarial quanto ao cumprimento das obrigações de contribuir no combate à lavagem de capital, conclui-se que, as obrigações assumidas pelo Brasil a nível internacional quanto ao combate de crime de lavagem de dinheiro, podem até terem caráter *soft law*, contudo, no pertinente às obrigações cartoriais de informar a Unidade de Inteligência Financeira (UIF), essa possui natureza de obrigação *hard law*, já que, o descumprimento de tais obrigações gerará sanções ao cartório inadimplente.

Entretanto a não implementação da política de *compliance* pelos cartórios, ou a ausência ou deficiência de fiscalização por parte das corregedorias, poderá despertar nas organizações criminosas que praticam atos de lavagem de dinheiro o interesse de direcionarem as suas ações para os Estados da federação onde essa fiscalização não ocorre ou é deficitária. Ou seja, a ausência ou deficiência da fiscalização das Corregedorias é diretamente proporcional ao aumento da utilização do serviço extrajudicial por organizações criminosas para a prática de lavagem de dinheiro em determinada Unidade Federativa¹¹⁷.

No cenário internacional, a política criminal de combate à lavagem de dinheiro limitava-se a regulamentações do sistema financeiro nacional dos Estados e dos mercados financeiros internacionais, sob a ideia de máxima liberação do mercado econômico. Todavia, os reflexos negativos desse excessivo descontrole, acabou por facilitar a prática de delitos contra o sistema

¹¹⁶ CANDELORO, Ana Paula P; RIZZO, Maria Balbina Martins; PINHO, Vinicius. *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo*. São Paulo: Trevisan, p. 30. 2012.

¹¹⁷ NASCIMENTO, Jorcenildo Dourado do. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. *Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias*. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 34, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

financeiro, somado ao momento de crise econômica mundial vieram a modificar este quadro¹¹⁸. Diante de tais constatações viu-se a necessidade de se adotar posturas no sentido de combater tais ações, buscou-se elaborar tratados internacionais, cujo ponto inicial se deu com a Convenção de Viena, de 1988¹¹⁹, seguida pela Convenção de Palermo de 2000¹²⁰, e, por último a Convenção de Mérida de 2003¹²¹, todas, devidamente internalizadas pelo Brasil.

A Convenção de Viena conhecida como a “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”, foi a primeira a estabelecer o combate internacional à lavagem de capitais¹²².

Essa Convenção teve por mérito enumerar diretrizes para os Estados signatários, no que concerne à tomada de decisão global pelo trato político criminal e à cooperação para enfrentamento público da questão da lavagem de capitais provenientes do narcotráfico. Dessa forma, sua importância foi a criação de uma obrigação internacional, para os Estados signatários, no sentido de criminalizar o fenômeno¹²³.

Ao comentar sobre essa Convenção Luís Regis Prado, destaca que ela teve o propósito de gerar uma conscientização dos Estados de que a criminalidade organizada tinha assumido características de um ramo empresarial globalizado, assim sendo, a referida Convenção teve como propósito a cooperação internacional em relação às questões ligadas ao tráfico de entorpecentes¹²⁴.

No ano 2000, realizou-se a Convenção de Palermo, conhecida como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, sendo uma consequência natural da evolução da Convenção de Viena. Rafael Brum Miron¹²⁵ destaca que

¹¹⁸ BITENCOURT, Cezar Roberto; MONTEIRO, Luciana de Oliveira. Lavagem de dinheiro segundo a legislação atual. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 21, n 102, maio/jun. p. 164. 2013.

¹¹⁹ BRASIL. Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹²⁰ BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹²¹ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹²² MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 09, 2020.

¹²³ SHANS apud ANSELMO, Mário Adriano. Lavagem de dinheiro e cooperação internacional. São Paulo: Saraiva. p. 71. 2013.

¹²⁴ PRADO, Luis Regis. Delito de lavagem de capitais: um estudo introdutório. Doutrinas Essenciais Direito Penal Econômico e da Empresa. v. IV. Organizadores: DOTTI/PRADO, René Ariel; Luiz Regis. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais. p. 698. 2011.

¹²⁵ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 10/11, 2020.

[....] houve ampliação do rol dos crimes antecedentes, agora não mais restritos ao tráfico de drogas, dando-se especial destaque aos crimes praticados por organizações criminosas e à corrupção. Ademais, estabeleceu a responsabilidade cível, criminal e administrativa das pessoas jurídicas e reformou as normas de cooperação internacional, referindo-se à possibilidade de extradição e de medidas diversas de assistências jurídica recíproca.

Além de se caracterizar uma evolução natural da Convenção de Viena, ela inovou ao cobrar dos Estados signatários a criação de um serviço de informação financeira que funcionasse como uma central de coleta e difusão de informações relativas a eventuais atividades de lavagem de dinheiro¹²⁶. Inicia-se por intermédio dessa Convenção a obrigatoriedade dos Estados membros de criarem no âmbito de seus respectivos territórios a chamada Unidade de Inteligência Financeira (UIF), um centro de comando responsável por concentrar todas as informações recebidas dos órgãos responsáveis, especialmente as instituições financeiras, de ações suspeitas de se caracterizarem lavagem de dinheiro.

Dando sequência no caminho evolutivo do amadurecimento quanto ao trato da questão de lavagem de capital, no ano de 2003, editou-se uma nova Convenção (Mérida), que ficou conhecida como sendo a “Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção”. Essa Convenção objetivou combater a corrupção como crime financiador das organizações criminosas, já que estas possuem dentre suas características a infiltração nas estruturas estatais, retirando dali os seus recursos¹²⁷.

Consequência evolutiva natural das Convenções anteriores, esta, além de reafirmar a necessidade de se criar uma Unidade de Inteligência Financeira, previu de forma expressa que os Estados signatários “considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro” (art. 14,1, b). Além dessa previsão, também amplia os tipos de sujeitos obrigados a colaborar, fazendo inclusive alusão à possibilidade de estender tais obrigações a outras atividades econômicas, como a intermediação, a venda de joias, cassinos e outras¹²⁸.

Levando em consideração os ideais dispostos em cada Convenção, conclui-se da análise desses tratados internacionais, um evidente avanço, no que tange às atividades de prevenção à

¹²⁶ Idem, *ibidem*, p. 11.

¹²⁷ ANSELMO, Márcio Adriano. *Lavagem de dinheiro e cooperação internacional*. São Paulo: Saraiva, p. 79. 2013.

¹²⁸ MIRON, Rafael Brum. *Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 12/13, 2020.

lavagem de capitais, principalmente com a criação das UIFs e com o aumento dos setores obrigados a colaborar com a atuação dessas unidades.

Comentando acerca dessa evolução normativa Leila Bijos e Marcio José de Magalhães Almeida, esclarece que esse adensamento de normatividade internacional quanto a questão da lavagem de dinheiro, decorre da percepção da necessidade de regras uniformes para um combate mais efetivo desses delitos. Os principais países que incentivaram a criação do sistema global de prevenção antilavagem foram aqueles mais desenvolvidos, pois, concluíram que somente as normas nacionais não teriam muita eficiência, já que os recursos seriam transferidos para os países considerados esconderijos para a lavagem de dinheiro¹²⁹.

O amadurecimento no trato da questão envolvendo a lavagem de capitais, muito se deve ao *Financial Action Task Force* (FATF), também conhecido como Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). Criado no ano de 1989 pelos chamados grupo dos sete (G-7), que era formado pelos sete países mais ricos do mundo, essa organização a nível internacional teve por objetivo promover técnicas de combate à lavagem de dinheiro, bem como, a sua efetiva implementação pelos países. O resultado dessa união desencadeou inicialmente na publicação de 40 (quarenta) recomendações¹³⁰.

Comentando acerca das recomendações publicadas pelo GAFI, Remy Deiab Junior¹³¹, esclarece que inicialmente foram anunciadas 40 (quarenta) recomendações, entretanto, em decorrência dos ataques de 11 de setembro de 2001, às torres gemas do edifício *World Trade Center* nos Estados Unidos, foram editadas mais “8 recomendações Especiais(RE)” e, em 11 de outubro de 2002, foi confeccionada a “9ª Recomendação Especial(RE)”, oportunidade que as chamadas 40 recomendações, em razão dessas novas orientações passou a ser denominada de “40 + 9 Recomendações do GAFI”.

O acréscimo dessas outras recomendações está relacionado à inclusão do terrorismo no rol dos crimes precedentes à lavagem de dinheiro, ou seja, ampliou-se o âmbito de abrangência dos crimes que passou a incluir além do tráfico ilícito de entorpecentes o financiamento ao terrorismo. Tal fato levou os mais de 180 países que já haviam adotados as recomendações a ampliarem as suas fiscalizações para abranger o terrorismo, momento a partir do qual, tais

¹²⁹ BIJOS, Leila. ALMEIDA, Marcio José de Magalhães. A globalização e a lavagem de dinheiro: medidas internacionais de combate ao delito e reflexos no Brasil. Revista CEJ, Brasília, ano XIX, n.65, p. 84-96, 2015.

¹³⁰ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

¹³¹ JUNIOR, Remy Deiab. Combate à lavagem de dinheiro em operações de comércio exterior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, P. 1-920. 2018.

recomendações se tornaram reconhecidas universalmente como o padrão internacional antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo¹³².

Nas palavras de Gustavo Henrique Badaró e Pierpaolo Cruz Bottini¹³³, as referidas recomendações

[....] indicam medidas administrativas e legislativas importantes para prevenir ou reprimir a lavagem de dinheiro, com a necessidade de criação de órgãos de inteligência financeira de cada país para coordenar as investigações de possíveis atos de mascaramento ou a instituição de regras administrativas para setores sensíveis a tais comportamentos. Tais recomendações não integram o ordenamento pátrio, mas são constantemente citadas como diretrizes para formação de políticas criminais no setor, e foram levadas em consideração para as alterações legislativas a seguir comentadas.

A metodologia proposta pelo GAFI em suas recomendações busca inverter em regra a lógica das coisas, ou seja, almeja-se inverter a lógica persecutória. Em vez de se focar no fato ilícito para somente após buscar o proveito econômico, parte-se inicialmente desse proveito econômico para na sequência identificar o ilícito criminal que deu ensejo a ele¹³⁴.

Analizando essa nova sistemática, levou a Máira Rocha Machado¹³⁵ a tecer os seguintes apontamentos acerca dessa nova lógica persecutória que dependerá de três pontos:

[....] o primeiro consiste em tornar autônoma a investigação de crime de lavagem de dinheiro em relação ao procedimento versado sobre o crime antecedente, o que se faz mediante a construção de um tipo penal que focaliza a “movimentação e ocultação de bens” e a ilicitude da origem. O segundo é atribuir aos operadores do sistema financeiro o dever legal de identificar clientes e de comunicar as transações consideradas suspeitas. O terceiro ponto é a criação de uma agência governamental responsável por definir os critérios de suspensão, centralizar essas comunicações e repassá-las para as demais autoridades nacionais e estrangeiras.

Nesta seara internacional outras entidades também se destacam como por exemplo do Carebean Financial Action Task Force (CEATF), com atuação exclusiva no território continental da América Latina, as Diretivas a União Europeia, criada no ano de 1985 pelo Parlamento Europeu, oportunidade que lançou cinco resoluções que visavam combater o tráfico

¹³² MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 20, 2020.

¹³³ BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro - aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei nº9.613/1998, com as alterações da Lei nº 12.683/2012. 3 ed. 2. tirage. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 36. 2016.

¹³⁴ DALLAGNOL, Delton Martinazzo. Tipologias de lavagem. In: De Carli, Carla Veríssimo (coord.). Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal. Porto Alegre: Verbo Jurídico, p. 412. 2013.

¹³⁵ MACHADO, Máira Rocha. Internacionalização do direito penal: gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena. São Paulo: ed. 34. Edesp. P. 139. 2004.

de drogas¹³⁶. Em mais um oportunidade usando dos ensinamento de Rafael Brum Miron, destaca que no decorrer das últimas décadas, atores internacionais, sejam intergovernamentais ou privados, se destacaram no estudo e na elaboração de regras, de recomendações e de manuais para o combate à lavagem de dinheiro, como por exemplo: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, a Organização Internacional da Polícia Criminal (*international Criminal Police Organization*), conhecida como Interpol, o Grupo *Egmont* etc¹³⁷.

Pela importância de suas contribuições merece um pouco mais de atenção a organização conhecida como *Grupo de Egmont*. Criado no ano de 1995, cujo evento fora realizado no Palácio *Egmont-Aremberg*, Bruxelas, essa organização objetivou a formação de uma rede internacional integradas por Unidades Financeiras de Inteligência (FIU) de cada país membro¹³⁸.

O grupo em destaque pautava na ideia de que, uma vez descoberto o caminho percorrido pelo dinheiro do narcotráfico ou de outros crimes, pode-se chegar aos seus donos, ou seja: os grandes criminosos. Com tal forma de atuar o Grupo de *Egmont* tem por finalidade promover uma atuação mais eficiente e coordenada no combate à lavagem de dinheiro por intercâmbio de informações¹³⁹.

A cooperação entre os integrantes do Grupo de *Egmont*, se opera em quatro frentes: sistematização e expansão de informações de inteligência financeira; qualificação de pessoal; aprimoramento das comunicações entre as UIF por meio da utilização de tecnologia de ponta e auxílio para confecção das legislações nacionais¹⁴⁰.

Analisando a finalidade e a composição dessa entidade em destaque, pode-se concluir que o Grupo de *Egmont* funcionaria quase que como uma central das centrais, não no sentido de propriamente compartilhar as informações suspeitas, mas sim, de compartilhar principalmente as experiências, onde a troca de aprendizado tem por objeto a modernização e o aprimoramento das ações de combate à lavagem de capitais.

Percebe-se ainda, que a sistemática preconizada de prevenção à lavagem de capitais funda-se essencialmente em dois pilares basilares: o primeiro refere-se à necessidade de se

¹³⁶ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 85/88. 2019.

¹³⁷ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 15/16, 2020.

¹³⁸ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p.88. 2019.

¹³⁹ MENDRONI, Marcelo Batlouni. Crimes de lavagem de dinheiro. 2ª ed. São Paulo: Atlas S.A. p. 52-53. 2013.

¹⁴⁰ Idem, ibidem, p. 58.

existir uma UIF; e o segundo, na obrigação das instituições financeiras e de atividades ou profissões não financeiras, aqui incluindo as serventias extrajudiciais, com o objetivo de alimentar o sistema preventivo. Caso não houvesse essa relação de nada adiantaria a existência da UIF, pois, sem as suas “fontes de alimentação”, não terá vigor suficiente para desempenhar o papel para o qual foi constituído. As comunicações dos setores obrigados são imprescindíveis ao trabalho de inteligência financeira¹⁴¹.

Na seara global sem sombra de dúvidas o GAFI é a entidade intergovernamental de maior prestígio internacional, não somente pelo fato de ser responsável pela edição dos principais enunciados acerca da lavagem de dinheiro, mas também, por funcionar como um verdadeiro fiscal do efetivo cumprimento de tais recomendações pelos países aderentes.

Em que pese o GAFI exercer essa fiscalização, as Recomendações não possuem caráter de obrigatoriedade, constituindo-se de obrigações de natureza *soft law*, tal fato é bem destacado por Rafael Brum Miron¹⁴² onde esclarece que

[....] embora não tenham caráter juridicamente vinculante, vêm sendo observadas pela grande maioria dos países. Isso porque, além de seu alto grau de qualidade técnica, o GAFI realiza avaliações a respeito de seu cumprimento, seja em relação aos Estados que o integram, seja aos que não o integram. Com base nessas avaliações, pode haver punição indireta àquele que as descumprir, por meio do registro do respectivo nome em uma lista negra.

Neste sentido também são as palavras de Luiz Maria Pio Correa¹⁴³ ao destacar que

[....] até 1999, prevaleceu a estratégica fundada em pressão benévola e “suave” (*soft*) sobre os países não membros, baseada, sobretudo, na persuasão. A partir de então, o GAFI adota, paralelamente ao esforço de convencimento, nova ferramenta que consiste na elaboração de uma “lista negra” de países e territórios não cooperantes (*non-cooperative countries and territories*-NCCTS), jurisdições consideradas “paraísos regulatórios”, onde não há legislação antilavagem de dinheiro ou esta é falha. O recurso à lista diretamente vinculado à prioridade que passou a ser conferida à adoção das Recomendações por países não membros”.

Nota-se assim que apesar das recomendações do GAFI estarem impregnadas de obrigações de natureza *soft law*, isso não significou a redução da imperatividade normativa de suas recomendações, muito pelo contrário, pois, a diferença de técnicas de elaboração, de adesão e de coerção confluem para que os mecanismos de *soft law* e de *hard law* se tornassem

¹⁴¹ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf - Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF). Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/o-coaf-a-unidade-de-inteligencia-financeira-brasileira>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

¹⁴² MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 23, 2020.

¹⁴³ CORREA, Luiz Maria Pio. O grupo de ação financeira internacional (GAFI): organizações internacionais e crise internacional. Brasília: FUNAG, p. 116. 2013.

complementares, potencializando a adesão internacional à repressão desses ilícitos. Aqui fazendo mais uma vez uso das palavras de Miron, “identifica-se assim, a configuração internacional do sistema global de combate à lavagem de capitais, com a convivência plena entre regras de *soft* e *hard law*”¹⁴⁴.

Madalena Teixeira analisando a experiência internacional do combate à lavagem de dinheiro, esclarece que as ações do GAFI têm resultado um contributo científico, designadamente na definição de padrões internacionais e de medidas legais, regulamentares e operacionais necessárias para combater essas formas de criminalidade e outras ameaças à integridade do sistema financeiro Internacional. As recomendações do GAFI passam a ser classificadas como instrumentos típicos da *soft law*, portanto não assumem propriamente caráter vinculativo. A verdade é que essas recomendações também não são mera proclamação de princípios. Mesmo não tendo natureza vinculativa, as recomendações do GAFI não deixam de transportar uma linguagem positiva a nível dos comportamentos definidos e não deixam de prever algumas sanções para o seu descumprimento, o que obviamente acaba por reforçar a sua aplicação¹⁴⁵.

Atualmente o GAFI sob a Presidência de Cingapura, na pessoa de T. Raja Kumar, destacou ao assumir o cargo, que o GAFI se concentrará em aumentar a eficácia das medidas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo nas jurisdições dos membros do GAFI e uma rede global mais ampla, fortalecendo os esforços internacionais para melhorar a recuperação de ativos e explorar riscos contemporâneos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo ligados a crimes cibernéticos transfronteiriços, como fraudes online e atividades de *phishing*¹⁴⁶.

Outra questão que Kumar deixou bem claro refere-se ao fato de que as fraudes online, os golpes, os *ransomware* e as atividades de *phishing* relacionadas ao COVID dominaram o cenário de crimes cibernéticos desde 2020. Se não forem controlados, eles só crescerão em sofisticação e representarão um maior ameaça e risco à medida que mais sindicatos do crime e grupos do crime organizado se envolvem nesta atividade ilícita. Muitas jurisdições estão achando difícil parar ou até mesmo conter esses esquemas nefastos, que são frequentemente

¹⁴⁴ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 25, 2020.

¹⁴⁵ TEIXEIRA, Madalena. A experiência internacional do combate à lavagem de dinheiro. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 36-45, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁴⁶ OBJETIVOS para o GAFI durante a Presidência de Cingapura (2022-2024). FATF, França-Paris. 2022. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/objectives-2022-2024.html>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

sofisticados e tiram partido das novas tecnologias. Sob a presidência de Cingapura, o GAFI iniciará uma nova iniciativa para se concentrar suas ações no combate às fraudes e golpes cibernéticos¹⁴⁷.

Para o ano o triênio de 2022 a 2024 o GAFI, Kumar destacou que irá continuar e concluir em tempo hábil os planos de trabalho do GAFI, incluindo o trabalho contínuo para revisar e assegurar que os padrões do GAFI permaneçam relevantes e atualizados, e estabelecer as bases e preparação para 5ª (quinta) rodada de avaliações mútuas¹⁴⁸.

Finalizamos a análise dos estudos acerca dos organismos internacionais de combate à lavagem de dinheiro, destacando que o crime financeiro global aumentou em escala, complexidade e difusão em todas as jurisdições nos últimos anos e é altamente lucrativo. No entanto, estima-se que menos de um por cento dos fluxos financeiros ilícitos globais é interceptado e recuperado pelos países.

2.2 – ENTIDADES NORMATIVAS NACIONAIS

Após estudarmos um pouco a nível global acerca dos principais entes de âmbito internacional engajados na luta pelo combate ao crime de lavagem de capitais, volta-se, a partir deste momento, os olhos para o sistema brasileiro de prevenção de crimes contra a lavagem de capitais.

É importante frisar que conforme destacamos no item anterior, o Brasil integra na qualidade de membro da grande maioria dos entes responsáveis a nível global pelo combate à lavagem de dinheiro, tendo inclusive incorporado em nossa legislação as principais políticas preventivas ante lavagem. Contudo, é importante deixar expresso que semelhantemente aos

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ A preparação para a para 5ª rodada de avaliações mútuas tem por objetivo as seguintes metas: 1- Monitoramento de novos riscos de BC/FT e implementação de melhores práticas e medidas de mitigação em relação aos ativos virtuais e seus provedores de serviços, e garantir que os países implementação das recomendações do GAFI nesta área. 2 - Supervisionar a conclusão da orientação sobre informações de propriedade efetiva para pessoas jurídicas e propostas de orientação para alterar a recomendação do GAFI sobre informações sobre os beneficiários efetivos para fideicomissos e outros arranjos legais. 3 - Promover a adoção de análise de dados pelas autoridades competentes para alcançar bons resultados ABC/CFT compartilhando e concentrando-se em estudos de caso apropriados. 4 - Com base na regulação e revisão dos riscos de FT associados ao ISIL, Al Qaeda e suas afiliadas e explorando maneiras de melhorar o compartilhamento dessas informações. 5 - Aumentar a conscientização sobre os riscos de BC/FT em relação à corrupção grande e sistêmica, o comércio ilegal de vida selvagem e crime ambiental. 6 - Levando em consideração os resultados da Revisão Estratégica do GAFI em abril de 2022, atualizando materiais de treinamento e garantir que haja uma comunidade adequada de especialistas para conduzir avaliações e revisões para novas áreas na avaliação da eficácia (tradução nossa).

países pioneiros no combate do crime em estudo, o Brasil também foi com o tempo melhorando e aperfeiçoando a sua política de prevenção à lavagem de dinheiro.

Fator que muito contribuiu para tal desiderato foi, sem sobra de dúvidas, a incorporação pelo Brasil das recomendações do GAFI, bem como, a troca de experiência com outros países especialmente por intermédio do Grupo de *Egmont*, que possibilitou de sobremaneira a evolução nacional no trato da questão do crime de lavagem de dinheiro, principalmente em razão da modernização das condutas e dos procedimentos adotados.

O Brasil deu os seus primeiros passos na luta contra a lavagem de dinheiro com a adesão à Convenção de Viena em 1991. É importante destacar que esse momento inicial se deu apenas por questões políticas conforme destacado Rafael Brum Miron, já que, segundo ele, esse comprometimento iniciado em 91, somente efetivamente deu passos decisivos para a tipificação de tais condutas no ano de 1996, com o projeto de Lei nº 2.688/1996¹⁴⁹.

Nas precisas palavras de Badaró e Bottini¹⁵⁰, as principais razões locais que motivaram a implementar efetivamente mecanismos de combate à lavagem de capitais foram: a ocorrência de vários casos de corrupção associados à lavagem de dinheiro, que demonstraram que a melhor forma de combater esses delitos é o rastreamento dos recursos e o confisco do produto do crime e a necessidade de conferir solidez institucional e financeira ao país, para atração de investimentos externo e desenvolvimento econômico.

Entretanto, o impulso para tal iniciativa não decorreu unicamente em razão da preocupação do governo brasileiro com o combate de lavagem de capitais, mas majoritariamente, pelo constrangimento internacional pelo qual o país estava passando com sua inércia e, principalmente, para levar aos atores internacionais uma melhor imagem, especialmente para o mercado financeiro, objetivando atrair investimentos estrangeiros¹⁵¹.

Diante de tais questões, o Poder Executivo elaborou um projeto de lei, que se seguiu de uma longa exposição de motivos de autoria do Ministério da Justiça, cujo propósito era demonstrar ao parlamento a relevância e necessidade da aprovação da lei, colocando de forma definitiva o Brasil no cenário dos países efetivamente preocupados com o combate à lavagem de dinheiro¹⁵².

¹⁴⁹ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 25, 2020.

¹⁵⁰ BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro - aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei nº9.613/1998, com as alterações da Lei nº 12.683/2012. 3 ed. 2. tirage. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 42-43. 2016.

¹⁵¹ CORREA, Luiz Maria Pio. O grupo de ação financeira internacional (GAFI): organizações internacionais e crise internacional. Brasília: FUNAG, p. 117. 2013.

¹⁵² BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf - Exposição de Motivos Lei 9613, de 1988. Atualizado 15/04/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a->

Na indigitada exposição há uma análise integral dos motivos da proposta e de cada um de seus dispositivos. Essa análise foi muito relevante, pois, evidenciou o propósito do Brasil de aderir à formatação de combate à lavagem sistematizada pelas obrigações internacionais.

Após o regular trâmite nas duas casas legislativas, com apenas algumas modificações, o Projeto de Lei foi aprovado e, em 3 de março de 1998, se promulgou, a Lei nº 9.613/98, conhecida como Lei da Lavagem de Dinheiro, também apelidada de Lei Antilavagem. Assim ocorrendo, a partir de então, o Brasil se inseriu efetivamente no sistema global de prevenção e combate à lavagem de capitais.

Evoluindo historicamente na análise do combate interno da lavagem de dinheiro, no ano de 2000, ouve a efetiva inserção do Brasil no GAFI, onde tivemos a primeira avaliação, a criação do Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFISUD), que em seguida, mais à frente, se transformou no Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT). Em 2001 tivemos a Lei Complementar 105, que revisou o conceito de sigilo bancário, até então previsto no artigo 38 da Lei 4.595; a Lei da Reforma Bancária e a primeira publicação das novas recomendações especiais sobre o financiamento ao terrorismo em virtude dos ataques às Torres Gêmeas, em 11 de setembro¹⁵³.

Em que pese efetivamente a iniciativa de um Projeto de Lei visando combater a lavagem de dinheiro ter sido apresentado já no ano de 1996, e convertido em lei em 1998, percebeu-se que para melhorar uma efetividade no combate à lavagem de capitais, seria necessário unir os esforços de todos os entes federados. Em razão de tal intenção, foi realizada uma reunião no Município de Pirenópolis-GO, entre os dias 05 e 07 de dezembro de 2003, pelas entidades governamentais brasileiras, coordenada pelo então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, onde, naquela oportunidade, firmaram um pacto de cooperação e interação chamada “Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro” (ENCCLA)¹⁵⁴.

A idealização da ENCCLA decorreu de uma iniciativa do Ministério da Justiça – órgão responsável por planejar e executar políticas públicas que propiciem o combate à lavagem de dinheiro e à corrupção no Brasil, pois, até então o sistema criado pela Lei da Lavagem de

atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2022.

¹⁵³ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 16-17, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁵⁴ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p.129. 2019.

Dinheiro careceria de uma estratégia positiva de Estado e de uma efetiva articulação entre os poderes. Em face da extrema complexidade que os casos identificados apresentavam, com um imenso volume de evidências e de dados coletados a partir de quebras de sigilo, se percebeu que não era suficiente apenas um ou alguns dos atores do sistema de justiça criminal desenvolver aptidões adequadas no enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro. Era necessária uma evolução conjunta, concertada e consistente dos percalços envolvidos, que culminou com a criação da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A partir de então, a ENCCLA passou a ser reconhecida informalmente como um órgão interinstitucional constituída por todos os órgãos nacionais de controle e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, estabelecendo assim, como um canal de diálogo entre todas as instituições públicas, constituindo um verdadeiro canal de compartilhamento de informações e experiências, o que ajudou na melhoria das ações de combate à criminalidade organizada no Brasil¹⁵⁵.

No mesmo ano (2003) o Brasil passou pela segunda revisão das Recomendações do Gafi e o segundo processo de avaliação mútua do Gafi. Em seguida, já em 2010, tivemos a terceira avaliação mútua do Gafi. Em 2011, a Lei 12.527 trouxe a novidade da Lei de Acesso a Informações, ou seja, implementando a transparência e não mais o segredo ou sigilo como regra a ser observada, com exceções previstas na própria lei. Em 2012 tivemos a terceira revisão das Recomendações do Gafi e a publicação da Lei 12.683, que alterou a Lei 9.613¹⁵⁶.

Essa última alteração legislativa se deu a partir do relatório do terceiro processo, da terceira rodada de avaliação mútua, onde várias observações à legislação foram feitas pelo Grupo de Avaliação do Gafi. Com o intuito de promover das adequações pertinentes, a ENCCLA produziu um trabalho extenso e amplo, que teve como resultado a Lei 12.683/2012¹⁵⁷, trazendo novos sujeitos obrigados, algumas novas definições do crime de lavagem, alterações de procedimentos, tudo com proposta de melhorar, de dar mais condições de trabalho aos agentes públicos que tinham, integralmente ou parcialmente, se dedicado às atividades de prevenção.

¹⁵⁵ Idem, ibidem, p. 130.

¹⁵⁶ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 17, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

Dando sequência na seara da evolução legislativa do combate à lavagem de dinheiro. A Lei 12.846/13¹⁵⁸ também trouxe a definição da Lei Anticorrupção, Lei da Empresa Limpa. E a Lei 12.850/13¹⁵⁹ tipificou as organizações criminosas em decorrência da Convenção de Palermo.

O ano de 2016, foi um marco importante na ampliação do rol dos crimes ligados à lavagem de dinheiro, pois, com a edição da Lei nº 13.260/16¹⁶⁰, definiu-se e tipificou o terrorismo, e o seu financiamento, como atendimento também das recomendações do relatório de avaliação da terceira rodada.

Na seara registral e notarial o ano de 2019, ficou marcado na história, pois, com edição do Provimento nº 88/2019¹⁶¹, pelo Conselho Nacional do Justiça (CNJ), as serventias extrajudiciais de todo o país, na qualidade de agentes obrigados desde o ano de 2012, com a publicação da Lei nº 12.683, começaram efetivamente a enviar a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) brasileira, via plataforma Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), todas as informações de operações consideradas obrigatórias e/ou suspeitas.

Também em 2019, a Lei 13.810/19¹⁶², revogou a Lei 13.170/15. Editou-se a Resolução COAF nº 31/19¹⁶³, que estabeleceu os procedimentos a serem observados pela Lei 13.810/19, por parte dos regulados do COAF. Ainda em 2019 ocorreu a transição do COAF, da estrutura

¹⁵⁸ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

¹⁵⁹ BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

¹⁶⁰ BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁶¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 88, de 1º de outubro de 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, Edição nº 207/2019, de 01/10/2019, p. 25 a 34. Brasília, 22 jun. 1998. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3025>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁶² BRASIL. Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113810.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁶³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Resolução n. 31, de 7 de julho de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-31-de-7-de-junho-de-2019-162426496>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

do Ministério da Fazenda, então transformado no Ministério da Economia, para a estrutura do Ministério da Justiça. Entretanto, em agosto de 2019, Medida Provisória (MP) nº 893/19, que reestruturou em parte o Conselho de Controle, passando a denominá-lo formalmente como UIF, Unidade de Inteligência Financeira, transferindo e mantida autonomia técnica operacional - isso é importante destacar –, mas vinculando-o administrativamente não mais ao Ministério da Justiça, mas sim ao Banco Central.

A ENCCLA diante das ponderações expressas no relatório da terceira revisão do GAFI, estabeleceu como uma de suas metas, para o ano de 2019, a inclusão dos notários e dos registradores nessa política de prevenção à lavagem dinheiro. A ENCCLA é a principal rede de articulação, composta por vários órgãos da Administração Pública, Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, órgãos estaduais e federais. O objetivo é desenvolver políticas públicas voltadas ao combate desse tipo de crime. A inclusão dos notários e registradores na política nacional de prevenção à lavagem de dinheiro era de fundamental importância para que o Brasil subisse de patamar na avaliação mundial do Gafi¹⁶⁴.

Passando para 2020 ocorreu a transformação da MP 893/2019, na Lei 13.974/20¹⁶⁵, que alterou, nesse particular, a Lei 9.613/98, mantidas todas as competências do COAF e ainda ampliando essas competências, e, manteve a denominação COAF como nome do órgão, embora o COAF seja uma Unidade de Inteligência Financeira.

No ano de 2021, era para ter ocorrido a quarta rodada do processo de avaliação mútua do Gafi, o que resultou num trabalho amplo de que todos os integrantes do sistema de prevenção antilavagem objetivando melhorar ainda mais a imagem do país. Nas palavras do à época presidente do COAF, Ricardo Lião¹⁶⁶, o COAF vem trabalhando alguns anos nas metas da ENCCLA, o que já resultou num avanço fabuloso para a preparação desse processo de avaliação. Para ele o ano de 2021, teve por meta concluir o processo da Avaliação Nacional de Risco, que está sendo conduzido pelo Banco Central, Ministério da Justiça e COAF, sob a coordenação do COAF. Entretanto, em razão da pandemia do Corona Virus (COVID 19), a

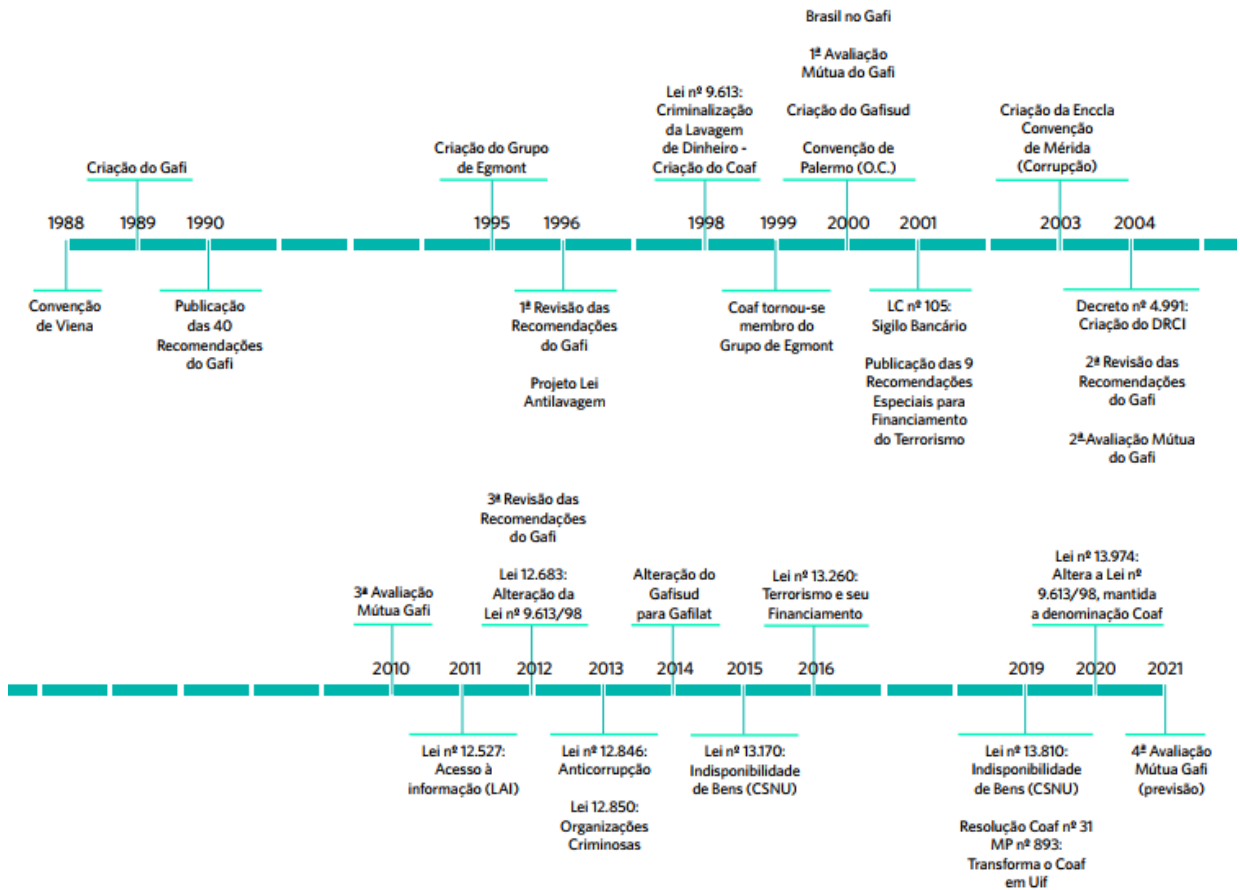
¹⁶⁴ NASCIMENTO, Jorcenildo Dourado do. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 30, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁶⁵ BRASIL. Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13974.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁶⁶ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 18, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

avaliação fora adiada para o ano de 2022, cujos trabalhos iniciais estavam marcados para setembro de 2022, contudo, ainda nada ocorreu.

Para melhor elucidar o caminho evolutivo da criação do COAF, se abaixo os gráficos dessa evolução:



Fonte: Boletim IRIB nº 364/22.

Conforme se observa dos gráficos acima, a origem do Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), decorreu com a edição da Lei nº 9.613/98, órgão inicialmente integrante do Ministério da Fazenda, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na lei em destaque, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades. Portanto, em razão de suas atribuições percebe-se que desde a sua instituição ele foi alçado no âmbito nacional à categoria de UIF, ou seja, o ente responsável por recepcionar as informações dos sujeitos obrigados, processá-las, gerar o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) se necessário, e encaminhá-los às entidades competentes.

Ao comentar acerca dos propósitos do COAF, Ricardo Lião¹⁶⁷, esclarece a missão dessa

¹⁶⁷ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos –

UIF é

é produzir inteligência financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro. A visão é de ser uma Unidade de Inteligência Financeira de excelência, reconhecida pela promoção do enfoque econômico-financeiro na prevenção. Como valores, a ética, o sigilo, a impessoalidade, cooperação, inovação, criatividade, respeito e qualidade dos trabalhos.

