

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO

LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROJETO DE PESQUISA: GOVERNANÇA, CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PARA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA PPCJ/UNIVALI E UNIVERSIDADE DE ALICANTE – ESPANHA

**CENTROS ANTILAVAGEM DE DINHEIRO: O MODELO
ESPANHOL PARA O APERFEIÇOAMENTO DAS FUNÇÕES
DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO SISTEMA PLD/FTP
BRASILEIRO**

RAFAEL BRUM MIRON

Itajaí-SC, novembro de 2024

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO

LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROJETO DE PESQUISA: GOVERNANÇA, CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PARA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA PPCJ/UNIVALI E UNIVERSIDADE DE ALICANTE – ESPANHA

CENTROS ANTILAVAGEM DE DINHEIRO: O MODELO ESPANHOL PARA O APERFEIÇOAMENTO DAS FUNÇÕES DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO SISTEMA PLD/FTP BRASILEIRO

RAFAEL BRUM MIRON

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

Orientador / UNIVALI: Professor Doutor Zenildo Bodnar

Orientador / UA: Professor Doutor Isidoro Blanco Cordero

Itajaí-SC, novembro de 2024

AGRADECIMENTOS

O caminhar até esse momento foi uma experiência por encontros inesquecíveis e aprendizados que ultrapassaram o âmbito acadêmico. O título de doutoramento é resultado de uma construção conjunta, na qual cada apoio, conselho e incentivo se somaram, transformando um projeto de longa data em realidade. A todos que me acompanharam, direta ou indiretamente, expresso minha mais profunda gratidão, pois, sem vocês, este projeto de aperfeiçoamento das instituições voltadas para a prevenção à lavagem de dinheiro não seria possível.

À Carol, pela parceria em todos esses momentos e por idealizar este que foi, muito além de um momento de estudo, um projeto familiar. Aos arcanjos, pelo amor e pelo tempo desviado das brincadeiras com vocês. À Cleusa, pelo auxílio e suporte. Aos meus pais, pelo amor incondicional.

Aos meus orientadores, Professor Dr. Zenildo Bodnar e Professor Dr. Isidoro Blanco Cordero, pela paciente condução e valiosas contribuições.

Aos meus colegas do Ministério Público Federal, cuja dedicação ao bem público é inspiradora.

Aos integrantes da equipe do 7º Ofício do Ministério Público Federal em Londrina, que compreenderam o momento pessoal e me proporcionaram a necessária tranquilidade para realizar esta pesquisa. Em especial, ao Arion Rodrigues de Paula, que também me auxiliou com correções nos textos produzidos.

Aos diversos profissionais espanhóis que tanto me auxiliaram na obtenção de informações e na resolução de dúvidas. Novamente, ao Dr. Isidoro, cuja disponibilidade, generosidade e conhecimento técnico marcaram toda a experiência na Espanha. Aos registradores e seus colaboradores: José Miguel Tabarés, Sergio Saavedra, Igor Pietro, Vicente García-Hinojal López, Germán Rodríguez López, Mónica Martínez e Vicente Rabaza Ruiz. Aos profissionais do OCP: Pedro Galindo Gil, Mariano García Fresno e Andrés Martínez Calvo. Aos integrantes do SEPBLAC: Álvaro Pinilla e Juan Ramírez Baratech. Aos membros da *fiscalia*: Rosan Morán e Juan Pavia Cardell. Aos advogados e acadêmicos: Silvina Capello, Ana Carlina Carlos de Oliveira e Pilar Cruz Guzmán. Aos professores da Universidade de Alicante:

Carmen Juanatey Dorado, Pedro José Femenía López e Juan Antonio Moreno Martínez.

Aos demais profissionais que, de diversas formas, enriqueceram a pesquisa: Daiane Minelli, Hércules Benício, Rafael Ximenes de Vasconcelos, Adriano Puerari, Rodrigo de Grandis, Joaquim da Cunha Neto, Roberto Larrubia e Clesito Fechini. E aos membros da banca não nominados anteriormente, professoras Maria Claudia Antunes de Souza, Denise Neves Abade e Elena Gutiérrez.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram para este projeto, seja por meio de ideias e opiniões trocadas informalmente, seja como facilitadores durante esse processo.

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha família. À Carol, por me incentivar e ser um apoio permanente e qualificado neste desafio. “Quando caminhamos de mãos dadas, chegamos juntos.” Aos meus dois arcanjos, Miguel e Gabriel, que, junto comigo, formam nossa “tríade celestial”.

Dedico também a todos aqueles que trabalham para construir uma sociedade mais ética, justa e igualitária.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Itajaí-SC, novembro de 2024

RAFAEL

BRUM

MIRON:911

Assinado de forma
digital por RAFAEL
BRUM MIRON:911
Dados: 2025.09.17
07:22:14 -03'00'

Rafael Brum Miron
Doutorando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

DOUTORADO

Conforme Ata da Banca de defesa de doutorado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 12/12/2024, às onze horas (horário de Brasília) e quinze horas (horário de Alicante), o doutorando Rafael Brum Miron fez a apresentação e defesa da Tese, sob o título "CENTROS ANTILAVAGEM DE DINHEIRO: O MODELO ESPANHOL PARA O APERFEIÇOAMENTO DAS FUNÇÕES DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO SISTEMA PLD/FTP BRASILEIRO".

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Professores Doutor Zenildo Bodnar (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutor Isidoro Blanco Cordero (UA), como orientador, Doutora Elena Gutiérrez Pérez (UA), como membro, Doutora Maria Claudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI), como membro, Doutora Denise Neves Abade (Instituto Brasileiro de Ensino e Desenvolvimento e Pesquisa/IDP), como membro, Doutor Hercules Alexandre da Costa Benício (Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), como membro suplente, Doutor Clovis Demarchi (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 12 de dezembro de 2024.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIACÃO	SIGNIFICADO
ACBC	Autoridade Europeia de Combate ao Branqueamento de Capitais
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
AML	Anti-Money Laundering (Prevenção à Lavagem de Dinheiro)
AML/CFT	Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism
AMLA	Anti-Money Laundering Authority
ANR	Avaliação Nacional de Riscos
APNFD	Atividades e Profissões Não Financeiras Designadas
BACEN	Banco Central do Brasil
BC	Branqueamento de Capitais
BC/FT	Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo
BDTR	Base de Dados de Titulares Reais
CCN	Cadastro Único de Clientes do Notariado
CENPROT	Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto
CENSEC	Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados
CEP	Central de Escrituras e Procurações
CESDI	Central de Escrituras de Separações, Divórcios e Inventários
CGN	Conselho Geral do Notariado
CNB	Colégio Notarial do Brasil
CNIB	Central Nacional de Indisponibilidade de Bens
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNNE	Código Nacional de Normas Extrajudiciais
COA	Comunicações de Operações Automáticas
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras

COE	Comunicações de Operações em Espécie
COS	Comunicações de Operações Suspeitas
CRAB	Centro Registral Antiblanqueo
CRSFN	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
CUBF	Cadastro Único de Beneficiários Finais
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DGCIP	Direção Centralizada de Informação e Prevenção
DGRN	Direção Geral de Registros e Notariado
DNFBP	Designated Non-Financial Businesses and Professions
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FATF	Financial Action Task Force
FMI	Fundo Monetário Internacional
FT	Financiamento do Terrorismo
G-7	Grupo dos Sete (Sete principais economias do mundo)
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
GAFILAT	Grupo de Ação Financeira da América Latina
GTANR	Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa
IEPTB	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
IUI	Índice Único Informatizado
LD	Lavagem de Dinheiro
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MJ	Ministério da Justiça
MPF	Ministério Público Federal
NCCTs	Países e Territórios Não Cooperantes
OCT	Organizações Criminosas Transnacionais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCP	Órgão Central de Prevenção
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONR	Operador Nacional do Registro

ONRCPN	Operador Nacional do Registro Civil das Pessoas Naturais
ONRTDPJ	Operador Nacional do Serviço de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas
ONU	Organização das Nações Unidas
PEP	Pessoas Politicamente Expostas
PLD/FT	Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo
PLD/FTP	Prevenção à Lavagem de Dinheiro/Financiamento do Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa
RCPN	Registro Civil das Pessoas Naturais
RCTR	Registro Central de Titularidades Reales
RETIR	Registro de Titulares Reais
RIF	Relatório de Inteligência Financeira
SISCOAF	Sistema de Controle de Atividades Financeiras
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
SERP	Sistema Eletrônico de Registros Públicos
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
TPT	Tabeliões de Protesto de Títulos
UAC	Unidade de Análise e Comunicação
UAF	Unidade de Análise Financeira
UE	União Europeia
UIF	Unidade de Inteligência Financeira
UINL	União Internacional do Notariado
UPCF	Unidade de Procedimentos, Cumprimento e Formação

ROL DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

TABELAS:

- Tabela 1. Comunicações realizadas ao COAF
- Tabela 2. Comunicações realizadas ao COAF por sujeito obrigado
- Tabela 3. Quantidade dos enquadramentos de comunicações realizadas por Notários e Registradores
- Tabela 4. Comunicações por estado da federação
- Tabela 5. Elementos de capacidade PLD/FTP das serventias extrajudiciais
- Tabela 6. Números do Índice Único Informatizado
- Tabela 7. Dados da BDTR
- Tabela 8. Solicitações de informações à BDTR
- Tabela 9. Solicitações de Informação RETIR
- Tabela 10. Estatísticas em PLD/FT do OCP
- Tabela 11. Comunicações por tipo de sujeito obrigado
- Tabela 12. Comunicações por tipo de APNFD
- Tabela 13. Histórico das comunicações por tipo de registro
- Tabela 15. Comunicações por tipo de APNFD

FIGURAS:

- Figura 1. Entidades reportantes mais frequentes 2013/2014
- Figura 2. Tipos de comunicações realizadas por notários e registradores
- Figura 3. Enquadramentos atividade
- Figura 4. Índice de utilidade das comunicações por sujeito obrigado
- Figura 5. Estrutura institucional PLD/FTP na Espanha
- Figura 6. Estrutura do OCP
- Figura 7. Fluxo de análise de uma operação suspeita
- Figura 8 Estrutura CRAB
- Figura 9. Comunicações por tipo de APNFD
- Figura 10. Comunicações ao CRAB por tipo de registro
- Figura 11. Números de Informes de Análise Especial Comunicados
- Figura 12. Comunicações por tipo de APNFD
- Figura 13. Fluxo padrão de análise de operações suspeitas nas serventias extrajudiciais

Figura 14. Fluxo de informações provenientes de notários e registradores no sistema PLD/FTP

Figura 15. Proposta do modelo espanhol adaptado ao sistema brasileiro

Figura 16. Fluxo interno na serventia com a existência de um Centro PLD/FTP

Figura 17. Fluxo de comunicações realizadas a partir de detecção direta pelo Centro PLD/FTP

Figura 18. Fluxo de comunicações baseado na proposta principal

Figura 19. Fluxo de comunicações baseado na proposta alternativa

QUADROS:

Quadro 1. Distribuição das obrigações sujeito responsável

ROL DE CATEGORIAS

Atividades e profissões não financeiras designadas: referem-se a categorias de negócios e profissões que, embora não sejam financeiras, são obrigadas a adotar medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo devido ao risco elevado de serem utilizadas para essas atividades ilícitas.

Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo: trata-se de um centro especializado, dentro da estrutura do órgão autorregulador de um setor obrigada a colaborar com informações no combate à lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, que tem por função orientar a atividade envolvida, e, eventualmente, centralizar as comunicações de operações suspeitas.

Entidade ou organismo de autorregulação: um organismo que representa os membros de uma profissão e que desempenha um papel na respetiva regulação, no desempenho de determinadas funções de supervisão ou controlo e na garantia da aplicação das regras que lhes dizem respeito.

Grupo de Ação Financeira Internacional: o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é um órgão intergovernamental criado em 1989 pelos ministros dos Estados-membros. Os objetivos do GAFI são estabelecer padrões e promover a implementação efetiva de medidas legais, regulamentares e operacionais para combater o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e outras ameaças relacionadas à integridade do sistema financeiro internacional. O GAFI é, portanto, um “órgão de formulação de políticas” que trabalha para gerar a vontade política necessária para levar a cabo reformas legislativas e regulatórias nacionais nessas áreas.

Lavagem de dinheiro: conjunto de operações comerciais ou financeiras que visam a incorporação de valores obtidos por meio de práticas delitivas, ao comércio regular, ocultando ou dissimulando sua proveniência criminosa e permitindo, dessa forma, sua livre utilização.

Notário ou Tabelião: profissional do direito, delegatário de serviço extrajudicial nos termos do art. 236 da Constituição federal, que tem por função aconselhar juridicamente as partes, qualificar suas vontades e formalizar o instrumento adequado ao fim colimado, zelando pela autenticidade, segurança e validade do ato praticado, com a finalidade de prevenir litígios e preservar a paz social.

Organizações criminosas transnacionais: são redes complexas que operam atividades ilícitas além das fronteiras nacionais, envolvendo-se em uma variedade de crimes como tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, contrabando de armas, lavagem de dinheiro e cibercrime. Caracterizadas pela sofisticação tecnológica e financeira, essas organizações utilizam violência e corrupção para influenciar autoridades e facilitar suas operações.

Registrador ou oficial de registro: profissional do direito, delegatário de serviço extrajudicial nos termos do art. 236 da Constituição federal, dotado de fé pública, que tem por função o exercício da atividade de registro.

Setores obrigados: são setores da atividade econômica que realizam atividades que podem ser, eventualmente, utilizadas para a lavagem de capitais ou para o financiamento do terrorismo. Por conta dessa peculiaridade são obrigados a reportar determinadas operações suspeitas a uma unidade de inteligência financeira.

Unidade de Inteligência financeira: é um órgão central dentro de um país que tem função de receber comunicações de informações suspeitas de lavagem de capitais ou de financiamento do terrorismo de diversos setores, analisá-las e, caso encontrado indícios efetivos da prática desses ilícitos, comunicar órgãos de persecução criminal do Estado, para que estes iniciem uma investigação sobre os ilícitos supostamente identificados.