Para a produção dessa inteligência financeira o COAF, realiza também um trabalho de supervisão, de articulação com vários órgãos e entidades públicas e privadas numa relação de auxílio e de cooperação no enfrentamento à questão do crime de lavagem de dinheiro, ou seja, é uma relação permanente e contínua com todos, especialmente com os supervisores de cada área no campo nacional.

Como entidade responsável pela recepção das informações direcionadas à UIF, o COAF recebe essas informações, analisa essas informações, indica esse processo de análise e dissemina essas informações às autoridades competentes, essas sim que detêm a competência para investigar, para a persecução criminal, para o oferecimento de denúncia, caso, a partir do processo de investigação, conclua ou chegue a ponto de ter fortes indícios, além da suspeição, dos crimes de lavagem de dinheiro ou dos crimes que o antecederam.

Diante as ponderações acima destacadas, é fácil perceber que para existir uma política de combate à lavagem de dinheiro é necessário a existência de um ente responsável para receber as informações, entretanto, muito mais relevante do que existir esta entidade central é a necessidade de que exista os setores obrigados a alimentar esta central, ou seja, não basta existir o “bolo”, é necessário que também exista os seus “ingredientes”. Tal ponderação é bem explicada por Rafael Brum Miron, ao destacar que “não existe combate à lavagem de dinheiro no mundo sem inteligência financeira, e não existe inteligência sem as informações que todos os colaboradores prestam. Essas informações são a matéria-prima de todo o sistema de combate à lavagem de dinheiro”¹⁶⁸. Ele destaca que apesar da lei falar em sujeitos obrigados, a expressão que melhor defini a situação, é a de colaboradores.

Para uma melhor ordenação dessa relação de complementariedade entre a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) e os sujeitos obrigados, é necessário que exista uma política de procedimentos e controles internos específicos para tratamento do tema, que reúne o processo

problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 19, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁶⁸ MIRON, Rafael Brum. O Provimento 88/2019 – aspectos gerais – problemas mais comuns. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 53, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

de identificação do cliente, conhecido por alguns como *client costumer*, a manutenção do registro de todas as operações definidas pelo seu respectivo regulador para fins de um possível e completo rastreamento de informações, caso seja necessário, pelo COAF, para que, como Unidade de Inteligência Financeira pudesse, a partir desse conjunto de informações, desenvolver seu trabalho de recebimento, análise e disseminação no ambiente de uma Unidade de Inteligência Financeira.

O COAF estruturalmente é composto por um plenário que é formado pelo presidente e por 12 servidores efetivos de reputação ilibada e conhecimento nas áreas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Compete ao presidente do Banco Central escolher e nomear o presidente do Coaf e os membros do plenário. Os servidores que integram o plenário podem ser escolhidos entre os quadros do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Receita Federal, da Agência Brasileira de Inteligência, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, da Polícia Federal, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União. A participação em sessões deliberativas é considerada prestação de serviço público relevante não remunerado¹⁶⁹.

Para melhor elucidar a estrutura de plenário do COAF, segue abaixo um quadro explicativo de tal estrutura:



Fonte: Relatório de Atividades 2021 - Coaf

¹⁶⁹ BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. Lei transfere Coaf do Ministério da Economia para o Banco Central. Janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/08/lei-transfere-coaf-do-ministerio-da-economia-para-o-banco-central>>. Acesso em 19 de Jul 2022.

Temos falado que a efetividade das atuações do COAF está efetivamente ligada às informações encaminhadas pelos ditos entes obrigados. Mas qual seria estes entes obrigados? A resposta a este questionamento está na própria Lei nº 9.613/98¹⁷⁰, onde se tem o Banco Central: regulando as regras de prevenção à lavagem de dinheiro, baixando regulamentações próprias a respeito desse assunto, da atuação de bancos, cooperativas, consórcios, corretores, distribuidores, instituições de pagamento; SUSEPE: capitalização e seguro, previdência complementar aberta; CVM: títulos de valores mobiliários, bolsas; PREVIC: previdência complementar fechada; ANS: operadoras de Plano de Saúde; Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Notários e Registradores públicos; Polícia Federal: quanto a transporte e guarda de valores; CFC- contadores na atividade de assessoria e consultoria; COFECI-CRECI: promoção imobiliária, compra e venda de imóveis; COFECON: economistas na assessoria e consultoria; Secap: do Ministério da Economia, na parte de loterias; DREI: juntas comerciais; IPHAN: em objetos de arte e antiguidades; COAF: residualmente, atua nos setores de comercialização de joias, pedras e metais preciosos, nas empresas de factoring, nas empresas de bens de luxo e de alto valor, e nas pessoas físicas e jurídicas que atuam na intermediação ou nos direitos de atletas e artistas.

Em que pese a Lei antilavagem já ter ampliado bastante o rol dos entes obrigados a colaborar com o COAF no combate à lavagem de dinheiro, alguns setores ainda não foram regulamentados como por exemplo: advogados que prestam assessoria e consultoria; empresas que trabalham com plano de promoção comercial e de sorteio; empresas que atuam com bens rurais; comercialização de feiras e exposições. São pessoas obrigadas, mas que até o presente momento ainda não tiveram sua regulamentação própria pelo órgão regulador.

2.3 - DIFINIÇÃO DE LAVAGEM DE CAPITAIS

Falou-se muito acerca da lavagem de dinheiro, dos países pioneiros na salvaguarda da luta contra essa atividade criminosa, das instituições que a nível internacional são referências no trato das políticas normativas quanto ao combate à lavagem de capitais, e, por fim, a nível de Brasil, quais os órgãos e/ou entidades responsáveis pela política brasileira antilavagem,

¹⁷⁰ BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 19 jul. 2022

entretanto, até o presente momento, ainda não se definiu um conceito acerca do que seria o crime de lavagem dinheiro.

A partir do presente momento, buscar-se-á diante das ponderações acima destacadas, trazer um conceito desta ação, sem, contudo, adentrar no mérito das discussões do melhor conceito e/ou da melhor expressão utilizada para se definir o crime de lavagem de dinheiro. Antes, porém, é bom deixar claro que as expressões lavagem de dinheiro, lavagem de capitais, branqueamento de capitais, são sinônimas, possuindo, portanto, neste contexto o mesmo significado e a mesma abrangência.

Etimologicamente o termo “lavagem” é um substantivo feminino que consiste no ato ou no efeito de lavar. “Lavar”, por sua vez, é oriundo do latim *lavare*, que significa tornar puro, limpar¹⁷¹. Já a expressão “dinheiro” decorre do latim *denarius*, que tem o significado de “cada dez”, que correspondia a uma moeda romana e hoje diz respeito a moeda corrente¹⁷².

Levando em consideração a definição etimológica das expressões em destaque, passou-se a utilizar o binômio “lavagem de dinheiro” para se referir ao conjunto de operações por meio das quais os bens ou valores originados de atividades ilícitas, portanto, criminosas, são transformadas em recursos com aparência de licitude, diga-se dinheiro “limpo”.

Inicialmente é importante destacar que a noção do que seja a lavagem de dinheiro evoluiu com o tempo, na medida que outras condutas foram tipificadas, o que demonstra que a engenhosidade da atividade criminosa infelizmente evolui mais rapidamente do que a capacidade de prevenir novas condutas criminosas.

Conforme destacado anteriormente, a preocupação com o fenômeno lavagem de capitais é recente, passando a ser objeto de um estudo mais efetivo a partir das décadas de 70 e 80, nos Estados Unidos, devido ao aumento alarmante do tráfico de drogas e ao aperfeiçoamento do crime organizado, houve um enorme acúmulo de capitais ilícitos que necessitavam de uma destinação. Nessa época, os diplomas nacionais e internacionais eram insubsistentes com a realidade atual, o que proporcionou a livre transformação daquilo que era ilegal em legal. Tal fato, levou uma mobilização mundial, a fim de que os países passassem a criminalizar a lavagem de dinheiro, bem como, adotasse condutas objetivando prevenir tais práticas delituosas¹⁷³.

A nível internacional relatamos que o país pioneiro a criminalizar o crime de lavagem

¹⁷¹ HOUSAISS, Antônio. Dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro. Objetiva, p. 688 e 1162. 2009.

¹⁷² SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 460. 2007.

¹⁷³ SANCTIS, Fausto Martin de. Lavagem de dinheiro por meio de obra de arte: uma perspectiva judicial criminal. Belo Horizonte: Del Rey, p. 14. 2015.

de dinheiro foi a Itália, contudo, a noção da conduta de lavar dinheiro, teve origem nos Estados Unidos, onde foi inicialmente empregada por investigadores norte-americanos para demonstrar o *modus operandi* da máfia nos anos 30 do século passado, que para justificar a origem dos recursos escusos, lançava mão da exploração de empresas, especialmente no ramo de lavagem de roupas¹⁷⁴.

Com a diversificação das relações interpessoais, econômicas e mercadológicas e sua decorrente massificação e proliferação das relações de consumo, consequentes dos fenômenos pós-segunda guerra mundial (1939-1945), houve uma completa modificação das bases da maioria das condutas, o que simbolizou uma verdadeira revolução histórico-tecnológica.

Essas relações eram via de regra estáticas, com o tempo, porém elas foram dinamizando, ocasionando novas práticas que passaram a abranger novos fenômenos. Diante desse quadro evolutivo dessa atividade criminosa, o entendimento do que seja lavagem de dinheiro sofreu o que diríamos uma “mutação”. Nas precisas palavras de Pedro Guilherme Ramos Guarnieri¹⁷⁵,

[....] a lavagem de dinheiro que antes poderia ser considerada basicamente como uma troca, substituição de um bem de origem ilícita, por outro de origem lícita, e sua consequente liquidação em pecúnia, passou a ser desenvolvida de forma refinada, em face do binômio possibilidade/necessidade de pulverização dos objetos ilícitos em diversas atividades consideradas lícitas, tais como investimentos no imobiliário, ações e a própria circulação de moeda no mercado financeiro.

Levando em consideração a conclusão exposta por Guarnieri, nota-se que a lavagem de dinheiro que antes era voltada especificamente para a troca de um bem ilícito por outro lícito, ampliou-se para outros campos, ou seja, não mais se volta para a questão exclusivamente da permuta de algo por outro. Na verdade, na atualidade essa noção inicial de lavagem de dinheiro, diante da complexidade das relações econômicas, praticamente não é mais utilizada, pois, diante das inovações tecnológicas atualmente existentes, e das intercomunicações entre os diversos órgãos estatais, fica muito fácil constatar uma lavagem de dinheiro nessa modalidade.

Para Notari e Leal¹⁷⁶, conceitualmente a expressão lavagem de dinheiro pode ser definida como sendo “o ato de dar aparência lícita aos produtos financeiros – não apenas dinheiro – oriundos de infração penal, que pode ser praticada pelo próprio agente que cometeu

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação Geral de Pesquisas e Investigação (COPEI). Apostila do curso prevenção e combate à lavagem de dinheiro. 2013.

¹⁷⁵ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 62-63. 2019.

¹⁷⁶ NOTARI, Márcio Bonini; LEAL, Rogério Gesta. O crime de lavagem de dinheiro no âmbito da convenção da OCDE e as políticas de combate à corrupção. Revista do Direito Público, Londrina, v. 10. n. 2, mai./ago. p.195, 2015.

o ilícito penal subjacente, denominado de autolavagem, assim como por terceiros”.

Nas precisas palavras de Gustavo Henrique Badaró e Pierpaolo Cruz Bottini, a lavagem de dinheiro pode ser entendida como sendo “um movimento de afastamento dos bens de seu passado sujo, que se inicia na ocultação simples e termina com a introdução no circuito comercial ou financeiro, com aspecto legítimo¹⁷⁷.”

Madalena Teixeira¹⁷⁸ apresenta um conceito que ela considera como um conceito operativo, ou seja, centra-se na ideia de que o branqueamento é um processo com mais ou menos etapas, através do qual os proventos de uma atividade ilícita são integrados no circuito econômico ou financeiro mediante um processo de dissimulação da origem dos bens, e de dissimulação da própria identidade do titular ou principal beneficiário econômico efetivo. Por via desse processo os proventos da atividade ilícita passam a assumir uma aparência de legalidade.

Fato presente em todas essas definições se volta-se para a questão de que a lavagem de dinheiro não tem por objeto o lucro, mas sim, “converter” o dinheiro sujo/ilegal em limpo, e isso, por óbvio, exige um custo de operação, em que muitas vezes são firmados negócios claramente prejudiciais, tidos como uma “perda necessária”, contudo, perda não haverá, pois, fazendo um comparativo como o ditado popular, “mais vale cem reais na mão para poder gastar do que mil sem poder gastar”.

Um exemplo típico dessa técnica, refere-se à situação de quando uma pessoa compra passivos de empresas endividadas ou falidas, por preços fora de mercado e posteriormente são usadas como fachada para novas transações. Algumas infrações como o tráfico de drogas, o contrabando e descaminho, redes de prostituição, redes de jogos do bicho, crimes contra a administração pública e fraudes em geral, podem resultar no acúmulo de vultosas quantias de dinheiro que precisariam ser controladas sem levantar qualquer suspeita às autoridades.

Em mais uma oportunidade se utilizando das precisas palavras de Guarnieri¹⁷⁹, o objetivo central da lavagem de dinheiro

[...] é separar o ativo financeiro ilícito de sua fonte (infração penal antecedente); movimentá-lo sucessivas vezes, recorrendo a pessoas físicas e jurídicas interpostas, distanciando-o cada vez mais de sua origem, de modo a dificultar a reconstrução do caminho percorrido; para, ao

¹⁷⁷ BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro - aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei nº 9.613/1998, com as alterações da Lei nº 12.683/2012. 3 ed. 2. tirage. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 64-65. 2016.

¹⁷⁸ TEIXEIRA, Madalena. A experiência internacional do combate à lavagem de dinheiro. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 38, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁷⁹ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 65. 2019.

final, reinvesti-lo na economia legal, por meio de uma atividade lícita, dando-lhe aparência de inteiramente legítimo.

Diante das definições acima pontuadas, pode-se afirmar que o crime de lavagem de dinheiro, trata-se de uma conduta utilizada por pessoas físicas e/ou jurídicas com o propósito de dissimular, escamotear, surrupiar a origem de algum recurso econômico obtido de forma espúria, praticando atos que aparentemente apresentam uma forma legítima, como por exemplo a compra de bens móveis, imóveis, artigos de luxo etc.

A partir de tais definições surge vários outros questionamentos, entretanto um, em especial se destaca, qual seja, o bem jurídico que se visa tutelar com a criminalização da lavagem de dinheiro. A resposta ao tal questionamento é muito bem explicitada por Madalena Teixeira¹⁸⁰. Para a autora em questão, o crime de branqueamento de capitais é um crime pluriofensivo e que o bem jurídico que se visa salvaguardar é um bem jurídico multifacetário, ou seja, abrange vários bens jurídicos como por exemplo a realização da justiça, a saúde pública, a ordem econômica e financeira, o estado de direito como um todo etc.

A nível de Brasil, o legislador não definiu o que seja o delito de lavagem de dinheiro, contudo, estabeleceu no art. 1º da Lei nº 9.613/98¹⁸¹, que as condutas de ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, se sujeitará à pena de reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa, ou seja, limitou-se a criminalizar condutas, que analisada juntamente com outros fatores, caracterizará o crime de lavagem de dinheiro.

Diante das ponderações acima destacadas pode-se apresentar algumas características da lavagem de dinheiro que nas palavras de Viridi¹⁸²

a lavagem de dinheiro é um processo dinâmico de três fases, que envolve: colocação, levando os fundos do crime para o local de investimento; camadas, que são várias operações para disfarçar a trilha e frustrar a perseguição; e, a integração, tornando o dinheiro disponível para o criminoso, mais uma vez, com o seu trabalho e origens geográficas devidamente ocultados.

Após termos uma noção da definição do que seja lavagem de dinheiro, chegou o momento de refletirmos um pouco acerca da ampliação da abrangência das situações

¹⁸⁰ TEIXEIRA, Madalena. A experiência internacional do combate à lavagem de dinheiro. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 39, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁸¹ BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 05 maio 2022.

¹⁸² VIRDI, Monica et al. Money Laundering (from a Management Perspective). Available at SSRN 2235067, 2013.

enquadradas nessa modalidade criminosa, o que demonstra uma maturação conceitual do instituto, resultado do caráter evolutivo da engenhosidade criminosa, que pode ser caracterizada em três momentos distintos.

2.3.1 – Evolução Conceitual do Instituto da Lavagem de Capitais

Da análise do título em questão já se pode ter ao menos uma certeza, qual seja, a evolução da criminalização das situações que caracterizam a conduta de lavagem de dinheiro, que, mesmo sendo algo recente, já sofreu neste curto espaço de tempo, transformações, que representam, nada mais nada menos, do que o aperfeiçoamento das políticas antilavagem, resultado do aprimoramento das condutas antecessoras do crime em estudo, especialmente com a chamada globalização.

Na década de setenta a Itália precursora na questão da criminalização da conduta de lavar dinheiro, almejou naquele momento inicial, buscar uma estabilidade institucional para o país, já que, as atividades criminosas estavam, especialmente aquelas dedicadas ao tráfico, ampliando tanto o seu poder, que passou a ser um perigo para o próprio Estado existencial político italiano.

Diante dessa instabilidade institucional, viu-se a necessidade de tipificar a ação de lavar dinheiro oriundos de atividades ilícitas, especificadamente o tráfico ilícito de entorpecentes.

Neste momento inicial a conduta de lavar dinheiro estava umbilicalmente ligada ao crime antecessor, que no caso em questão se refere ao tráfico ilícito de entorpecentes. Nota-se que havia uma certa dependência entre o crime precedente e a própria tipificação do crime de branqueamento de capitais. Não é por outra razão que nesta primeira fase, ou melhor, nessa primeira geração da criminalização da lavagem de dinheiro, somente era considerado como crime antecedente o tráfico de drogas.

A caracterização dessa fase inicial foi muito bem delineada por Márcio André Lopes Cavalcante¹⁸³, que em artigo intitulado de “Comentários à Lei nº 12.683/2012, que alterou a Lei de Lavagem de Dinheiro”, ao apreciar as inovações trazidas pela nova lei, assim se pronunciou quanto a essa fase conhecida como de primeira geração:

[...] são os países que preveem apenas o tráfico de drogas como crime antecedente da

¹⁸³ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Comentários à Lei nº 12.683/2012, que alterou a lei de lavagem de dinheiro. 2012. disponível em: <

lavagem. Recebem a alcunha de primeira geração justamente porque foram as primeiras leis no mundo a criminalizarem a lavagem de dinheiro. Somente previam o tráfico de drogas como crime antecedente porque foram editadas logo após a “Convenção de Viena” que determinava que os países signatários tipificassem como crime a lavagem ou ocultação de bens oriundos do tráfico de drogas.

Nessa fase conhecida como a primeira geração da criminalização da lavagem de dinheiro, existia uma dependência entre o crime precedente e a própria postura de lavar dinheiro, ou seja, haveria necessidade de se criminalizar o crime antecedente, que, neste primeiro momento, era o tráfico ilícito de entorpecentes, para somente assim, num momento futuro, poder se caracterizar o crime de lavagem de dinheiro.

Neste contexto, quando os traficantes eram “pioneiros na delinquência transnacional”, surge a primeira geração de leis, ou sistema único, que considera exclusivamente como crime antecedente o tráfico ilícito de entorpecentes e afins.

Posteriormente com o passar dos anos, diante das experiências centradas por algumas entidades internacionais, como por exemplo o GAFI, viu-se que a ligação da criminalização da conduta antecedente voltada exclusivamente ao tráfico de drogas, já não era suficiente para coibir o crescente aumento da lavagem de dinheiro. Foi a partir de então, que se tornou necessário ampliar o rol de crimes antecedente, surgindo daí a chamada segunda geração da lavagem de dinheiro.

Nessa nova geração, passou-se a preconizar a necessidade da punição da lavagem de dinheiro obtido com infrações penais de relevância significativa, que não somente o tráfico ilícito de substâncias entorpecentes. Então, houve a edição de diplomas legais alargando o rol de crimes precedentes, contudo ainda mantendo um rol taxativo de condutas, surgindo a partir daí, a segunda geração de leis, conhecida como sistema parcial.

A comentar acerca da lei brasileira ante lavagem, Rafael Brum Miron¹⁸⁴, esclarece que “o Brasil adotou a sistemática normativa de 2ª geração, posto que, tipificou exaustivamente os crimes antecedentes a lavagem de capitais”.

Essa segunda geração da lavagem de dinheiro se caracterizou pela ampliação do rol de condutas antecedentes criminalizadas, ou seja, não somente o tráfico seria considerado um precursor do crime de branqueamento de capitais, mas também, todo aquele que de forma expressa estivesse indicado no dispositivo normativo pertinente.

Tal fato ficou bem delineado por Cavalcante¹⁸⁵, ao destacar “que as leis que surgiram

¹⁸⁴ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 25, 2020.

¹⁸⁵ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Comentários à Lei nº 12.683/2012, que alterou a lei de lavagem de dinheiro. 2012. disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2012/07/comentarios-lei-n-126832012-que->

posteriormente e que, além do tráfico de drogas, trouxeram um rol de crimes antecedentes ampliando a repressão da lavagem. Como exemplos desse grupo podemos citar a Alemanha, Portugal e o Brasil (até a edição da Lei nº 12.683/2012)”.

Nota-se que mesmo tendo ampliado o rol de crimes antecedentes à conduta à lavagem de dinheiro, havia ainda uma certa dependência entre a necessidade de se criminalizar a conduta antecedente, para, somente assim, ser passível de punição o próprio crime de lavagem e/ou ocultação de dinheiro.

Conforme bem destacado por Cavalcante, quando da edição da Lei 9.613/98, que criminalizou a lavagem de dinheiro, o Brasil já se enquadrava dentre os países de segunda geração, pois, já tipificou de maneira exaustiva os crimes antecedentes a lavagem de capitais.

A terceira geração da lavagem de dinheiro como já relatado acima, também é, uma consequência natural da evolução do trato da questão da lavagem de dinheiro. Essa geração evoluiu no sentido de que para se caracterizar a conduta de lavagem de dinheiro, não será mais necessário se enquadrar nas tipificações penais previamente delineadas em um corpo normativo.

A partir deste momento se concretizou a ideia da completa independência entre a conduta do crime antecedente e a própria tipificação de lavagem de dinheiro. Para os países que adotam essa terceira geração, qualquer ilícito penal pode ser antecedente da lavagem de dinheiro. Em outras palavras, a ocultação ou dissimulação dos ganhos obtidos com qualquer infração penal pode configurar lavagem de dinheiro. É o caso da Bélgica, França, Itália, México, Suíça, EUA e agora o Brasil com a alteração promovida pela Lei nº 12.683/2012.

Desse modo, pode-se sintetizar essa inovação utilizando como referência o Brasil, da seguinte forma: ANTES: a lei brasileira listava um rol de crimes antecedentes para a lavagem de dinheiro fazendo com que o Brasil, segundo a doutrina majoritária, estivesse enquadrado nas legislações de segunda geração. AGORA: qualquer infração penal pode ser antecedente da lavagem de dinheiro. A legislação brasileira de lavagem passa a ser caracterizada como de terceira geração.

É importante frisar que a ideia da autonomia entre o crime antecedente e a tipificação individual da lavagem de dinheiro, não foi unicamente uma consequência dessa nova geração do conceito da atividade criminal em comento, já que, esse desligamento já era defendido desde a chamada segunda geração. Assim sendo, essa terceira geração somente viera botar por terra qualquer questionamento de haver a necessidade de criminalizar primeiramente a conduta

precedente, para somente assim, poder punir autonomamente a ação de lavagem de capitais.

Nesta seara, com a adoção pelo sistema penal brasileiro da terceira geração dos crimes de lavagem de dinheiro a partir do ano de 2012, houve a completa independência entre as tipificações do(s) crime(s) precedente(s) que concorreu(am) para a lavagem de dinheiro e, a própria conduta de lavar dinheiro, ou seja, não mais se vincula a necessidade de inicialmente ser necessário criminalizar a(s) conduta(s) antecessora(s), como condição para que ocorra e efetiva punição da postura autônoma do crime de lavar dinheiro.

Fazendo referência à Gerson Godinho Costa, José Paulo Baltazar Junior e Sergio Fernando Moro, esclarece que, os sucessivos avanços científicos evidenciaram que a criminalização da lavagem de dinheiro impunha-se não só como meio ou instrumento de prevenção e repressão de determinados ilícitos penais, porém, como conduta por si só de especial gravidade, que estaria a reclamar punição independentemente da relevância do bem jurídico atingido pelo delito antecedente. Isto é, a própria conduta de lavagem apresenta significativa perniciosidade social que demanda especial atenção estatal, sobejando evidenciada a necessidade de intervenção penal sempre que se estiver tratando de produtos de ilícitos penais de qualquer espécie. Surge assim a terceira geração de leis, ou sistema total, de forma que qualquer crime grave pode ser configurado como delito antecedente do crime de lavagem de dinheiro¹⁸⁶.

Nota-se que esta chamada terceira geração da lavagem de dinheiro foca principalmente na necessidade da criminalização da ação de lavar dinheiro em si, pois, tal conduta, causa um mal social tanto quanto o próprio tipo penal antecedente. Assim sendo, a evolução conceitual da lavagem de dinheiro, é uma consequência da ampliação, da modernização e do crescimento da atividade inovadora dos criminosos, sempre em buscar novas posturas no intuito de dificultar qualquer ligação entre o ilícito antecedente e a lavagem de dinheiro.

2.4 – LEI Nº 9.613/98 – ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Apesar do Brasil ter assumido o compromisso jurídico internacional de criminalizar a lavagem de dinheiro ao assinar a Convenção de Viena, incorporada internamente pelo Decreto nº 141/91, essa conduta criminosa somente foi efetivamente reprimida penalmente apenas sete anos mais tarde, em 1998, com a entrada em vigor da Lei nº 9.613/98. Nas precisas palavras de

¹⁸⁶ BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; MORO, Sergio Fernando (Org). Lavagem de dinheiro – Comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 199. 2007.

Gustavo Henrique Badaró, a inovação legislativa decorreu não simplesmente por conveniência legislativa, mas também, devido a preções internacionais e, principalmente, em razão dos inúmeros casos de corrupção associados à lavagem de dinheiro de ativos financeiros que vieram à tona no início dos anos 90¹⁸⁷.

Marco Antônio Barros destaca que a novel legislação em questão, traz, em seu bojo, a experiência da Alemanha, Bélgica, França, Suíça, Portugal e México, de modo que, além de criar um novo tipo penal, dispõe sobre diversos outros ramos do direito, tratando sobre regras processuais penais, regime administrativos, direito financeiro, econômico e comercial¹⁸⁸.

Para Ricardo Lião¹⁸⁹, com a edição da Lei 9.613, de 3 de março de 1998,

[...] houve a criminalização da lavagem de dinheiro como crime autônomo no Brasil, através da ocultação ou dissimulação de bens, direitos ou valores provenientes de atividades ilícitas. Essa mesma lei trouxe a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, originalmente no âmbito da estrutura do Ministério da Fazenda, estabelecendo suas competências de receber, analisar e disseminar situações suspeitas a partir de informações trazidas a sua consideração por parte dos chamados sujeitos obrigados (definidos no art. 9º). E também, como uma competência subsidiária, baixar as instruções, regulamentar os setores indicados no artigo 9º, para os quais não existisse o órgão fiscalizador e o regulador da atividade daquele órgão.

Conforme acabamos de destacar no item anterior, a Lei nº 9.613/98, quando de sua edição, diante da enumeração exaustiva dos crimes antecedentes, levou a grande maioria da doutrina brasileira, a opinar no sentido de que o Brasil adotara naquele momento inicial, a chamada segunda geração da lavagem de dinheiro.

Tal classificação teria persistido até a publicação da Lei nº 12.683, datada de 09 de julho de 2012, que dentre as modificações, alterou o art. 1º da Lei nº 9.613/98, revogando todos os incisos do artigo em comento, que enumerava sete condutas antecedentes caracterizadora do crime de lavagem de capitais, quais sejam: tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; terrorismo; contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção; extorsão mediante sequestro; contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos; contra o sistema financeiro nacional; e, por fim, praticado por organização criminosa.

¹⁸⁷ BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro - aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei nº 9.613/1998, com as alterações da Lei nº 12.683/2012. 3 ed. 2. tirage. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 37. 2013.

¹⁸⁸ BARROS, Marco Antônio de. Lavagem de dinheiro. 4. ed. São Paulo: Oliveira Mendes, p. 74, 1998.

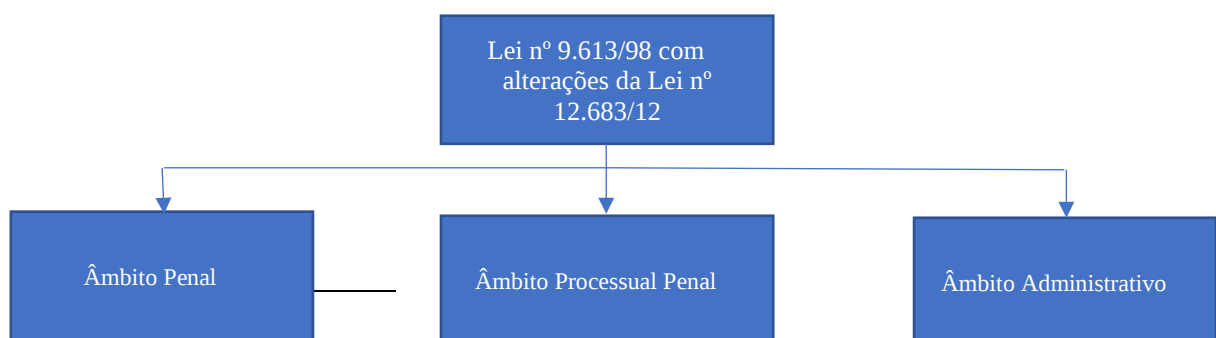
¹⁸⁹ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 18, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

Essa alteração se deu principalmente em razão dos apontamentos constantes do terceiro relatório de avaliação mútua do GAFI, onde várias observações à legislação foram feitas pelo Grupo de Avaliação. Diante das recomendações ponderadas, no ambiente da ENCCLA foi desenvolvido um trabalho extenso e amplo, que teve como resultado a Lei 12.683/12, trazendo novos sujeitos obrigados, algumas novas definições do crime de lavagem, alteração de procedimentos, tudo com proposta de melhorar, de dar mais condições de trabalho aos agentes públicos que tinham, integralmente ou parcialmente, dedicação às atividades de prevenção¹⁹⁰.

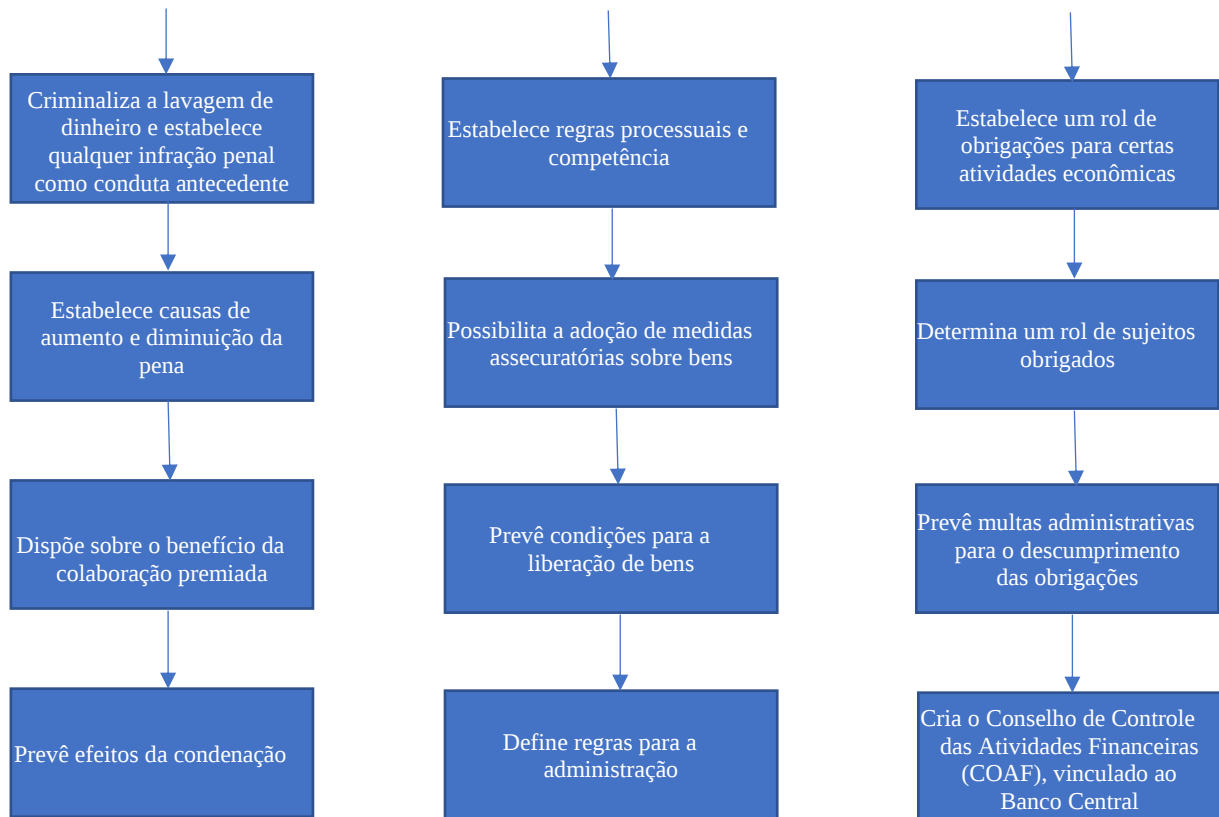
A partir de então, em razão dessa inovação legislativa, conforme já destacado, o Brasil passou a se enquadrar dentre os países que adotaram a terceira geração no trato da questão do combate à lavagem de dinheiro, onde, qualquer ato ilícito pode ser antecedente do crime em voga, não havendo, portanto, mais a necessidade de uma enumeração exaustiva das condutas criminosas, já que qualquer infração penal poderá ser antecessora da conduta da lavagem de capitais.

Atualmente a estrutura normativa da Lei nº 9.613/98¹⁹¹, está dividida em dez capítulos, assim distribuídos: Capítulo I - Dos Crimes de "Lavagem" ou Ocultação De Bens, Direitos e Valores; Capítulo II - Disposições Processuais Especiais; Capítulo III - Dos Efeitos da Condenação; Capítulo IV - Dos Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Crimes Praticados no Estrangeiro; Capítulo V - Das Pessoas Sujeitas ao Mecanismo de Controle; Capítulo VI - Da Identificação Dos Clientes e Manutenção de Registros; Capítulo VII - Da Comunicação de Operações Financeiras; Capítulo VIII - Da Responsabilidade Administrativa; Capítulo IX - Do Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Capítulo X - Disposições Gerais.

Levando em consideração a atual disposição da Lei nº 9.613/98, com as alterações advindas da Lei nº 12.683/12, a estrutura da lavagem de dinheiro se apresenta da seguinte forma:



¹⁹¹ BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.



Fonte¹⁹²: Livro “A Lei de Lavagem de Dinheiro Como Instrumento de Controle à Corrupção de Pedro Guilherme Ramos Guarnieri”

Da análise do organograma acima apresentado, nota-se sem muito esforço interpretativo, que a Lei nº 9.613/98, ao criminalizar as ações de lavagem de dinheiro, procurou normatizar a questão tanto no aspecto penal, processual penal e administrativo, este último, também incluindo o comercial, civil, econômico. Tal constatação se justifica pelo fato de que a corrupção está arraigada em todos os setores de nossa sociedade, daí, ser necessário a normatização não somente do setor criminal, mas também, todos os demais setores que direta ou indiretamente sofrem as influências das condutas delitivas.

Como muito bem delineado por Pedro Guilherme Ramos Guarnieri¹⁹³, ao fazer uma simetria entre a luta contra a lavagem de dinheiro e o princípio da prevenção e da precaução do direito ambiental, para fins de produção de efeitos que realmente tragam resultados, não basta somente criminalizar a conduta em si na seara criminal, mas também, é necessário que outros

¹⁹² GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 103. 2019.

¹⁹³ GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 110. 2019.

setores colaborem, não de forma repressiva, mas sim, de forma preventiva, como por exemplos os serviços registrais e notariais, pois, os danos nunca são efetivamente recuperados.

O raciocínio em questão é certo, pois, muito mais importante do que somente reprimir as condutas delituosas, é bem mais eficiente adotar posturas no sentido de que tais condutas não venham efetivamente ocorrer. Nesse sentido, a atuação dos entes obrigados dispostos no art. 9º da Lei nº 9.613/98, são de suma importância, já que atuam principalmente de forma preventiva, ou seja, antes da efetiva consumação da lavagem de dinheiro, na medida que em regra, participam como sujeitos intermediários de boa-fé, como condição necessária para a consumação de uma negociação possivelmente acobertada pela má fé, levando em consideração os meios ilícitos de aquisição dos recursos utilizados pelos agentes criminosos.

Com pensamento semelhante, Lorenzo Picotti destaca que uma intervenção sancionatória, para ser eficaz, deve operar em multiníveis, sendo de extrema importância a prevenção às condutas delitivas, não apenas no interior da administração pública, mas também nas empresas e sociedades comerciais, as quais são as primeiras atrizes da economia. Desta forma ele defende que tudo o que o sistema jurídico puder fazer para evitar a corrupção deve fazê-lo¹⁹⁴. Trazendo tal conclusão para o sistema brasileiro, resta nítido que tal postura fora muito bem compreendida pelo ordenamento brasileiro, na medida que não somente ao sistema jurídico foi incumbido de reprimir a lavagem de dinheiro, mas também, o sistema administrativo, aqui incluído os serviços notariais e registrais, que contribuem com os órgãos governamentais, atuando de forma preventiva no combate à lavagem de capitais.