SUMÁRIO

RESUMO	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
ABSTRACT	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
RESUMEN	XII
INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1	22
SISTEMA GLOBAL DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	22
1.1 A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO	24
1.2 SISTEMA TRANSNACIONAL DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO	31
1.3 O GAFI E O SISTEMA GLOBAL PLD/FTP	43
1.4 SUJEITOS OBRIGADOS – ATIVIDADES E PROFISSÕES NÃO FINANCEIRAS DESIGNADAS	57
1.5 AGENTES DELEGATÁRIOS: NOTÁRIOS E REGISTRADORES	81
1.5.1 Aspectos gerais	81
1.5.2 Notários	87
1.5.3 Registradores	95
1.6 CENTROS DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	106
Capítulo 2	120
NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO SUJEITOS OBRIGADOS NO BRASIL	120

2.1 NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO SISTEMA PLD/FTP BRASILEIRO.	121
2.1.1 Regime jurídico das atividades no Brasil.....	121
2.1.2 Notários e Registradores no sistema PLD/FTP	125
2.1.3 Provimento n.º 88/2019	130
2.1.4 Regras gerais do sistema PLD/FTP para notários e registradores brasileiros	132
2.2 PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA APLICAÇÃO DO PROVIMENTO N.º 88/2019	134
2.2.1 Estudos preliminares a essa investigação	135
2.2.2 Análises das estatísticas do COAF.....	137
2.2.3 Avaliação do COAF sobre a participação de notários e registradores.....	148
2.2.4 Avaliação Nacional de Riscos.....	152
2.2.5 Relatório de Avaliação Mútua do GAFI no Brasil de 2023	157
2.2.6 Pesquisas baseadas em relatórios respondidos por notários e registradores	160
2.2.6.1 “Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais”	160
2.2.6.2 “Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local: a construção da capacidade de implementação da política antilavagem nos cartórios brasileiros”	163
2.3 PROVIMENTO N.º 161/2024	168
2.3.1 Inovações do Provimento n.º 161/2004	168
2.3.2 Constatações decorrentes da edição do Provimento n.º 161/2024.....	173
2.4 SUPERVISÃO.....	175
2.4.1 Supervisão: importância e dificuldades.....	176
2.4.2 A Corregedoria Nacional de justiça como órgão de supervisão para fins de PLD/FTP e a função de supervisor auxiliar ao Colégio Notarial do Brasil..	181
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	188
Capítulo 3	192
NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO SUJEITOS OBRIGADOS NA ESPANHA	192
3.1 ANÁLISE DO SISTEMA ESPANHOL.....	193
3.1.1 Notários e registradores na Espanha: atribuições e regime jurídico .	193
3.1.1.1 Registradores na Espanha	194
3.1.1.2 Notários na Espanha	197
3.1.1.3 Colegialidade e fiscalização de notários e registradores.....	201
3.1.2 Noções básicas sobre o Sistema PLD/FTP na Espanha.....	206
3.1.3 Outras questões relevantes sobre o sistema espanhol PLD/FTP	211
3.1.3.1 Relevância das Normas Europeias	211
3.1.3.2 Identificação do beneficiário final / “titulares reales”	219
3.1.3.3 Dever de abstenção.....	224
3.1.3.4 Conteúdo da escritura pública	227
3.1.3.5 Sigilo dos Relatórios de Inteligência Financeira	232

3.2 CENTROS ESPECIALIZADOS PLD/FTP NA ESPANHA	233
3.2.1 Evolução normativa	233
3.2.2 Configuração normativa atual	243
3.2.3 Vantagens da utilização de centro de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.....	248
3.2.4 Inexistência de acesso ou processamento de dados sigilosos.....	252
3.3 ÓRGÃO CENTRAL DE PREVENÇÃO NOTARIAL - OCP	254
3.3.1 Estrutura e divisão de atribuições	256
3.3.2 O Índice Único Informatizado (IUI)	261
3.3.3 Base de dados de titulares reais (BDTR)	266
3.3.4 Exame das operações e comunicações das operações suspeitas	269
3.3.5 Resposta às solicitações de informações de autoridades administrativas ou judiciais.....	273
3.3.6 Experiências de utilização da inteligência artificial	276
3.3.7 Outras atividades	281
3.4 CENTRO REGISTRAL <i>ANTIBLANQUEO</i> - CRAB	284
3.4.1 Estrutura do CRAB.....	287
3.4.2 As funções da Comissão Assessora do CRAB	288
3.4.3 Exame das operações e comunicações das operações suspeitas	289
3.4.4 Análise de risco	293
3.4.5 Registro de Titulares Reais – RETIR.....	295
3.4.6 Formação dos registradores e de seus colaboradores	297
3.4.7 Informações para as autoridades	298
3.4.8 Supervisão	300
3.4.9 Verificação da lista de sancionados na UE.....	301
3.4.10 Outras atividades	305
3.5 ESTATÍSTICAS E RECONHECIMENTOS DA ATUAÇÃO DOS CENTROS PLD/FTP	306
3.5.1 Estatísticas relacionadas ao OCP dos notários	307
3.5.2 Estatísticas relacionadas ao CRAB	311
3.5.3 Reconhecimentos do OCP	317
3.5.4 Reconhecimentos do CRAB.....	323
3.5.5 Considerações sobre a relevância dos centros PLD/FTP espanhóis.	327
Capítulo 4	331
CRIAÇÃO DE CENTROS ESPECIALIZADOS PLD/FTP PARA NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO BRASIL	331

4.1 HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DE CENTROS NO BRASIL.....	332
4.2 POR QUE A CRIAÇÃO DE CENTROS ESPECIALIZADOS PLD/FTP NO BRASIL?.....	335
4.2.1 Importância e similaridade do paradigma espanhol	336
4.2.2 Correlação entre os problemas identificados no Brasil e as vantagens de existência de centros	338
4.2.2.1 <i>Baixa qualidade das comunicações uma vez que realizadas sem fundamentação adequada e com mera menção ao texto normativo aplicável</i>	<i>339</i>
4.2.2.2 <i>2. Baixo índice de aproveitamento das comunicações</i>	<i>339</i>
4.2.2.3 <i>Postura defensiva dos profissionais</i>	<i>340</i>
4.2.2.4 <i>Falta de formação permanente e continuada</i>	<i>340</i>
4.2.2.5 <i>Função de fiscalização das Corregedorias de Justiça a respeito do cumprimento dos deveres PLD por parte dos notários e registradores.....</i>	<i>341</i>
4.2.2.6 <i>Deficiências na supervisão não fiscalizatória</i>	<i>342</i>
4.2.2.7 <i>Falta de homogeneidade nas exigências das corregedorias estaduais</i>	<i>343</i>
4.2.2.8 <i>Unidades com comunicações muito acima do normal.....</i>	<i>343</i>
4.2.2.9 <i>Deficiências na atividade de supervisão auxiliar do CNB e de orientação por parte das entidades representativas</i>	<i>343</i>
4.2.2.10 <i>Falta de monitoramento e fiscalização: prejuízo à conformidade</i>	<i>344</i>
4.2.2.11 <i>Atividade de análise inicial de operações fundamentalmente manual e centrada na base de dados da própria serventia</i>	<i>344</i>
4.2.2.12 <i>Possibilidade de escolha de profissionais mais ou menos rigorosos na análise PLD/FTP.....</i>	<i>345</i>
4.2.2.13 <i>Eventual receio do profissional em realizar a comunicação por conta de risco pessoal</i>	<i>346</i>
4.2.2.14 <i>Falta de análise de risco e possibilidade de aplicação de uma abordagem baseada no risco efetiva</i>	<i>347</i>
4.2.2.15 <i>Dificuldades e dúvidas no cumprimento das normas por parte dos profissionais</i>	<i>347</i>
4.2.2.16 <i>Falta de atualização permanente dos sinais de alerta</i>	<i>348</i>
4.2.2.17 <i>Problemas decorrentes de falta de estruturas para unidades pequenas ..</i>	<i>348</i>
4.2.2.18 <i>Problemas decorrentes dos custos das obrigações PLD/FTP</i>	<i>349</i>
4.2.2.19 <i>Falta de atualização do SISCOAF</i>	<i>349</i>
4.2.2.20 <i>Falta de feedback aos profissionais</i>	<i>350</i>
4.2.2.21 <i>Falta de identificação e desconhecimento dos profissionais sobre essas funções.....</i>	<i>351</i>
4.2.2.22 <i>Falta de interlocução entre: unidade de inteligência, supervisor, entidades de representação e sujeitos obrigados</i>	<i>351</i>
4.2.3 Análise SWOT da participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP	352
4.3 PREOCUPAÇÕES PARA A CRIAÇÃO CENTROS PLD/FTP NO BRASIL	355
4.3.1 Existe a necessidade de que sejam editadas leis para a criação ou mesmo para autorizar para criação de centros PLD/FTP?	355
4.3.1.1 <i>Análise da Lei 9.613/98.....</i>	<i>356</i>
4.3.1.2 <i>Força Normativa das Recomendações do GAFI.....</i>	<i>358</i>
4.3.1.3 <i>O poder normativo do CNJ e da sua Corregedoria Nacional.</i>	<i>362</i>
4.3.2 O funcionamento dos centros PLD pode infringir a proteção a dados sigilosos?.....	366
4.3.2.1 <i>Informações utilizadas para as análises feitas pelos centros antilavagem.</i>	<i>366</i>
4.3.2.2 <i>Vedação do tipping off.....</i>	<i>367</i>
4.3.2.3 <i>Aplicação da LGPD.....</i>	<i>369</i>

4.3.3 Preocupações da União Europeia com atuação de entidades de autorregulação	374
4.4 CENTRAIS NOTARIAIS E REGISTRAIS DE DADOS	376
4.5 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO	382
4.5.1 Sugestão principal de regulamentação.....	382
4.5.2 Sugestão alternativa: Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro sem atribuições de realizar comunicações ao COAF	385
4.5.3 Solução alternativa para tabelionatos de notas e de protesto de títulos.....	389
4.5.4 Explicação com figuras das propostas	390
4.5.5 A Relevância da Comissão Assessora.....	402
4.6 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI 9.613/98	403
CONCLUSÃO.....	405
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	438
RESUMO DA TESE EM ESPANHOL	467

RESUMO

A tese intitulada *Centros Antilavagem de Dinheiro: O modelo espanhol para o aperfeiçoamento das funções de notários e registradores no sistema PLD/FTP Brasileiro*, submetida em regime de dupla titulação entre a Universidade do Vale do Itajaí e a Universidade de Alicante, desenvolvida na Área de concentração *Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito*, linha de pesquisa *Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade*, vinculada ao projeto de pesquisa *Governança, Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade* e inserida no Programa de Pesquisa Internacional Conjunto para Produção Científica e Técnica PPCJ/Univali e Universidade de Alicante – Espanha, investiga a possibilidade de adaptação do modelo espanhol de órgãos centrais de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo ao contexto brasileiro. O objetivo principal é analisar como os centros espanhóis, como o Órgão Central de Prevenção (OCP) e o Centro Registral Antiblanqueo (CRAB), podem aprimorar a participação de notários e registradores brasileiros no sistema PLD/FTP, contribuindo para o aumento da eficácia nas comunicações realizadas por estes atores ao COAF. Justifica-se a pesquisa pela importância da participação desses profissionais no combate a esses delitos e pelos desafios enfrentados no Brasil, como a baixa qualidade e utilidade das comunicações de operações atualmente realizadas por esses profissionais. A tese é estruturada em quatro capítulos: o primeiro aborda o desenvolvimento do sistema global de prevenção à lavagem de dinheiro; o segundo trata do regime jurídico brasileiro e dos desafios enfrentados por notários e registradores; o terceiro analisa o sistema espanhol, com ênfase nos centros de prevenção; e o quarto propõe a criação de estruturas semelhantes no Brasil, apresentando justificativas normativas e técnicas para essa adaptação. Demonstra-se que a adoção de órgãos centrais de prevenção pode aumentar a qualidade das comunicações e o engajamento dos notários e registradores no Brasil, potencializando o sistema PLD/FTP. Além disso, a pesquisa está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 16, que trata de “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, uma vez que visa estabelecer instituições eficazes para o combate de crimes de natureza econômica. A metodologia empregada é o método indutivo, combinando pesquisa teórica e empírica, com destaque para as investigações realizadas na Espanha, por meio de reuniões e visitas a instituições relevantes. A tese propõe uma inovação prática e normativa no sistema brasileiro, com impactos significativos na prevenção de crimes e no fortalecimento das estruturas de combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Palavras-chave: Centro Antilavagem; Financiamento do Terrorismo; Lavagem de Dinheiro; Notários; Registradores; Sujeitos Obrigados; Transnacionalismo.

ABSTRACT

The thesis titled *Anti-Money Laundering Centers: The Spanish Model for the Enhancement of Notaries' and Registrars' Functions within the Brazilian AML/CFT System*, was submitted as part of a dual degree program between the University of Vale do Itajaí (UNIVALI) and the University of Alicante. It was developed within the area of concentration *Constitutionalism, Transnationality and Law Production*, research line *State, Transnationality and Sustainability*, under the research line *Governance, Constitutionalism, Transnationality and Sustainability*, and was also a part of the *Joint International Research Program for Scientific and Technical Production PPCJ/Univali and University of Alicante – Spain*. The study explores the feasibility of adapting the Spanish model of central bodies for the prevention of money laundering and terrorist financing to the Brazilian context. Its primary objective is to analyze how Spanish institutions – specifically the Central Prevention Body (OCP) and the Anti-Money Laundering Registry Center (CRAB) – can enhance the role of Brazilian notaries and registrars in the AML/CFT framework, thereby improving the quality and effectiveness of reports submitted by these actors to the Brazilian Financial Intelligence Unit (COAF). This relevance of this research lies in the strategic position of notaries and registrars in combatting financial crimes, as well as the challenges faced in Brazil, including the limited quality and utility of the reports on suspicious transactions currently submitted by these professionals. The thesis is structured into four chapters: the first examines the evolution of the global anti-money laundering system; the second analyzes the Brazilian legal framework and the challenges faced by notaries and registrars; the third examines the Spanish system, with particular emphasis on its central prevention bodies; and the fourth proposes the creation of analogous structures in Brazil, offering both normative and technical justifications for their implementation. Conducted within the scope of the international research program between PPCJ/UNIVALI and the University of Alicante, this study demonstrates that adopting central prevention bodies could improve the quality of reporting and foster greater engagement among Brazilian notaries and registrars, thereby strengthening the AML/CFT system. The research aligns with the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 16 – Peace, Justice and Strong -- by advocating for the establishment of effective institutional mechanisms to combat financial crimes. The methodology employed is inductive, combining theoretical and empirical approaches, with a particular emphasis on field investigations conducted in Spain through meetings and visits to relevant institutions. The thesis proposes a practical and normative innovation within the Brazilian system, with far-reaching implications for crime prevention and the strengthening of anti-money laundering and counter-terrorism financing structures.