Em razão do objetivo do presente trabalho ser analisar a atuação notarial e registral no combate à lavagem de dinheiro, e como funciona esse procedimento de ligação entre os serviços extrajudiciais e a Unidade de Inteligência Financeira (UIF), não se analisará aqui aspectos criminais, e nem processuais penais, mas tão somente, os aspectos administrativos explicitados pela Lei em questão.

Assim sendo, a análise da Lei nº 9.613/98, diante da limitação sistemática do trabalho em voga, dever-se-á começar pelas disposições expressas no artigo 9º e seguintes. Esse artigo se localiza no Capítulo V - Das Pessoas Sujeitas ao Mecanismo de Controle – onde se apresenta uma lista de entidades e pessoas físicas e/ou jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, as atribuições lá especificadas, devendo, em razão da natureza de tais atividades, e diante de circunstâncias previamente detalhadas, comunicar ao órgão responsável por concentrar tais informações

¹⁹⁴ PICOTTI, Lorenzo. L'Evoluzione della legislazione penale italiana contro la corruzione. RBCCRIM, Dossier Corruzione, v. 134, 2017.

(COAF), as situações consideradas obrigatórias e/ou suspeitas, sob pena de incidir nas sanções expressas na própria lei (art. 12 da Lei nº 9.613/98).

Observa-se, portanto, que não se trata de uma opção de comunicar ou não, mas sim, de um encargo, entretanto, esse ônus, somente torna-se vinculante para aquelas operações consideradas obrigatórias, onde a própria Lei impôs a necessidade de sua comunicação, diante da singularidade da situação apresentada.

A Lei 9.613/98 tipificou o crime de lavagem de dinheiro, definindo tipologia penal e as disposições processuais especiais, quer no âmbito judicial, quer no plano do administrativo. Conforme explicitado acima, a partir do artigo 9º, 10 e 11, a lei em destaque disciplinou as pessoas sujeitas ao mecanismo de controle, que são aquelas definidas no art. 9º, em razão das obrigações a que estão submetidas tais pessoas, conhecidas como “entes obrigados”.

Ao comentar acerca da inserção do Brasil no Combate à Lavagem de Dinheiro, na obra *Notários e Registradores no Combate à Lavagem de Dinheiro*, Rafael Brum Miron¹⁹⁵, ao analisar o art. 9º e seguintes assim se manifesta:

do art. 9º ao art. 12 da Lei Antilavagem, estabelecem-se as responsabilidades civis e administrativas de instituições financeiras e de outras atividades ou profissões obrigadas a colaborar com a prevenção e o combate à lavagem de capitais. Fundamentalmente, são obrigações de comunicação ao COAF para alimentação de seu banco de dados, estipulam-se, outrossim, punições para o caso de descumprimento dessas obrigações. O art. 14 da Lei Antilavagem destina-se à criação do COAF, a Unidade de Inteligência Financeira brasileira, tendo por finalidade “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades.

Nota-se, portanto, que todos os entes apontados no art. 9º da Lei em estudo, são considerados sujeitos obrigados, ou seja, necessariamente de forma direta ou por intermédio de regulamentação, tais entes, deverão contribuir na prevenção e no combate à lavagem de capitais. Com a edição da Lei nº 12.683/12, foi acrescido o inciso XIII ao artigo 9º, que incluiu os registros públicos (aqui compreendido os serviços notariais e registrais), como entidades obrigadas.

A inclusão das atividades registrais e notariais como entes obrigados, era uma cobrança antiga do GAFI ao Brasil, já que, tais atividades são consideradas essenciais na estratégia de combate à lavagem de dinheiro, pois, como regra, todas as transações imobiliárias em território brasileiro, passa quase que necessariamente por tais entidades, e, a aquisição de bens imobiliários, é uma das formas mais tradicionais e seguras de se lavar dinheiro, portanto, trata-

¹⁹⁵ MIRON, Rafael Brum. *Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 29-30, 2020.

se de instituições primordiais na luta contra o branqueamento de capitais.

Essa efetiva participação dos cartórios na luta contra a lavagem de dinheiro, incluída pela Lei nº 12.683/12, vem de encontro com o raciocínio de Lorenzo Picotti, acima destacado, pois, no âmbito brasileiro, está havendo a divisão de responsabilidades com determinados setores econômicos sensíveis, passando-se a exigir a implementação de políticas, procedimentos e controles internos (programas de *compliance*).

Essas políticas e procedimentos de controles internos reúne o processo de identificação do seu cliente, o conhecido *client costumer*, a manutenção de registro de todas as operações definidas pelo seu respectivo regulador para fins de um possível e completo rastreamento de informações, caso seja necessário, para um processo de investigação (art. 10, da Lei nº 9.613/98). A grande novidade trazida pela Lei nº 9.613/98 (art. 11), foi o processo de compartilhamento dessas situações, ou seja, das comunicações ao COAF para que, como Unidade de Inteligência Financeira (UIF) pudesse, a partir desse conjunto de informações, desenvolver seu trabalho de recebimento, análise e disseminação no ambiente de uma Unidade de Inteligência Financeira¹⁹⁶.

Ao comentar acerca da natureza jurídica das atividades do COAF, Fábio Ramazzini Bechara¹⁹⁷, esclarece que “a atividade do COAF se define como de inteligência, nos termos do artigo 2º da Lei n. 9.883/1999, na medida em que se trata de órgão de assessoramento do Ministério da Fazenda para a construção de medidas que fortaleçam o sistema nacional antilavagem de dinheiro”¹⁹⁸.

Em interessante trabalho monográfico de conclusão de curso, Taciana Inês Nunes de Lucena¹⁹⁹, traz um conceito simples, mas certo de Unidade Inteligência Financeira. Para ela, a UIF é a entidade responsável “por filtrar, analisar e transformar as informações recebidas (de instituições financeiras, além de entidades e pessoas responsáveis), em dados concretos de suspeitas, remetendo-as as autoridades competentes, que tomarão as providências adequadas”.

¹⁹⁶ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 18, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

¹⁹⁷ BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica ESMP-SP, V.10, 2016: P. 159-186. Disponível em: <file:///C:/Users/Cart%C3%B3rio%2008/Downloads/314-Texto%20do%20Artigo-960-1-10 20170619.pdf>. Acesso em 31 jul. 2022.

¹⁹⁸ Com a edição da Lei Federal nº 13.974/2020, sancionada pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), foi transferido do Ministério da Economia para o Banco Central. A norma é decorrente da Medida Provisória 893/2019.

¹⁹⁹ LUCEMA, Taciana Inês Nunes de. Análise da (in)operância do conselho de controle de atividades financeiras no combate ao crime de lavagem de dinheiro no cenário nacional. Monografia (Trabalho de conclusão do Curso de Direito). Universidade Federal de Campina Grande, p. 34, 2014.

A partir da Lei em questão, passou a existir no Brasil uma UIF, órgão principal para a prevenção e para a identificação de práticas de lavagem de capitais, bem como, para a coordenação de políticas nacionais destinadas à repressão e prevenção dos referidos ilícitos²⁰⁰. Nestes termos o COAF, passou a ser a entidade nacional responsável pela articulação institucional, pois, junta todos os integrantes do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro.

Sua relevância se mostra ao combater de modo eficiente o crime organizado, por se utilizar de métodos capazes de desvendar as “teias criminosas”, aliando conhecimento à técnica, empregando meios como acompanhamento dos fluxos de capital movimentados pelo crime organizado, rastreamento de atividades ilícitas, dentre diversas técnicas aplicadas.

No pertinente às atividades registrais e notariais, conforme destacado anteriormente, elas foram incluídas como entes obrigados desde o ano de 2012, com a edição da Lei nº 12.683/12, contudo, somente passou efetivamente a contribuir com a UIF, prestando as informações pertinentes, com a edição do Provimento nº 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamentou no âmbito das serventias extrajudiciais, as situações e as circunstâncias que determinadas operações deverão ser comunicadas. Desde então, o CNJ se associa a esse sistema de forma muito importante, muito determinante.

Questão importante que deve ser muito bem esclarecida, é o fato de que apesar do COAF ser a unidade de inteligência financeira brasileira, ele como regra, não emite diretamente normativas para serem observadas pelos entes obrigados. Essas regulamentações são normatizadas pelos órgãos que regulam cada atividade obrigada. Assim sendo, resta ao COAF, em razão de sua competência residual, normatizar instruções e regulamentos para aqueles setores listados no art. 9º, que não existam um órgão fiscalizador e/ou regulador próprio da atividade ali relacionada.

Nestes termos a atividade do COAF não se exaure no assessoramento desses órgãos reguladores, na medida em que o seu papel está inserido no contexto de todo o sistema antilavagem de dinheiro e no qual se encontram não somente os órgãos reguladores como já explicitado, mas também outros órgãos, como os do sistema de justiça criminal, notadamente o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Poder Judiciário, e com os quais se relaciona igualmente²⁰¹.

²⁰⁰ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 29-30, 2020.

²⁰¹ BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. Revista Jurídica ESMP-SP, V.10, 2016: P. 159-186. Disponível em: <file:///C:/Users/Cart%C3%B3rio%2008/Downloads/314-Texto%20do%20Artigo-960-1-10 20170619.pdf>. Acesso em 31 jul. 2022.

A principal função do COAF é receber as informações, analisá-las, e, após esse processo de análise, disseminar essas informações às autoridades competentes, essas sim que detêm a competência para investigar, para a persecução criminal, para o oferecimento de denúncia, caso, a partir do processo de investigação, conclua ou chegue a ponto de ter fortes indícios, além da suspeição, dos crimes de lavagem de dinheiro ou dos crimes que o antecederam²⁰².

Nota-se, portanto, que a missão do COAF é produzir inteligência financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro, mediante uma articulação com os vários órgãos e entidades públicas e privadas que o auxiliam no enfrentamento à questão do crime de lavagem de dinheiro.

Lavando em consideração os sujeitos obrigados dispostos no art. 9º da lei nº 9.613/98, pode-se destacar os seguintes setores obrigados e seus reguladores: 1 - Banco Central: regulando as regras de prevenção à lavagem de dinheiro, baixando regulamentações próprias a respeito desse assunto, da atuação de bancos, cooperativas, consórcios, corretores, distribuidores, instituições de pagamento; 2 - SUSEPE: capitalização e seguro, previdência complementar aberta; 3 - CVM: títulos de valores mobiliários, bolsas; 4 - PREVIC: previdência complementar fechada; 5 - ANS: operadoras de Plano de Saúde; 6 - CNJ; 7 - Notários e Registradores públicos; 8 - Polícia Federal: quanto a transporte e guarda de valores; 9 - CFC: contadores na atividade de assessoria e consultoria; 10 - COFECI-CRECI: promoção imobiliária, compra e venda de imóveis; 11 - COFECON: economistas na assessoria e consultoria; 12 - Secap: do Ministério da Economia, na parte de loterias; 13 - DREI: juntas comerciais; 14 - IPHAN: em objetos de arte e antiguidades; e, por fim, 15 - COAF: residualmente, atua nos setores de comercialização de joias, pedras e metais preciosos, nas empresas de *factoring*, nas empresas de bens de luxo e de alto valor, e nas pessoas físicas e jurídicas que atuam na intermediação ou nos direitos de atletas e artistas.

Alguns setores ainda não foram regulamentados, contudo, acreditamos que num futuro próximo serão incluídos de forma efetiva entre as entidades que contribuem com a lavagem de dinheiro, como por exemplo a classe dos advogados que prestam assessoria e consultoria; as empresas que trabalham com plano de promoção comercial e de sorteio; as empresas que atuam com bens rurais; as de comercialização de feiras e exposições. São pessoas obrigadas, mas que até o presente momento ainda não tiveram por parte de suas entidades reguladoras, a devida

²⁰² LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 18, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

regulamentação, razão pela qual ainda não foram obrigadas a enviar as informações à UIF.

Logicamente que o mais prudente, é que a referida regulamentação efetivamente ocorra por parte da entidade regulamentadora de cada agente obrigado, entretanto, persistindo a inação por parte de tais entidades, caberá o próprio COAF, na qualidade de agente residual, expedir as regulamentações pertinentes, pois, possui, legalmente autoridade para tanto (art. 14, § 1º, da Lei nº 9.613/98).

Conforme já foi amplamente destacado, o COAF é a unidade de inteligência financeira brasileira, responsável por receber todas as informações das entidades obrigadas, que em tese podem se caracterizar como uma conduta de lavagem de dinheiro. Mas como estas informações chegam a esta entidade? A resposta a este questionamento é simples! Elas chegam de forma eletrônica, para tanto, fora criando no âmbito do COAF, o Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), um portal eletrônico de acesso restrito para relacionamento com as pessoas obrigadas. Por intermédio desse sistema, todas as informações são transmitidas de forma automatizada via internete, priorizando assim, a modernidade, a eficiência e celeridade.

Em razão do grande número de comunicações recebidas diariamente, o processo de trabalho do Conselho é direcionado a partir de uma abordagem baseada no risco, mediante o uso de instrumentos tecnológicos, o que permite definir prioridades e aperfeiçoar a alocação dos recursos disponíveis. Desta forma, quando as operações apresentam um risco baixo, os controles e procedimentos são simplificados. Essa metodologia possibilita que seja aplicada uma maior parte de recursos na identificação de ações que apresentem maiores riscos de lavagem de dinheiro²⁰³.

Essas comunicações enviadas pelos setores obrigados passam pelas chamadas regras de deferimento automática, em seguida por um modelo preditivo dentro de uma inteligência artificial, que emite processos de avaliação do grave risco dessas informações. Se a comunicação é deferida, ela é armazenada na base de dados do SISCOAF. Se não é deferida, ela é distribuída para os analistas, que também fazem essa análise de deferimento ou não. Se deferida, ela volta para a base de dados. Se não deferida, é aberto um caso, que vai para uma central de riscos e prioridades²⁰⁴.

Um fator importante que dever ser esclarecido, refere-se ao fato de que o SISCOAF é o

²⁰³ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. Sanções administrativas e prevenção da lavagem de dinheiro. Direito administrativo sancionador. Luiz Mauricio Souza Blazeck e Laerte I. Marzagão Júnior. São Paulo: Quartier Latin do Brail, 2015.

²⁰⁴ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 20, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

canal de comunicação das pessoas obrigadas descritas no art. 9º, da Lei nº 9.613/98, contudo, o COAF não concentra somente tais espécies de informações, ele também, recebi comunicações de outras autoridades competentes que, por alguma razão detêm informações de outros órgãos de investigação que possam demandar uma ação do COAF; e, por fim, também, recebi denúncias que chegam do público em geral.

Tudo o que é recebido pelo sistema COAF é analisado, a partir de critérios objetivos de seleção, de prioridade e de risco, para produzir o Relatório de Inteligência Financeira (RIF), se houver indícios de lavagem de dinheiro ou de qualquer outro crime. Esse relatório é disseminado às autoridades competentes pelo sistema eletrônico de intercâmbio COAF, que dá a segurança necessária, sendo praticamente imune a qualquer tipo de invasão ou qualquer tipo de vazamento.

Então tem-se que o resultado das análises de inteligência financeira decorrentes dessas comunicações recebidas, de intercâmbio de informações ou de denúncias é registrado em documento denominado Relatório de Inteligência Financeira. Quando tais resultados indicar a existência de fundados indícios de lavagem de dinheiro, ou qualquer outro ilícito, os Relatórios de Inteligência Financeira são encaminhados às autoridades competentes para instauração dos procedimentos cabíveis²⁰⁵.

Por envolver dados pessoais, o conteúdo do RIF é protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da Lei Complementar 105²⁰⁶, de 2001, não estando, portanto, sujeito às classificações da Lei 12.527²⁰⁷, de 2011. O órgão destinatário do RIF é responsável pela preservação desse sigilo.

Para melhor elucidar o caminho da produção da inteligência financeira, segue abaixo as figuras ilustrativas desse procedimento:

²⁰⁵ BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf - Relatórios de Inteligência Financeira - RIF. set. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-producao-de-inteligencia-financeira/relatorios-de-inteligencia-financeira-rif/relatorios-de-inteligencia-financeira-rif>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

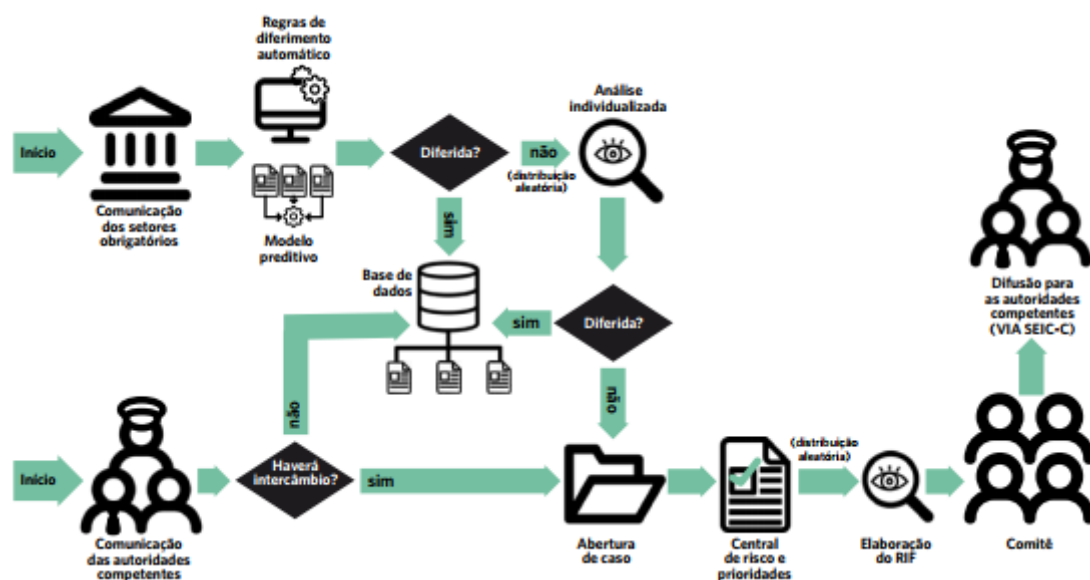
²⁰⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 02 ago. 2022.

²⁰⁷ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 02 ago. 2022.

Processo de produção



Fluxo do processo de trabalho



Fonte: Boletim IRIB nº 364/22.

Nota-se das figuras ilustrativas acima que entre o recebimento da comunicação pelo COAF e a difusão às autoridades competentes das informações constantes do relatório de inteligência financeira, existe toda uma complexidade interna de análise das informações recebidas, onde somente são levadas a efeito aquelas informações que realmente podem caracterizar uma suspeita de lavagem de dinheiro.

Não custa repetir que o COAF trata de maneira sigilosa as informações recebidas, e da mesma forma, as autoridades competentes devem observar todas as regras de sigilo que se estabelece para esse tipo de informação. Qualquer desvio desse procedimento cria uma situação de constrangimento para o comunicante e para a pessoa obrigada.

Frisa-se que não é pelo fato de se encaminhar o RIF a uma autoridade competente, que se estará diante de um crime de lavagem de dinheiro, pois, as informações neles constantes são até então apenas sinais de alerta, o que não quer dizer, necessariamente, que aquilo é uma situação de suspeição. A partir daquele sinal de alerta se faz uma análise mais sistêmica de cada setor para avaliar se há informações mais detalhadas naquela situação que indiquem ou apresentem indícios de suspeição. Em mais uma oportunidade se utilizando das palavras do Presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e do GAFILAT – Grupo de Ação Financeira da América Latina, Ricardo Lião²⁰⁸, esclarece que

[...] quando nós temos uma comunicação de operações suspeitas não quer dizer, fatalmente, que aquilo se consubstancia em um crime. Longe disso, é uma informação trabalhada no ambiente da instituição comunicante, trabalhada no ambiente da Unidade de Inteligência Financeira, e a ser confirmada pela autoridade de investigação. Há que haver uma investigação, há que haver um processo de quebra de sigilo bancário, quebra de sigilo fiscal, ou qualquer outro sigilo que seja necessário, para que se configure aquela situação. A partir daí a autoridade de investigação pode oferecer uma denúncia segura à autoridade judicial para a condução de um processo dessa natureza.

No âmbito do SISCOAF existem duas naturezas de comunicações, sendo a primeira a chamada de comunicações de operações suspeitas (COS), encaminhadas quando os chamados setores obrigados percebem em negociações de seus clientes indícios de lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo ou de crime organizado e outras atividades ilícitas e, a segunda, a chamada comunicação de operação em espécie (COE), a mais comum, que é uma notificação enviada automaticamente pelos setores obrigados por lei a mandar informações ao órgão, por exemplo, sempre que um cliente faz transação em dinheiro vivo acima R\$ 50 mil²⁰⁹. Como não poderia ser diferente o destaque de ambas as comunicações é o sistema bancário. Geralmente o “siga o dinheiro” começa ou termina por uma transação financeira ou uma operação de câmbio, tanto de remessa como de ingresso.

Mais recentemente outra atividade vem se destacando, qual seja, a atividade notarial e

²⁰⁸ Palestra ministrada no 37º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis – Maceió/AL.

²⁰⁹ HAIDAR, Rodrigo. Desconfiança universal - quase 70% das operações suspeitas comunicadas ao coaf vêm dos cartórios. abril de 2022. Consultar Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-10/70-operacoes-comunicadas-coaf-vem-cartorios>>. Acesso em ago. 2022.

registral, que após a devida regulamentação pelo CNJ²¹⁰, tais entidades começaram a comunicar, e, já de início, se enquadraram como um dos principais comunicadores. Jorcenildo Dourado de Nascimento²¹¹ destaca que na atualidade os “cartórios brasileiros representam a principal atividade não financeira colaboradora do COAF na prevenção à lavagem de dinheiro”.

Certeiro na afirmação de que os cartórios farão realmente a diferença como agentes auxiliares do combate à lavagem de capital ao enviar as informações ao COAF, o Desembargador e Corregedor-Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Maranhão, Dr. Paulo Sérgio Velten Pereira²¹² afirma que

[...] em curtíssimo espaço de tempo, os delegatários do serviço extrajudicial no Brasil, sob a regulação do CNJ e da Corregedoria Nacional, saíram de um período de trevas, em que as informações suspeitas eram simplesmente ignoradas, para uma nova era, uma era de luzes, de transparência, de enaltecimento pelos valores éticos, em que a atividade notarial e registral, para além da aparente legalidade dos seus atos, passou a também atuar com integridade e agir de forma colaborativa com os órgãos de controle e combate à corrupção.

Só para se ter uma noção do volume de comunicações enviadas a UIF pelos cartórios, Lião traz um dado muito relevante. Ele destaca que no ano de 2020 os cartórios enviaram mais de 350 mil comunicações de operações suspeitas e mais de 715 mil comunicações de operações em espécie, um volume muito importante e que está sendo considerado pelo COAF nos trabalhos de análise e prevenção à lavagem de dinheiro²¹³.

Segundo informações constantes do relatório de atividades do COAF do ano de 2021, neste ano o Coaf produziu 12.512 relatórios de inteligência Financeira (RIF), os quais relacionaram 908.146 pessoas físicas ou jurídicas e consolidaram 479.390 comunicações de operações. Atualmente, a base de dados do Coaf reúne mais de 34 milhões de comunicações de operações suspeitas e em espécie. Desse total, cerca de 22%, aproximadamente 7,4 milhões,

²¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 88, de 1º de outubro de 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, Edição n.º 207/2019, de 01/10/2019, p. 25 a 34. Brasília, 22 jun. 1998. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3025>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

²¹¹ NASCIMENTO, Jorcenildo Dourado do. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 30, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²¹² PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 11, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²¹³ LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 22, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

foram recebidas somente em 2021, provenientes dos setores obrigados²¹⁴.

A tabela abaixo ajuda bem a compreender o volume de comunicações enviadas ao COAF pelas entidades obrigadas. Nota-se que saindo da seara bancária, os cartórios reapresentam uma relevância impar na quantidade de comunicações enviadas, principalmente se considerarmos que tais comunicações somente efetivamente começaram a serem enviadas a partir de fevereiro do ano de 2020.

Tabela 1 - Comunicações recebidas dos setores obrigados

Regulador	Setor Econômico	COS			Total C O S	COE			Total C O E	Total	
		1998-2019	2020	2021		1998-2019	2020	2021			
	TOTAL GERAL	6.253.544	863.238	1.270.064	8.386.846	14.894.144	5.498.023	6.188.228	26.580.395	34.967.241	
COAF	Atletas e Artistas	7			7	83	18	11	112	119	
	Bens de luxo ou de alto valor	11.787	2.993	4.531	19.311	32.393	4.742	6.048	43.183	62.494	
	Bingos	75			75	2.385			2.385	2.460	
	Bolsas de mercadorias	1			1	3			3	4	
	Cartões de crédito	171.705	1.369		173.074	80			80	173.154	
	Factoring	169.244	2.609	2.184	174.037	20.416	180	226	20.822	194.859	
	Jóias, pedras e metais preciosos	237	38	1.968	2.243	12.070	957	658	13.685	15.928	
	Remessas Alternativas de Recursos	32.886			32.886	2			2	32.888	
	Serviços de assessoria/consultoria	480	242		722	196			196	918	
	Agência de Fomento	113	44	74	231	0			0	231	
BACEN	Arranjos e Instituições de Pagamento	320	4.167	12.071	16.558	4.842	1.591	5.888	12.321	28.879	
	Associação de Poupança e Empréstimo	3.050	219	419	3.688	0			0	3.688	
	Bancos	612.851	248.978	441.339	1.303.168	13.645.042	4.173.745	4.344.269	22.163.056	23.466.224	
	Bancos Cooperativos	9.355	2.885	4.316	16.556	31.518	5.263	7.015	43.796	60.352	
	Companhia Hipotecária	15	1	12	28	0			0	28	
	Consórcio	21.278	2.309	5.148	28.735	28	50	93	171	28.906	
	Cooperativa de Crédito	182.059	50.790	55.159	288.008	691.001	335.076	426.907	1.452.984	1.740.992	
	Sem subsegmento informado	43.110	36.825	66.646	146.581	2.271	3.991	16	6.278	152.859	
	Sociedade Corretora de Câmbio	174.434	2.645	8.709	185.788	648	122	72	842	186.630	
	Sociedade Corretora de TVM	6.504	900	598	8.002	46	9		55	8.057	
	Sociedade Distribuidora de TVM	32.915	236	160	33.311	64	2	27	93	33.404	
	Sociedade de Arrendamento Mercantil	1.304	8	163	1.475	4.321	1.456	236	6.013	7.488	
	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	0	4	13		0	1	23			
	Sociedade de Crédito/Financiamento/Investimento	7.292	1.046	1.253	9.591	387			387	9.978	
	CFC	Contadores - Assessoria/Consultoria	2.326	543	300	3.169	4.454	580	533	5.567	8.736
	COFECI	Promoção imobiliária compra/venda imóveis	25.250	703	833	26.786	19.496	831	759	21.086	47.872
	COFECON	Economistas - Assessoria/Consultoria	3	1	1	5	0			0	5
CNJ	Notários e Registradores	0	351.008	526.400	877.408	0	715.356	1.265.517	1.980.873	2.858.281	
CVM	Mercado de Valores Mobiliários	91.062	35.804	54.353	181.219	1			1	181.220	
DPF	Transporte e Guarda de Valores	319.569	1.353	1.418	322.340	160.275	96.729	112.167	369.171	691.511	
DREI	Juntas Comerciais	3.578	886	2.613	7.077	0			0	7.077	
IPHAN	Objetos de arte e antiguidades	124	4	2	130	34	17	4	55	185	
PREVIC	Previdência Complementar	123.253	16.352	11.218	150.823	4.822	395	49	5.266	156.089	
SECAP	Loterias	681.370	959	661	682.990	26.714	3.608	2.928	33.250	716.240	
SUSEP	Mercado Segurador	3.350.826	85.549	61.616	3.497.991	246		777	1.023	3.499.014	
Outros setores previstos na Lei nº 9.613, de 1998		8.954	4.672	1.485	15.111	1.974	488	10	2.472	17.583	
	Canceladas	166.207	7.096	4.401	177.704	228.332	152.816	13.995	395.143	572.847	

¹ Operações de depósito em espécie, saque em espécie, saque em espécie por meio de cartão pré-pago ou pedido de provisionamento para saque, de valor igual ou superior a R\$ 50 mil.

² Comunicações de outros setores previstos na Lei nº 9.613, de 1998.

³ Canceladas: Comunicações indevidas que foram canceladas pelo comunicante.

Fonte: Siscoaf

Nota-se portanto, que saindo da seara bancária, os serviços notariais e registrares passaram a ser os pioneiros em relação à quantidade de informações enviadas ao COAF, contudo, diante da pouca experiências na análise das situações que em tese são suspeitas de lavagem de dinheiro, tem levado esses serviços a comunicar muitas situações que se fossem analisadas com mais prudência, talvez, não seriam informadas, pois, nesta fase inicial ainda se trabalha embasado no seguinte pensamento: em caso de dúvida comunica-se.

²¹⁴ COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Relatórios de atividades 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/RACoaf2021publica20220311.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2022.

Tal postura é adotada principalmente em razão das disposições legais do art. 11, § 2º, da Lei nº 9.613/98²¹⁵, que destaca que as comunicações feitas de boa-fé, não acarretará ao sujeito obrigado responsabilidades civil e administrativa, contudo, a postura de comunicar todas as transações que em tese se enquadrariam nas situações especificadas, não é a mais correta, já que, o objetivo da Lei em comento não foi esse, mas sim de comunicar somente aquelas condutas que realmente se apresenta como uma situação plausível de comunicação, primando, portanto, não pela quantidade, mas sim pela qualidade das referidas comunicações.

Conforme destacado acima, a tendência com o passar dos anos é diminuir a quantidade de informações, mas aumentar, contudo, a qualidade das informações enviadas, pois, com a experiência adquirida com tempo, com o aperfeiçoamento dos agentes, e, por fim, com o aumento da segurança da análise das situações, a quantidade de comunicações serão aumentadas não em volume, mas sim, na eficiência das situações que exigem uma análise subjetiva do tabelião e/ou do registrador. Nesse sentido, muda-se de postura para: em caso de dúvida não se comunique.

Com pensamento semelhante Nascimento²¹⁶ se manifesta no mesmo sentido ao destacar que

[...] se não houver treinamento, um dos itens da política de *compliance*, de todos que trabalham no cartório, continuaremos a ver um grande volume de comunicações ao COAF, mas com pouca qualidade. Se nós não tivermos fiscalização ou ela for deficitária, os cartórios continuarão a não cumprir a política de *compliance*, logo, continuarão a enviar comunicações ao COAF com pouca qualidade.

Pela análise dos apontamentos acima destacados, pode-se concluir que as comunicações por parte dos entes obrigados, se darão de duas formas. A primeira de caráter objetivo, ou seja, a comunicação decorre de uma imposição legal, diante das situações previamente determinadas em lei como obrigatórias quanto a sua comunicação, e a segunda, de caráter subjetivo, onde exige-se uma análise de cada caso, para somente assim, decidir se será caso de comunicação ou não. Os estudiosos do assunto são unânimes em destacar esta última forma de comunicação será aquela realmente separará o joio do trigo.

Em razão do propósito do presente trabalho ser analisar a participação dos cartórios no

²¹⁵ Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

(....)

§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

²¹⁶ NASCIMENTO, Jorcenildo Dourado do. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 34, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

combate da lavagem de dinheiro, essas duas formas de comunicação, serão melhores detalhadas no próximo capítulo que será dedicado ao estudo do Provimento nº 88/2019, que regulamentou por intermédio do Conselho Nacional de Justiça, os procedimentos que deverão ser adotados pelos cartórios para enviar à unidade de inteligência financeira as informações de operações consideradas suspeitas de lavagem de dinheiro.

3 – REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES NOTARIAL E REGISTRAL PARA O COMBATE À LAVAGEM DE CAPITAIS: PROVIMENTO Nº 88/2019 DO CNJ

Após divagarmos acerca dos aspectos administrativos dispostos na Lei nº 9.613/98, dando ênfase aos sujeitos obrigados e suas tarefas perante à Unidade de Inteligência Financeira (UIF), em comunicar as situações em tese suspeitas de lavagem de dinheiro, onde destacou-se a essencial participação dos serviços notariais e registrais como o principal agente não financeiro colaborador, chegou o momento de se aprofundar um pouco mais na análise do Provimento nº 88/2019, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entidade esta, regulamentadora da atividade registral, que teve por mérito normatizar as obrigações dos serviços extrajudiciais perante Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF).

Ao comentar acerca do Provimento nº 88/2019, a então Ministra Maria Thereza de Assis Moura²¹⁷, ainda Corregedora Nacional de Justiça, esclareceu que

[...] à luz do que preceitua a Constituição Federal acerca do poder de fiscalização e normatização do Poder Judiciário relativamente aos atos praticados pelos serviços extrajudiciais e ao regimento interno do Conselho Nacional de Justiça, ao outorgar à Corregedoria Nacional de Justiça competência para expedir atos normativos destinados ao aperfeiçoamento dos serviços extrajudiciais, sobreveio a edição, em 1º de outubro de 2019, do Provimento 88, que dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro previstos na Lei 9.613/1998, e do financiamento do terrorismo previsto na Lei 13.260/2016, além de outras providências.

Na qualidade de entidade nacional responsável por regulamentar a atividade registral e notarial, o CNJ após um longo período de estudos, debates e orientações, editou o Provimento nº 88/2019, possibilitando, ou melhor, obrigando de fato, os serviços extrajudiciais, na qualidade de agentes obrigados, a efetivamente iniciar os trabalhos de colaboração no combate

²¹⁷ MOURA, Maria Thereza de Assis. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDJP - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 32, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

à lavagem de dinheiro.

Iniciaremos o presente capítulo fazendo uma análise mais acurada acerca do caminho percorrido entre a publicação da Lei nº 12.683/2012, que incluiu entre os entes obrigados a colaborar na prevenção na lavagem de dinheiro, os serviços registrares, e a efetiva regulamentação dessa participação materializada pelo provimento em destaque, destacando o caminho percorrido, as dificuldades e as barreiras encontradas, até que finalmente, mais de sete anos após a previsão legal (2019), os serviços extrajudiciais começaram a enviar ao COAF, por intermédio da Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), as informações das operações suspeitas.

Far-se-á também uma análise geral do Provimento nº 88/2019, ponderando os principais ideários normatizados, focando nos objetivos gerais, nas políticas internas, nas obrigações, e nos procedimentos a serem adotados pelos notários e registradores como obrigações a todos impostas, para a seguir dedicar, um pouco à análise individual de cada atividade obrigada.

Na sequência, abordaremos alguns dados reais da participação dos serviços notariais e registrares apresentando tabelas, gráficos e estudos, no sentido de demonstrar o quão relevante e importante está sendo a colaboração dessas entidades no combate à lavagem de dinheiro, pois, por intermédio dos serviços prestados por tais instituições, várias situações em tese listadas como passíveis de se caracterizar lavagem de dinheiro, poderão ser constatadas e/ou até mesmo evitadas, contribuindo assim, para aquilo que denominamos no capítulo anterior de “economia saudável”.

Por fim, a parte final será voltada para uma análise específica do registro imobiliário e a sua grande notoriedade para o desenvolvimento da atividade econômica, especialmente para aquelas atividades que envolvam transações imobiliárias, na medida que todas as informações relevantes acerca de determinado imóvel, são materializadas na matrícula registral a cargo dos cartórios de registros de imóveis, instituições inicialmente criadas para servir de repositórios de garantias imobiliárias, mas, que, em razão de sua relevância, tornou-se, o principal instrumento publicizador de todas as informações imobiliárias existentes envolvendo um imóvel, sejam elas judiciais, públicas, administrativas e particulares.

Assim agindo, resta nítido também a contribuição cautelosa dos serviços extrajudiciais como instituições preventivas de litígios e repressoras de ilegalidades, pois, os profissionais responsáveis por tais legados, atuam com a isonomia necessária para garantir a legalidade dos atos praticados, confirmando assim, a principal características dos serviços notariais e registrares, qual seja, a segurança jurídica das negociações, o que contribui de forma decisiva para o crescimento e o desenvolvimento econômico de uma nação.

Informou-se também, que a obrigação dos cartórios em comunicar à unidade de inteligência financeira, seriam de duas categorias, quais sejam, uma de caráter obrigatório, onde o instrumento normativo impõe como sendo de comunicação obrigatória, constituindo assim situações objetivas, e, outra de caráter facultativo, cuja perquirição da situação, demandará uma análise do tabelião e/ou do oficial de registro, materializando assim as chamadas situações subjetivas, onde demanda uma efetiva participação pessoal do notário e do registrador no intelecto da situação apresentada.

Diga-se de passagem, que, apesar de termos essas duas situações, uma obrigatória e uma outra facultativa dependente de análise (suspeita), o envio das informações enquadradas como de envio obrigatório, não induz a certeza de que se trata de uma situação caracterizadora de lavagem de dinheiro, bem como, as comunicações não obrigatórias, também não significa a ausência de indícios de crime de lavagem de dinheiro, pois, ambas as situações, deverão passar por uma criteriosa análise, onde, somente aquelas com maior probabilidade de se caracterizar uma lavagem de dinheiro, serão consolidadas em Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), que servirão de base para as autoridades competentes adotarem os procedimentos iniciais de uma investigação.

Jorcenildo Dourado ao comentar acerca das modalidades de comunicações, esclarece que se tem três tipos de comunicações, que todos os setores regulados têm que fazer ao COAF. A primeira é a comunicação automática. O notário e o registrador, identificando que determinada operação realizada se amolda diretamente àquele padrão, àquele hipótese, àquele sinal de alerta descrito no provimento, ele não vai fazer qualquer juízo de valor. A segunda, é a comunicação suspeita, que é aquela em que ocorrendo a hipótese, aquele sinal de alerta descrito no Provimento 88, o notário ou registrador vai, através de outros mecanismos que estão à disposição dele, fazer um juízo de valor. É ou não é uma operação suspeita? Se ele concluir que não é uma operação suspeita, ele vai guardar aquela operação e vai esperar que novamente sejam praticados outros atos. Se ele concluir que há indícios de uma operação suspeita, ele vai comunicar o COAF. Então, operação suspeita é aquela que necessita de uma análise da operação por parte do notário ou do registrador. Por fim, tem-se a terceira modalidade de comunicação, que na verdade é a comunicação da inexistência de comunicação. Se não houver comunicação nos seis primeiros meses do ano, o notário ou registrador deve comunicar que não houve comunicação²¹⁸.

²¹⁸ NASCIMENTO, Jorcenildo Dourado do. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime -

Um fato interessante refere-se ao prazo que o notário e o registrador têm para comunicar as operações suspeitas de lavagem de dinheiro à UIF, que nos termos do art. 15²¹⁹ do Provimento nº 88/2019, será de 45 (quarenta e cinco) dias para as situações de comunicação obrigatória e de 60 (sessenta) dias para as situações que demandam uma análise. Nota-se que o provimento estabeleceu um prazo limite para os profissionais cartorários enviarem tais comunicações, sob pena de incorrerem nas penalidades estabelecidas (art. 40).

Contudo, o provimento não previu expressamente a possibilidade excepcional de enviar uma comunicação fora do prazo estabelecido para as situações que dependem uma análise subjetiva do notário e do registrador, por exemplo, nas situações em que os indícios de lavagem de dinheiro ocorrerem após o referido prazo, e nem previu a possibilidade de aditivar as informações já ofertadas, caso ocorram novos indícios que justificam a mudança de entendimento de tais profissionais.

Diante da possibilidade de mudanças das razões que motivaram as comunicações das situações subjetivas, em razão do surgimento de novos indícios, seja no sentido de realmente acolmatar a dúvida na acepção da existência de indícios de lavagem de dinheiro, que naquele momento inicial não estavam presentes, seja em sentido contrário, será de boa valia o Conselho Nacional de Justiça, incluir no referido Provimento, tais possibilidades, na medida que os notários e os registradores detém contato direto com documentos probatórios que justificam a atuação num e/ou noutro sentido.

Com a inclusão na estratégia de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, os notários e registradores do país passaram a ter o dever de colaboração, de observar as regras de *compliance* e, como consequência, tiveram a sua reputação sobrelevada, ganharam notabilidade internacional. E hoje, como já acontece em países como a Espanha, constituem uma das principais fontes de informação da Unidade de Inteligência Financeira Brasileira.

Ao analisar o Provimento nº 88/2019, especialmente pertinente aos aspectos

Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 13, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²¹⁹ “Art. 15 Havendo indícios da prática de crime de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou de atividades a eles relacionadas, conforme critérios estabelecidos neste capítulo, será efetuada comunicação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF no dia útil seguinte ao término do exame da operação ou proposta de alteração. (Redação dada pelo Provimento nº 90, de 12.2.2020)

§1º O exame de operações ou propostas de operações que independem de análise será concluído em até 45 (quarenta e cinco) dias, contados da operação ou proposta de operação. (Redação dada pelo Provimento nº 90, de 12.2.2020)

§2º O exame de operações ou propostas de operações que dependem de análise será concluído em até 60 (sessenta) dias, contados da operação ou proposta de operação. (Redação dada pelo Provimento nº 90, de 12.2.2020)

§3º A comunicação será efetuada em meio eletrônico no site da Unidade de Inteligência Financeira – UIF, por intermédio do link siscoaf.fazenda.gov.br/siscoaf-internet, ou posteriores atualizações, garantido o sigilo das informações fornecidas. (Redação dada pelo Provimento nº 90, de 12.2.2020)”

preliminares de sua edição, Rafael Brum Miron²²⁰, destacou que a edição do instrumento normativo em voga, veio suprimir uma importante lacuna do sistema brasileiro, pois a edição do aludido provimento ocorrera em um momento extremamente oportuno, já que fora concretizado um pouco antes da avaliação agendada pelo GAFI para o Brasil em 2020 e, exatamente quando o país enfrentava um aumento da percepção da corrupção segundo a Transparência Internacional²²¹.

Conforme já amplamente destacado em várias oportunidades anteriores, a edição do Provimento nº 88/2019, nada mais é do que uma consequência da inclusão dos registros públicos pela Lei nº 12.683/12, como sujeitos obrigados. Porém, ao analisar o inciso XIII, incluído pela lei em voga, pode-se concluir de forma equivocada que tal obrigação teria abrangido apenas as atribuições registrais, dos serviços extrajudiciais. Entretanto, tal conclusão não é a correta, pois, o Provimento nº 88/2019 é claro ao regulamentar também como sujeitos obrigados os notários, e, um outro fator relevante, refere-se ao fato de que nem todas as atribuições registrais são obrigadas a enviar a UIF informações sobre operações suspeitas e/ou obrigatórias.

O Provimento nº 88/2019, somente incluiu entre os sujeitos obrigados as atribuições de tabeliães de notas, tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, tabeliães de protesto de títulos, oficiais de registro de imóveis e oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, ficando, portanto, fora até o presente momento, os oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas e os oficiais de registro de distribuição.

Diante dessa aparente divergência, não teria o provimento em estudo ultrapassado os limites dispostos pelo inciso XIII, da Lei nº 9.613/98, ao incluir os notários como sujeitos obrigados e excluir outras funções registrais? A resposta a este questionamento é não, por três fundamentos: primeiro, refere-se ao fato de que o legislador ao destacar serviços registrais, disse menos do que efetivamente quis dizer, necessitando assim de se fazer uma interpretação finalística/teológica da Lei, já que, o propósito da inclusão dos serviços extrajudiciais sempre foi abranger todas as atribuições, sejam elas registrais e/ou notariais; segundo, a Lei que incluiu a previsão da participação dos registros públicos na condição de agentes colaboradores do COAF, trata-se de uma norma de eficácia limitada, portanto, para a sua efetiva aplicação demandará uma regulamentação, e, o órgão competente, ao normatizar como essa participação

²²⁰ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 163, 2020.

²²¹ Em razão da pandemia decorrente do Corona Vírus, a avaliação do GAFI fora adiada para 2021, que por sua vez fora novamente adiada para o segundo semestre de 2022.

ocorrerá, incluiu os tabelionatos de forma expressa como uma das instituições obrigadas a colaborar; por fim, terceiro, o fato de o legislador especificar a expressão registros públicos, não significa que toda atribuição registral será considerada como sujeito obrigado, pois, dever-se-á levar em consideração a natureza específica de cada atividade poderem contribuir com o combate à lavagem de dinheiro. Daí o fato de se justificar que o registro civil de pessoas naturais e do registro de distribuição não terem sido incluídos naquele momento como sujeitos obrigados, já que tais atividades no exercício diário de suas atribuições, ainda não se vislumbram situações passíveis de caracterizar a lavagem de dinheiro.

No pertinente à atribuição de registro civil das pessoas naturais, acreditamos que a inclusão dessa atividade como sujeito obrigado, tornou-se necessária, com a edição da Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que alterou vários artigos da Lei nº 6.015/73, dentre eles, aqueles inerentes as atribuições do registro civil, que possibilitou o referido cartório a promover a alteração de prenome (art. 56) de forma administrativa até então, ao menos legislativamente imutável²²². A desjudicialização da possibilidade de se promover alteração de nome sem passar pelo crivo do Poder Judiciário, facilitou de sobremaneira agentes envolvidos na lavagem de dinheiro, bem como às pessoas politicamente expostas, a alterarem os seus nomes, cuja finalidade poderá ser utilizada para os fins escusos da lavagem de dinheiro, dificultando a identificação pessoal da pessoa.

Mesmo que tais serviços registrais tenha a obrigação de comunicar os órgãos competentes, e as informações das alterações deverão constar da nova certidão, a devida atualização dos dados pessoais nas demais entidades demanda tempo, o que poderá facilitar de sobremaneira a criatividade criminosa. Essa nova atribuição registral incluída pela Lei nº 14.382/2022, ao possibilitar os cartórios de registro civil das pessoas naturais a promover a alteração de prenome, pode servir como um novo caminho a ser utilizado pela atividade

²²² Lei nº 6015/73 – “Art. 56. A pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a alteração de seu prenome, independentemente de decisão judicial, e a alteração será averbada e publicada em meio eletrônico. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 1º A alteração imotivada de prenome poderá ser feita na via extrajudicial apenas 1 (uma) vez, e sua desconstituição dependerá de sentença judicial. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 2º A averbação de alteração de prenome conterá, obrigatoriamente, o prenome anterior, os números de documento de identidade, de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de passaporte e de título de eleitor do registrado, dados esses que deverão constar expressamente de todas as certidões solicitadas. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 3º Finalizado o procedimento de alteração no assento, o ofício de registro civil de pessoas naturais no qual se processou a alteração, a expensas do requerente, comunicará o ato oficialmente aos órgãos expedidores do documento de identidade, do CPF e do passaporte, bem como ao Tribunal Superior Eleitoral, preferencialmente por meio eletrônico. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 4º Se suspeitar de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou simulação quanto à real intenção da pessoa requerente, o oficial de registro civil fundamentadamente recusará a retificação. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)”

criminosa.

Conforme destacado acima, entre a inclusão dos serviços notariais e registrais como agentes obrigados a contribuir com a Unidade de Inteligência Financeira brasileira (UIF), prevista pela Lei nº 12.683/2012 e a efetiva regulamentação por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através do Provimento nº 88/2019, da forma como essa participação efetivamente iria ocorrer, transcorreu-se mais de 7(sete) anos.

Nos primeiros quatro anos (2012 a 2016), a tentativa de normatização não decolou pelo fato de que até aquele momento, ainda não havia nenhuma cobrança mais incisiva dos setores interessados, os estudos até então existentes, estavam encontrando dificuldades em chegar a um consenso quanto a normatização das obrigações em razão das naturezas diversas das atribuições notariais e registrais, e, por fim, não se tratava simplesmente de uma normatização, mas também envolviam outras questões operacionais para que tais informações fossem enviadas, recebidas, processadas e analisadas pela entidade competente.

A demora em regulamentar a efetiva participação de como os serviços cartorários iriam efetivamente começar a enviar as informações UIF, levou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) a encaminhar ao CNJ uma solicitação para que o referido órgão adotasse posturas concretas no sentido de normatizar a questão. Diante de tal requerimento fora protocolado junto àquele órgão o Pedido de Providência (PP) nº 0006712-74.2016.2.00.000.

Comentando acerca do Pedido de Providência em voga, Rafael Brum Miron²²³, esclarece que

[....] a primeira providência determinada no PP foi a solicitação de informações para as Corregedorias de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como Colégio Notarial do Brasil (CNB), e a Associação de Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) sobre o pedido formulado pelo COAF. A opinião em geral dos instigados foi pela relevância da regulamentação do caso. Contudo, vários órgãos ouvidos solicitaram uma maior discussão para aprimoramento da minuta apresentada pelo COAF.

Conforme destacado por Miron, o Conselho Nacional de Justiça, antes do início dos trabalhos visando a normatização, se prontificou a comunicar várias entidades de classes para se manifestar acerca da solicitação feita pelo COAF. Após o recebimento das repostas das Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados, em maio de 2017, o CNJ nos autos do Pedido de Providência acima destacado, intimou a ANOREG/BR, ARPEN-BR, IRI/BR, CNB/CF, IEPTB/BR, IRTDPJ/BR e o próprio COAF, para indicarem representantes para

²²³ MIRON, Rafael Brum. *Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 64, 2020.

participarem de um grupo de trabalho sobre o tema. Os próximos passos seriam a realização de reuniões da comissão para posterior edição proposta de provimento a ser analisada pela Corregedoria Nacional do Justiça.

Não se tem dúvidas de que a questão realmente somente começou a caminhar para uma efetiva regulamentação em razão da provocação do COAF, contudo, diante da especialidade e peculiaridades de cada atribuição notarial e registral, a participação das entidades representativas das respectivas categorias se mostrou primordial para o deslinde da questão, pois, cada categoria tem melhores condições de apresentar as ponderações pertinentes, levando em consideração a natureza de cada atividade representativa.

Apesar das indicações feitas pelas entidades, infelizmente não fora realizada nenhuma reunião no âmbito do referido PP em 2017 e nem no primeiro semestre de 2018. Todavia, o assunto ganhou força, a partir do 2º semestre de 2018, com o envolvimento da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e com a mudança da titularidade da Corregedoria Nacional de Justiça. O assunto passou a fazer parte da pauta da ENCCLA a partir da proposta feita pelo Ministério Público Federal de ação específica da entidade sobre a temática para o ano de 2019²²⁴.

Ao comentar acerca da fase de regulamentação da efetiva participação dos Notários e Registradores no combate à lavagem de capitais, em artigo voltado para o tema, Fabricio Veiga Costa, Ivan Dias da Mota e Yasmine de Resende Abagg, esclarece que o Provimento foi o resultado da Ação nº 12/2019, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, que objetivava integrar notários e registradores no combate e prevenção destes crimes, uma vez que a Lei nº 12.683/2012, já havia inserido os registros públicos no rol de pessoas obrigadas a colaborar com essa política. Portanto, o inciso XIII, do art. 9º, da Lei 9.613/1998, inseriu as juntas comerciais e os registros públicos como pessoas obrigadas a identificar clientes, manter registros e comunicar operações financeiras, de acordo com os arts. 10 e 11, tal como já ocorria com outras pessoas como instituições financeiras, bolsas de valores, seguradoras, pessoas que comercializam joias, pedras e metais preciosos e diversas outras²²⁵.

Ao incluir os notários e registradores como agentes obrigados, as atribuições dessas entidades ultrapassaram a atividade típica de qualificação registral e inscrição de direitos, para

²²⁴ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 165, 2020.

²²⁵ COSTA, Fabricio Veiga; MOTA, Ivan dias da; ABAGG, Yasmine de Resende. Publicidade Imobiliária e LGPD: A política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao terrorismo frente ao provimento Nº 88 CNJ. disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/16436>>. Acesso em 21 ago. 2022.

exercer uma atividade de controle, de fiscalização dos atos, que vai além da legalidade estrita. Uma escritura pública de compra e venda de um imóvel pode atender a todos os requisitos legais, mas conter indícios de se tratar de um negócio de fachada, para lavar dinheiro de propina. O negócio em si pode ser legal e, portanto, resultar na qualificação positiva e no seu consequente registro, mas caso contenha indícios da ocorrência do crime de lavagem de dinheiro, o registrador deverá comunicar à Unidade de Inteligência Financeira acerca dessa suspeita. Contudo, a atuação do registrador se encerra com a comunicação, pois não cabe a ele investigar ou negar o registro em virtude de alguma suspeita, mas apenas colaborar com a administração pública, fornecendo as informações necessárias para a investigação e prevenção de crimes.

Ao desenvolver trabalho monográfico de conclusão do curso de Direito da Universidade Passo Fundo, Gabriéli de Meira²²⁶, destaca que a corrida para combater com intensidade a lavagem de capital estava defasada, dessa maneira, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003 para cumprir as orientações do GAFI, propõe e discute anualmente as chamadas Ações, assim apresentou, em 2019, a Ação nº 12/2019, a qual visava integrar notários e registradores no combate e prevenção aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção, essa que teve importante papel na elaboração do Provimento nº 88/2019, do Conselho Nacional do Justiça.

Nota-se, portanto, que a conhecida Ação nº 12/2019, que dera origem ao Provimento nº 88/2019, é o resultado das várias reuniões por parte desse grupo de trabalho formado pelo CNJ, que teve o objetivo de apresentar alterações e melhorias na proposta inicialmente encaminhada pelo COAF, e, posteriormente substituída pela proposta do Ministério Público Federal, por parte de entidades que efetivamente representam a classe ora objeto de regulamentação. Entretanto, conforme já destacado em outras oportunidades, algumas atividades registrares não foram incluídas como agente obrigados como por exemplo o Registro Civil das Pessoas Naturais, que num primeiro momento não estariam obrigadas. Contudo, em um segundo momento, se houver situação onde seja necessário a inclusão desta especialidade, far-se-á a modificação pertinente, fato este já defendido por nós no item anterior.

Miron²²⁷ ao comentar em seu livro “Notários e Registradores no Combate à Lavagem de Dinheiro” acerca da análise preliminar do Provimento nº 88/2019, deixou claro que

²²⁶ MEIRA, Gabriéli de. A lavagem de dinheiro no setor mobiliário e a maneira de fiscalização por registradores e notários à luz do provimento nº88/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Monografia (Trabalho de conclusão do Curso de Direito). Universidade de Passo Fundo, 2021.

²²⁷ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 164/165, 2020.

[...] essa regulamentação, evidentemente não surgiu de um dia para o outro, mas foi fruto de trabalho conjunto de diversos órgãos e entidades presentes nas discussões da Ação 12/19 da ENCCLA. Esse trabalho deu ensejo a um Provimento moderno, completo e adaptável a todas as diversas atividades envolvidas.

Reafirmando que o ano de 2019 realmente foi o ano escolhido para a inclusão dos serviços extrajudiciais como agentes obrigados, Jorcenildo Dourado do Nascimento destacou que a ENCCLA estabeleceu como uma de suas metas, para o ano de 2019, a inclusão dos notários e dos registradores nessa política de prevenção à lavagem dinheiro. Por que da inclusão da atividade extrajudicial? Porque os serviços extrajudiciais são usados muitas das vezes para dar aparência de legalidade a atos ilícitos. A partir dessa realidade, da urgência e da relevância do tema, o CNJ, no ano de 2019, sob a presidência do ministro Dias Toffoli e do ministro Humberto Martins, Corregedor Nacional à época, elegeu como prioridade institucional do Conselho a regulamentação dessa atividade. Por quê? Porque se tratava de uma ação do Estado brasileiro. É uma necessidade do Estado brasileiro capitaneada pelo Poder Judiciário²²⁸.

A decisiva participação da ENCCLA para a edição do Provimento nº 88/2019, se dera em razão da proposta feita pelo Ministério Público Federal (MPF) de ação específica da entidade sobre a temática para o ano de 2019. Nessa proposta do MPF, a normatização da participação dos notários e registradores seriam de suma importância, pois, são atividades que detêm inúmeras informações relevantes tanto relacionadas as pessoas (físicas e jurídicas) quanto aos seus bens, ou mesmo atos negociais. Ao mesmo tempo, os crimes tanto de corrupção como, especialmente, os de lavagem de dinheiro não raro são realizados utilizando-se do sistema notarial e de registro, dando formalidades e apresente regularidade às atividades escusas²²⁹.

Entretanto, diferentemente da proposta inicial realizada, que primariamente tinha como coordenador o Ministério Público Federal e o Conselho Nacional de Justiça apenas como colaborador, na Plenária da ENCCLA indicou o CNJ como coordenador da ação, já que, constitucionalmente é a entidade responsável por regulamentar questões envolvendo as atividades extrajudiciais.

No primeiro encontro da ENCCLA para debater a edição do provimento que viria regulamentar a qualidade de agentes obrigados dos serviços extrajudiciais, o então Juiz Auxiliar

²²⁸ NASCIMENTO, Jorcenildo Dourado do. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 30, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²²⁹ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 166/167, 2020.

da Corregedoria Nacional de Justiça e coordenador da Ação, Dr. Jorsenildo Dourado Nascimento, fez questão de destacar que a intenção da ENCCLA era utilizar daquela oportunidade para ouvir os diversos atores e aperfeiçoar as ideias que a Corregedoria Nacional de Justiça já tinha sobre a regulamentação²³⁰.

Miron destacou que o ponto mais importante a ser enfatizado é que foi dado amplo espaço ao debate e à análise das propostas por todos os integrantes da Ação, sobretudo pelas partes mais interessadas, as entidades representativas de classe. Dessa maneira, diversos apontamentos e propostas foram feitos pelos diferentes órgãos ali presentes²³¹.

A forma como foram conduzidos os trabalhos pelo CNJ demonstra uma maturidade, uma postura muito positiva da Corregedoria Nacional de Justiça, pois, houve uma condução democrática na edição da minuta do provimento. Trata-se de uma norma na qual participaram da sua formulação o órgão regulador, setores regulados e entidades estatais destinatárias das informações. Com isso, qualquer crítica ao provimento dever-se-á levar em consideração que ele decorreu de um trabalho coletivo no qual os destinatários puderam participar. O resultado foi, portanto, um provimento que positiva as principais sugestões e os padrões internacionais na matéria e que concilia as peculiaridades de cada uma das atividades envolvidas. Comentando acerca do espaço aberto para as entidades representativas se manifestar, Miron destaca que não se tem conhecimento de nenhuma outra norma no Brasil envolvendo agentes obrigados na PLD/FT na qual a participação tenha sido tão plural e cooperativa²³².

Concluindo a exposição do presente item, para não perder o caminho evolutivo que levou a edição do Provimento nº 88/2019, tem-se que no ano de 2016, diante da ausência de efetiva iniciativa por parte do(s) ente(s) competente(s), o COAF, protocolizou junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o Pedido de Providência (PP) nº 0006712-74.2016.2.00.000, que após a participação das entidades de classes, do Ministério Público Federal, das Corregedorias dos Tribunais de Justiça, e do próprio CNJ, com sugestões e melhorias do projeto inicial proposto pelo COAF, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, encampando proposta do MPF, adotou como meta para o ano de 2019, a responsabilidade de solucionar a lacuna, para tanto, a projeto inicial do COAF serviu de embasamento para a proposta da Ação nº 12/2019, que resultou na edição

²³⁰ ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Secretaria Executiva. Memória da 1ª Reunião Ação 12/2019. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Brasília, DF: ENCCLA, 2019.

²³¹ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 169, 2020.

²³² Idem, ibidem, p. 169.

do Provimento nº 88/2019, pelo CNJ.

É importante destacar que já no ano subsequente à sua edição, o Provimento nº 88/2019 foi objeto de aperfeiçoamento em três oportunidades: pelo Provimento 90, de 12 de fevereiro de 2020; pelo Provimento 108, de 3 de julho de 2020, que dispõe precipuamente sobre o envio dos dados estatísticos pelas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal relativos à fiscalização das obrigações impostas aos notários e registradores e das correlatas sanções que tenham sido aplicadas na forma do art. 12 da Lei 9.613/1998; e, por fim, pelo Provimento nº 126 de 10/01/2022, que dispôs sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro.

3.1. – ASPECTOS GERAIS

Como outrora exposto, o Provimento nº 88/2019, foi resultado de um processo democrático de normatização por parte do CNJ, objetivando regulamentar a efetiva participação dos notários e registradores no combate à lavagem de capitais, cujo ideário inicial teve origem na publicação da Lei nº 12.683/2012, que incluiu a categoria em questão, na qualidade de entidades obrigados, ao acrescentar o inciso XIII, ao art. 9º, da Lei nº 9.613/98.

Os trabalhos para a regulamentação demoraram um pouco para dar os seus primeiros passos, contudo, em 2019, o CNJ capitaneado pela Corregedoria Nacional de Justiça, publicou em 1º de outubro daquele ano, o provimento em estudo, que somente efetivamente entraria em vigor no dia 03 (três) de fevereiro do ano seguinte²³³.

O provimento em destaque já passou por alguns aprimoramentos, e atualmente conta com 45(quarenta e cinco) artigos destinados a regulamentar as obrigações cartoriais para com a Unidade de Inteligência Financeira (UIF), pertinentes às tarefas de contribuir para uma economia saudável, auxiliando no combate à lavagem de dinheiro.

Divido em 13 (treze) capítulos, o Provimento nº 88/2019, inicia o capítulo I, estabelecendo as disposições gerais (arts. 1º ao 6º), no capítulo II é tratado a questão da política de prevenção (arts. 7º e 8º), na sequência, capítulo III, é dedicado a analisar os cadastros de clientes e demais envolvidos (arts. 9º e 10), no capítulo seguinte (capítulo IV) normatiza a questão do cadastro único de beneficiários finais (arts. 11 e 12), posteriormente o capítulo V é dedicado ao registro das operações (arts. 13 e 14), na sequência, capítulo VI, é voltado para a

²³³ Art. 45 Este provimento entrará em vigor em 3 de fevereiro de 2020.

normatização das comunicações à unidade de inteligência financeira – UIF (arts. 15 a 20), o capítulo VII, disciplina as normas aplicáveis aos tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos (arts. 21 e 22), o posterior, capítulo VIII, estabelece normas aplicáveis aos tabeliães de protesto (art. 23 e 24), dando continuidade, no capítulo IX, é regulamentado as normas aplicáveis aos registradores de imóveis (arts. 25 e 26), o próximo, capítulo X, destaca as normas aplicáveis aos oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas (ars. 27 e 28), o capítulo XI, tem por objeto normatizar as regras aplicáveis aos notários (arts. 29 a 36), o penúltimo capítulo (XII), objetiva disciplinar a questão da guarda e conservação de registros e documentos (art. 37), por fim, o último capítulo XIII (arts. 38 a 45) é dedicado às disposições finais²³⁴.

Analisando a disposição organizacional do provimento em estudo, nota-se que os vinte primeiros artigos e os nove últimos, objetivam estabelecer conceitos, disciplinar medidas preventivas, normatizar a formação de cadastros de clientes e beneficiários finais, dedicando também uma atenção especial às situações que devem ser comunicadas à unidade de inteligência financeira (UIF), finalizando com a disposição de normas gerais acerca dos cuidados com a conservação dos arquivos, documentos e demais regras aplicáveis à atividade extrajudicial como um todo.

Dentre as disposições comuns constantes do Provimento nº 88/2019, o art. 4º²³⁵ traz uma série de conceitos dentre eles se destacando a noção de beneficiário final, que pode ser entendida como sendo a pessoa natural em nome da qual uma transação é conduzida e que possui o controle de uma pessoa jurídica. Ao comentar acerca da figura do beneficiário final Miron destaca que “trata-se da pessoa que, por trás das escrituras societárias, tem poderes determinantes dentro de uma pessoa jurídica”²³⁶. No mesmo sentido é o entendimento de Rafael

²³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n. 88, de 1º de outubro de 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, Edição n.º 207/2019, de 01/10/2019, p. 25 a 34. Brasília, 22 jun. 1998. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3025>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

²³⁵ Art. 4º Para os fins deste Provimento considera-se:

I - cliente do serviço notarial: todo o usuário que comparecer perante um notário como parte direta ou indiretamente interessada em um ato notarial, ainda que por meio de representantes, independentemente de ter sido o notário escolhido pela parte outorgante, outorgada ou por um terceiro;
 II - cliente do registro imobiliário: o titular de direitos sujeitos a registro;
 III - cliente do registro de títulos e documentos e do registro civil da pessoa jurídica: todos que forem qualificados nos instrumentos sujeitos a registro;
 IV - cliente do serviço de protesto de títulos: toda pessoa natural ou jurídica que for identificada no título apresentado, bem como seu apresentante;
 V - beneficiário final: a pessoa natural em nome da qual uma transação é conduzida ou que, em última instância, de forma direta ou indireta, possui, controla ou influencia significativamente uma pessoa jurídica, conforme definição da Receita Federal do Brasil (RFB).

²³⁶ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 229, 2020.

Ximenez e Hércules Benício, que destaca que beneficiário final “é aquele que, por detrás das fórmulas ou da complexidade das fórmulas, vai se beneficiar de uma empresa ou de um ato”²³⁷.

A preocupação com o beneficiário final justifica-se pela grande utilização de pessoas jurídicas e de estruturas societárias complexas para esconder o real beneficiário de uma determinada operação, de um determinado patrimônio. A efetiva compreensão do que seja o beneficiário final é destaque nas orientações do GAFI sobre a abordagem baseada no risco.

Uns dos primeiros pontos que chama a atenção do leitor, ao estudar o Provimento nº 88/2019, refere-se às justificativas, às considerações utilizadas pelo CNJ como fundamentos para a edição do instrumento regulamentador em voga, pois, já deixa claro que utilizando de suas prerrogativas constitucionais, legais e regimentais, o provimento em destaque é uma consequência da publicação Lei nº 12.683/2012, que incluiu os registros públicos como agentes obrigados; também é resultado das cobranças dispostas pelas recomendações nº 22 e 23 do grupo de ação financeira contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (GAFI); das solicitações constantes do Pedido de Providência nº 0006712-74.2016.2.00.000, de autoria do COAF e, da Ação nº 12/2019 da ENCCLA; e, por fim, dos próprios objetivos norteadores da Lei nº 9.613/98, que tem por principal objeto combater a lavagem de dinheiro²³⁸.

²³⁷ XIMENES, Rafael; BENICIO, Hércules. Painel II. Tema: Atuação das corregedorias na supervisão dos deveres de PLDFT. In: Atuação dos Notários e registradores na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro. 2020. Brasília, DF. Debates [...] Brasília, DF: Auditório do Conselho da Justiça Federal, 2020. 1h 38 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AZGdFw8bm0Y&t=33s>>. Acesso em: 01 out. 2022.

²³⁸ O CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais; CONSIDERANDO o poder de fiscalização e de normatização do Poder Judiciário dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988); CONSIDERANDO a competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços extrajudiciais (arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal); CONSIDERANDO a competência da Corregedoria Nacional de Justiça de expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços extrajudiciais (art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça); CONSIDERANDO a obrigação dos serviços extrajudiciais de cumprir as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário (arts. 37 e 38 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994); CONSIDERANDO que a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, com as alterações da Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012, que dispõe sobre o crime de lavagem de dinheiro, sujeita diversas atividades aos mecanismos de controle, incluindo os registros públicos (art. 9º, XIII) e as pessoas físicas que prestem serviços de assessoria, consultoria, aconselhamento ou assistência em operações de compra e venda de imóveis (art. 9º, XIV, “a”); CONSIDERANDO que os notários e registradores, no desempenho das atividades de que trata a Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, estão sujeitos aos deveres de colaboração impostos pela lei como medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; CONSIDERANDO as Recomendações n. 22 e 23 do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi); CONSIDERANDO as políticas públicas instituídas a partir da vigência da Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, para a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, que incluem a avaliação da existência de suspeita nas operações dos usuários dos serviços extrajudiciais de notas e de registro, com especial atenção àquelas incomuns ou que, por suas características, no que se refere a partes envolvidas, valores, forma de realização, finalidade, complexidade, instrumentos utilizados ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar sérios indícios dos crimes previstos na Lei n. 9.613, de 1998, ou com eles relacionar-se;

Essas ponderações deixa em evidência um extrato histórico de tudo que comentamos até o presente momento acerca da inclusão dos serviços extrajudiciais como entidades atuantes na luta contra a lavagem de dinheiro, que deu seus primeiros passos em razão de pressões internacionais, especialmente do GAFI, no sentido de efetivamente adotar posturas concretas para incluir como agentes obrigados, os serviços notariais e registrais, cujo caminho se iniciou em 1998 com a edição da Lei nº 9.613/98 (Lei Antilavagem de Capitais), posteriormente aprimorando com o acréscimo do inciso XIII, ao artigo 9º, pela Lei nº 12.863/2012, fato este efetivamente concretizado com a publicação pelo CNJ do Provimento nº 88/2019.

Nota-se que a relevância da norma em estudo é tamanha, que para a sua edição foram levados em consideração influência internacional (recomendações do GAFI), nacional (ENCCLA e CNJ), havendo ainda, a efetiva participação das entidades representativas de cada classe, que de forma democrática pode apresentar os apontamentos pertinentes que resultaram na edição do provimento em destaque. Esse fato somente vem a reforçar as palavras de Rafael Brum Miron, no sentido de que dificilmente houve e haverá uma norma regulamentadora tão democrática como o Provimento nº 88/2019.

Com participação ativa e na elaboração da minuta, nos debates envolvendo o tema, bem como na formulação final do projeto que dera origem ao provimento em voga, o já elogiado Procurador da República, Rafael Brum Miron, ao comentar acerca das regras de interpretação do provimento em evidência, esclarece que seus dispositivos adotaram conceitos jurídicos indeterminados, como por exemplo “operações complexas”, “operações atípicas”, “valores incompatíveis”, “diligência razoável”, e que, por envolver direitos dos cidadãos, exigiria por parte dos notários e do registradores, uma postura mais cautelosa desses profissionais, quanto a forma de interpretar os seus dispositivos, vocacionando para uma interpretação mais literal dos enunciados, visando garantir a segurança jurídica. Entretanto, o autor em voga defende que para além dessa postura defensiva, o formalismo não deve preponderar, já que, o que se deve ter por principal propósito é o resultado final, ou seja, a finalidade do provimento que tem por objeto combater a lavagem de dinheiro, deverá sobressair sobre a cognição formalista dos

CONSIDERANDO que os Registradores, os Tabeliães de Notas e os de Protesto de Títulos, bem como os responsáveis por delegações vagas, ou delegações sob intervenção, devem observar em sua atuação os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como devem garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994);

CONSIDERANDO a Ação n. 12/2019 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro-ENCCLA;

CONSIDERANDO o decidido no Pedido de Providências n. 0006712-74.2016.2.00.0000, em tramitação na Corregedoria Nacional de Justiça,

dispositivos legais²³⁹.

Vê-se, portanto, que para o autor em destaque, as situações classificadas como suspeitas, dá aos notários e registradores uma certa liberdade de análise, que nas suas palavras deverá priorizar a finalidade do provimento, primando pela qualidade das informações e não somente pela quantidade. A interpretação literal se aplicaria de forma mais incisiva somente para as situações de comunicações obrigatórias elencadas no provimento.

Entretanto, essa forma de pensar acerca de como fazer o melhor intelecto no Provimento nº 88/2019, não é unânime, já que, Marcelo Granado discorda desse pensamento, entendendo que a interpretação literal deverá sempre prevalecer, pois ela trará uma maior segurança aos profissionais cartorários, por eventuais divergências das autoridades correcionais²⁴⁰.

Apesar de certa demora para regulamentar a questão pelo CNJ, um fato esclarecedor deverá ficar bem delineado. Se seria exigido novos procedimentos a serem adotados pelos serviços notariais e registrais após a edição do Provimento nº 88/2019, quanto aos atos de formalização dos afazeres diários da serventia? A resposta à presente indagação é não, ou seja, não houve qualquer modificação exigindo novas formalidades por parte dos serviços extrajudiciais com a vigência do provimento, pois, o mesmo teve por objeto estabelecer norma específicas para a prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo, sem modificar qualquer regra de atuação das atividades envolvidas.

Tal fato ficou bem evidenciado no art. 42 do Provimento nº 88/2019²⁴¹, pois, deixou claro que nenhum ato notarial e registral poderá ser recusado, por não apresentar alguma informação considerada importante para fins de informação e/ou não unidade de inteligência financeira. Optou-se nos casos de inexistência de tais informações, ou mesmo nos casos de recusa em fornecê-las, por possibilitar ao notário e ao registrador após uma análise minuciosa, comunicar ou não a UIF, do que deixar de praticar o ato em si.

Outro apontamento pertinente refere-se à situação de dúvida por parte do notário e do registrador, se tal situação seria motivo para deixar de praticar o ato ou não, como por exemplo, na impossibilidade de se identificar o beneficiário final de uma operação²⁴². A mesma lógica

²³⁹ MIRON, Rafael Brum. *Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 171 e 172, 2020.

²⁴⁰ GRANADO, Marcello; FERNANDES, Bruno. *Questões do provimento 88/2019 CNJ*. [Entrevista cedida a] Alexis M. Cavichini. [S.l.: s.n.], 2020. 1 vídeo (100 min). Publicado pelo canal da ENOREG/RJ. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=shnWP9PkYmI>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

²⁴¹ Art. 42 Não se negará a realização de um ato registral ou protesto por falta de elementos novos ou dados novos, estipulados no presente Provimento, caso o título tenha sido perfectibilizado em data anterior a sua vigência.

²⁴² ENCCLA. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*. Secretaria Executiva. Memória da 1ª Reunião Ação 12/2019. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Brasília, DF: ENCCLA, 2019.

especificada no parágrafo anterior, aqui também dever-se-á aplicar, pois, o sistema não tem por objeto criar empecilhos à realização dos atos, mas sim, apenas criar regras de comunicação nas situações suspeitas. Caso fosse obstado a prática do ato, ficaria prejudicado qualquer investigação a respeito da negociação, ferindo de morte, assim, a finalidade do provimento.

Para Miron a orientação mais adequada para as finalidades buscadas no provimento é que, na dúvida, o profissional deve analisar o ato com mais profundidade. Persistindo a dúvida, aprofunda-se ainda mais a análise²⁴³. No mesmo sentido são as palavras de Hercules Benício²⁴⁴, onde destaca que

[...] na dúvida, se esforce, esforce-se de novo. E verifique se é caso ou não de informar o COAF, pois o que o Brasil espera de notários e registradores é uma inteligência de analisar situações atípicas.

Os atos praticados pelos serviços extrajudiciais podem ser praticados ou somente pelos notários ou somente pelos registradores, entretanto, em regra, são atos complementares, ou ao menos servirão de base e/ou de auxílio na prática do ato, seja pelo notário, seja pelo registrador, havendo, portanto, um trabalho complementar e conjuntivo. O fato de um ato ter sido por exemplo, materializado pelo notário (escritura de compra e venda), e, este, ter realizado uma comunicação que entende ser suspeita, não desobriga o oficial de registro fazer a mesma comunicação, pelo fato de o tabelião já ter comunicado à UIF. Essa obrigação se mantém por duas principais razões: a primeira, refere-se ao fato de que as obrigações de um e de outro serem autônomas nos termos do Provimento nº 88/2019; a segunda, é decorrente do dever de sigilo das comunicações, pois, o oficial de registro não sabe se o notário informou e este também não sabe se aquele irá informar.