Keywords: Anti-Money Laundering Center; Money Laundering; Notaries; Obligated Parties; Registrars; Terrorist Financing; Transnationalism.

RESUMEN

La tesis titulada *Centros Antilavado de Dinero: El modelo español para el perfeccionamiento de las funciones de notarios y registradores en el sistema PBC/FT brasileño*, presentada en régimen de doble titulación entre la Universidad del Valle de Itajaí y la Universidad de Alicante, investiga la posibilidad de adaptar el modelo español de órganos centrales de prevención de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo (PBC/FT) al contexto brasileño. El objetivo principal es analizar cómo los centros españoles, como el Órgano Central de Prevención (OCP) y el Centro Registral Antiblanqueo (CRAB), pueden mejorar la participación de los notarios y registradores brasileños en el sistema PBC/FT, contribuyendo al aumento de la eficacia en las comunicaciones realizadas por estos actores al COAF. La investigación se justifica por la importancia de la participación de estos profesionales en la lucha contra estos delitos y por los desafíos enfrentados en Brasil, como la baja calidad y utilidad de las comunicaciones de operaciones sospechosas actualmente realizadas por estos profesionales. La tesis se estructura en cuatro capítulos: el primero aborda el desarrollo del sistema global de prevención del blanqueo de capitales; el segundo trata sobre el régimen jurídico brasileño y los desafíos enfrentados por notarios y registradores; el tercero analiza el sistema español, con énfasis en los centros de prevención; y el cuarto propone la creación de estructuras similares en Brasil, presentando justificaciones normativas y técnicas para esta adaptación. La tesis se desarrolla en el marco del programa de investigación internacional entre el PPCJ/UNIVALI y la Universidad de Alicante. Se demuestra que la adopción de órganos centrales de prevención puede mejorar la calidad de las comunicaciones y aumentar el compromiso de notarios y registradores en Brasil, potenciando así el sistema PBC/FT. Además, la investigación se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con el ODS 16, que trata sobre "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", ya que busca establecer instituciones eficaces para combatir delitos de naturaleza económica. La metodología empleada es el método inductivo, combinando investigación teórica y empírica, con especial énfasis en las investigaciones realizadas en España, a través de reuniones y instituciones relevantes. La tesis propone una innovación práctica y normativa en el sistema brasileño, con impactos significativos en la prevención de delitos y en el fortalecimiento de las estructuras de lucha contra el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.

Palabras clave: Blanqueo de Capitales; CRAB; Financiación del Terrorismo; Notarios; OCP; Registradores; Transnacionalismo.

INTRODUÇÃO

A presente Tese de Doutorado aborda a função de notários e registradores no sistema preventivo à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) brasileiro, identificando os problemas existentes e buscando, na experiência espanhola, mecanismos para solucioná-los, notadamente a utilização de órgãos centrais de prevenção (na nomenclatura espanhola) ou centros antilavagem de dinheiro (na nomenclatura que será utilizada na presente Tese).¹

A atuação destes profissionais no sistema PLD/FTP no Brasil é recente, tendo iniciado apenas em fevereiro de 2020 com o início da vigência do Provimento n.º 88/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça. Deste então, identificou-se um alto grau de participação do setor com o envio de centenas de milhares de informações de operações suspeitas ao COAF. Não obstante isso, observa-se uma pequena utilidade destas informações, notadamente, pela falta de conhecimento específico desses profissionais e pela baixa qualidade das comunicações.

Como problemas similares aconteceram na experiência espanhola, investiga-se o principal instrumento que a Espanha utilizou para solucioná-los, ou seja, a criação de órgãos centrais de prevenção, para fins de analisar a possibilidade de implantação no Brasil destes mesmos órgãos. Destaca-se que a Espanha é o principal referencial internacional no que tange à participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP. É relevante, portanto, estudar os órgãos e mecanismos que proporcionaram esta atuação de excelência espanhola, visando ao aperfeiçoamento do sistema brasileiro.

¹ Em espanhol utiliza-se o termo “órgão”. Ocorre que no direito brasileiro define-se órgão como “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”, nos termos do art. 1º, §2º da Lei 9.784/99 que regula o procedimento administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Como o que se propõe na presente pesquisa é a criação de estruturas que podem ser criadas até mesmo dentro de entidades associativas, pessoas jurídicas de direito privado, preferiu-se o a utilização do termo “centro” não conceituado em termos normativos. (BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 1 nov. 2024).

A presente Tese de Doutorado tem, assim, como objeto de investigação, os centros registrais antilavagem de dinheiro criados para as atividades de notários e registradores na Espanha, e como esse modelo pode ser utilizado no Brasil, tema que se insere na área de concentração denominada "Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito", e alinhado a Linha de pesquisa "Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade", no projeto de pesquisa Governança, Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

O tema se encaixa na linha de pesquisa *Derecho Penal Económico y de la empresa y nuevas tecnologías*, realizado na Universidade de Alicante, na medida em que está relacionado com a prevenção à lavagem de capitais, um dos principais delitos da área de Direito Penal Econômico. Ademais, adentra na investigação de tecnologias utilizadas para fins de realização de inteligência financeira pelas unidades de inteligência financeira nacionais.

O objetivo institucional é a produção de Tese de Doutorado para a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado Acadêmico em Ciência Jurídica – CDCJ, em regime de dupla titulação, vinculado ao Programa de Pesquisa Internacional Conjunto para a Produção Científica e Técnica PPCJ/Univali e Universidade de Alicante – Espanha.

Motivado pela busca de compreensão, delimitação e inovação, a experiência de pesquisa realizada em regime de dupla titulação na *Universidad* de Alicante, combinada com o contato direto e personalizado com instituições e registros de propriedade na Espanha, trouxe ao estudo uma abordagem sólida e prática. Esse conjunto de vivências permitiu uma análise mais apurada e detalhada do tema, com o intuito de oferecer uma contribuição relevante à ciência jurídica.

O regime de dupla titulação revelou-se crucial para o êxito do projeto, uma vez que o entendimento aprofundado do sistema Espanhol só foi possível graças à imersão na universidade de destino, às diversas reuniões e visitas realizadas, e ao contato com diferentes realidades culturais e institucionais.

A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Projeto de Pesquisa Governança, Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade do

PPCJ/UNIVALI e do Programa de Pesquisa internacional conjunto PPCV/UNIVALI e Universidade de Alicante.

O objetivo geral da pesquisa é analisar as regras de funcionamento dos órgãos centrais antilavagem de dinheiro ou, nos termos utilizados na presente pesquisa, das centrais antilavagem de dinheiro, criadas no âmbito das atividades exercidas por notários e registradores espanhóis, e propor sua utilização no sistema PLD/FTP brasileiro.