A lógica da autonomia dessas obrigações é constatada pela própria estruturação das situações de comunicação elencadas no Provimento nº 88/2019, que apresenta disposições comuns à todas as atribuições (art. 20) e outras voltadas para as especialidades de cada atribuição (arts. 21 a 29).

Frisa-se mais uma vez que o fato do notário e do registrador fazer uma comunicação de uma operação considerada suspeita e/ou memo nas situações considerada obrigatória, não induz a conclusão de tipicidade da conduta de um crime de lavagem dinheiro. Trata-se inicialmente

²⁴³ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 169, 2020.

²⁴⁴ BENÍCIO, Hercules. Painel III, Tema: Workshop da atividade notarial e registral. III. Tabelionato de protesto de títulos. In: Atuação dos notários e registradores na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro, 2020, Brasília, DF. Debates[...]. Brasília, DF: Auditório do Conselho da Justiça Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9nhkwlmQumU&t=10488s>>. Acesso em 29 ago 2022.

de um fato atípico, pois não se está comunicando um crime, visto que, até o presente momento, em razão da especialidade de cada atribuição, e levando em conta a forma como as negociações estão sendo desenvolvidas, existe nesta análise preliminar apenas uma suspeita de uma possível conduta de lavar dinheiro, considerando o conhecimento catedrático da categoria.

Muito pouco dessas comunicações serão efetivamente incluídas em um relatório de informação financeira (RIF) e comunicadas ao Ministério Público e à polícia para se iniciar uma investigação criminal propriamente dita. Rafael Brum Miron²⁴⁵ é categórico ao afirmar que

[...] o fundamento da participação destes profissionais se deve à proximidade que os mesmos têm com os atos negociais e o *know how* especializado no reconhecimento de situações incomuns de sua atividade, não tendo qualquer obrigação investigativa criminal ou obrigação de identificar “crimes” de lavagem de capitais e de financiamento ao terrorismo. Sua função é estrita ao reconhecimento de situações incomuns, dentro da atividade que desempenham.

Essas informações à UIF decorrentes do Provimento nº 88/2019, não exclui a obrigação de comunicação às entidades responsáveis da prática de outros crimes passíveis de ocorrer no dia-a-dia dos serviços extrajudiciais, como por exemplo, a falsificação de documentos, sonegação fiscal, tentativa de estelionato etc. A tentativa e/ou a consumação de crimes que não sejam lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo, não são intermediados por nenhuma entidade, devendo tal denuncia ocorrer de forma direta à polícia ou ao ministério público.

As obrigações impostas aos notários e registradores pelo Provimento em voga, deixa nítido de que o objeto geral do referido ato normativo fora estabelecer procedimentos e obrigações a tais profissionais no combate à lavagem de dinheiro, na medida que a simples inclusão dos serviços registraes como agentes obrigados a colaborar com a UIF não fora suficiente para que tais atividades efetivamente enviassem tais informações, pois, ainda não haviam sido delimitadas as situações de comunicações para cada atividade, o canal por meio da qual tais comunicações seriam enviadas, o prazo para o respectivo envio, as consequências pelo descumprimento do respectivo envio, enfim, por tratar-se de uma norma de eficácia limitada conforme destacamos acima, fora necessário a sua regulamentação por intermédio de um provimento, onde buscou-se normatizar todas essas situações.

3.2 – REGRAS DE COMPLIACE

²⁴⁵ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 181, 2020.

Fazendo uma intelecção acerca da estrutura organizacional do provimento em voga, nota-se que o referido ato normativo buscou disciplinar de forma específica toda atividade registral e/ou notarial, diante das particularidades que cada uma possui que as distingue das demais, principalmente levando em consideração a naturezas das atividades desenvolvidas por cada especialidade²⁴⁶.

Contudo, sem sobra de dúvidas, o legislador dedicou uma boa parte do provimento para regulamentar os regramentos gerais para toda a atividade registral e notarial, aplicáveis indistintamente a cada atribuição, já que o seu propósito principal fora disciplinar a participação dos cartórios no combate à lavagem de dinheiro, elevando a instituição em destaque a um novo patamar, agora como uma entidade cujo propósito vai muito além dos interesses das partes, já que a partir de fevereiro de 2020, com o início das comunicações por parte dos cartórios, houve a efetiva concretização da função social registral e notarial, na medida que também atuará como agentes colaboradores contra a lavagem de dinheiro, contribuindo assim, no combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, à extorsão, ao financiamento ao terrorismo, enfim, a toda e qualquer atividade criminal que usa tais serviços como caminho para a legalização de atos ilícitos.

O aumento dessas obrigações além de constituir uma evolução própria do instituto, também decorre das chamadas regras de *compliance*, que nas palavras de Carlos Fernando dos Santos Lima e André Almeida Rodrigues Martinez²⁴⁷, referem-se

[...] às obrigações impostas a determinadas pessoas, nos termos de leis, e regulamentos, que visam impedir a utilização de setores econômicos relevantes da economia para a transformação de bens econômicos de origem ilícita em bens econômicos aparentemente lícitos.

Essas regras de *compliance*, conforme já destacado, surgiram em razão da ausência de regras de controles das instituições financeiras, entretanto, em razão da natureza dos serviços prestados pelos serviços notariais e registrais, há um sistema quase pronto, decorrente da atividade muito similar às regras internacionais de *compliance*, defendidas no sistema global de combate à lavagem de dinheiro, pois, no âmbito do combate da lavagem de capitais, encontram normas paralelas, similares dentro do microssistema jurídico que envolve as atividades notariais e registrais²⁴⁸.

Alguns artigos do Provimento nº 88/2019, aborda a política de prevenção, baseado nos

²⁴⁶ Arts. 21 ao 36 do Provimento nº 88/2019.

²⁴⁷ LIMA, Carlos Fernando dos Santos; MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. *Compliance bancário: um manual descomplicado*. 2. Ed. Salvador: Editora JusPodivm, p. 66, 2020.

²⁴⁸ MIRON, Rafael Brum. *Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 98, 2020.

deveres de *compliance*, já anteriormente abordados, dentre eles se destacando o dever de identificação e devida diligência do cliente (art. 7º, I e II), dever de exame (art. 7º, III), dever de controle (art. 7º, IV, V, § 1º, III e art. 8º), dever de formação (art. 7º, § 1º I e II, 8º, § 2º III e IV), dever de colaboração (art. 8º, § 2º, I, dever de comunicação (arts. 7º, § 2º, I, 15, 20 a 28, 35 e 36), o dever de segredo, explanado de forma expressa no art. 18, e por fim, o dever de conservação disposto no art. 37.

Alguns deveres decorrentes das regras de *compliance* que são aplicados às instituições financeiras, não se cominam aos notários e registradores, em razão da disciplina normativa dos cartórios. Como exemplo de dever aplicável aos bancos que não se aplica aos cartórios temos o dever de recusa, que se caracteriza pela possibilidade das instituições financeiras se recusar a praticar atos quantos aos chamados clientes de alto risco de lavagem de dinheiro. O mesmo não pode acontecer com a atividade registral e notarial, pois, trata-se de uma atividade pública por delegação, e estando correta a documentação, a prática do ato deverá ser efetivada, mesmo que tal conduta possa no futuro ser tipificada com lavagem de dinheiro.

Com característica similar é o chamado dever de abstenção, que se caracteriza pela possibilidade de negativa de realização do ato sempre que surgirem indícios de lavagem de capitais, todavia, conforme destacado acima, os registros públicos, uma vez preenchidos os requisitos legais, os atos devem ser praticados, restando, portanto, a obrigação de comunicação da operação suspeita ao COAF.

Frisa-se que a grande maioria desses deveres, já constituem regras inerentes às atividades notariais e registrais, demandando apenas algumas adaptações e a criação de rotinas destinadas ao combate à lavagem de capitais.

A principal inovação trazida pelo Provimento nº 88/2019, segundo Rafael Brum Miron²⁴⁹, refere-se à “positivação de deveres de controle interno, de mitigação dos riscos e de formação e treinamento pessoal. São deveres, aliás, coincidentes com o conceito ordinário de *compliance* na acepção empresarial e administrativa, não restritos, portanto, ao combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo”.

Portanto, as chamadas regras de *compliance*, tem por objeto, estabelecer regras de condutas/comportamentos internas de determinada instituição, primando sempre pela eficiência, qualidade e segurança dos serviços prestados.

²⁴⁹ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 98, 2020.

3.3 – ASPECTOS ESPECÍFICOS POR ATRIBUIÇÃO

Conforme já frisado em outras oportunidades, com a inclusão dos registros públicos como sujeitos obrigados a colaborar no combate à lavagem de capitais, houve a necessidade de regulamentar a forma como tal procedimento iria ocorrer, principalmente levando em consideração as diversas atribuições notariais e registrais existentes, focando especialmente nas características e peculiaridades de cada atribuição.

Assim sendo, o Provimento nº 88/2019, estabeleceu normas de caráter geral, aplicadas de forma isonômica a todas as atribuições, bem como normas de caráter específicas, voltadas de forma individualizada para cada especialidade, onde levou-se em consideração a natureza, as peculiaridades e características de cada serviço registral e notarial.

Antes de adentrarmos diretamente na análise específica de cada competência, é importante deixar expresso que o exercício dos serviços extrajudiciais, é regido por princípios próprios norteadores da atividade, dentre ele se destacando o princípio da imparcialidade e o da rogação, este último, também conhecido como princípio da instância.

O princípio da imparcialidade é um princípio norteador tanto da atividade judicial quanto da extrajudicial, e se caracteriza pelo fato de que tanto o magistrado, o tabelião, quanto o registrador, ao praticarem os atos de suas atribuições, deverão praticá-los de forma isonômica, analisando unicamente a legalidade do ato, sem se deixar levar pelos interesses das partes, ou seja, buscando sempre primar pela neutralidade ao desempenhar as suas atribuições. A solicitação de um serviço pelo usuário a um notário e/ou registrador jamais induzirá que tais profissionais atuará em favor daquele que o provocou, na verdade, o comprometimento de tais profissionais é com a legalidade, com a formalidade, garantindo acima de tudo, a igualdade e a segurança jurídica da relação negocial.

No que se refere-se ao princípio da rogação ou instância, aplicável a atividade extrajudicial, tem-se que tanto os tabeliões quanto os oficiais de registro, em regra, somente poderão praticar os atos de seu ofício, uma vez provocado pela(s) parte(s) interessada(s), já que, como cânone, somente materializa atos solicitados pelas partes interessadas.

Em artigo publicado por Mateus Pedro Oliveira Martins Rocha e Helton Júnio da Silva²⁵⁰, ao comentar acerca das novas atribuições a serem adotadas pelos notários e

²⁵⁰ ROCHA, Mateus Pedro Oliveira Martins; SILVA, Helton Júnio da. Ivan Jacopetti do Lago (Coord.). As novas atribuições a serem adotadas pelos notários e registradores em atendimento ao provimento 88/2019 do CNJ em colaboração com estado informacional. Revista de Direito Imobiliário - RDI, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, ISSN 1413-4543, v. 92, ano 45, p.192, jan.-jun. / 2022.

registradores a luz do Provimento nº 88/2019, destaca que

[...] o princípio notarial e registral da rogação, também chamado de princípio da instância, objetivamente, informa, em sua primeira dimensão, que o notário/registrador não realiza atos sem que antes seja provocado, ou seja, precisa que algum interessado lhe rogue que pratique determinado ato. Da mesma forma o princípio anuncia, em sua segunda dimensão, que uma vez solicitada ao delegatário do poder público a prática do ato, deve então esse agente público agir segundo o respaldo legal e o legítimo interesse dos solicitantes, ou seja, não pode se esquivar do que lhe é solicitado dentro da legalidade.

Nota-se que o princípio em destaque apresenta duas dimensões, uma voltada para a necessidade de ser provocada a atividade notarial e registral e outra, referente à inafastabilidade da prática do ato solicitado, ou seja, uma vez solicitado um serviço pelo usuário, não poderá o notário e/ou o registrador se negar a praticá-lo, estando formalmente corretas as solicitações. Neste sentido, a materialização de um ato com todas as características da prática de lavagem de dinheiro não poderá ser obstada por tais profissionais, cabendo-lhe tão somente comunicar a(s) autoridade(s) competente(s) para que sejam adotadas as medidas legais pertinentes no sentido de se apurar se a operação intermediada pelos serviços extrajudiciais efetivamente caracterizando uma operação de lavagem de capitais.

É oportuno destacar que como toda regra existe exceções, na atividade registral e notarial, não seria diferente, pois, excepcionalmente, tanto o tabelião quanto o registrador poderão atuar de ofício, como por exemplo na situação disposta no artigo 25²⁵¹ da Lei 9.492/97 (Lei do Protesto de Títulos) e nos dispositivos (art. 103²⁵²; art. 110²⁵³; art. 167²⁵⁴, inciso II, alínea

²⁵¹ Art. 25. A averbação de retificação de erros materiais pelo serviço poderá ser efetuada de ofício ou a requerimento do interessado, sob responsabilidade do Tabelião de Protesto de Títulos.

²⁵² Art. 103. Será feita, ainda de ofício, diretamente quando no mesmo cartório, ou por comunicação do oficial que registrar o casamento, a averbação da legitimação dos filhos por subsequente matrimônio dos pais, quando tal circunstância constar do assento de casamento.

²⁵³ art. 110. O oficial retificará o registro, a averbação ou a anotação, de ofício ou a requerimento do interessado, mediante petição assinada pelo interessado, representante legal ou procurador, independentemente de prévia autorização judicial ou manifestação do Ministério Público, nos casos de:

- I – erros que não exijam qualquer indagação para a constatação imediata de necessidade de sua correção;
- II – erro na transposição dos elementos constantes em ordens e mandados judiciais, termos ou requerimentos, bem como outros títulos a serem registrados, averbados ou anotados, e o documento utilizado para a referida averbação e/ou retificação ficará arquivado no registro no cartório;
- III – inexatidão da ordem cronológica e sucessiva referente à numeração do livro, da folha, da página, do termo, bem como da data do registro;
- IV – ausência de indicação do Município relativo ao nascimento ou naturalidade do registrado, nas hipóteses em que existir descrição precisa do endereço do local do nascimento;
- V – elevação de Distrito a Município ou alteração de suas nomenclaturas por força de lei.

²⁵⁴ Art. 167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

(...)

II – a averbação:

13; art. 213²⁵⁵, inciso I) da Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos). Nota-se que a atuação de ofício dos notários e registradores, exceção à regra da necessidade de provocação, ocorrerá naqueles casos que além de estarem autorizados em lei, não existem em regra, interesses subjetivos de terceiros, pois, em princípio tais atuações objetivam a materialização de atos procedimentais, para melhor organização e atualização das informações constantes dos serviços extrajudiciais.

Com a edição do Provimento nº 88/2019, pode-se dizer que surgiu mais uma exceção à necessidade de provocar a atuação *ex-offício* do tabelião e do oficial de registro, pois, o artigo 6º, destaca que os tabeliães/registradores devem realizar, se assim o ato se enquadrar nos termos desse provimento, uma comunicação (de ofício) à Unidade de Inteligência Financeira (UIF). Note-se que, por expressa previsão em ato infralegal, esses agentes públicos terão agora uma nova exceção legal em face da primeira dimensão do princípio da rogação, um agir de ofício na comunicação – sigilosa – de operações suspeitas à UIF (COAF) por meio do Siscoaf, ou seja, diferentemente de apenas disponibilizar o dado para acesso do COAF, o tabelião/registrador irá fazer uma comunicação particular a esse órgão a fim de movimentar a estrutura administrativa para fiscalizar e apurar operações suspeitas realizadas no âmbito das serventias.

Comentando acerca dessa nossa atuação de ofício dos notários e registradores, Rocha e Silva²⁵⁶, destaque que “aqui se averigua um agir proativo (e de ofício) por parte dos delegatários, que acaba por abrir uma nova exceção infra(legal) à primeira dimensão do princípio da rogação”.

Portanto, essa nova exceção da atuação de ofício por parte dos notários e registradores, vem a confirmar a grande transformação por qual está passando a atividade registral e notarial conforme já destacamos nos capítulos anteriores, pois, com o início das obrigações impostas

(...)

13) “ex officio”, dos nomes dos logradouros, decretados pelo poder público.

²⁵⁵ Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação:

I – de ofício ou a requerimento do interessado nos casos de:

- a) omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título;
- b) indicação ou atualização de confrontação;
- c) alteração de denominação de logradouro público, comprovada por documento oficial;
- d) retificação que vise a indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georeferenciadas, em que não haja alteração das medidas perimetrais;
- e) alteração ou inserção que resulte de mero cálculo matemático feito a partir das medidas perimetrais constantes do registro;
- f) reprodução de descrição de linha divisória de imóvel confrontante que já tenha sido objeto de retificação;
- g) inserção ou modificação dos dados de qualificação pessoal das partes, comprovada por documentos oficiais, ou mediante despacho judicial quando houver necessidade de produção de outras provas.

²⁵⁶ ROCHA, Mateus Pedro Oliveira Martins; SILVA, Helton Júnio da. Ivan Jacopetti do Lago (Coord.). As novas atribuições a serem adotadas pelos notários e registradores em atendimento ao provimento 88/2019 do CNJ em colaboração com estado informacional. Revista de Direito Imobiliário - RDI, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, ISSN 1413-4543, v. 92, ano 45, p.205, jan.-jun. / 2022.

pelo Provimento nº 88/2019, houve uma ampliação dos elementos a serem analisados por tais profissionais, que deixou de se voltar apenas para os aspectos formais para também se preocupar com alguns atos materiais.

Com entendimento semelhante, Rocha e Silva²⁵⁷ também defendem tal postura ao afirmar que

[...] o tabelião/registrador, que antes deveria se resguardar de fazer análises materiais (de mérito) a respeito das partes, valores, objeto do ato etc., e que deveria apenas se ater aos aspectos formais, deve agora debruçar-se sobre a análise material desses quesitos: partes (cliente/destinatário final), valores (origem/destino/forma pagamento), objeto do ato, entre outros, e, se constatadas suspeitas que levem essas operações a serem consideradas possíveis instrumentos para legitimação da prática ilícita de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, deve comunicar ao COAF (UIF) para se realizar a apuração e fiscalização das partes e da operação econômica por elas realizada.

Portanto, com a edição do provimento em voga, os notários e registradores passou a analisar tanto os aspectos formais quanto os materiais, porém, conforme anteriormente destacado, a análise dos aspectos materiais, não poderá constituir um elemento condicional para prática do ato, mas tão somente indicador quanto a necessidade ou não do envio das comunicações à unidade de inteligência financeira (UIF).

Após essa breve exposição acerca do princípio da rogação ou instância, iremos estudar um pouco acerca das obrigações impostas a cada atribuição de forma individualizada, levando em consideração as obrigações específicas de cada uma já regulamentada, a natureza de cada atribuição, destacando por fim, a necessidade ou não de melhoria do provimento em questão para um melhor resultado.

3.3.1 – Protesto de Títulos

Após a inserção pela Lei nº 12.683/2012, dos registros públicos como sujeitos obrigados a contribuir no combate à lavagem de capitais, houve de início um debate acerca da questão envolvendo a inclusão ou não dos tabelionatos como sujeitos obrigados, já discutida na parte inicial do presente capítulo, onde ponderou-se pela necessidade de abrangência de tais obrigações também aos tabelionatos, contudo, houve, porém, num momento inicial, entendimentos de que não se aplicaria especificadamente aos tabelionatos de Protestos, em razão da natureza dos serviços prestados, que até aquele momento inicial não se vislumbrava a

²⁵⁷ Idem, ibidem, p. 207.

possibilidade de ser usado como entidade intermediária passível de ser utilizado por organizações voltadas à lavagem de dinheiro.

Após os estudos iniciais logo se viu que a criatividade criminosa não tem limites e que certamente os cartórios de protestos de títulos, já foram e estão sendo usados para a práticas de crimes de lavagem de dinheiro, especialmente nas questões de títulos protestados que são pagos em dinheiro perante o cartório, conforme destacaremos mais à frente.

Em artigo intitulado de COAF e os protestadores brasileiros, Mário de Carvalho Camargo Neto, de forma muito esclarecedora destaca que os tabeliães, quando fazem operações imobiliárias ou quando fazem cobrança ou intermediação de valores relativos aos seus clientes, devem sim fazer as comunicações aos órgãos, às autoridades, às unidades de inteligência financeira. Para o autor em destaque, as Recomendações 22 e 23 do Gafi, são bastante claras incluindo os tabeliães de forma expressa²⁵⁸.

Conforme ponderado acima, houve primariamente alguns questionamentos se os cartórios de protesto de títulos, se enquadrariam na qualidade de sujeitos obrigados, incluídos pelo inciso XIII ao art. 9º da Lei nº 9.613/98, pela Lei nº 12.683/2012. Não demorou muito para se ter certeza de que tais atribuições registras necessariamente deveriam estarem incluídas dentre os serviços obrigados. Tal fato está evidenciado de forma expressa no Provimento nº 88/2019, que de forma clara previu tal possibilidade ao elencar no seu art. 2º, III²⁵⁹, que o referido provimento se aplicaria aos tabeliães de protesto de títulos.

Os tabeliães de protesto de títulos, semelhantemente às demais atribuições regulamentadas, teve regulamentação específica para a atividade. Tal fato está expresso nos artigos 23 e 24²⁶⁰ do Provimento nº 88/2019, que levando em consideração a natureza específica

²⁵⁸ NETO, Mário de Carvalho Camargo. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - COAF e os protestadores brasileiros - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 74, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²⁵⁹ Art. 2º Este Provimento aplica-se a:

(...)

III - Tabeliães de protesto de títulos;

²⁶⁰ Art. 23 O tabelião de protesto de títulos e outros documentos de dívida, ou seu oficial de cumprimento, comunicará obrigatoriamente à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, independentemente de análise ou de qualquer outra consideração, a ocorrência das seguintes situações:

I - qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor em espécie, igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou equivalente em outra moeda, desde que perante o tabelião;

II - qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor, por meio de título de crédito emitido ao portador, igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), desde que perante o tabelião.

Art. 24 Podem configurar indícios da ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento ao terrorismo, ou com eles relacionar-se, pagamentos ou cancelamentos de títulos protestados em valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), não relacionados ao mercado financeiro, mercado de capitais ou entes públicos.

da atividade, disciplinou as situações de comunicações obrigatórias (art. 23), e aquelas outras que demandam uma perquirição subjetiva do tabelião (art. 24), por necessitar uma análise mais enfática da situação (comunicações facultativas).

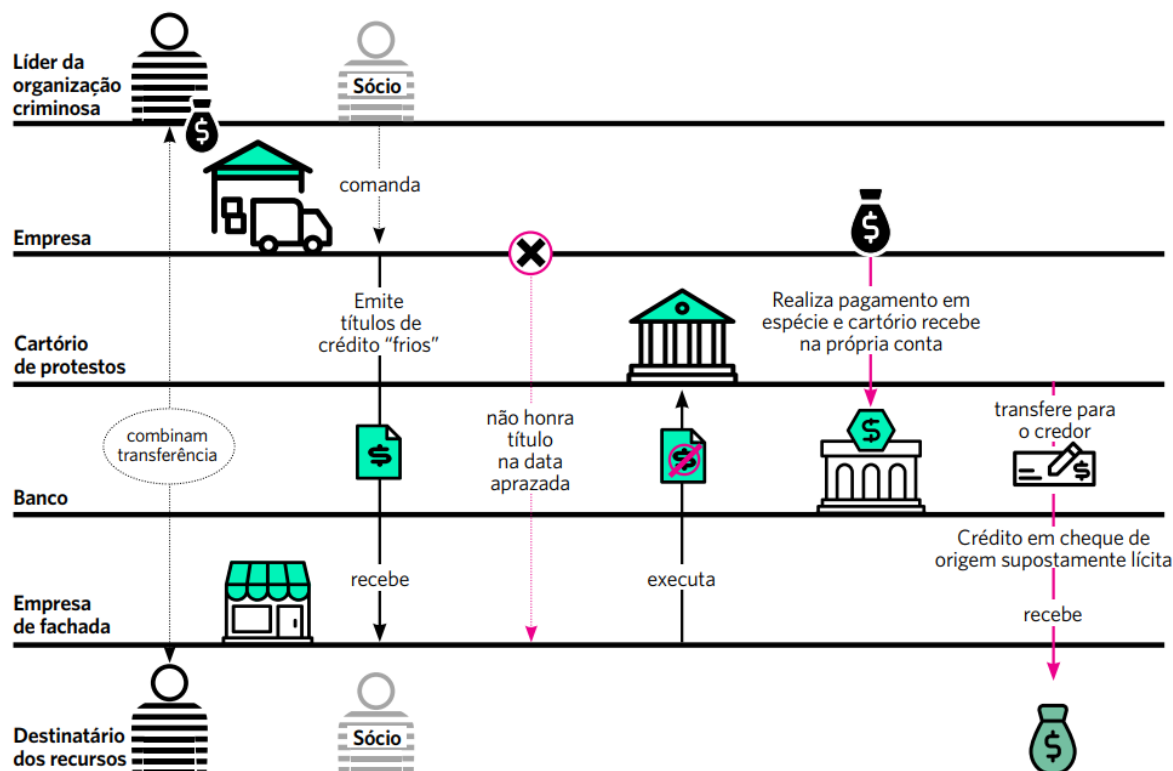
Diante de tais previsões, não restam mais nenhuma dúvida de que a atividade criminosa poderá usar a atividade de protesto de títulos para a prática de lavagem de dinheiro. Trazendo um exemplo bastante elucidador de como a estrutura do cartório de protesto poderá ser utilizada para lavar dinheiro, Camargo Neto²⁶¹, destaca uma situação de como tal fato poderá ocorrer. O citado autor, ao descrever um caso exemplificativo assim se manifesta:

[...] o sócio de uma determinada empresa é o líder de uma organização criminosa. Proprietário de recursos de origem ilícita, os quais pretende lavar, o sócio dessa empresa emite títulos de crédito “frios” em favor da pessoa física destinatária do dinheiro, proprietário de uma empresa de fachada. A Empresa emissora dos títulos não liquida propositadamente o débito na data apazada, o que permite ao “credor” encaminhar o título ao cartório de protestos. Ao receber a notificação do cartório de protestos, o “devedor” liquida o título no cartório, usando recursos quase sempre em espécie. O cartório recebe o dinheiro, não questiona sua origem e o deposita em sua própria conta, o que faz com que a instituição financeira também não questione a origem dos recursos, já que são provenientes de liquidação de títulos em cartório. Por fim, o cartório de protestos credita a conta do “credor”, o que, naturalmente, justifica a origem daqueles recursos. Desta maneira, a operação simulada assume a aparência de real e não desperta a atenção dos bancos quando da colocação dos valores no sistema financeiro.

O exemplo acima destacado deixa evidente de que a atividade de protesto de títulos poderá ser usada como uma forma de lavar dinheiro. Para melhor elucidar o exemplo acima explicitado, a seguir apresenta-se um organograma detalhando a situação.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer das hipóteses previstas no caput deste artigo, o tabelião de protesto, ou oficial de cumprimento, comunicará a operação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, caso a considere suspeita, no prazo previsto no art. 15.

²⁶¹ NETO, Mário de Carvalho Camargo. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - COAF e os protestadores brasileiros - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 64, ISSN 1677-437X, fev. 2022.



Fonte: Boletim IRIB nº 364/2022.

Nota-se da análise do organograma ilustrativo acima destacado como poderá ocorrer a lavagem de dinheiro nos serviços de protestos de títulos. Fica evidente que o exemplo acima destacado retrata de forma bastante real uma situação que comumente acontecem no interior de uma serventia de protesto de títulos, qual seja, recebimento de pagamento de títulos protestados em espécie/dinheiro, principalmente naquelas serventias de maior porte dos grandes centros. Portanto, a resposta ao questionamento se é possível lavar dinheiro em cartório de protesto, a resposta está aí? Claramente está evidenciado que tal fato é perfeitamente possível de ocorrer.

É preciso destacar que diante das particularidades dos serviços prestados pelos cartórios de protesto de títulos, algumas obrigações elencadas no Provimento nº 88/2019, ficam de certa forma abrandadas, especialmente diante da impossibilidade de obter informações mais detalhadas a respeito das partes envolvidas, ou seja, saber com uma maior profundidade quem é o credor, devedor, sacador, sacado, endossante, endossatário avalista, apresentante, fiador, não é uma tarefa fácil, já que o tabelião de protesto estará adstrito somente às informações mínimas necessárias para se protestar um título.

Portanto, as obrigações elencadas nos arts. 7º ao 20, com por exemplo a identificação e cadastro atualizado de clientes; registro de operações; implementação de políticas, procedimentos e controles internos; cadastramento perante o regulador (COAF); atendimento

às requisições do COAF; envio de comunicações suspeitas, automáticas e de não ocorrência; preservação do sigilo do ato comunicado, somente serão efetivadas naquilo que for possível, pois, dificilmente, por exemplo, o apresentante do título saberá de informações mais detalhadas das partes de um título a ser protestado.

Isso se deve ao fato de que o tabelionato de protesto possui uma relação com o título ou o documento de dívida diferente de um tabelionato de notas. Essa interação com o usuário é muito diminuta, não habitual, impessoal e limitada ao território. Constantemente aparecem títulos em que o apresentante não é da mesma circunscrição territorial do cartório, contudo, o título deverá ser protestado em certa localidade, embora o apresentante seja de outro local. Então, quase não existe uma interação com o apresentante, já que frequentemente os requerimentos são apresentados por intermédio de formulários de apresentação, ou outras vezes em sistemas eletrônicos, preenchido nas centrais e nas instituições financeiras.

Tal situação é reconhecida de forma expressa pelo próprio Provimento 88/2019, que no art. 9º, § 5º²⁶², especifica que o cadastro de clientes poderá ser efetivado somente com as informações constante do título ou documento de dívida apresentado.

Tal situação é bastante frisada pelo tabelião de protesto de Santo André-SP, Camargo Neto, que ao comentar acerca dessa parca relação entre o tabelião de protesto e o apresentante do título, destaca que é difícil a manutenção de um cadastro de clientes em que se faça investigações ou diligências mais aprofundadas quando sequer se tem contato com a parte. O tabelião em destaque enfatiza que diante de tal fato, é que a estrutura do provimento 88/2019 foi simplificada, no que diz respeito a tais profissionais, já que a relação é com o título ou com o documento de dívida, e não diretamente com a parte interessada²⁶³.

Em razão dessas premissas do tabelião de protesto, qual foi a solução que o Provimento 88/2019 trouxe para o cumprimento adequado da prevenção à lavagem de dinheiro? O que é obrigatório se limita ao que consta do título ou documento de dívida e dos dados fornecidos ao

²⁶² Art. 9º As pessoas de que trata o art. 2º manterão cadastro dos envolvidos, inclusive representantes e procuradores, nos atos notariais protocolares e de registro com conteúdo econômico: (...)

§ 5º As pessoas de que trata o art. 2º, inciso III, deste Provimento poderão cumprir o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo pela manutenção de cadastro com base no nome da pessoa física ou na razão social ou nome fantasia da pessoa jurídica que seja informado pelo credor ou apresentante, acompanhados do respectivo CPF ou CNPJ informado e do endereço fornecido pelo apresentante, salvo quando, pelas circunstâncias da apresentação do título ou documento de dívida apresentado, não houver as referidas informações ou ainda quando for do desconhecimento do apresentante.

²⁶³ NETO, Mário de Carvalho Camargo. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - COAF e os protestadores brasileiros - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 66, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

apresentante. Se houver mais informações, elas devem ser arquivadas no cadastro de clientes e no registro de operação. Mas o que realmente obriga o tabelião é o que está no próprio título ou documento de dívida.

Frisa-se que a atenuação das exigências quanto ao colhimento das informações pelos cartórios de protesto de títulos, sejam para fins de registro, sejam para fins de informação junto ao COAF, se aplicará tanto às pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas, sendo que para aquelas, são suficientes as seguintes informações: nome e CPF informados pelo apresentante, endereço fornecido pelo apresentante, outros dados desde que disponíveis; já estas (pessoa jurídica), a razão social ou nome fantasia e CNPJ informados pelo apresentante, endereço fornecido pelo apresentante, outros dados desde que disponíveis.

Para finalizarmos os comentários acerca da relação entre o protesto de títulos e o Provimento nº 88/2019, é preciso destacar que semelhantemente as outras atribuições, não se pode confundir a qualificação notarial para fins de protesto ou de cancelamento e as posturas preventivas de lavagem de dinheiro, pois, são coisas diversas e devem ser tratadas de maneira distintas e separadamente, já que uma qualificação não deve interferir na outra.

Tal fato está estampado no artigo 7º, § 2º, e artigo 9º, § 10²⁶⁴, do Provimento 88/2019. O tabelião não pode obstar a realização de um ato ou exigir elementos não previstos em leis que regulam a emissão ou circulação dos títulos ou documentos em questão. Se está faltando alguma coisa para análise à prevenção à lavagem de dinheiro, isso não pode interferir na qualificação notarial para fins de protesto ou não de um determinado título ou documento de dívida.

Utilizando mais uma vez das ponderações de Mário de Carvalho Camargo Neto, o

²⁶⁴ Art. 7º As pessoas de que trata o art. 2º, sob a supervisão da Corregedoria Nacional de Justiça e das Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, devem estabelecer e implementar políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo compatível com seu volume de operações e com seu porte, que devem abranger, no mínimo, procedimentos e controles destinados à:

(....)

§ 2º As pessoas de que trata o art. 2º, inciso III, deste Provimento cumprirão o disposto nos incisos I e II do caput deste artigo, por meio dos dados e informações constantes do título ou documento de dívida apresentado, ou de sua indicação, bem como dos dados fornecidos pelo apresentante, não podendo obstar a realização do ato ou exigir elementos não previstos nas leis que regulam a emissão e circulação dos títulos ou documentos em questão.

Art. 9º As pessoas de que trata o art. 2º manterão cadastro dos envolvidos, inclusive representantes e procuradores, nos atos notariais protocolares e de registro com conteúdo econômico:

(....)

§ 10 As pessoas de que trata o art. 2º, inciso III, deste Provimento cumprirão o disposto nos §§ 6º, 8º e 9º deste artigo por meio de consulta aos cadastros mencionados, de informações constantes do título ou do documento de dívida apresentado, ou de sua indicação, bem como por meio dos dados fornecidos pelo apresentante, não podendo obstar a realização do ato ou exigir elementos não previstos em lei que regulam a emissão e circulação do título ou do documento em questão.

estudioso do tema é claro ao apontar as diferenças entre a análise dos requisitos para fins de registro e a perquirição para fins de lavagem de dinheiro. Segundo os seus ensinamentos, o primeiro ponto a ser observado, refere-se que a qualificação deve ser feita dentro do tríduo legal conforme previsão do art. 12 da Lei 9.492/97. É preciso fazer a qualificação antes da intimação. O procedimento do protesto tem que estar finalizado dentro de um prazo de três dias úteis. Já a análise para fins de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo tem prazo de 45 ou 60 dias, dependendo de se caracterizar uma situação de comunicação obrigatória ou uma situação de comunicação de operações suspeitas²⁶⁵.

Levando em consideração todas as ponderações levantadas, conclui-se que o momento mais ideal para essa análise seja no ato da qualificação notarial, onde os colaboradores devem estar treinados para apontar circunstâncias suspeitas de lavagem de dinheiro.

Operações de elevado valor, que apresenta certas pessoas envolvidas (pessoa exposta politicamente), por exemplo, devem ser separadas. Em outro momento, se possível por pessoa distinta para evitar o conflito de funções, se faz a análise da questão de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo para decidir se é caso de comunicar ou não ao COAF.

Essa análise pode ser positiva ou negativa, independentemente da qualificação do protesto. O que se quer dizer com isso? Se o protesto foi negado porque considerado irregular o título, mesmo assim é possível fazer uma análise de prevenção à lavagem de dinheiro e comunicar ao COAF aquela operação. Uma vez aceito o protesto e levado adiante, isso não impede de se analisar a prevenção à lavagem de dinheiro e se dizer que não é caso de comunicação.

3.3.2 – Registro de Imóveis

O serviço de registro de imóveis é aquele que acreditamos que de todas as atribuições impactadas pelo Provimento nº 88/2019, fora que menos sofreu interferências na rotina normal de seus serviços, pois as novas obrigações explicitadas no provimento em estudo, em grande parte, já eram adotadas por tal atribuição, especialmente em razão da natureza de tal serviço, que se volta na atualidade para a quase totalidade das questões envolvendo as atividades de transações imobiliárias.

²⁶⁵ NETO, Mário de Carvalho Camargo. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - COAF e os protestadores brasileiros - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 71, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

Já é da natureza do registro de imóveis promover a comunicação das chamadas operações imobiliárias, procedimento este comumente conhecido como envio da DOI (Declaração de Operação Imobiliária), à Receita Federal do Brasil. Diante de tal costume, não houve efetivamente uma grande inovação, mas sim, diríamos que houve a necessidade de fazer uma seleção das situações a serem enviadas.

Conforme destacado, ocorreu a ampliação do campo de abrangência da análise material dos atos que são submetidos ao oficial de registro, preocupação essa que anteriormente em regra, não era de atribuição deste agente.

Coube aos arts. 25 e 26²⁶⁶ do Provimento nº 88/2019, normatizar as especificidades da atividade de registro de imóveis, sejam elas de natureza objetiva (art. 25), sejam elas de natureza subjetivas (art. 26), onde procurou-se disciplinar as situações na seara registral que em tese podem caracterizar uma situação de lavagem de dinheiro, demandando assim uma atuação positiva no sentido de comunicar a UIF, para a análise pertinente, caso as situações apresentadas se adéquem aos preceitos legais.

Em mais uma oportunidade, e não se cansa de repetir, é justamente nos critérios subjetivos que entra a inteligência da análise. É ali que irá conseguir detectar eventuais indícios de crimes e existência de suspeição nas operações. Obtempera que não chega a ser um rol tão extensivo, ao menos nas especificidades do registro imobiliário. Há especificidades que abrangem outros segmentos, adequada à natureza jurídica de cada atribuição.

Das situações atribuídas de modo específico ao registro de imóvel, sem sobra de dúvidas

²⁶⁶ Art. 25 O oficial de registro de imóveis, ou seu oficial de cumprimento, comunicará obrigatoriamente à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, independentemente de análise ou de qualquer outra consideração, a ocorrência das seguintes situações:

- I - registro de transmissões sucessivas do mesmo bem, em período não superior a 6 (seis) meses, se a diferença entre os valores declarados for superior a 50%;
- II - registro de título no qual constem diferenças entre o valor da avaliação fiscal do bem e o valor declarado, ou entre o valor patrimonial e o valor declarado (superior ou inferior), superiores a 100%;
- III - registro de documento ou título em que conste declaração das partes de que foi realizado pagamento em espécie ou título de crédito ao portador de valores igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Art. 26 Podem configurar indícios da ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com eles relacionar-se, além das hipóteses previstas no art. 20:

- I - doações de bens imóveis ou direitos reais sobre bens imóveis para terceiros sem vínculo familiar aparente com o doador, referente a bem imóvel que tenha valor venal atribuído pelo município igual ou superior a R\$100.000,00 (cem mil reais);
- II - concessão de empréstimos hipotecários ou com alienação fiduciária entre particulares;
- III - registro de negócios celebrados por sociedades que tenham sido dissolvidas e tenham regressado à atividade;
- IV - registro de aquisição de imóveis por fundações e associações, quando as características do negócio não se coadunem com as finalidades prosseguidas por aquelas pessoas jurídicas.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer das hipóteses previstas neste artigo, o registrador de imóveis, ou oficial de cumprimento, comunicará a operação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, caso a considere suspeita, no prazo previsto no art. 15.

aquelas elencadas no art. 25 (comunicações obrigatórias), são aquelas com maiores ocorrências, contudo, por se tratar de informações que apresentam uma natureza objetiva, ou seja, que não exige uma análise por parte do registrador, a sua importância se apresenta de menor importância, na medida que muitas comunicações serão enviadas, sem, contudo, apresentarem qualquer indício de crime de lavagem de dinheiro.

Como exemplo, temos a situação das comunicações enquadradas na diferença superior a 100% (cem por cento) entre o valor de avaliação e o valor fiscal, que ante da ausência de norma a nível federal que obrigue anualmente os proprietários informar o valor atualizado do imóvel declarado, acaba por condicionar a parte interessada informar, por exemplo, num contrato social de integralização de bem imóvel ao capital social de pessoa jurídica, o valor destacado para fins de declaração de imposto de renda, objetivando assim, evitar uma possível tributação da incidência do imposto de renda, como ganho de capital.

Em regra, quanto mais tempo um imóvel esteja registrado em nome de uma pessoa, maior será a diferença entre o valor declarado e o valor fiscal, pois este sempre será atualizado e aquele não. Tal situação, na grande maioria das vezes não se trata de uma lavagem de capital, mas simplesmente da ausência de normatização da questão pertinente à atualização do valor venal atribuído ao imóvel, o que acaba por impor uma situação de comunicação obrigatória que é totalmente desnecessária, acabando por ferir a qualidade das informações enviadas a unidade de inteligência financeira, como bem destacado por Miron.

Outra situação usualmente ocorrente nas serventias de registro de imóveis refere-se à consignação na escritura de compra e venda de que o pagamento fora “efetivado em dinheiro”, em espécie, quando na verdade tal fato efetivamente não ocorreu. Esse jargão utilizado nas escrituras públicas é um resquício histórico da atividade de tabelião que ainda é muito utilizado nas escrituras atuais, contudo, na verdade está querendo dizer com o referido jargão, que o pagamento fora efetivamente em moeda corrente nacional, e não que a parte por exemplo, pagou R\$ 50.000,00 (cinquenta mil) reais em espécie para o vendedor. Tal fato poderá efetivamente ocorrer, entretanto, na atualidade é cada vez mais rara.

Comentando acerca da experiência pessoal que constantemente tem passado em sua serventia, Jordan Fabrício Martins²⁶⁷ relata que

[....] pagamento em espécie é um problema. Eu tenho uma colega tabeliã distrital que

²⁶⁷ MARTINS, Jordan Fabrício. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. COAF e os Registradores de Imóveis do Brasil - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 86, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

menção “pagamento em espécie” em toda compra e venda. Eu já falei com ela a respeito, mas ela continua escrevendo em toda compra e venda que o pagamento – 50 mil, 100 mil, 200 mil, 1 milhão – foi feito em espécie. Ela argumenta que as partes disseram que pagaram. Mas foi realmente pagamento em espécie? Não se está confundindo pagamento em espécie com pagamento em moeda corrente nacional? Grande parte das minhas comunicações tem a ver com isso, o que nos dá um trabalho desnecessário e também ao COAF. Certamente esse volume de “pagamento em espécie” não está acontecendo.

Com semelhante pensamento, o oficial de registro de imóveis da comarca de Vespasiano (MG) e vice-presidente do IRIB pelo Estado de MG, Dr. Luciano Dias Bigalho Camargos²⁶⁸, também pondera que:

[...] a norma é muito clara e precisa ao dizer que a obrigação de comunicar só nasce se houver a declaração expressa das partes de que o pagamento se deu em espécie. Se não houver essa declaração, não podemos de forma alguma utilizar essa não existência, essa negativa, ou essa ausência, como uma obrigação, necessidade ou gatilho que deflagre a obrigação de comunicar.

As situações acima elencadas demonstram que por ser algo relativamente novo, as espécies de comunicações irão com certeza, com o passar do tempo, sofrer as alterações pertinentes, adequando às verdadeiras necessidades para efetivamente se combater à lavagem de capitais.

Sem sombra de dúvidas, as situações específicas de comunicações elencadas no art. 26 do provimento em evidência, explicita quatro situações peculiares da atribuição de registro de imóveis, que demandam uma análise subjetiva do registrador, e que, portanto, diante de suas singularidades são de ocorrência mais raras, contudo, a chance de efetivamente se caracterizar uma lavagem de dinheiro é bem maior do que as situações de comunicações obrigatórias. Tal fato somente vem a confirmar que são efetivamente as situações que demandam uma análise subjetiva do registrador que realmente fará a diferença na qualidade das comunicações enviadas à UIF, já que, em regra, são situações atípicas que saem da normalidade da atividade negocial e registral.

Não é normal uma pessoa fazer uma doação de grande vulto a uma terceira pessoa sem ter qualquer vínculo parental com o doador. Da mesma forma, não é costumeiro uma pessoa jurídica sem finalidade econômica realizar várias aquisições de bens imóveis, já que em regra, essa não é a finalidade para qual fora instituída. Tais situações evidenciam situações anormais

²⁶⁸ CAMARGOS, Luciano Dias Bigalho. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - Questões práticas operacionais para os registradores de imóveis - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 114, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

que contraria a lógica das coisas, passando a se enquadrar como exceções, o que demanda realmente a necessidade de uma análise mais acurada das reais intenções de tais posturas.

Uma outra questão que deve ficar muito bem esclarecida refere-se à análise dos requisitos necessários para que se possibilite o registro de uma escritura e/ou um contrato, e os requisitos essenciais destacado no Provimento nº 88/2019, para fins de informação da operação à UIF.

É preciso inicialmente destacar que apesar de ambas as análises ocorrerem diante da verificação de um mesmo título, de uma mesma negociação, o tratamento de cada questão deverá ocorrer de forma totalmente separada. Em havendo a falta de algum elemento necessário para que se promova, por exemplo, o registro de uma escritura de compra e venda, após uma averiguação acurada realizada pelo registrador, formalmente a legislação pátria (art. 198²⁶⁹, da Lei nº 6.015/73) faculta ao oficial de registro imóveis emitir a chamada nota devolutiva/nota de exigência, onde fundamentadamente serão pontuadas as ponderações necessárias a serem complementadas para que o registro solicitado passa efetivamente ser concluído, ou seja, pertinente aos requisitos do registro, a lei possibilita a emissão da nota devolutiva com exigências a serem cumpridas, sob pena de não efetivação do registro solicitado.

O mesmo procedimento não se aplica quando falta algum requisito elencado no Provimento nº 88/2019. Diferentemente da ausência de algum requisito para fins do registro da escritura, a ausência de algum requisito explicitado pelo provimento em debate, jamais poderá

²⁶⁹ Art. 198. Se houver exigência a ser satisfeita, ela será indicada pelo oficial por escrito, dentro do prazo previsto no art. 188 desta Lei e de uma só vez, articuladamente, de forma clara e objetiva, com data, identificação e assinatura do oficial ou preposto responsável, para que: (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

V - o interessado possa satisfazê-la; ou (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

VI - caso não se conforme ou não seja possível cumprir a exigência, o interessado requeira que o título e a declaração de dúvida sejam remetidos ao juízo competente para dirimi-la. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 1º O procedimento da dúvida observará o seguinte: (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

I - no Protocolo, o oficial anotarà, à margem da prenotação, a ocorrência da dúvida; (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

II - após certificar a prenotação e a suscitação da dúvida no título, o oficial rubricará todas as suas folhas; (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

III - em seguida, o oficial dará ciência dos termos da dúvida ao apresentante, fornecendo-lhe cópia da suscitação e notificando-o para impugná-la perante o juízo competente, no prazo de 15 (quinze) dias; e (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

IV - certificado o cumprimento do disposto no inciso III deste parágrafo, serão remetidos eletronicamente ao juízo competente as razões da dúvida e o título. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 2º A inobservância do disposto neste artigo ensejará a aplicação das penas previstas no art. 32 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

ser causa de recusa do prosseguimento de um registro, na verdade, a ausência de algum elemento necessário destacado no Provimento nº 88/2019, será causa de informação ao COAF, mas jamais, será causa para a devolução do título. Isso se dá justamente pelo fato de que uma possível lavagem de dinheiro não seja frustrada justamente pela atuação do oficial de registro.

Cabe-nos novamente destacar os ensinamentos de Luciano Dias Bigalho Camargos²⁷⁰ que de forma bastante clara e objetiva também destaca o mesmo entendimento quanto à análise dos elementos do registro e do Provimento nº 88/2019. O autor destaca que

[...] de forma alguma podemos confundir os elementos necessários previstos no Provimento 88 com os elementos necessários previstos na Lei 6.015. Esta sim implicaria a necessidade eventual de uma nota devolutiva de esclarecimento. Os elementos previstos no Provimento 88, caso ausentes, de forma alguma devem gerar qualquer tipo de nota devolutiva, ou qualquer tipo de questionamento por parte do oficial, por dois motivos. Um, porque não se confunde a natureza jurídica dos requisitos registrais da Lei 6.015 com os requisitos do Provimento 88 que dizem respeito à norma de lavagem de dinheiro. E também porque essa nota devolutiva poderia até ser considerada como tipping-off, ou seja, como uma informação prévia por parte do oficial de que aquele dado é necessário para ele eventualmente comunicar ao COAF. Isso é expressamente vedado.

Pondera-se, portanto, que as soluções para ambas as situações são totalmente divergentes. Tal fato não passou despercebido pelo respectivo provimento, que nas suas disposições finais destacou no seu art. 42²⁷¹, que não se negará a efetivação de um ato registral por falta de algum elemento disposto no provimento.

Para finalizarmos este tópico é prudente destacar que as situações específicas expressas nos arts. 25 e 26 do Provimento nº 88/2019, deverão ser ponderadas com as situações elencadas no art. 20²⁷², ou seja, as situações específicas necessariamente deverão manter uma íntima

²⁷⁰ CAMARGOS, Luciano Dias Bigalho. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - Questões práticas operacionais para os registradores de imóveis - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 113/114, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²⁷¹ Art. 42 Não se negará a realização de um ato registral ou protesto por falta de elementos novos ou dados novos, estipulados no presente Provimento. (Redação dada pelo Provimento nº 90/2020)

²⁷² Art. 20 Sem prejuízo dos indicativos específicos de cada uma das atividades previstas nos capítulos seguintes, podem configurar indícios da ocorrência de crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com ele relacionar-se:

- I - a operação que aparente não resultar de atividades ou negócios usuais do cliente ou do seu ramo de negócio;
- II - a operação cuja origem ou fundamentação econômica ou legal não sejam claramente aferíveis;
- III - a operação incompatível com o patrimônio ou com a capacidade econômico financeira do cliente;
- IV - a operação cujo beneficiário final não seja possível identificar;
- V - as operações envolvendo pessoas jurídicas domiciliadas em jurisdições consideradas pelo Grupo de Ação contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi) de alto risco ou com deficiências estratégicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;
- VI - as operações envolvendo países ou dependências considerados pela RFB de tributação favorecida e/ou regime fiscal privilegiado, conforme lista pública;

relação com as situações comuns à todas as atividades, já que elas se complementam.

3.3.3 – Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas

Semelhantemente às demais atribuições, o registro de títulos e documentos (RTD), bem como o registro civil das pessoas jurídicas (RCPJ), também tiveram normatizadas as situações de comunicações à Unidade de Inteligência Financeira (UIF). Quase sempre confundidas pela grande maioria da população como sendo uma mesma atribuição, o registro de títulos e documentos não se confunde com o registro civil das pessoas jurídicas. Por questões históricas, ambas atribuições sempre caminharam juntas, seja referente nas questões envolvendo a normatização das referidas atribuições, seja na efetiva prestação do serviço extrajudicial, que em regra são exercidas por um mesmo cartório.

O Provimento nº 88/2019, mantendo esta mesma tradição, também normatizou de forma conjunta as obrigações endereçadas aos respectivos registros, conforme se observa da análise

-
- VII - a operação envolvendo pessoa jurídica cujo beneficiário final, sócios, acionistas, procuradores ou representantes legais mantenham domicílio em jurisdições consideradas pelo Gafi de alto risco ou com deficiências estratégicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;
 - VIII - a resistência, por parte do cliente e/ou dos demais envolvidos, no fornecimento de informações solicitadas para o registro da operação, bem como para o preenchimento dos cadastros;
 - IX - a prestação, por parte do cliente e/ou dos demais envolvidos, de informação falsa ou de difícil ou onerosa verificação para o registro da operação, bem como para o preenchimento dos cadastros;
 - X - a operação injustificadamente complexa ou com custos mais elevados, que visem dificultar o rastreamento dos recursos ou a identificação do seu real objetivo;
 - XI - a operação fictícia ou com indícios de valores incompatíveis com os de mercado;
 - XII - a operação com cláusulas que estabeleçam condições incompatíveis com as praticadas no mercado;
 - XIII - qualquer tentativa de burlar os controles e registros exigidos pela legislação de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, através de fracionamento, pagamento em espécie ou por meio de título emitido ao portador;
 - XIV - o registro de documentos de procedência estrangeira, nos termos do art. 129, 6º, c/c o art. 48 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
 - XV - a operação que indique substancial ganho de capital em um curto período de tempo;
 - XVI - a operação que envolva a expedição ou utilização de instrumento de procuração que outorgue poderes de administração, de gerência dos negócios, ou de movimentação de conta corrente vinculada de empresário individual, sociedade empresária ou cooperativa;
 - XVII - as operações de aumento de capital social quando pelas partes envolvidas no ato, ou as características do empreendimento, verificar-se indícios de que o referido aumento não possui correspondência com o valor ou o patrimônio da empresa;
 - XVIII - quaisquer outras operações que, considerando as partes e demais envolvidos, os valores, modo de realização e meio e forma de pagamento, ou a falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar sérios indícios da ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com eles relacionar-se; e
 - XIX - outras situações designadas em instruções complementares a este provimento.
- § 1º As pessoas de que trata o art. 2º, inciso III, deste Provimento verificarão a ocorrência das hipóteses previstas no caput do presente artigo, com base nas informações constantes do título ou do documento de dívida apresentado, ou de sua indicação, bem como dos dados fornecidos pelo apresentante.
- § 2º Ocorrendo quaisquer das hipóteses acima, o notário ou registrador, ou oficial de cumprimento, comunicará a operação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, caso a considere suspeita, no prazo previsto no art. 15.

dos arts. 27 e 28²⁷³. Tal fato, contudo, fora objeto de crítica por parte de Vanusa Arruda²⁷⁴ no Workshop da atividade notarial e registral realizado pelo Conselho da Justiça Federal, onde naquela oportunidade a palestrante em questão destacou que

[...] a primeira crítica que se tem feito aos dispositivos é que eles não diferenciam as duas atividades, o registro de títulos e documentos do registro civil de pessoas jurídicas e que, embora para o registro de títulos e de documentos a aplicação dos dispositivos seja mais fácil, para o registro civil de pessoas jurídicas várias dúvidas existem.

Com pensamento semelhante, Renata Cristina de Oliveira Santos Aoki, destaca que as disposições do RTD e do RCPJ foram feitas conjuntamente, mas são atribuições que, embora andem juntas, são muito diferentes. A autora em destaque explicita que aquilo que pode ser critério objetivo para um não faz tanto sentido para outro. Em razão dessa e outras questões ela pontua que talvez dividir essas atribuições e os critérios de ambas possa ser algo contributivo para a assertividade das informações²⁷⁵.

As atribuições em estudo foram muito afetadas pelo Provimento nº 88/2019, pois, realizam diversos atos com possibilidade de identificação de indicativos de lavagem de capitais,

²⁷³ Art. 27 O oficial de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, ou seu oficial de cumprimento, comunicará obrigatoriamente à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, independentemente de análise ou de qualquer outra consideração, as operações que envolvam o pagamento ou recebimento de valor igual ou superior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ou equivalente em outra moeda, inclusive quando se relacionar à compra ou venda de bens móveis e imóveis.

Art. 28 Podem configurar indícios da ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com eles relacionar-se, além das hipóteses previstas no art. 20:

I - registro de quaisquer documentos que se refiram a transferências de bens imóveis de qualquer valor, de transferências de cotas ou participações societárias, de transferências de bens móveis de valor superior a R\$ 30.000,00;
II - registro de quaisquer documentos que se refiram a mútuos concedidos ou contraídos ou doações concedidas ou recebidas, de valor superior ao equivalente a R\$ 30.000,00;
III - registro de quaisquer documentos que se refiram, ainda que indiretamente, a participações, investimentos ou representações de pessoas naturais ou jurídicas brasileiras em entidades estrangeiras, especialmente “trusts” ou fundações;
IV - registro de instrumentos que prevejam a cessão de direito de títulos de créditos ou de títulos públicos de valor igual ou superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer das hipóteses previstas neste artigo, o oficial de registros, ou oficial de cumprimento, comunicará a operação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, caso a considere suspeita, no prazo previsto no art. 15.

²⁷⁴ ARRUDA, Vanusa. Painel III. Tema: Workshop da atividade notarial e registral. IV. Registro de títulos e documentos e de pessoas jurídicas. In: ATUAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES NA PREVENÇÃO E NO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO, 2020, Brasília, DF. Debates [...] Brasília, DF: Auditório do Conselho da Justiça Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9nhkwlmQumU&t=10488s>>. 2h 56min. Acesso em: 09 set. 2022.

²⁷⁵ AOKI, Renata Cristina de Oliveira Santos. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. COAF e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, pg. 91, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

e, portanto, com um potencial considerável de colaboração para o sistema de PLD/FT. Em razão de tal fato, várias foram as normas criadas para a realização de suas comunicações. Nos artigos 27 e 28, o provimento previu, respectivamente, os casos de comunicações objetivas e subjetivas aplicadas a ambas atribuições.

O primeiro artigo (art. 27), determina a comunicação de maneira automática (objetiva), de todas as operações que envolvam o pagamento de valores iguais e superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Baseado no referido artigo, todos os registros de valor econômico realizados que envolva transação dessa quantia e/ou superiores, tanto no RTD quanto no RCPJ, deverão ser comunicadas ao COAF. Este dispositivo ficou muito amplo, o que acarretará a comunicação de diversos atos sem interesse efetivo para a PLD/FT. Não existe neste artigo a limitação que há para as outras especialidades de que a comunicação automática somente será realizada se o pagamento for efetivado em espécie, podendo, nesse caso, ser qualquer tipo de pagamento.

Nota-se que o principal elemento para se caracterizar a situação em questão é o conteúdo econômico da transação. Essa natureza monetária para efeitos de política de PLD/FT, relaciona-se à identificação de eventuais transferências de direitos ou de titulação patrimonial dos atos registrados, portanto, não se enquadram no conceito de registros com conteúdo financeiro, por exemplo, os atos do registro civil, as atas de condomínio etc.

Demandando uma análise subjetiva para efeito de comunicação ou não à UIF, o art. 28, destaca situações que necessariamente dependerá de uma interpretação por parte do registrador, pois, além da verificação da situação concreta apresentada, dever-se-á também somar a essa análise, os indicativos constantes do art. 20 do provimento em destaque. Semelhantemente ao art. 27, o artigo em voga também apresenta como um dos principais elementos caracterizadores, o conteúdo econômico do registro, porém, diverge das situações de comunicações obrigatórias, justamente pelo fato de que nessas situações, necessariamente demandará uma análise sistemática da situação, dos documentos existentes na serventia extrajudicial e/ou até mesmo da anormalidade do caso apresentado.

Da mesma forma que o registro de títulos e documentos é constantemente usado para a prática de atos de lavagem de dinheiro, o registro civil das pessoas jurídicas também o são. A constatação de tal situação levou Rafael Brum Miron, a destacar que a atribuição de registro civil das pessoas jurídicas semelhantemente ao RTD, são rotineiramente utilizados para a prática de lavagem de capitais, especialmente por facilitar o distanciamento patrimonial do criminoso. Embora o RCPJ registre apenas sociedades simples, associações, fundações e afins, estas também são muito utilizadas para práticas ilícitas. Basta imaginar no quantitativo de

recursos públicos destinados a ONGs e a frequência com que essas entidades são envolvidas em investigações criminais²⁷⁶.

Como em regra o elemento determinante para que ocorra uma comunicação seja pelo RTD seja pelo RCPJ é o conteúdo financeiro da transação, a análise desse elemento é de suma importância para se comunicar ou não uma suspeita de lavagem de dinheiro. Contudo, nem tudo o que apresenta conteúdo econômico deverá ser comunicado, e a contrário cense, nem tudo que não apresenta conteúdo econômico deixará de ser informado. Neste sentido são as conclusões de Renata Cristina de Oliveira Santos Aoki, ao destacar que um ato mesmo tendo caráter gratuito, e também sem cobrança de emolumentos como ato com valor econômico, se aquele negócio jurídico apresenta um conteúdo econômico, ele deve ser comunicado, se estiver naquele valor. O fato de se tratar de doações ou coisas que não tenham explicitamente um conteúdo econômico não faz com que se deixe de comunicar, se intrinsecamente aquilo tem conteúdo econômico²⁷⁷.

Conforme destacado no início do presente item, uma das principais preocupações dessas duas atividades registrais, está na qualidade das informações fornecidas ao COAF, justamente pela forma abrangente como o Provimento nº 88/2019, tratou das questões afetas a tais atribuições. Infelizmente em razão de tal fato, as informações são consideradas de baixa qualidade, ou seja, de pouco aproveitamento para investigações que possam trazer algum tipo de resultado, algo conclusivo e proveitoso.

Voltando os olhos especificadamente para o registro de títulos e documentos, devido ao seu caráter residual (art. 27, § único da Lei nº 6.015/73)²⁷⁸, tal atribuição apresenta um grande potencial de contribuição no combate à lavagem de dinheiro. Até hoje os estudos identificam que lavar capital utilizando bens móveis é muito mais fácil do que através de bens imóveis, porque é mais difícil a avaliação, é mais fácil a alienação, é mais fácil o transporte, é mais difícil o rastreamento dessas transações. Então incluir novas atribuições ao RTD poderia contribuir muito para tal intento.

Neste sentido são as conclusões de Paula da Silva Pereira Zaccaron, ao destacar que “a lavagem de dinheiro é muito mais comum envolvendo bens móveis pela facilidade de transação

²⁷⁶ MIRON, Rafael Brum. *Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 290, 2020.

²⁷⁷ AOKI, Renata Cristina de Oliveira Santos. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. *Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias*. COAF e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, pg. 92, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²⁷⁸ Art. 127. No Registro de Títulos e Documentos será feita a transcrição:
Parágrafo único. Caberá ao Registro de Títulos e Documentos a realização de quaisquer registros não atribuídos expressamente a outro ofício.

e até por essa falta de controle. O fato de o registro não ser obrigatório facilita bastante as transações, a utilização de contratos envolvendo bens móveis para lavagem de dinheiro”²⁷⁹.

A Oficiala de registro em destaque, deixa claro que a maior dificuldade não é em relação ao COAF ou ao Provimento nº 88/2019, já que o provimento pode ser melhorado, mas o fato de que atos passíveis de serem registrados nos títulos e documentos não serem obrigatórios, o que acaba fazendo com que contratos suspeitos nem sejam apresentados. Essa é a grande dificuldade do Títulos e Documentos. O RTD poderia ter muito a contribuir se alguns registros se tornassem obrigatórios, permitindo essa análise. Mas na situação atual, as pessoas escolhem se querem registrar ou não os documentos. Este é a maior entrave encontrado pelo RTD em colaborar com o sistema de prevenção de lavagem de dinheiro²⁸⁰.

3.3.4 – Tabelionatos de Notas

O tabelionato de notas fora dentre todas as atribuições extrajudiciais aquela que teve a maior notoriedade reconhecida pela Conselho Nacional de Justiça. E isso se materializou de forma expressa no provimento em questão, onde no art. 29²⁸¹, destacou que o Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB), nas matérias voltadas aos tabelionatos de notas, auxiliará o CNJ e as Corregedorias locais, como órgão de supervisão, contribuindo na organização e orientação dos notários. Nota-se, portanto, que fora a única das especialidades extrajudiciais que teve de forma expressa, a previsão de uma entidade representativa de classe de âmbito nacional como colaboradora.

Esse reconhecimento merece a devida relevância, porém, a ausência de previsão expressa de que outras instituições de classe também possam auxiliar, não desmerece os seus valores e importâncias nas questões envolvendo a aplicação do provimento nº 88/2019. Diante de tal fato, defendemos a alteração do provimento em questão, para incluir de forma explícita as demais entidades de classes a nível nacional, representativas de todas as atividades extrajudiciais, para que possa, semelhantemente ao Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB), auxiliar o CNJ e as Corregedorias locais, como órgão de supervisão e

²⁷⁹ ZACCARON, Paula da Silva Pereira. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. O maior problema do RTDPJ está relacionado à normatização da atividade - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, pg. 118, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²⁸⁰ Idem, ibidem, p. 118.

²⁸¹ Art. 29 Nas matérias tratadas neste capítulo, o Conselho Nacional de Justiça e as Corregedorias locais contarão, como órgão de supervisão auxiliar, na organização e orientação dos notários, com o Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB), que divulgará instruções técnicas complementares para o devido cumprimento desta normativa

orientação, dos registradores de imóveis, de títulos e documentos, do registro civil das pessoas jurídicas e, por fim, dos tabeliães de protesto de títulos.

A consequência dessa normatividade maior do tabelionato de notas, e, por conseguinte, de um maior número de obrigações, decorreu pelo fato de que dentre todas as atribuições extrajudiciais, esta tem grande aptidão para ajudar no combate do branqueamento de capitais. Não foi por outro razão que Rafael Brum Miron²⁸², destacou que isso se deve ao fato de que

[...] são as atividades que têm o maior potencial de contribuição com o sistema, notadamente diante da maior interação que os notários tem com as partes, diante do princípio regente da imediação e da maior possibilidade de solicitar informações aos seus clientes em relação às demais atividade.

O renomado autor em destaque é explícito também em pontuar que dois fatores foram responsáveis pela criação de regras mais amplas para os notários: primeiro refere-se a postura mais proativa do Colégio Notarial do Brasil, na regulamentação do tema, e segundo, a experiência internacional, muito mais densa em relação ao notariado do que as demais especialidades^{283/284}.

Sem embargo dessa virtude de ter um contato mais próximo com o usuário do serviço, a inserção do Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, como órgão auxiliar de supervisão do CNJ, também se deve ao fato de que entre todas as entidades representativas, esta fora aquela que mais ativamente participou do processo de elaboração do Provimento nº 88/2019. Ademais, também fora a que mais se dispôs a adotar posturas ativas perante o CNJ, como por exemplo, criação de cadastros (Cadastro de Único de Clientes do Notariado [CCN]), Cadastro Único de Beneficiários Finais [CBF], Índice Único de Atos Notariais [IUN] etc), fatos estes que levaram o CNJ a reconhecer de forma expressa essa relevante contribuição, alocando o CNB à categoria de supervisão auxiliar.

Em relação ao Cadastro Único de Clientes do Notariado (CCN), este é uma espécie de indicador pessoal nacional notarial para todas as pessoas que forem cadastradas ou qualificadas pelos notários, não apenas em virtude da realização de atos protocolares, mas também do cadastro de formas abertas (art. 30, § 1º, II). Exige-se, nesse cadastro, a integralidade dos dados dos clientes previstos no art. 9º, § 1º do provimento. Nesse caso, não há que se falar em inserção

²⁸² MIRON, Rafael Brum. *Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro*. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 294, 2020.

²⁸³ Idem, *ibidem*, p. 294/295.

²⁸⁴ É importante esclarecer que o autor em voga, destaca que à postura proativa do Colégio Notarial que ora se faz não tem por objetivo diminuir a participação das demais entidades envolvidas. Como se percebe em diversos pontos analisados, a confecção do provimento foi marcada pelo pluralismo de concepções e pela participação de diversos atores, dos diferentes setores envolvidos.

de dados, “sempre que possível, desde que compatível ao ato a ser praticado na serventia”. Há, à vista disso, uma presunção de que todos os dados do art. 9º, § 1º são de possível obtenção para tabeliões de notas. Trata-se também de norma indicativa que mesmo nos cadastros de cada serventia os dados dos clientes sejam coletados em sua integralidade por tabeliões de notas.

De grande relevância é o chamado Cadastro de Beneficiários Finais, que tem por finalidade desvendar a pessoa que, por trás das estruturas societárias, tem poderes determinantes dentro de uma pessoa jurídica. Em outras palavras, é aquele que, por detrás das fórmulas ou da complexidade das fórmulas, vai se beneficiar de uma empresa ou de um ato²⁸⁵. Ao fazer uma comparação entre a previsão legal constante do art. 31, com o art. 11 do Provimento nº 88/2019, Miron destaca que a “única diferença digna de nota é o fato de que a criação do cadastro pelo CNB é obrigatória, enquanto para as demais entidades representativas das demais especialidade ela é facultativa”²⁸⁶.

O chamado índice único dos atos notariais (art. 33), será uma espécie de inventário das operações notariais do país, um protocolo eletrônico de todos os atos notariais protocolares que lavrarem, independentemente da sua natureza ou objeto, de responsabilidade do CNB/CF, que será remetido por meio eletrônico, de forma sincronizada ou com periodicidade, no máximo, quinzenal. Comentando acerca da funcionalidade desse índice na Espanha, Cotto, destaca que o índice em questão é uma espécie de instrumento importante, pois, permite a análise conjugada dos diversos atos de uma pessoa pelo órgão central de análise de comunicações suspeitas²⁸⁷.

Ao comentar acerca das novas obrigações impostas aos tabeliões de notas pelo Provimento nº 88/2019, Giselle Dias Rodrigues Oliveira de Barros²⁸⁸, frisa que a primeira providência a ser tomada pelo tabelionato, é instituir uma governança e uma política de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento de terrorismo. É preciso implementar também, um sistema de cadastro, para identificação desses clientes, um sistema de registro das

²⁸⁵ XIMENES, Rafael; BENICIO, Hércules. Painel II. Tema: Atuação das corregedorias na supervisão dos deveres de PLDFT. In: Atuação dos Notários e registradores na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro. 2020. Brasília, DF. Debates [...] Brasília, DF: Auditório do Conselho da Justiça Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AZGdFw8bm0Y&t=33s>>. 1h 38min. Acesso em: 01 out. 2022.

²⁸⁶ MIRON, Rafael Brum. Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 297, 2020.

²⁸⁷ COTTO, Delia Karina Mijía. Prevención del blanqueo de capitales em sede notarial: El paradigma español antes la actualidad del notariado hondureño. Dissertação (Mestrado em Corrupção e Estado de Direito) - Universidade de Salamanca, Espanha, 2011. Disponível em: <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/TG_MejiaCotto_Prevencion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. 2017. P. 67. Acesso em 31 de out 2022.

²⁸⁸ BARROS, Giselle Dias Rodrigues Oliveira de. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. COAF e os Tabelionatos Brasileiros - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 76, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

operações realizadas, por fim implementar uma rotina ou um sistema para detecção das operações suspeitas desenvolver uma estrutura mínima para analisar as situações suspeitas, para, enfim, realizar comunicações ao COAF.

Semelhantemente às demais atribuições, os tabeliães de notas também tiveram suas obrigações normatizadas pelo Provimento nº 88/2019, com tarefa de comunicação de duas ordens, qual seja, uma de carácter objetiva e outra de natureza subjetiva. Da mesma forma que as outras especialidades, as obrigações de natureza objetiva, não demandam qualquer análise por parte do tabelião, mas tão somente a subsunção da situação fática do caso concreto existente na serventia às previsões legais constantes do art. 36²⁸⁹, ou seja, ocorrendo qualquer uma das situações elencadas no referido artigo, necessariamente haverá a comunicação. Em sentido oposto tem-se as chamadas obrigações de natureza subjetivas, que demandará uma atuação incisiva do tabelião, conforme estabelecido no art. 35²⁹⁰ do Provimento nº 88/2019.

Por envolver situações de demandam uma análise, portanto, subjetiva, os sinais de alerta podem indicar a existência de uma situação suspeita e devem ser analisada com bastante critério pelo Tabelião de Notas. A comunicação deve ser precedida de uma investigação quanto a essa suspeição para evitar que sejam comunicadas operações que não vão ajudar em nada nesse exame pelo COAF. Em mais uma oportunidade prega-se a qualidade ao invés da quantidade da comunicação.

Servindo como complemento do art. 20 do provimento em destaque, o art. 35, refere-se à outorga de poderes plenos de gestão empresarial por intermédio de procuração, de forma irrevogável e irretratável ou ainda isento de prestação de contas. Fato marcante neste artigo,

²⁸⁹ Art. 36 As operações e propostas de operações nas situações listadas a seguir devem ser comunicadas pelos notários à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, independentemente de análise ou de qualquer outra consideração:

- I - qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor em espécie igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou equivalente em outra moeda, em espécie, inclusive a compra ou venda de bens móveis ou imóveis;
- II - qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por meio de título de crédito emitido ao portador, inclusive a compra ou venda de bens móveis ou imóveis;
- III - qualquer das hipóteses previstas em resolução da Unidade de Inteligência Financeira – UIF que disponha sobre procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas e jurídicas por ela reguladas relativamente a operações ou propostas de operações ligadas ao terrorismo ou seu financiamento;
- IV - qualquer operação ou conjunto de operações relativas a bens móveis de luxo ou alto valor, assim considerados os de valor igual ou superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), ou equivalente em outra moeda;
- V - todas as situações listadas no art. 25 do presente Provimento, quando realizadas por escritura pública; e
- VI - outras situações designadas em instruções complementares a este Provimento.

²⁹⁰ Art. 35 Sem prejuízo das hipóteses elencadas no disposto no art. 20, poderá ser considerada suspeita, com a respectiva comunicação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, a lavratura de procuração que outorgue plenos poderes de gestão empresarial, conferida em carácter irrevogável ou irretratável ou quando isenta de prestação de contas, independentemente de ser em causa própria, ou ainda, de ser ou não por prazo indeterminado.

refere-se à questão de que os poderes são explícitos para a “gestão empresarial”, ou seja, não será aplicável a outras situações similares nas quais se transfere amplos poderes ao procurador, como por exemplo a venda de imóveis ou de veículos.

Levando em consideração este papel de destaque do Colégio Notarial do Brasil, evidenciadas no Provimento nº 88/2019, pode-se concluir que compete a tal entidade adotar as seguintes posturas: 1 - Supervisão auxiliar do CNJ e das Corregedorias locais (art. 29); 2 - Divulgação de instruções técnicas complementares ao Provimento nº 88/2019; 3 - Criação e manutenção do Cadastro Único de Clientes do Notariado – CCN (art. 30); 4- Criação e manutenção do Cadastro Único de Beneficiários Finais – CBF (art. 31); 5 - Manutenção de base de dados com o registro eletrônico de todos os atos notariais protocolares lavrados – Índice Único de Atos Notariais (art. 33); 6 - - Contribuição do CNB-CF para o aperfeiçoamento da atividade de inteligência financeira do COAF; 7 - Capacitação dos tabeliães, oficiais de cumprimento e corpo funcional das serventias em PLD/FT; 8 – Por fim, publicação de manuais de orientações ao notariado.

Ao fazer uma análise intelectual das atribuições notariais constantes do provimento em voga, Giselle Dias Rodrigues Oliveira de Barros²⁹¹, destaca que além competências dispostas no parágrafo anterior atribuídas ao Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, uma das metas almejadas para o futuro do referido órgão refere-se à questão da qualidade das informações enviados ao COAF, pois, muitas comunicações que estão sendo feitas ainda não estão adequadas, sendo preciso fomentar a melhoria da qualidade dessas comunicações. Não é só comunicar qualquer coisa, essas comunicações devem ser mais assertivas, aprimorando o conteúdo das comunicações ao longo do tempo, para que essas comunicações sejam mais eficientes. Para tanto, é de suma importância o CNB estar fazendo sempre um feedback com COAF acerca das situações mais ocorrentes.