Os objetivos específicos estão estruturados de maneira metodologicamente alinhada ao objetivo geral e ao problema de pesquisa, assegurando que o desenvolvimento do estudo se ajuste às temáticas abordadas em cada capítulo. Dessa forma, cada etapa da pesquisa contribui diretamente para a busca da resposta mais apropriada ao problema investigado.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- a) Analisar a criação do sistema global de combate à lavagem de capitais, com ênfase na introdução de atividades e profissões anteriormente não enquadradas como sujeitos obrigados;
- b) Examinar a aplicação das normas de PLD/FTP da Corregedoria Nacional de Justiça por notários e registradores no Brasil;
- c) Investigar as deficiências na participação de notários e registradores no sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro;
- d) Avaliar o funcionamento do sistema de prevenção, e combate à lavagem de dinheiro na Espanha;
- e) Examinar a relevância dos órgãos centrais de prevenção, ou centrais antilavagem de dinheiro, notariais e registrais no sistema PLD/FTP espanhol;
- f) Investigar os condicionantes normativos para a adaptação de instrumentos similares ao sistema brasileiro;

A pesquisa justifica-se pelo estudo da experiência e funcionamento dos órgãos centrais de prevenção espanhóis (centrais antilavagem de dinheiro), seus

mecanismos, fontes de informações e forma de atuação, com objetivo de analisar a possibilidade de importação desse modelo ao ordenamento jurídico nacional.

Para tanto, foi indispensável também verificar os condicionantes normativos da adoção de sistema similar ao espanhol, dentro do regime constitucional de funcionamento das atividades notariais e registrais, e das regras de atuação da unidade de inteligência financeira nacional, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Os problemas enfrentados na pesquisa foram:

a) A adoção de órgãos centrais de prevenção para as atividades notariais e registrais na Espanha, com funções de coordenação e centralização da participação desses setores no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, significou um aprimoramento do sistema?

b) Considerando as peculiaridades do ordenamento jurídico nacional, notadamente quanto à conformação jurídica das atividades de notários e registradores, bem como do sistema brasileiro antilavagem de capitais, pode o modelo espanhol, de órgãos centrais de prevenção, ser aplicado no Brasil?

Para análise, foram consideradas as seguintes hipóteses:

a) A utilização de órgãos centrais de prevenção para o sistema PLD/FTP possibilita um aumento substancial da qualidade das informações encaminhadas às UIFs pelos setores obrigados, bem como um maior engajamento desses setores com o tema.

b) Existe possibilidade de aplicação desse modelo no ordenamento jurídico brasileiro, desde que exista autorização normativa e que se realizem algumas adaptações na forma de regulamentação da participação de notários e registradores no sistema brasileiro PLD/FTP.

No cenário investigado, pode-se demonstrar que o objetivo principal da tese, qual seja, a possibilidade da criação de centros antilavagem de capitais, pode ser aplicável, e tem capacidade de gerar substancial melhora no sistema PLD/FTP

brasileiro, em especial na participação de notários e registradores. Para realizar essa análise, o presente estudo foi dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo aborda a evolução do sistema transnacional de prevenção à lavagem de capitais, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. Esse sistema foi construído a partir da colaboração entre organismos estatais e privados, utilizando normas de *soft* e *hard law*. A concepção de que a prevenção e o combate ao crime são funções do Estado remonta a pensadores como Hobbes e Locke, para os quais o Estado detém o monopólio da ordem e segurança. Contudo, o Estado moderno, ao reconhecer suas limitações no enfrentamento de certos delitos, delega a agentes privados, como notários e registradores, um papel essencial na prevenção penal.

A atribuição de funções preventivas a agentes privados no âmbito do PLD/FTP caracteriza uma inovação que se desenvolveu rapidamente nas últimas décadas. O capítulo explora a origem e o funcionamento desse modelo, destacando o papel do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e suas 40 Recomendações, que constituem as diretrizes fundamentais para o combate a esses crimes em escala global. A importância da colaboração de setores privados, com acesso a informações e conhecimentos técnicos cruciais para a eficácia das medidas preventivas, é uma das principais conclusões da análise.

O capítulo também aprofunda o papel específico dos notários e registradores nesse sistema transnacional de prevenção. Devido à sua posição estratégica e ao acesso a informações sensíveis, esses profissionais tornaram-se elementos centrais no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O estudo inclui a criação de centros especializados em diversos países e analisa como essa evolução normativa reforça a inserção de notários e registradores no cenário internacional de prevenção a ilícitos, consolidando sua importância e responsabilidade no contexto global.

No segundo capítulo, examina-se a atuação de notários e registradores brasileiros no sistema de PLD/FTP. Inicialmente, analisa-se o regime jurídico que os configura como sujeitos obrigados, com destaque para o Provimento n.º 88/2019, que formaliza suas responsabilidades. Em seguida, são investigados os dados estatísticos

fornecidos pelo COAF, que evidenciam os principais problemas na participação desses profissionais. Com base nisso, analisa-se a posição oficial do COAF, expressa na Nota Técnica n.º 107152, que aponta falhas significativas na implementação prática das normas, como a postura defensiva e a falta de fundamentação adequada nas comunicações, resultando no menor índice de aproveitamento entre todos os sujeitos obrigados no Brasil.

Em seguida, discute-se a Avaliação Nacional de Riscos (ANR) e a avaliação do GAFI. A ANR identifica vulnerabilidades específicas no setor notarial e registral, enquanto o GAFI reforça essa análise, destacando a necessidade de melhorias na supervisão e no treinamento desses profissionais. O GAFI também ressalta a necessidade de maior rigor nas comunicações de operações suspeitas, apontando que a supervisão judiciária tem sido deficiente diante dos problemas identificados.

O capítulo ainda aborda o Provimento n.º 161/2024, que traz inovações como a redução das comunicações automáticas, e a exigência de maior fundamentação nas comunicações suspeitas. Apesar desses avanços, observa-se que o Provimento não resolve integralmente os problemas apontados pelo COAF e pelo GAFI. A conclusão destaca a importância da supervisão auxiliar do Colégio Notarial do Brasil (CNB) e de outras entidades representativas, que, com o apoio de um corpo técnico especializado, podem facilitar a adaptação dos notários e registradores às normas do sistema PLD/FTP, melhorando a qualidade e eficácia das comunicações.

O terceiro capítulo examina o sistema PLD/FTP na Espanha, com foco na atuação de notários e registradores mercantis e de bens imóveis. O objetivo é analisar o modelo espanhol, destacando a importância dos centros especializados em prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, que coordenam as atividades desses profissionais, e os benefícios que essas estruturas trazem para a eficácia do combate a crimes financeiros.

Além da análise do regime jurídico aplicável aos notários e registradores, o capítulo explora o histórico e o marco normativo que sustentam a criação dos órgãos centrais de prevenção. O papel do Órgão Central de Prevenção dos notários e do

Centro Registral Antiblanqueo dos registradores é detalhado, com ênfase nas vantagens de seu funcionamento. São apresentados dados estatísticos e referências de organismos nacionais e internacionais que reforçam a relevância desses atores no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, evidenciando a efetividade do sistema espanhol no cenário global.

Por fim, o quarto capítulo analisa a criação de centros antilavagem de dinheiro com base no modelo espanhol para apoiar as funções de notários e registradores no Brasil. A análise começa com o histórico das ideias que motivaram a criação desses centros, mencionando que esse debate, ainda que superficial, já esteve presente durante as elaborações do Provimento n.º 88/2019 e do Provimento n.º 161/2024. Destaca-se a relevância desses centros no contexto das atividades de notários e registradores e sua possível adaptação à realidade brasileira.

Em seguida, justifica-se a criação desses centros pelas vantagens observadas no modelo espanhol, demonstrando como poderiam resolver problemas enfrentados pelos notários e registradores no Brasil. A análise aborda preocupações como o uso de dados sigilosos e a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), mostrando que esses centros podem operar dentro dos limites legais vigentes, sem a necessidade de mudanças legislativas.

O capítulo também apresenta propostas de regulamentação, incluindo uma proposta principal e alternativas que consideram questões como a autonomia dos notários e registradores na decisão de comunicar operações ao COAF. Embora algumas sugestões legislativas sejam discutidas, argumenta-se que a criação desses centros pode ser viabilizada com base na legislação atual, reforçando a atuação desses profissionais no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Após a qualificação do presente estudo, realizado em dezembro de 2023, importantes modificações normativas impactaram na sua produção. Destaca-se em especial a edição do Provimento n.º 161/2024 da Corregedoria Nacional de Justiça, que atualizou e aprimorou as regras de PLD/FTP para notários e registradores Brasileiros, visando solucionar alguns dos problemas existentes na temática.

Embora os impactos tenham sido significativos, a edição do Provimento auxiliou o desenvolvimento da tese, possibilitando uma abordagem a partir de uma legislação já atualizada e que não afasta o objetivo principal, que é facilitar a adoção no Brasil, do sistema de centros antilavagem de capitais para notários e registradores.

Registra-se também que em maio deste ano houve uma profunda reforma nas regras de prevenção à lavagem de capitais e financiamento ao terrorismo na União Europeia. Essa reforma é constituída basicamente pela edição pela Diretiva (UE) 2024/1640, que revogou a Quarta Diretiva sobre o tema, pelo Regulamento (UE) 2024/1624, que visa garantir a aplicabilidade direta das regras perante os sujeitos obrigados, pelo Regulamento (UE) 2024/1620, responsável pela criação da Autoridade Europeia de Combate ao Branqueamento de Capitais. O advento desta legislação foi importante para o presente estudo, dada a atualização que proporcionou, bem como a possibilidade de adaptação dessas regras ao ordenamento normativo nacional.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que foi utilizado o Método Indutivo², na medida em que se procedeu identificação e coletânea de elementos determinantes para a compreensão dos sistemas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo para notários e registradores, tanto na Espanha como no Brasil.

A pesquisa está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente na ODS 16, que trata da “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” uma vez que visa estabelecer instituições eficazes para o combate de crimes de natureza econômica.

Para o levantamento de dados, foi imprescindível o período de pesquisa realizado na Universidade de Alicante, pois possibilitou uma ampliação da compreensão do sistema espanhol. Na ocasião, realizaram-se também inúmeras reuniões e visitas com os atores envolvidos. Notários, registradores, CRAB, OCP, SEPBLAC, entre outros.

² (...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...). PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 114.

O desenvolvimento do presente estudo foi financiado por bolsa de estudos do Programa de Pós-Graduação do Ministério Público Federal, instituição que o autor desta tese integra, na condição de Procurador da República.

Por fim, destaca-se a relevância do estudo, ao propor medidas relativamente simples e práticas para o aperfeiçoamento do sistema PLD/FTP brasileiro.

Ao explorar a atuação de notários e registradores, profissionais que possuem acesso direto a transações econômicas e informações sensíveis, o estudo destaca a necessidade de integrar esses atores em um sistema eficaz de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Ao analisar tanto o modelo brasileiro quanto o espanhol, o trabalho oferece uma visão comparativa que pode ser essencial para o desenvolvimento de políticas públicas mais robustas e eficientes no Brasil, fortalecendo a capacidade do país de atender a padrões internacionais.

O impacto social deste estudo reside, principalmente, na sua contribuição para a redução de práticas ilícitas que afetam não apenas as economias nacionais, mas também a segurança global. A lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo têm efeitos devastadores na sociedade, alimentando organizações criminosas e instabilidades econômicas. A inclusão de notários e registradores no sistema de PLD/FTP pode ampliar a capacidade de detecção e prevenção de operações suspeitas, o que, por sua vez, contribui para um ambiente econômico mais seguro e transparente. Isso reforça a importância de uma fiscalização eficaz e de mecanismos legais que protejam os cidadãos.

Além disso, o estudo tem um impacto significativo ao propor a criação de centros especializados no Brasil, inspirados no modelo espanhol. Esses centros podem facilitar a adaptação e a atuação dos profissionais, gerando resultados práticos mais eficientes. A implementação de tais medidas pode levar a um fortalecimento institucional que, além de melhorar a eficácia na prevenção desses delitos, gera confiança em toda a sociedade, promovendo maior estabilidade e desenvolvimento econômico no país.

Capítulo 1

SISTEMA GLOBAL DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

A prevenção e o combate ao crime são funções estatais que se fundamentam na própria concepção do Estado. De acordo com a tradição clássica do pensamento político, representada por filósofos como Thomas Hobbes e John Locke, uma das funções primárias do Estado é garantir a ordem e a segurança dentro de sua jurisdição. Isso implica a proteção dos cidadãos contra ameaças internas e externas, incluindo o crime. Nessa concepção, ao assegurar o monopólio estatal da ordem, o Estado retira dos cidadãos a possibilidade de exercer essas atividades.

A atribuição de funções preventivas penais a agentes privados foge a essa ideia. O Estado percebe sua incapacidade para o combate de determinados delitos e ao mesmo tempo reconhece a melhor aptidão de agentes privados para o exercício de determinadas tarefas.

É com base na atribuição de funções a agentes privados que se estabelece no mundo todo o sistema de prevenção penal à lavagem de capitais, financiamento do terrorismo e de proliferação de armas de destruição em massa³. Trata-se de um sistema transnacional penal preventivo sem precedentes históricos e densamente desenvolvido em poucas décadas.

Um sistema baseado na coexistência de regras de *soft* e *hard law*, com atuação de organismos estatais e privados e com uma preocupação no estabelecimento de *standards* normativos mínimos em todos os países.

³ Considerando que o presente estudo está focado mais estritamente no combate à lavagem de capitais, por inúmeras vezes se utilizará apenas termos mais restritivos, que tratam apenas desses ilícitos, mas que em realidade, envolvem os três objetivos distintos, ou seja: a) lavagem de dinheiro; b) financiamento do terrorismo; c) proliferação de armas de destruição em massa. Justifica-se essa limitação, na medida em que dentre esses três objetivos, o que atinge de forma muito mais severa o Brasil que os demais é a lavagem de capitais.

Partindo-se dessa ideia, o presente capítulo destina-se ao entendimento acerca do surgimento e funcionamento desse sistema transnacional de prevenção, para que se chegue à compreensão da inserção de agentes privados como colaboradores nesse sistema, em especial, notários e registradores, nosso objeto de estudo.

Para tanto, o capítulo divide-se em seis partes. Na primeira, objetiva-se estudar o direito transnacional e suas características, adentrando-se em questões relacionadas ao direito penal, notadamente a proteção internacional dos direitos humanos e o combate às organizações criminosas transnacionais.

Na segunda parte analisar-se-á o sistema global ou transnacional de combate aos crimes de lavagem de capitais, tratando-se de seu surgimento e das principais normas que o compõem, tanto de *hard law*, como de *soft law*. Nesse sentido, se inserirá o sistema transnacional de prevenção desses ilícitos dentro da própria evolução do direito transnacional.