3.4 – RESULTADOS PRÁTICOS DA EFETIVA PARTICIPAÇÃO DAS ATIVIDADES REGISTRAL E NOTARIAL NA LUTA CONTRA DA LAVAGEM DE CAPITAIS

O presente capítulo será dedicado a trazer alguns dados concretos acerca da participação dos notários e registradores no combate à lavagem de capitais, pertinente às suas obrigações

²⁹¹ BARROS, Giselle Dias Rodrigues Oliveira de. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. COAF e os Tabelionatos Brasileiros - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 80, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

para com o Conselho de Controle das Atividades financeiras (COAF), quanto ao envio das informações de natureza objetivas e/ou subjetivas, daquelas situações passíveis de se enquadrarem como operações de lavagem de capitais.

Já destacamos em outras oportunidades que essa comunicação será feita por intermédio do Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), que nos termos do seu “manual operacional” trata-se de um portal eletrônico de acesso restrito para relacionamento com pessoas obrigadas, cujo acesso é exclusivo para os agentes elencados no artigo 9º da Lei nº 9.613, de 1998, que devem acessar o SISCOAF para fins de comunicação das operações financeiras, nos moldes definidos no artigo 11 da Lei em tela²⁹².

Esse portal é gerido pelo COAF, e sua criação teve por mérito servir como o meio de comunicação entre as serventias notariais e registrais e o próprio COAF, uma vez constatadas operações que se enquadram nas situações de comunicações obrigatórias e/ou suspeitas, ou seja, trata-se do “fio condutor” que alimenta o aparato brasileiro de inteligência financeira voltado para combate de lavagem de capitais, cuja importância ficou muito bem delineada nas sábias palavras de Miron ao destacar que “não existe combate à lavagem de dinheiro no mundo sem inteligência financeira, e não existe inteligência sem as informações que todos os colaboradores prestam. Essas informações são a matéria-prima de todo o sistema de combate à lavagem de dinheiro”²⁹³.

Publicado em 01/10/2019, o Provimento nº 88/2019, somente efetivamente começou a produzir efeitos concretos a partir de 03 de fevereiro de 2020²⁹⁴, quanto a partir de então os cartórios extrajudiciais começaram efetivamente a enviar as comunicações ao COAF. Esse interregno de pouco mais de quatro meses, fora um período de adaptação, de conhecimento da nova legislação, de esclarecimento de dúvidas, onde as categorias extrajudiciais obrigadas puderam esclarecer incertezas, buscar orientações, realizar adaptações na rotina dos serviços cartorários, enfim, serviu para que os agentes obrigados tivessem uma melhor compreensão das novas obrigações até então inexistentes.

O primeiro impacto aos analisarmos os dados estatísticos da contribuição dos notários e registradores para com a UIF, refere-se, sem sobre de dúvidas, à quantidade de informações enviadas, e isso, possui dois lados de uma mesma moeda. Por um lado, demonstra que a

²⁹² SISCOAF – Sistema de Controle de Atividades Financeiras. Manual operacional - Cadastro e habilitação (versão 3.4.3). Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/sistemas/siscoaf/manuais-siscoaf/manual-siscoaf-cadastro-e-habilitacao-v3-4.pdf>>. p. 05. Acesso em: 12 nov. 2022.

²⁹³ MIRON, Rafael Brum. O Provimento 88/2019 – aspectos gerais – problemas mais comuns. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 53, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²⁹⁴ Art. 45 Este provimento entrará em vigor em 3 de fevereiro de 2020.

categoria dos cartórios efetivamente abraçou a ideia da relevância da efetiva participação da entidade no combate à lavagem de capitais, na medida que são responsáveis pela ampla maioria das transações mobiliárias e imobiliárias que envolvem a utilização de recursos escusos, e por outro lado, fica o questionamento a respeito da qualidade das comunicações enviadas, ou seja, se efetivamente as comunicações recebidas pela Unidade de Inteligências Financeira estão sendo úteis para o combate ao branqueamento de capitais.

Só para se ter uma noção da quantidade das comunicações feitas, no primeiro ano, de fevereiro de 2020 a janeiro de 2021, os cartórios enviaram ao COAF no mês de fevereiro do ano de 2020, 43 (quarenta e três) mil comunicações. Em janeiro de 2021, a cifra aumentou para quase 200 (duzentas mil comunicações). Nota-se o que chama atenção dessas informações é o quadro crescente, ou seja, cada vez mais os cartórios vêm realizando comunicações a Unidade de Inteligência Financeira, destacando que se está em numa curva ascendente, ainda, de comunicações²⁹⁵.

O autor em destaque faz uma comparação com as outras comunicações realizadas ao COAF, e constatou-se que de todos os setores, mais de trinta atividades diferentes, realizaram para o COAF, um total de 6 milhões e 200 mil comunicações em 2020. Os cartórios em menos de 12 meses, realizaram quase 1 milhão e 300 mil comunicações, o que representa quase 20% das comunicações que o COAF vem recebendo²⁹⁶.

Trazendo alguns dados concretos do ano de 2022, que consta na base do Comparativo Anual de Comunicações Recebidas, disponível no site do COAF, notários e registradores enviaram, nos últimos dois anos, 391.524 comunicações de operações que envolviam valores acima de R\$ 50 mil. Dessas, 82.118 foram enviadas somente em 2022. No pertinente às chamadas Comunicações de Operação Suspeita (COS), os cartórios foram responsáveis por mais de 3,2 milhões de comunicações, de fevereiro de 2020 até julho de 2022. Esse número é 3,2 vezes maior que a quantidade de comunicações feitas pelas instituições financeiras, por exemplo, que contabilizaram 990.966 envios ao Coaf, no mesmo período. Somando as duas modalidades de comunicações supracitados, os cartórios foram responsáveis por mais de 3,5 milhões de comunicações. Tais números comprovam o comprometimento dos cartórios em todo o país, no combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao crime

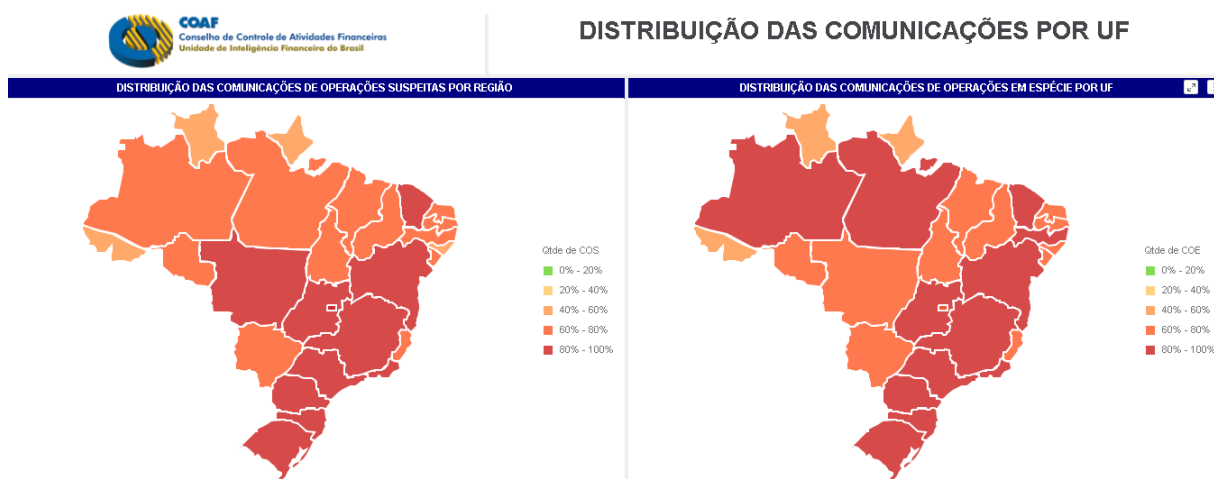
²⁹⁵ MIRON, Rafael Brum. O Provimento 88/2019 – aspectos gerais – problemas mais comuns. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 54, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

²⁹⁶ Idem, ibidem, p. 54.

organizado²⁹⁷.

Levando em consideração as informações acima destacadas, conclui-se sem muito esforço, que a quantidade de informações são surpreendentes, principalmente se levarmos em consideração que a efetiva participação dos cartórios se iniciou a pouco mais de dois anos, estando, ainda, num período que diríamos de adaptação, de familiaridade com as novas obrigações instituídas pelo Provimento nº 88/2019.

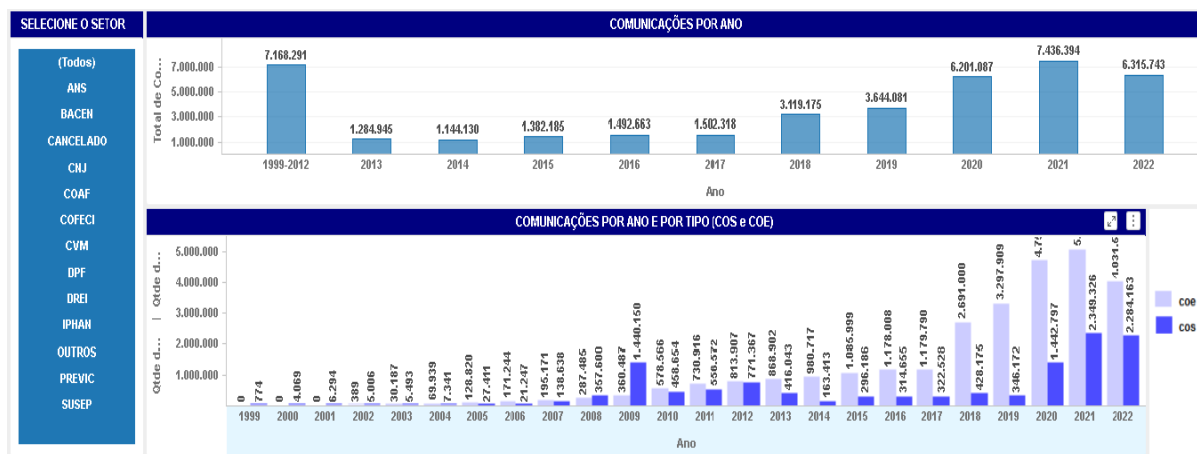
Para ajudar na compreensão desses números segue abaixo um quadro do território brasileiro distribuído por espécies de comunicações, onde COS, significa Comunicações de Operações Suspeitas (primeiro mapa), e, COE, Comunicações de Operações em Espécie (segundo mapa). Verifica da análise, que alguns Estados não mantem uma similaridade em termos proporcionais quanto às formas de comunicações.



Fonte: COAF

Bastante elucidativo é o gráfico abaixo também disponibilizado pelo COAF, que apresenta um quadro comparativo anual da quantidade de comunicações de operações em espécie e suspeitas enviadas nos anos de 2020, 2021 e 2022. Nota-se, portanto, a relevância das informações enviadas pelos cartórios, que na atualidade somam a maioria das informações recebidas.

²⁹⁷ GUEDES, Igor França. Comunicações enviadas pelos cartórios ao Coaf reforçam a importância do foro extrajudicial. Ago. 2022. Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal. Disponível em: <



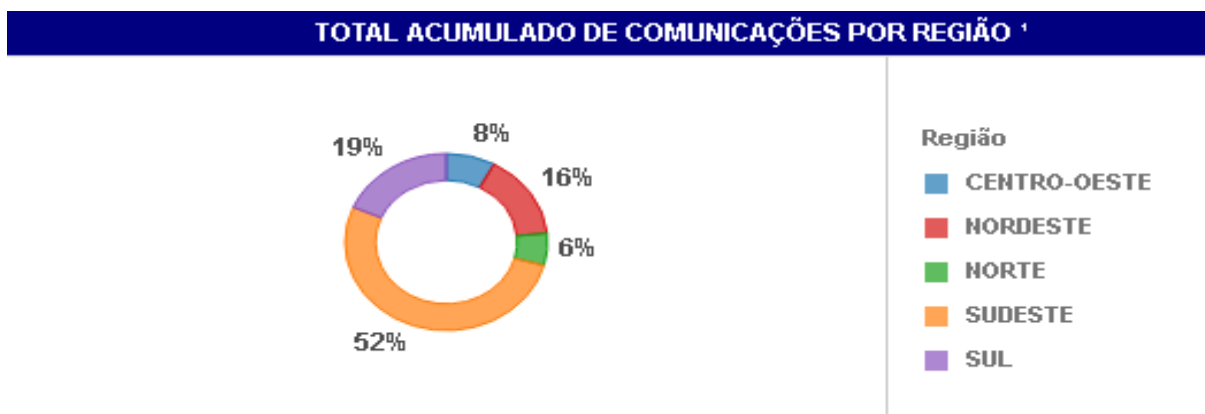
Fonte: COAF

Um fato muito relevante desse compromisso que os cartórios assumiram para com a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) brasileira, refere-se à situação de que de todas as entidades atualmente obrigadas e enviarem tais comunicações ao COAF, a única que não repassou nenhum custo aos usuários dos serviços, foram os cartórios. Tal fato fora muito bem reconhecido por Rafael Brum Miron²⁹⁸ ao destacar que

[...] aliás, eu quero fazer um parêntese aqui. Eu acredito que vocês são a única atividade que absorveu para si todos os custos dessa inserção no sistema PLD/FT. Por que eu digo isso? Porque temos atividades públicas, que são financiadas pelo Estado, e atividades econômicas outras, que são de bancos, vendedores de joias, enfim, outras atividades da iniciativa privada que, evidentemente, transferem seus custos para os seus consumidores.

Levando em consideração a quantidade de informações enviadas, tem-se que logicamente essa abundância de comunicações é diferente para cada região brasileira, pois, variará de acordo com a concentração da população no território nacional. Só para se ter uma ideia, mais de 50% (cinquenta) por cento do total de comunicações realizadas são efetivadas pela região sudeste. O quadro abaixo apresenta uma análise comparativa proporcional de comunicação realizada por cada região da federação brasileira.

²⁹⁸ MIRON, Rafel Brum. O Provimento 88/2019 – aspectos gerais – problemas mais comuns. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 54, ISSN 1677-437X, fev. 2022.



Fonte: COAF

De todos os Estados brasileiro, São Paulo evidentemente é o que mais comunica. A média nacional de comunicações gira em torno 6 comunicações realizadas para cada mil habitantes. Em dados proporcionais o Estado do Rio Grande do Sul, é o que mais comunica, com uma média de 23,91; Santa Catarina, com 13,65; e Mato Grosso do Sul, com 10,25. No lado oposto, ou seja, na ponta de baixo temos os Estados menores, como o Amapá, com média de 0,26; o Estado que menos comunica, proporcionalmente à população, é o Rio Grande do Norte, com 0,19; e Alagoas. Merece atenção o Estado do Amazonas, do Maranhão e do Pará, por quê? Porque são Estados grandes, e com uma população expressiva. Contudo, por exemplo o Amazonas, está comunicando 20 vezes menos do que a média nacional²⁹⁹.

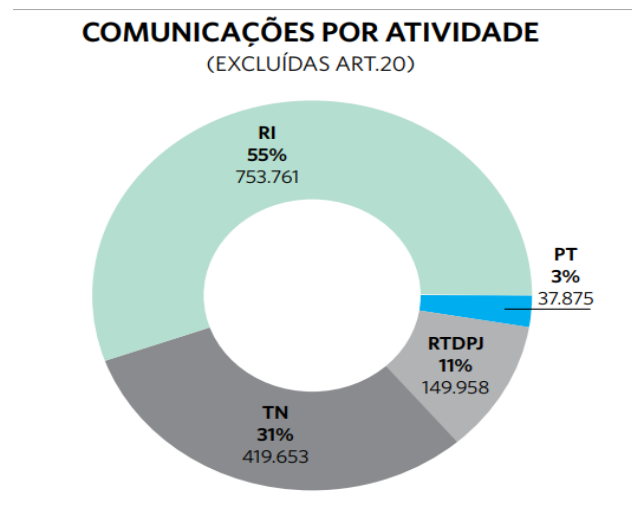
Essa comparação ajuda a chegar numa conclusão bem evidente, qual seja, de que não está tendo um padrão naquilo que os cartórios estão comunicando. Tal distorção talvez decorra de divergências de interpretação quanto à correta aplicação do Provimento nº 88/2019, entre os diferentes Estados da federação. Daí ser muito proveitoso os manuais disponibilizados pelas entidades de classe representativas de âmbito nacional, que, dentre outras coisas, busca, em regra, estabelecer um padrão de entendimento das normas editadas para todo território brasileiro.

Questão que causou certa surpresa nos resultados comparativos da quantidade de informações enviadas por cada especialidade, foi o tabelionato de notas ficar na segunda posição atrás do registro de imóveis, pois, a grande maioria dos estudiosos do tema, senão a quase totalidade, tinha a convicção precisa de que os tabelionatos de notas, seriam dentre todas as atribuições, aquela que certamente mais enviariam comunicações, justamente pelo fato de ser esta categoria a que apresenta a maior proximidade com os usuários dos serviços cartorários, portanto, seriam em tese, aquela que apresentaria melhores condições para analisar as situações

²⁹⁹ Idem, ibidem, p. 54.

que lhe são apresentadas, especialmente por trabalhar com outras questões, que não somente escrituras públicas imobiliárias, como por exemplo, e principalmente, procurações públicas, contudo, tal previsão não se confirmou até o presente momento.

Segue abaixo um quadro comparativo em porcentagem da média com que cada especialidade cartorária contribuiu com a UIF até o presente momento:



Fonte: Boletim Irib nº 364

Da análise do quadro comparativo, nota-se que o registro de imóveis comunica a mais 20% (vinte) por cento do que os tabelionatos de notas, e tal fato traz uma certa estranheza, por duas razões: 1 – a primeira refere-se à questão de que o tabelionato de notas além de materializar escrituras públicas que posteriormente serão encaminhadas em regra ao registro de imóveis, ele também pratica outros atos em maior volume, como por exemplo, procurações públicas. Portanto são duas fortes fontes que servem de embasamento para o envio de informações ao COAF; 2 – em regra as dissimulações características da lavagem de dinheiro ocorrem majoritariamente por intermédio dos chamados “laranjas”, que são terceiras pessoas que atuam mediante procurações representando os verdadeiros beneficiários finais da operação, fato este que em regra seria a principal fonte motivadora do envio de tais informações, porém, não é o que se vê até o presente momento.

Essa diferença de informações traz à tona o segundo ponto levantado no início do presente capítulo, qual seja, a questão da qualidade das informações enviadas ao COAF. A disparidade proporcional de comunicações existentes entre os registros de imóveis e os tabelionatos, talvez se justificaria justamente pela proximidade que tal atribuição tem com o usuário do serviço, o que lhe concederia melhores condições de análise das situações

apresentadas, refletindo assim nos atributos das informações que consubstanciaria numa melhor qualidade das informações encaminhadas.

O grande aumento da quantidade de informações enviadas ao COAF, a partir de 2020, quando os cartórios começaram a enviar as comunicações, traz alguns questionamentos, justamente pertinente à qualidade das informações enviadas. Em artigo voltado para uma análise crítica da quantidade de comunicações encaminhadas, Rodrigo Haidar³⁰⁰, destaca que

[...] o volume de comunicações de operações suspeitas explodiu. Em 2018, o Coaf recebeu 428 mil comunicações de operações suspeitas. Em 2019, foram 346 mil. Já em 2020, com a vigência da regra do CNJ que se impôs aos cartórios, o número de notificações saltou para 1,4 milhão. E, em 2021, chegou a 2,3 milhões. Do total do ano passado, 1,6 milhão são comunicações feitas pelos cartórios [...]

Para o autor em destaque, fazendo referência a outros estudiosos, como por exemplo Pierpaolo Cruz Bottini, a principal questão pertinente a baixa qualidade das informações enviadas decorre de uma regulamentação excessivamente aberta e também do fato da falta de experiência do setor obrigado, que apresenta pouco mais de dois anos de obrigatoriedade.

Em mais uma oportunidade cabe aqui trazer novamente os ensinamentos certos de Rafael Brum Miron, um dos principais colaboradores, idealizadores e admiradores do Provimento nº 88/2019. O autor em comento, após comentar o grande avanço no combate à lavagem de dinheiro promovido pelo provimento em tela, destaca, contudo, que está havendo um número, talvez, excessivo de comunicações, interferindo assim na qualidade das informações prestadas. Ele destaca que alguns fatores podem estar contribuindo para isso, como por exemplo: 1 – a existência de dispositivos dúbios; 2 - insegurança dos profissionais, muitas comunicações defensivas; 3 - problemas no próprio sistema de comunicação, na interação com o SISCOAF. Como solução para tais situações, ele propõe a necessidade uma melhor formação, educação e treinamento dos agentes obrigados, e também, prega a necessidade de efetivar algumas mudanças pontuais no Provimento 88/2019³⁰¹.

Saindo da seara da qualidade das informações e entrando no mérito do resultado das comunicações encaminhadas ao COAF, de forma bastante resumida, quando uma comunicação chega ao Coaf, ela é armazenada em uma base de dados onde é submetida a uma análise sistêmica eletrônica, basicamente um cruzamento daquela informação com o vasto leque de

³⁰⁰ HAIDAR, Rodrigo. Desconfiança universal - quase 70% das operações suspeitas comunicadas ao coaf vêm dos cartórios. Abril de 2022. Consultar Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-10/70-operacoes-comunicadas-coaf-vem-cartorios>>. Acesso em nov. 2022.

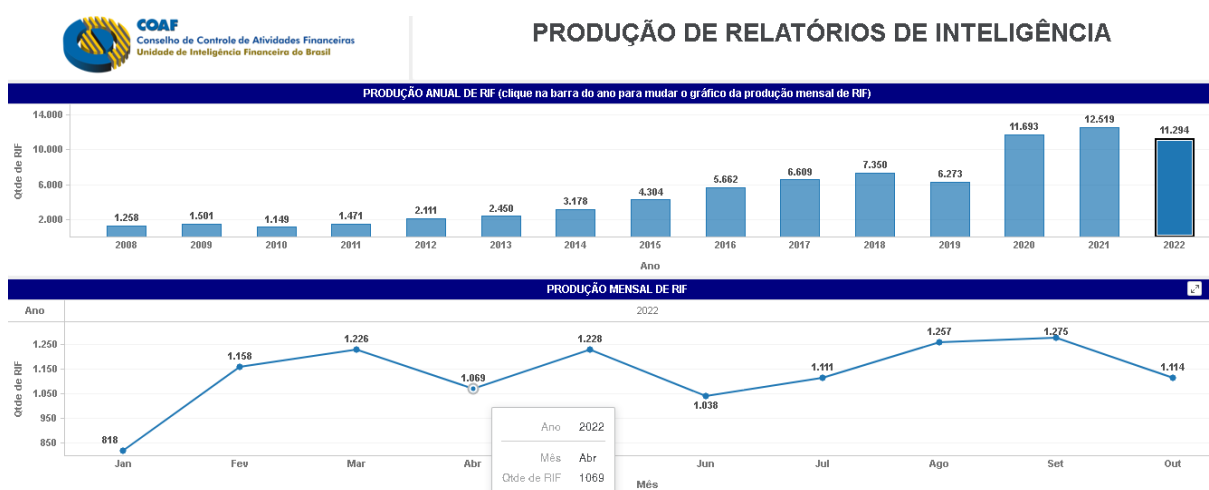
³⁰¹ MIRON, Rafael Brum. O Provimento 88/2019 – aspectos gerais – problemas mais comuns. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 56 e 60, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

informações do banco de dados do órgão de inteligência. Nesta fase, é feito o que se chama internamente de diferimento automático. Se a operação suspeita não apresenta detalhamento mínimo da atipicidade identificada, a comunicação é diferida. Ou seja, permanece na base de dados para consulta, mas não segue para as etapas seguintes do processo.

A segunda etapa é baseada em um modelo estatístico de classificação que seleciona comunicações recebidas para análise individualizada, baseando-se na probabilidade de a comunicação recebida conter elementos de risco. Só depois disso é que a comunicação pode receber a análise de servidores do órgão e, então, caso haja de fato inconsistências na operação, é elaborado o Relatório de Inteligência Financeira (RIF). Uma vez desencadeado o RIF, este é enviado às autoridades competentes para a adoção dos procedimentos que entenderem pertinentes.

Das informações que chegam ao COAF, em regra menos de 99% (noventa e nove por cento) vão desencadear num Relatório de Informações Financeiras. O RIF ordinariamente não serve como prova, na verdade ele apenas indica o caminho da prova, ou seja, ele é usado como informação de inteligência nos autos de um possível processo criminal.

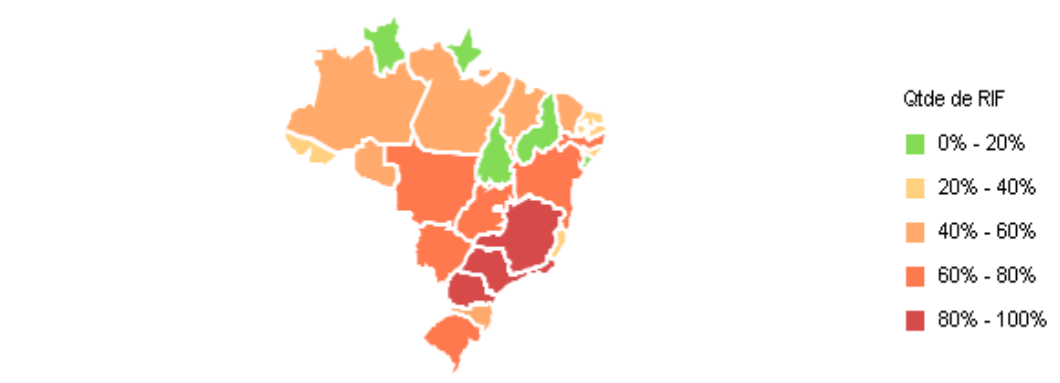
Para melhor compreender o resultado das comunicações enviadas que desencadearam na formação de RIF, segue abaixo um quadro ilustrativo da evolução da quantidade de RIF materializados pelo COAF de 2008 à 2022. Nota-se uma evolução bastante acentuada a partir de 2020, ano que os cartórios começaram a enviar as comunicações.



O gráfico em destaque demonstra que a partir do início do envio das informações pelos cartórios ao COAF, praticamente duplicou a quantidade de RIF. Tal fato somente vem a reforçar a grande contribuição e importância que a atividade cartorária exerce no combate à lavagem de dinheiro. Em outras palavras, levando em consideração tais dados, pode-se deduzir que quase

a metade dos RIFs, decorreram de alguma forma, das informações prestadas pelos cartórios, já que praticamente dobrou a quantidade de relatórios após o primeiro ano de colaboração pelos cartórios.

Para se ter uma visão geral no Brasil acerca da quantidade com que cada unidade da federação contribui em termos proporcionais para a elaboração dos RIFs, segue abaixo um gráfico cuja a intensidade das cores refletem a proporcionalidade da totalidade de Relatórios de Informações Financeiras materializados no ano de 2022.



Fonte: COAF

Em que pese o Distrito Federal apresentar a cor branca, a cor correta é o vermelho mais intenso e/ou o marrom, pois, em termos quantitativos é a entidade da federação cujas informações resultaram no maior número de RIFs. Tal situação, talvez se justifica pelo fato de Brasília abrigar a grande maioria dos órgãos públicos federais, das três esferas do governo, concentrando sem sombra de dúvidas, a maior quantidade de pessoas expostas politicamente, uma das situações indutoras da comunicação pelos cartórios ao COAF.

Finalizo o presente capítulo destacando que a inserção das serventias extrajudiciais no complexo sistema de combate ao crime organizado, ao financiamento ao terrorismo e à lavagem de dinheiro lhes confere um papel para além da sua atividade-fim (garantir a segurança jurídica), posicionando as unidades de atendimento extrajudicial entre as entidades estratégicas para investigação e combate à crimes, auxiliando na melhoria da imagem do Brasil perante os órgãos internacionais, ajudando a fomentar a ordem econômica, contribuindo com o que no presente trabalho denominamos de “economia saudável”, cujo detalhamento será melhor delineado neste último item do presente capítulo.

3.5 – A INSTITUIÇÃO REGISTRO IMOBILIÁRIO E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SEGURANÇA JURÍDICA ECONÔMICA

O objetivo do presente item não é adentrar no mérito da análise das questões principiológicas que envolvem a interação entre a economia (sistemas econômicos e suas respectivas teorias) e o direito (mais especificadamente o direito registral imobiliário), mas sim, apresentar uma visão analítica da intersecção entre o desenvolvimento econômico e sua íntima relação com o sistema registral, sem, contudo, se apoiar demasiadamente nas variadas teorias que estudam tal relação.

A preocupação com o desenvolvimento econômico foi exposta na Constituição Federal de 1988, já na parte inicial de nossa “Carta Magna” – art. 3º, II, onde o constituinte estabeleceu como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, garantir o desenvolvimento nacional, como um desígnio a ser alcançado.

Esse objetivo previsto no título I, dedicado aos princípios fundamentais, fora novamente reforçado pelo art. 170, VII, que, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira do Brasil, instituiu a redução das desigualdades regionais e sociais, como princípio basilar da atividade econômica, cuja efetiva implementação conta com grande contribuição das atividades notariais e registrais, na medida que servem de esteio jurídico garantidor da segurança jurídica das negociações imobiliárias, diminuindo assim as desigualdades, seja econômicas, jurídicas e/ou sociais.

O presente item tem por objeto destacar a íntima relação que os cartórios extrajudiciais brasileiros exercem na atividade econômica, na medida que a segurança das interações negociais, especialmente a imobiliária, proporcionada por tais instituições, que tem como delegatários pessoas imparciais e isentas de vontades na negociação, comprometidas tão somente com a legalidade e segurança dos atos praticados, auxiliam de forma fundamental na circulação de riquezas e de consequência no crescimento econômico.

Conforme já destacado, pode-se verificar a ligação direta entre a segurança jurídica, aqui materializada na confiança depositada na instituição registro de imóveis, e a sua contribuição para o desenvolvimento econômico de uma nação, constituindo assim, naquilo que Alain Peyrefitte classificou como “sociedade de confiança”.

A confiança em questão é resultado em regra de uma boa atuação das chamadas instituições, que nas palavras de North, ao definir instituições, expõe que não podemos senti-las, tocá-las ou medi-las, “[...] mas mesmo os economistas neoclássicos mais convictos admitem sua existência”. Ao analisar tal conclusão, Lorrane M. Machado, explicita que se trata na verdade de um conceito abstrato a expressão instituição, onde North torna-o mais palpável ao aplicá-lo à economia, definindo as instituições como sendo aquelas que fazem intermediações de relações econômicas entre agentes, regrando e restringindo as interações econômicas.

Como um dos principais pilares da atividade econômica é a confiança depositada nas garantias que servem de guarda para o incremento do crescimento econômico, o registro de imóveis, se posiciona como elemento central dessa relação entre aqueles que necessitam do capital para os investimentos e os titulares de tais capitais (em regra instituições financeiras). Assim sendo, os serviços oferecidos pelos cartórios de registro de imóveis, se posicionam como uma espécie de ponte, como um sustentáculo que interliga os lados de um rio cheio de “piranhas”, servindo como o caminho mais seguro, uma vez que a sustentabilidade da referida ponte, se baseia na legalidade, na publicidade, na presteza, na formalidade, na autenticidade, e, acima de tudo na segurança, funcionando como um percurso de confiança, onde as partes já sabem antecipadamente as assimetrias que envolvem as negociações econômicas.

Essa efetiva participação do oficial de registro na análise dos títulos que lhe são apresentados, enquadra o sistema registral brasileiro na classe do chamado sistema de registro forte, no qual há proteção do terceiro adquirente somada a uma severa qualificação jurídica dos documentos que lhe são apresentados para registro, que se submetem ao cumprimento de uma série de princípios registrais, a exemplo do princípio da continuidade, da legalidade, da especialidade etc³⁰².

A atribuição de registrador conforme já tivemos oportunidade de destacar no decorrer do presente trabalho é exercida em regra por um profissional do direito³⁰³, que fora aprovado em um concurso público que lhe dá autoridade após a respectiva aprovação e nomeação, na qualidade de público delegatário, opinar em matéria de registros públicos, sobre os documentos que lhe são apresentados, analisando de forma cuidadosa a formalidade, o conteúdo, os procedimentos, enfim, toda a legalidade dos mesmos, trazendo por consequência, a segurança jurídica necessária de forma a diminuir os custos da atividade econômica.

Levando em consideração essa efetiva participação do oficial de registro como ente responsável pela legalidade das negociações envolvendo as transações imobiliárias, pode-se definir o sistema de registro de imóveis como o conjunto de regras que limitam e disciplinam a interação entre agentes econômicos que buscam transacionar os imóveis existentes nos limites territoriais de determinada nação.

Novamente se utilizando dos ensinamentos de North e de Robert Paul, eles concluem

³⁰² BRANDELLI, Leonardo. Registro de Imóveis: eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, p. 44, 2016.

³⁰³ Art. 15 da Lei nº 8.935/94 – “Art. 15. Os concursos serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador. § 1º O concurso será aberto com a publicação de edital, dele constando os critérios de desempate. § 2º Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro”.

que o desenvolvimento econômico uma nação

não está nas tecnologias ou no acúmulo de riquezas. Para ele, a explicação do sucesso econômico encontra-se nas regras ou nos arranjos institucionais que preexistem ao desenvolvimento bom ou ruim das atividades de interesse econômico. O que a economia tradicional aponta como motivo de crescimento é, em verdade, o resultado da existência de uma estrutura institucional determinada. Assim, as causas do crescimento são o próprio crescimento³⁰⁴.

Diante das ponderações acima destacadas acerca da relevante participação e contribuição do oficial de registro nas negociações envolvendo as transações imobiliárias, pode-se concluir que o sistema de registro da propriedade imóvel, pode ser encarado como uma instituição, nos moldes propostos por Douglass North. É possível chegarmos a essa conclusão a partir da análise da sua evolução histórica e da constatação de sua presença em economias desenvolvidas.

A professora portuguesa Mónica Jardim, estudiosa das atribuições registrais extrajudiciais, ao elaborar a sua tese de doutorado, propôs a classificação do registro de imóveis levando em consideração à proteção que este confere ao terceiro de boa-fé e de acordo com a contribuição deste sistema ao tráfico jurídico. Resumidamente, a classificação proposta pela professora portuguesa divide os sistemas entre aqueles que adotam ou não o princípio da fé pública registral, sendo chamados de proteção forte os que adotam o referido princípio e de proteção fraca os demais³⁰⁵.

Naqueles classificados como de proteção forte, segundo a professora, o direito inscrito no registro é uma afirmação direta dos livros, garantido de tal modo que se a afirmação é falsa, ainda assim vale para o novo adquirente que confiou nela, como se fosse verdadeira. A propriedade que não existe na esfera jurídica de um proprietário registral, mas que inexatamente é manifestada pelo assento registral não retificado ou cancelado e, por isso, em vigor, nasce na esfera jurídica do terceiro adquirente, tal como se o real proprietário efetivamente a tivesse transmitido. A lógica seguida por esses sistemas é a seguinte: se o registro é uma instituição destinada a dar segurança ao tráfico jurídico imobiliário, deve proteger definitivamente aqueles que adquiriram o direito sobre os imóveis, confiando nas suas informações³⁰⁶.

Levando em consideração essa classificação, podemos afirmar que a professora Mónica

³⁰⁴ NORTH, Cecil Douglass; THOMAS, Robert Paul. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

³⁰⁵ JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. *Efeitos substantivos do Registo Predial – Terceiros para efeitos do Registo Predial*. Coimbra: Almedina, 2013.

³⁰⁶ JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. *Escritos de Direito Notarial e Direito Registral*. Coimbra: Almedina, 2015.

Jardim classifica os sistemas de registro imobiliário não apenas dividindo-os a partir de uma análise estanque da forma de trabalho diário do oficial, ou seja, com base na análise do modo de qualificação dos títulos. A nova classificação proposta, a partir da conjugação de vários elementos, passa a analisar e classificar os sistemas registrais levando em conta principalmente a contribuição efetiva que o registro imobiliário traz para a economia e para a sociedade.

Essa nova forma de analisar a classificação do registro de imóveis, parte da antiga análise restrita ao meio pelo qual o registro é realizado (forma de qualificação), com o objetivo de chegar a uma classificação que tem por enfoque o fim alcançado pelo registro, ou seja, leva-se em consideração além da segurança já característica da atividade registral, os resultados que tal segurança proporciona à sociedade, dentre eles se destacando os reflexos econômicos para o desenvolvimento.

Diante das ponderações acima expostas acerca da contribuição do registro de imóveis para o crescimento econômico de uma nação, Lorrue M. Machado, conclui que o conceito de Douglass North acerca de instituição se assemelha bastante ao sistema registral de determinado país,

[...] denotando sua essencialidade para a evolução de determinada nação. Entendido o conceito de instituição do economista americano, é possível afirmar que um sistema registral atuante, com regramento que valorize a tutela oferecida pelo registro é uma instituição essencial para qualquer país. A ideia é exatamente a proposta pelo economista: de nada adianta acumular riquezas e propriedades se tais propriedades estão sujeitas a um sistema inseguro de transmissão e circulação. Uma instituição que garanta a proteção da riqueza imobiliária acumulada é tão importante quanto a própria acumulação da riqueza³⁰⁷.

Trazendo os apontamentos acima destacados acerca da forma, e da contribuição do registro de imóveis para o incremento da atividade econômica para a realidade brasileira, atualmente, pode-se dizer que no Brasil o sistema de registro enquadra-se na classificação de sistema de registro forte, no qual há proteção do terceiro adquirente somada a uma severa qualificação jurídica dos títulos que são submetidos a registro, que se submetem ao cumprimento de uma série de princípios registrais, a exemplo do princípio da continuidade, da legalidade, da especialidade etc³⁰⁸.

Conforme expusemos anteriormente, o surgimento da atividade de registro de imóveis teve como elemento condutor de sua criação a necessidade de se materializar em documentos

³⁰⁷ MACHADO, Lorrue Matuszewski. LAGO, Ivan Jacopetti do (Coord.). O registro imobiliário como instituição e a importância econômica de sua preservação: uma análise à luz da teoria institucional de Douglass North. Revista de Direito Imobiliário - RDI, São Paulo, v. 88, ano 43, p. 26, jan.-jun. / 2020.

³⁰⁸ BRANDELLI, Leonardo. Registro de imóveis: eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, p. 44, 2016.

autênticos e seguros, as garantias incidentes sobre os bens imóveis, pois, antes da regulamentação de tal atividade, o sistema de garantias imobiliárias era bastante inseguro, diante da ausência de um órgão e/ou local para se arquivar/concentrar todas as informações acerca das garantias instituídas.

Surge a partir dessa necessidade a chamada função econômica dos sistemas registrais, onde, desde a sua origem, relaciona-se com a fineza de se possibilitar que o patrimônio imóvel de um indivíduo pudesse servir de garantia ao crédito, servindo de alavanca para toda economia moderna; inicialmente, crédito agrícola, posteriormente, ao crédito destinado à aquisição da própria residência e, finalmente, a todo o tipo de crédito.

Em interessante trabalho monográfico acerca do tema Danilo Farias da Silva³⁰⁹, destaca que

[...] o sistema notarial e registral brasileiro é fundamental para que inúmeras transações sejam realizadas todos os dias, sendo sua principal função a garantia da segurança jurídica. Dessa forma, a atuação dos notários e registradores sobre a economia fortalece os direitos de propriedade, ajusta a vontade das partes, elabora o melhor desenho contratual viabilizando as oportunidades de negócios. Isso permite reduzir assimetria de informação (entre cartório cliente e cliente-cliente) e custo de transação das operações, além de atuar como instituição fundamental na coordenação das atividades econômicas.

Nas precisas palavras de Campilongo “esse controle melhora a qualidade das informações e segurança das transações, tem o potencial de diminuir conflitos, litigiosidade judicial e custos de transação envolvidos”³¹⁰.

Diante de tal característica, pode-se adiantar que os cartórios extrajudiciais é, além de tudo, um mecanismo *ex-ante* para completar contratos. Ele é a forma encontrada pelas partes em negociação para obter informações, reduzir o custo de transação sobre o objeto transacionado, além de evitar o oportunismo contratual.

Um ponto central entre a economia e o direito é a análise contratual. Contudo, é certo que para os economistas a análise contratual difere da visão empregada pelos juristas. O ato de contratar envolve alguns problemas como a falta e a assimetria de informações e conflitos de interesses. Para tornar as transações viáveis, é necessário que haja uma estrutura legal, que haja instituições capazes de corrigir ou amenizar esses problemas e organizar a vida em sociedade,

³⁰⁹ SILVA, Danilo Farias da. Intersecções do direito com a economia: a função econômica do serviço notarial e registral. 2016. 77 f. Monografia (Conclusão de Curso) - Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia, Bahia, p. 39, 2016.

³¹⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo. Saraiva, p. 179, 2014.

e, tal atribuição, em matéria de transações imobiliárias, coube ao registro de imóveis, que na qualidade de agente precursor, atuar com o propósito de minimizar os riscos, diminuindo as demandas, pois, antes das negociações serem concretizadas, os possíveis problemas presentes e/ou futuros, após uma criteriosa análise dos contratos por parte do registrador, são em regra previamente informados às partes interessadas, gerando por consequência, as correções pertinentes. Tal conduta, sem sobra de dúvidas, contribui para o desenvolvimento social e, por consequência, do crescimento econômico.

Não é por outra razão que Benito Arruñada explicita que os custos de salvaguarda impõem custos tanto ao principal (supervisão) como ao agente (garantia). Essas atividades consomem recursos mesmo que não aumentem sua produção. Caso não existissem os custos de salvaguarda e considerando o comportamento humano propenso a atitudes oportunistas, a produção reduziria ainda mais, isto é, a perda residual seria ainda maior³¹¹.

Nota-se que a ação preventiva de litígio da atividade registral é muito menos dispendiosa do que a ação *ex-post* do poder judiciário, portanto, o velho ditado popular, que de velho não tem nada, pois sempre está em voga, é mais barato prevenir (*ex-ante*) do que remediar(*ex-post*).

Ainda utilizando dos ensinamentos de Arruñada, a constituição do direito de propriedade sobre um bem é definida como ativo ou recurso que dá ao seu titular o direito de usá-lo em benefício próprio e isso inclui a possibilidade de venda ou doação do bem e estão positivamente relacionados com desenvolvimento econômico. Aplicado ao contexto dos cartórios, a titularidade da posse cria incentivos para investir e utilizar esses ativos como garantia na obtenção de crédito. Dessa forma, o empresário ao formalizar sua empresa ou registrar seu negócio, cria acesso a canais de crédito que podem proporcionar aumento da produção e da produtividade da empresa, como também, cria condições de resolver possíveis conflitos via esferas judiciais³¹².

A existência e segurança dos direitos de propriedade mantêm importância decisiva para as transações comerciais na economia. Assim como a transferência de direitos de propriedade entre os indivíduos constrói novas relações nos mercados.

Nestes termos, considera-se que a segurança jurídica da propriedade é um elemento fundamental para o funcionamento do sistema de crédito na economia e certeza de garantias. Contudo, é necessário um sistema de registro (de um bem imóvel, por exemplo) que comunique ao usuário informação relevante sobre o bem para decidir sobre a aquisição do imóvel ou não.

³¹¹ ARRUÑADA, Benito. Empresa, Mercado e Instituciones. Navarra. Civitas, p. 493, 2013.

³¹² ARRUÑADA, Benito. Instituciones del intercambio impersonal: teoría y método de los registros públicos. Navarra. Civitas, p. 400, 2013.

Por exemplo, é de interesse de um futuro comprador saber o histórico do imóvel e se há dívidas não quitadas. Outra condição importante de um ponto de vista jurídico é identificar o verdadeiro titular do imóvel, isso porque em sistemas de registro no qual as informações não são claras ou não estão disponíveis aumentam o custo de transação e boas oportunidades de negócio podem ser inviáveis diante desse quadro.

Os estudos de Arruñada e Méndez González acerca da relação entre o sistema registral e o desenvolvimento econômico, expressam que ajustes institucionais, como o sistema de registro, são importantes para promover soluções que garantam níveis satisfatórios de segurança jurídica e garantias para as trocas em economias de mercado. Em síntese, a redução do custo de transação propiciada pelos serviços de registro imobiliário, na teoria, diminui o risco e favorece as transações e estimula o mercado, passo fundamental para promoção do desenvolvimento econômico.

É importante também destacar que a instituição de registro imobiliário não atua tão somente com o propósito de prevenir de litígios, mas também, ajuda a equilibrar as injustiças, as disparidades econômicas entre as partes, atuando assim, como verdadeiro agente provedor da justiça.

Ao comentar a atuação notarial na economia de mercado, Leonardo Brandelli³¹³, apresenta pontuações endereçadas aos tabeliães, que também se aplica perfeitamente ao registrador de imóveis, nas suas palavras

[...] embora não seja o notário um funcionário público, exerce ele uma função pública, que lhe é delegada pelo Estado, e, nessa medida, consiste em uma verdadeira *longa manus* do Estado na esfera de desenvolvimento gracioso do direito, nas negociações privadas. Deve atuar o notário no sentido de minimizar os efeitos da pretensa supremacia da economia de mercado, sendo, pois, um importante colaborador na construção de uma nova sociedade civil. Nesse sentido, deve zelar pela proteção do hipossuficiente através uma atuação imparcial e um assessoramento jurídico cauteloso e amparador, pela não supremacia dos economicamente mais fortes, pela observância contínua da relevância do princípio da dignidade da pessoa humana e da boa-fé objetiva, entre outros. O notário, enfim, é o agente imparcial, profissional do direito, a quem é incumbida a importante missão de evitar abusos na esfera das negociações privadas, fazendo com que se aplique corretamente o ordenamento jurídico estatal que, como vimos, deve ser protetor do hipossuficiente e fomentador da dignidade humana.

Essa interação entre os sérios e respeitados trabalhos desempenhados pelos cartórios extrajudiciais, o estado e a atividade econômica, tem sofrido alterações desde o surgimento de

³¹³ BRANDELLI, Leonardo. Luiz Eduardo Alves de Siqueira (Coord.). Atuação notarial em uma economia de mercado. A tutela do hipossuficiente. Revista de Direito Imobiliário - RDI, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 52, ano 25, p.216, jan.-jun. / 2002.

tais atividades até os dias atuais. Na medida que os notários e os registradores têm reconhecida a relevância e importância de seus trabalhos para o desenvolvimento de uma sociedade, vão surgindo, por consequência, outras obrigações até então inexistentes. Tais obrigações decorrem não somente em razão de tais características positivas, mas também, por consequência da própria inovação das atividades negociais sejam elas lícitas ou ilícitas.

Diante de tais fatos, os serviços notariais e registrais, delegados pelo Estado, começaram a ser cobrados por este (Estado) para auxiliá-lo em outros campos, que não somente o das negociações, mas também, no campo das transações lícitas, onde a origem dos recursos passa a ser de suma importância, não somente para uma economia saudável, mas principalmente, que as atitudes dos agentes econômicos tenham suas fontes de recursos originadas em negociações probas. Em razão dessas novas obrigações, coube, a partir do ano de 2012, com o acréscimo do inciso XIII, à Lei nº 9.613/98, pela Lei nº 12.683/12, conforme já destacado no decorrer do presente trabalho aos cartórios extrajudiciais a obrigação de contribuir com o Estado brasileiro no combate ao crime de lavagem de dinheiro, dever esse normatizado pelo Provimento nº 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Esse aumento de atribuições permitiu que os cartórios estendessem as suas atribuições para além da análise formal do título, passando com a edição do Provimento nº 88/2019, a também se responsabilizar pela análise material dos documentos que lhes são apresentados, visando essencialmente cooperar na prevenção da lavagem de dinheiro, contribuindo, com o que denominamos no presente trabalho de “economia saudável”. A referida economia saudável é a economia limpa, despida de elementos que a classifica, por exemplo, como paraísos fiscais, onde a legalidade e a origem dos recursos interessam aos agentes políticos, fato este prontamente combatido pela Lei ante lavagem de capitais.

A atividade notarial e registral é importante para a atividade econômica, justamente pelo fato de tais atividades atuarem nas transações que lhes são submetidas como filtro, que tem por objetivo fomentar relações econômicas cujo aparato monetário envolvido nas negociações tenha uma origem lícita, proba, honesta, despida de relações com o tráfico ilícito de entorpecentes, de terrorismo, de corrupção etc, enfim, de toda e qual origem ilegal dos recursos econômicos.

Os cartórios ao contribuir com o combate de lavagens de capitais, auxiliam também no incremento de receitas para o poder público, na medida que somente as transações lícitas gerem tributos ao Estado, que por sua vez terá mais receitas para os investimentos necessários, seja no aspecto social, estrutural e econômico, contribuindo assim o crescimento e o desenvolvimento econômico de uma nação.

Portanto, além de contribuir para minimizar os riscos das negociações, sejam elas mobiliárias e imobiliárias, despertando assim um maior nível de confiança social, reduzindo assim os custos das operações, ao combater a lavagem de dinheiro, os cartórios, contribuirá para que as relações econômicas brasileiras sejam motivadas por negociações despidas de ilegalidades quanto a origem inicial dos recursos.

CONCLUSÃO

Após os estudos apresentados no presente trabalho, algumas premissas foram pontuadas, dentre elas se destacando a relevância que as atividades notariais e registrais exercem para o combate à lavagem de capitais, especialmente após a edição do Provimento n.º 88/2019 do CNJ, que regulamentou a forma como tal contribuição deverá ocorrer, cujos reflexos contribuem positivamente para a garantia da segurança jurídica econômica da sociedade.

Demonstrou-se que o exercício da atividade notarial e registral por parte de serviços extrajudiciais contribuem de forma efetiva para o desenvolvimento econômico, especialmente por garantir a segurança jurídica necessária às relações negociais, particularmente a imobiliária, despertando a fidúcia essencial para o crescimento de uma nação, pois, tais serviços servem de ponte de ligação da desconfiança para a confiança.

Fora frisado que a atividade notarial e registral ainda que de forma bastante rudimentar, estava presente na vida social desde os primórdios da civilização, que através de representações gráficas, pinturas, desenhos, símbolos etc, documentavam os acontecimentos, a vida cotidiana, os costumes, a religião, enfim, tinha por objeto perpetuar certas questões consideradas importantes, que ganhara forma documental com o aparecimento da escrita, que inicialmente tinha por finalidade de servir de repositório de dados estatísticos de certas autoridades, contudo, com o passar dos tempos, se transformou na entidade responsável por documentar as principais negociações privadas, dentre elas se destacando a imobiliária, garantindo às partes e a terceiros a publicidade, a autenticidade, a segurança e eficácia dos atos jurídicos em geral.

Viu-se que os investimentos por parte dos agentes econômicos levam em consideração uma série de fatores, dentre eles, a seguridade proporcionada pelo sistema notarial e registral, que por intermédio dos atos que lhe são submetidos, garantem a estabilidade primordial para a redução das assimetrias, diminuindo por consequência os custos e os riscos das operações, contribuindo de forma direta para elevação crédito e uma maior movimentação da economia.

Na atualidade os serviços notariais e registrais estão passando por uma grande transformação, mudanças essas, decorrentes das necessidades sociais, especialmente aquelas decorrentes das inovações tecnológicas, que primam por uma maior facilidade e agilidade das negociações, elementos esses, na atualidade, elementares para o crescimento econômico, reduzindo a “burocracia”, diminuindo por consequência o chamado “Custo Brasil”, que de forma direta interfere no desenvolvimento econômico.

Foi destacado que um dos principais pilares para o crescimento econômico é a segurança jurídicas dos sistemas registrais, já que, a fé pública dos atos praticados pelos serviços notariais e registrais, classificados no presente trabalho como instituições fortes, contribui de forma sólida para que a desconfiança social das transações diminua, barateando os custos das negociações, auxiliando na ascensão da riqueza.

Conforme destacado no presente trabalho, as atribuições extrajudiciais foram com o passar dos anos passando por transformações, até chegar nas características atuais existentes, onde, cada espécie de serviço notarial e registral apresenta as suas características voltadas para as especialidades dos serviços prestados. Com o aumento das atribuições aumentaram-se também as obrigações, saindo da escala característica de tais atribuições voltadas primordialmente para a materialização em documentos dotados de fé pública, das vontades das partes contratantes, para outros aspectos, mais especificadamente na obrigação de contribuir com o poder público no combate à certos crimes, aqui se destacando a lavagem de capitais.

A Lei que regulamentou a lavagem de dinheiro data de 1998 (Lei nº 9.613/98), onde previu-se a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei em questão, porém, a obrigação notarial e registral somente fora reconhecida pela Lei nº 12.683/2012, que acrescentou o inciso XIII, ao art. 9º, na Lei de Lavagem de dinheiro, entretanto, as entidades cartorárias somente iniciaram efetivamente suas contribuições a partir do mês de fevereiro de 2020, quando a partir de então as obrigações impostas pelo Provimento nº 88/2019 do CNJ, foram exigidas dos cartórios.

Viu-se que a iniciativa brasileira de editar um ato normativo criminalizando a conduta de lavar dinheiro, decorreu mais em razão de pressões internacionais, como por exemplo, do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), do que propriamente da necessidade local de combater a lavagem de capitais, que atualmente apresenta como principal instituição nacional responsável por estabelecer as diretrizes de combate à lavagem de capitais, a Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Com a edição do Provimento nº 88/2019, houve a materialização de uma série de obrigações por parte dos cartórios, algumas de caráter geral, ou seja, aplicáveis a todas as atribuições notariais e registrais, outras, voltadas de forma individualizadas para cada atribuição, considerando as particularidades de cada uma, incluindo assim os cartórios entre os sujeitos obrigados a colaborar com a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) brasileira, por intermédio do Sistema do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF), para combater a Lavagem de capitais.

A partir do início da efetiva participação dos serviços notariais e registrais com o envio de dados ao COAF, os cartórios já no primeiro mês, apresentaram resultados extraordinários, tornando-se a principal instituição fora do sistema bancário a colaborar na prevenção do branqueamento de capitais, cujos os dados efetivos foram apresentados através de números, tabelas e gráficos que demonstraram a real importância da quantidade de informações para a UIF, contudo, diante desse volume excepcional de informações prestadas, alavancou em alguns estudiosos do tema a real utilidade de tantas informações, abrindo de certa forma, o debate acerca da qualidade dessas informações prestadas, cujo, resultado realmente prima pela necessidade de melhorar a qualidade das informações prestadas, entretanto, isso demandará ainda um certo tempo, que, conjugado com uma melhora da especialização dos profissionais cartorários trará certamente uma qualidade maior das informações prestadas.

Por fim, foi destacado a importância da atividade registral para a ordem econômica, pois, tal instituição é responsável pela organização e materialização de todas as informações envolvendo as transações imobiliárias, atualmente uns dos bens mais valorizados para se resguardar empréstimos e financiamentos, funcionando como um verdadeiro “guarda chuvas” da circulação de riquezas, gerando reflexos muito positivos para a atividade econômica, que confia de forma muito contundente nas informações registrais expressas nas matrículas imobiliárias, a cargo dos cartórios de registro de imóveis, que com a edição do Provimento nº 88/2019, passou também a colaborar com o combate de lavagem de capital, saindo, assim, de sua característica primária iminentemente registral, para alçar voos rumo a outros campos, de modo especial para resguardar o que denominamos no presente trabalho de “economia saldável”.

De todo o exposto, conclui-se que com a edição do Provimento nº 88/2019 do CNJ que obrigou os Cartórios a contribuir para o combate à lavagem de capitais houve uma ampliação das atribuições características da atividade, que de aspecto meramente qualificatória e inscritiva de direitos, passou-se a abranger também os aspectos materiais da relação negocial, voltada especificadamente para a análise da forma de como essas tratativas imobiliárias são

concretizadas, a origem dos recursos, onde os resultados dessas novas atribuições contribuem para uma economia que denominamos de saudável.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Márcia do. LAGO, Ivan Jacopetti do (Coord.). Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país?. **Revista de Direito Imobiliário - RDI**, São Paulo, v. 91, ano 44, p.223-247, jul.-dez. / 2021.

ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

AOKI, Renata Cristina de Oliveira Santos. NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO COMBATE AO CRIME - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, p. 89-93, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

ARRUDA, Vanusa. Painel III. Tema: Workshop da atividade notarial e registral. IV. Registro de títulos e documentos e de pessoas jurídicas. In: ATUAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES NA PREVENÇÃO E NO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO, 2020, Brasília, DF. **Debates** [...] Brasília, DF: Auditório do Conselho da Justiça Federal, 2020. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=9nhkwlmQumU&t=10488s>>. Acesso em: 09 set. 2022.

ARRUÑANDA, Benito. **La contratación de derechos de propiedad: um análisis económico**. Madri: Servicios de Estudios del Colegio de Registradores, p. 47, 2004.

ARRUÑADA, Benito. **Empresa, Mercado e Instituciones**. Navarra. Civitas, 2013.

ARRUÑADA, Benito. **Instituciones del intercambio impersonal: teoría y método de los registros públicos**. Navarra. Civitas, 2013.

ATIVIDADE. In: DICIONÁRIO online de português. **Dicio**. [S.l.]. 2009-2022. Disponível em:<<https://www.dicio.com.br/atividade/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda Augusto. **Manual básico retificação de registro e**

georreferenciamento. Conchas: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), 2011.

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, p. 305, 2012.

BADARÓ, Gustavo Henrique. BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro** - aspectos penais e processuais penais. Comentários à Lei nº 9.613/1998, com as alterações da Lei nº 12.683/2012. 3 ed. 2. tirage. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; MORO, Sergio Fernando (Org). **Lavagem de dinheiro – Comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARROS, Giselle Dias Rodrigues Oliveira de. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. COAF e os Tabelionatos Brasileiros - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, p. 74-81, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de dinheiro.** 4. ed. São Paulo: Oliveira Mendes, p. 74, 1998.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. **Revista Jurídica ESMP-SP**, V.10, 2016: P. 159-186. Disponível em:<file:///C:/Users/Cart%C3%B3rio%2008/Downloads/314-Texto%20do%20Artigo-960-1-10-20170619.pdf>. Acesso em 31 jul 2022.

BENÍCIO, Hercules. Painel III, Tema: **Workshop da atividade notarial e registral.** III. Tabelionato de protesto de títulos. In: Atuação dos notários e registradores na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro, 2020, Brasília, DF. Debates[...]. Brasília, DF: Auditório do Conselho da Justiça Federal, 2020. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?=9nhkwlmQumU&t=10488s>>. Acesso em 29 ago. 2022.

BIJOS, Leila. ALMEIDA, Marcio José de Magalhães. A globalização e a lavagem de dinheiro: medidas internacionais de combate ao delito e reflexos no Brasil. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIX, n.65, p. 84-96, 2015.

BIONI, Bruno Ricardo. **Lei geral de proteção de dados - uma aproximação aos conceitos da lei**. Boletim Irib em Revista Especial, s.l., n. 361, p. 53-63, ISSN 1677-437X, jul. 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto; MONTEIRO, Luciana de Oliveira. Lavagem de dinheiro segundo a legislação atual. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 21, n 102, maio/jun. p. 164. 2013.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de Imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf - **Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF)**. Disponível em:<<https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/o-coaf-a-unidade-de-inteligencia-financeira-brasileira>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

BRASIL. **Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf - Relatórios de Inteligência Financeira - RIF**. set. 2020. Disponível em:<<https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-producao-de-inteligencia-financeira/relatorios-de-inteligencia-financeira-rif/relatorios-de-inteligencia-financeira-rif>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf - **Exposição de Motivos Lei 9613, de 1988**. Atualizado 15/04/2021. Disponível em:<<https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/view>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Atos Normativos. Disponível em: <

https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 81, de 09 de junho de 2009**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, Edição nº 112/2009, de 16/06/2009, p.2-5. Brasília, 16 jun. 2009. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 88, de 1º de outubro de 2019**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, Edição n.º 207/2019, de 01/10/2019, p. 25 a 34. Brasília, 22 jun. 1998. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3025>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em:15 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924**. Reorganiza os registros publicos instituidos pelo Codigo Civil. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4827-1924.htm>. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939**. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm>. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.318, de 29 de fevereiro de 1940**. Faz alterações de redação no Decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d5318.htm>. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da constituição federal e acrescenta os arts. 103-a, 103-b, 111-a e 130-a, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 31/12/2004, p. 9. Brasília, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 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. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>. Acesso em: 05 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em:

17 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em: 05 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019.** Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13810.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020.** Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13974.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.** Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.** Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm> Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos - SERP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1085.htm> Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Resolução n. 31, de 7 de julho de 2019.** Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-31-de-7-de-junho-de-2019-162426496>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação Geral de Pesquisas e Investigação (COPEI). **Apostila do curso prevenção e combate á lavagem de dinheiro.** 2013.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Lei transfere Coaf do Ministério da Economia para o Banco Central.** Janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/08/lei-transfere-coaf-do-ministerio-da-economia-para-o-banco-central>>. Acesso em 19 de Jul 2022.

CAMARGOS, Luciano Dias Bigalho. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - Questões práticas operacionais para os registradores de imóveis - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, pgs. 110/115, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANDELORO, Ana Paula P; RIZZO, Maria Balbina Martins; PINHO, Vinicius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan, p. 30. 2012.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, p. 257, 2003.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis e seu aperfeiçoamento**. Ricardo Dip, Sérgio Jacomino (Orgs.). 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, pags. 149/153. Revista dos Tribunais, 2013. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 2).

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Comentários à Lei nº 12.683/2012, que alterou a lei de lavagem de dinheiro**. 2012. disponível em: <[https://www.dizerodireito.com.br/2012/07/comentarios-lei-n-126832012-que-alterou.html#:~:text=%C2%B0%2012.683%2F2012\).,pode%20configurar%20lavagem%20de%20dinheiro.>](https://www.dizerodireito.com.br/2012/07/comentarios-lei-n-126832012-que-alterou.html#:~:text=%C2%B0%2012.683%2F2012).,pode%20configurar%20lavagem%20de%20dinheiro.>). acesso em: 21 jul 2022.

CAVERO, Percy García. **Criminal compliance**. Lima: Palestra Editores, P.22-23, 2014.

CLAYTON, Mona. **Entendendo os desafios de compliance no Brasil: um olhar estrangeiro sobre a evolução de compliance anticorrupção em um país emergente**. In. DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord.). Temas de anticorrupção e compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 150, 2013.

COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras - **Relatórios de atividades 2021**. Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/RACoaf2021publica20220311.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2022.

CORDERO, Isidoro Blanco. **Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales - estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica. Eguzkilore**. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología. San Sebastian. n. 23, p. 120, 2009. Disponível em: <<https://www.ehu.eus/documents/1736829/2176697/11-Blanco.indd.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2022.

CORREA, Luiz Maria Pio. **O grupo de ação financeira internacional (GAFI): organizações internacionais e crise internacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

COSTA, Fabricio Veiga; MOTA, Ivan dias da; ABAGG, Yasmine de Resende. **Publicidade Imobiliária e LGPD: A política de prevenção à lavagem e dinheiro e ao terrorismo frente ao provimento Nº 88 CNJ**. disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/16436>>. Acesso em 21 ago. 2022.

COTTO, Delia Karina Mijía. **Prevención del blanqueo de capitales em sede notarial: El paradigma español antes la actualidad del notariado hondureño**. Dissertação (Mestrado em Corrupção e Estado de Direito) - Universidade de Salamanca, Espanha, 2011. Disponível em: <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/TG_MejiaCotto_Preencion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. 2017. Acesso em 31 de out 2022.

DALLAGNOL, Delton Martinazzo. Tipologias de lavagem. In: De Carli, Carla Veríssimo (coord.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, p. 412. 2013.

ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Secretaria Executiva. **Memória da 1ª Reunião Ação 12/2019**. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Brasília, DF: ENCCLA, 2019c.

ERPEN, Décio Antônio. **Registros públicos**. Ricardo Dip, Sérgio Jacomino (Orgs.). 2. ed.

rev., atual. e ampl. São Paulo, p.97: Revista dos Tribunais, 2013. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 1).

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, p. 467, São Paulo: Saraiva, 1995.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 24.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FOLLMER, Juliana. **A atividade notarial e registral como delegação do poder público**. Disponível

em:<<http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2004;000712577>>. p. 28. Acesso em 15 mar. 2022.

FUKUYAMA, Francis. **Trust: the social virtues and the creation of prosperity**. New york: Simon & Shcuster Inc., p. 7, 1996.

GRANADO, Marcello; FERNANDES, Bruno. **Questões do provimento 88/2019 CNJ**.

[Entrevista cedida a] Alexis M. Cavichini. [S.l.: s.n.], 2020. 1 vídeo (100 min). Publicado pelo canal da ENOREG/RJ. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=shnWP9PkYmI>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

GUARNIERI, Pedro Guilherme Ramos. **A lei de lavagem de dinheiro como instrumento de controle à corrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

GUEDES, Igor França. **Comunicações enviadas pelos cartórios ao Coaf reforçam a importância do foro extrajudicial**. Ago. 2022. Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal. Disponível em;<<https://www.notariado.org.br/%EF%BB%BF06-08-2022-artigo-comunicacoes-enviadas-pelos-cartorios-ao-coaf-reforcam-a-importancia-do-foroextrajudicial/#:~:text=Desde%20quando%20o%20Provimento%20passou,foram%20enviadas%20somente%20em%202022.>>>. Acesso em 13 de nov. de 2022.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. **A função econômica dos sistemas registraes**. Observatório do Registro. 2012. Tradução: Ramón de Barros Leonel. Conferência

pronunciada no Club Siglo XXI, em 21/ 3/ 2002, no ciclo “Espanha em um mundo globalizado”. Disponível em:<<https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>>. Acesso em: 12 set. 2021.

HAIDAR, Rodrigo. Desconfiança universal - quase 70% das operações suspeitas comunicadas ao coaf vêm dos cartórios. Abril de 2022. **Consultar Jurídico**. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2022-abr-10/70-operacoes-comunicadas-coaf-vem-cartorios>>. Acesso em ago. 2022.

HOUSAISS, Antônio. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro. Objetiva, 2009.

JACOMINO, Sérgio. Uma longa história de confusões!. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**. Disponível em:<<https://www.irib.org.br/obras/uma-longa-historia-de-confusoes>>. Acesso em: 14 mar 2022.

JACOMINO, Sérgio. **O SREI - o projeto original do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o ONR. Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico (ONR)**. Revista IRIB, Brasília, p. 62, Gestão 2017/2018, maio 2017.

JACOMINO, Sérgio. **LGPD - a estática e a dinâmica do Registro**. Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 362, p. 68-73, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Efeitos substantivos do Registo Predial – Terceiros para efeitos do Registo Predial**. Coimbra: Almedina, 2013.

JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Escritos de Direito Notarial e Direito Registral**. Coimbra: Almedina, 2015.

JUNIOR, Remy Deiab. **Combate à lavagem de dinheiro em operações de comércio exterior**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

JÚNIOR, Antônio Carlos Alves Braga. O impacto das novas tecnologias nos registros públicos. **Boletim Irib em Revista - Especial**, São Paulo, n. 361, p. 16-24, ISSN 1677-437X, jul. 2020.

LAGO, Ivan Jacopetti do. História do Registro de Imóveis. **E-book**. Disponível em:<<https://proview.thomsonreuters.com/title.html>>. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Acesso em 17 mar. 2022.

LIÃO, Ricardo. Combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades terroristas. Política de Estado – a criação do COAF e seus objetivos.

NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO COMBATE AO CRIME - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 14-27, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

LIMA, Carlos Fernando dos Santos; MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. **Compliance bancário: um manual descomplicado.** 2. Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

LÓSSIO, Claudio Joel Brito. SAMPAIO, Francisco Isack Alves. Uma breve abordagem histórica do instituto do registro imobiliário. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina.** Santa Catarina, Ano XI Nº 23, jul. a dez. / 2021.

LOUREIRO, Luis Guilherme. **Registros públicos** - teoria e prática. 8.ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

LUCEMA, Taciana Inês Nunes de. **Análise da (in)operância do conselho de controle de atividades financeiras no combate ao crime de lavagem de dinheiro no cenário nacional.** Monografia (Trabalho de conclusão do Curso de Direito). Universidade Federal de Campina Grande, 2014.

LUHMANN, Niklas. **Confiança.** Trad. Amanda Flores e Dario Rodríguez Mansilla, Espanha: anthropos, p. 59, 2005.

MACHADO, Lorrueane Matuszewski. LAGO, Ivan Jacopetti do (Coord.). O registro imobiliário como instituição e a importância econômica de sua preservação: uma análise à luz da teoria institucional de Douglass North. **Revista de Direito Imobiliário - RDI**, São Paulo, v. 88, ano 43, p.13-29, jan.-jun. / 2020.

MACHADO, Máira Rocha. **Internacionalização do direito penal: gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**. São Paulo: ed. 34. Edesp. 2004.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul. 2008.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. Proteção de Dados e Registro Imobiliário. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 362, p. 04-45, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

MARTINS, Jordan Fabrício. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. COAF e os Registradores de Imóveis do Brasil - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, pags. 80-87, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, São Paulo, p. 227-231, jan-jul. 2008.

MEIRA, Gabriéli de. A lavagem de dinheiro no setor mobiliário e a maneira de fiscalização por registradores e notários à luz do provimento nº 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Monografia (Trabalho de conclusão do Curso de Direito)**. Universidade de Passo Fundo, 2021.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crimes de lavagem de dinheiro**. 2ª ed. São Paulo: Atlas S.A. 2013.

MIRON, Rafael Brum. **Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro**. 2.ed. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MIRON, Rafael Brum. O Provimento 88/2019 – aspectos gerais – problemas mais comuns. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, p. 52-61, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

MOURA, Maria Thereza de Assis. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. **Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, p. 32, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

NASCIMENTO, Jorcenildo Dourado do. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, p. 29-35, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

NETO, Mário de Carvalho Camargo. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Laboratório de Debates: problemas mais comuns e soluções - COAF e os protestadores brasileiros - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, pags. 62/73, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

NORTH. Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance: the political economy of institutions and decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Cecil Douglass; THOMAS, Robert Paul. **The Rise of the Western World: A New Economic History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NOTARI, Márcio Bonini; LEAL, Rogério Gesta. O crime de lavagem de dinheiro no âmbito da convenção da OCDE e as políticas de combate à corrupção. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 10. n. 2, mai./ago. p.195, 2015.

NOTARIAL. In: **DICIONÁRIO online de português**. Dicio. [S.l]. 2009-2022. Disponível em:<<https://www.dicio.com.br/atividade/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

OBJETIVOS para o GAFI durante a Presidência de Cingapura (2022-2024). **FATF**, França-

Paris. 2022. Disponível

em: <<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/objectives-2022-2024.html>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Sanções administrativas e prevenção da lavagem de dinheiro**. Direito administrativo sancionador. Luiz Mauricio Souza Blazeck e Laerte I. Marzagão Júnior. São Paulo: Quartier Latin do Brail, 2015.

PAULIN, Milson Fernandes. **DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL: RAMOS AUTÔNOMOS?**. Julho de 2014. Disponível

em:<<http://www.notariado.org.br/blog/notarial/direito-notarial-e-registral-ramos-autonomos#:~:text=%C3%89%2C%20em%20verdade%2C%20ramo%20pertencente,com%20o%20Estado%20%5B%E2%80%A6%5D.>>>. Acesso em 25 jun 2022.

PEIRÓ, Nicolás Nogueroles. *Lá evolución de los sistemas registrales en Europa*. In DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Orgs.) Registros Públicos> São Paulo; Ed. RT, 2011. v.1 - Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, p 512-513.

PEREIRA. Paulo Sérgio Velten. **COAF e as Atividades Notariais e Registrais**. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - Boletim Irib em Revista, São Paulo, n. 364, p. 11, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

PEYREFITTE, Alain. **A sociedade de confiança: ensaio sobre a origem e a natureza do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Topbooks, p. 634, 1999.

PICOTTI, Lorenzo. L'Evoluzione dela legislazione penale italiana contro la corruzione. **RBCCRIM**, Dossiê Corrupção, v. 134, 2017.

PRADO, Luis Regis. **Delito de lavagem de capitais**: um estudo introdutório. Doutrinas Essenciais Direito Penal Econômico e da Empresa. v. IV. Organizadores: DOTTI/PRADO, René Ariel; Luiz Regis. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais. p. 698. 2011.

RAMOS, Jefferson Evandro Machado. História e origem da escrita. **Sua pesquisa.com**. Disponível em: <<https://www.suapesquisa.com/artesliteratura/historiadaescrita.htm>>. Acesso em: 12 mar 2022.

REGISTRAL. In: **DICIONÁRIO online de português**. Dicio. [S.l]. 2009-2022. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/atividade/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ROCHA, Mateus Pedro Oliveira Martins; SILVA, Helton Júnio da. Ivan Jacopetti do Lago (Coord.). **As novas atribuições a serem adotadas pelos notários e registradores em atendimento ao provimento 88/2019 do CNJ em colaboração com estado informacional**. Revista de Direito Imobiliário - RDI, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, ISSN 1413-4543, v. 92, ano 45, p.191, jan.-jun. / 2022.

SHANS apud ANSELMO, Mário Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional**. São Paulo: Saraiva. p. 71. 2013.

SALLES, Maria Cristina Costa. As Origens do Notariado na América. **Revista Notarial Brasileira**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-10, jan./abr. 1974.

SANCTIS, Fausto Martin de. **Lavagem de dinheiro por meio de obra de arte: uma perspectiva judicial criminal**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 14. 2015.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Panorama atual do ONR - Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 362, p. 98-103, ISSN 1677-437X, dez. 2020.

SERRA, Márcio Guerra. SERRA, Monete Hipólito. Crhistiano Cassetari (Coord.). **Registro de imóveis I - parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Almiro do Couto e. **Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>>. Abr. 2017. Acesso em 15/05/2022.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 32 . ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, Danilo Farias da. **Intersecções do direito com a economia: a função econômica do serviço notarial e registral**. 2016. 77 f. Monografia (Conclusão de Curso) - Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia, Bahia, 2016.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, p. 65, 2015.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva; SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registros: da evolução histórica à responsabilidade civil e criminal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 37 n. 148, p.21-48 out./dez. 2000.

SISCOAF – Sistema de Controle de Atividades Financeiras. **Manual operacional - Cadastro e habilitação** (versão 3.4.3). Disponível em:<<https://www.gov.br/coaf/pt-br/sistemas/siscoaf/manuais-siscoaf/manual-siscoaf-cadastro-e-habilitacao-v3-4.pdf>>. p. 05. Acesso em: 12 nov. 2022.

TAVARES, André Ramos. **ONR - Operador nacional do sistema de registro de imóveis eletrônico (ONR) documentos estruturantes e informativos**. Irib, Brasília, p. 07-25, Gestão 2017/2018, maio 2017.

TEIXEIRA, Madalena. A experiência internacional do combate à lavagem de dinheiro. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. Coaf e o RTDPJ - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, p. 36-45, ISSN 1677-437X, fev. 2022.

VIRDI, Monica et al. **Money Laundering** (from a Management Perspective). Available at SSRN 2235067, 2013.

XIMENES, Rafael; BENICIO, Hércules. Painel II. Tema: Atuação das corregedorias na supervisão dos deveres de PLDFT. In: Atuação dos Notários e registradores na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro. 2020. Brasília, DF. **Debates** [...] Brasília, DF: Auditório do Conselho da Justiça Federal, 2020. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=AZGdFw8bm0Y&t=33s>>. Acesso em: 01 out. 2022.

ZACCARON, Paula da Silva Pereira. COAF e as Atividades Notariais e Registrais. O advento do Provimento 88/2019 da CN/CNJ: problemas e soluções. Notários e Registradores no Combate Ao Crime - Aspectos práticos – problemas mais comuns – repensando estratégias. O maior problema do RTDPJ está relacionado à normatização da atividade - **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, pgs. 117/118, ISSN 1677-437X, fev. 2022.