Na parte seguinte aprofundar-se-á o sistema preventivo global, com o estudo da função do principal órgão internacional sobre o tema, o Grupo de Ação Financeira internacional, o GAFI, (Financial Task Force – FATF). Nesse sentido, se analisará as suas 40 Recomendações, que representam as principais diretrizes internacionais para fins do tema em estudo.⁴

Na quarta parte, o objetivo é compreender as funções desenvolvidas pelos agentes privados nesse sistema, como foram incluídos e qual a importância da sua atuação. Para tanto, passa-se ao exame da utilidade do conhecimento técnico, o qual somente os profissionais detêm, ou de acesso a informações restritas.

Na sequência, adentrar-se-á no exame estrito dessas questões para os atores objetos do presente estudo, ou seja, notários e registradores. Porque esses profissionais representam um segmento importante para o sistema PLD/FTP e como foram sendo inseridos no contexto normativo internacional para essa função.

⁴ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **As Recomendações do GAFI. 2012.** Tradução: GAFISUD. 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

Ao final examinar-se-á a existência de centros especializados em prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no mundo, e em especial, na Espanha.

A abordagem evolutiva do tema desenvolvida no presente capítulo proporcionará a compreensão teórica da inserção de notários e registradores em um sistema internacional de prevenção a ilícitos, dentro da própria evolução do direito transnacional. Assim, busca-se esclarecer teoricamente a sua posição estratégica e crescente relevância dos atores nesse âmbito.

1.1 A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO

A transnacionalização do direito adquiriu destaque no cenário global após a Segunda Guerra Mundial, período marcado por profundas mudanças geopolíticas e aprimoramento das relações entre os Estados. Trata-se de um momento histórico em que a formação de organizações internacionais (como as Nações Unidas em 1945) e a criação de tratados e acordos multilaterais, foram impulsionados por uma determinação coletiva de prevenir a repetição de conflitos devastadores.

Nesse contexto, surgem as ideias embrionárias do direito transnacional, na clássica obra de Philip Jessup intitulada *Transnational law*. Para o autor, o Estado não era mais o único grupo que interessava nas relações internacionais, e o próprio termo “internacional” era enganador, na medida em que se fundamentava apenas nas relações entre uma nação (ou Estado) com outras nações (ou Estados). Por conta disso o autor passa a usar a expressão “transnacional” para se referir a todas as normas que regulam acontecimentos que transcendem as fronteiras nacionais, tendo como sujeitos, não apenas os Estados, mas também indivíduos, empresas e todas outras formas de organizações coletivas.⁵

O prefixo “trans” implica não só a justaposição de instituições ou a ultrapassagem de fronteiras territoriais, mas também a potencialidade de surgimento de novas entidades multidimensionais. Essas instituições têm o objetivo de gerar

⁵ JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965. p. 12.

soluções mais eficazes para os desafios globais atuais. Assim, o termo latino "trans" sugere um conceito que vai "além" ou "para além de", indicando a transcendência de um local específico. Isso denota a interpenetração de várias categorias singulares, num processo dinâmico de desmontagem e reconstrução de significados.⁶

A era da globalização, com suas interdependências econômicas, transformou diversas questões, antes limitadas ao âmbito nacional, em desafios de escopo mundial. Com a expansão global das interações e mercados, surgiu a necessidade de uma adaptação tanto regulatória quanto jurídica a este contexto emergente. Esse processo foi acelerado pelas inovações em comunicação, transporte e mídia, facilitando a disseminação de ideologias comuns entre várias nações, e incentivando uma visão da necessidade de coexistência mundial.

Segundo Gustavo Polis, com a expansão da globalização, surgiram espaços de vulnerabilidade que passaram a ser ocupados por uma agenda de interesses transnacionais, aproveitando a fragilidade dos atores nacionais tradicionais. Esse cenário trouxe novas instituições que desafiam as definições político-jurídicas clássicas, criando uma tensão institucional onde tanto o Estado quanto os indivíduos enfrentam uma sensação de insegurança. A função do Direito, nesse contexto, desloca-se da limitação dos poderes estatais para a regulação de dinâmicas policêntricas, conectadas à circulação de modelos, capitais, pessoas e instituições em dimensões físicas e virtuais.⁷

Diante dessas mudanças, as concepções tradicionais de direito internacional, baseadas fundamentalmente na resolução de conflitos entre as nações, tornam-se limitadas. Surge, assim, um direito global, um direito transnacional, visando regular as interações decorrentes do processo de globalização.⁸ Um direito que transborda os limites dos sistemas jurídicos nacionais, não se restringindo à mera

⁶ CRUZ, Paulo; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do estado e do direito transnacionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 26, n. 1, 2010. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/577>. Acesso em: 20 jun. 2024.

⁷ POLIS, Gustavo. Autoridade pública transnacional: os indicadores globais no combate à corrupção. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 12 set. 24. p. 36.

⁸ STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do Direito Global**. 2. Ed. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 16.

harmonização desses sistemas, englobando tanto estruturas transnacionais de governança pública, quanto esferas de autonomia privada.

O fenômeno da transnacionalidade passa a ser uma força que opera em duas direções: uma que age na superação do modelo clássico e ultrapassado de Estado Nacional, mediante a criação de novos espaços de governança; e outra que agrega, fomenta e coordena a ação local dos Estados com efeitos no plano global, a partir de pautas axiológicas de amplo consenso.⁹

Carla Piffer discute várias características fundamentais do fenômeno da transnacionalidade. Em primeiro lugar, ela destaca que as ocorrências transnacionais tendem a se manifestar como relações horizontais, conectando indivíduos e entidades de maneira que transcende fronteiras nacionais, sem um ponto de partida ou chegada definidos. Em segundo lugar, observa-se que essas relações perderam seu caráter excepcional ou ocasional, tornando-se uma necessidade interrelacional incentivada de diversas formas. Terceiro, a desterritorialização resultou na fragmentação da unidade estatal, com novas dinâmicas de poder e competitividade, gerando conflitos e jogos de interesse sem uma origem clara. Além disso, ela aponta o enfraquecimento dos sistemas de controle e proteção social, desafiados por regras e normas impostas por corporações transnacionais em um contexto globalizado. Finalmente, Carla Piffer menciona a formação de redes de legalidades complementares ou antagônicas, características das relações transnacionais, que resultam em mutações constantes das regras pré-estabelecidas, com o Estado nacional desempenhando um papel secundário, limitado por suas fronteiras ou por acordos internacionais verticalizados.¹⁰

O direito penal foi um dos principais propulsores da transnacionalização do direito.¹¹ A ideia de um direito penal além das fronteiras começou a tomar forma, principalmente no combate à pirataria. Historicamente, os piratas eram vistos como *hostis humanis generis*, ou “inimigos a humanidade”, e podiam ser julgados por

⁹ CRUZ, Paulo; BODNAR, Zenildo. **A transnacionalidade e a emergência do estado e do direito transnacionais**. p. 92.

¹⁰ PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014. p. 125. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Carla%20Piffer.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2024.

¹¹ KOH, Harold Hongju. Transnational public law litigation. **The Yale Law Journal**, v. 100, p. 2347-2402, 1990. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/160249731.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

qualquer nação, estabelecendo dessa forma um precedente para a jurisdição universal.¹² O termo foi utilizado, também, para o combate aos escravagistas.

Posteriormente, a preocupação passou às atrocidades realizadas em conflitos armados, os crimes de guerra. Surgiram tratados bilaterais para questões específicas como, por exemplo, o tratamento de prisioneiros e de civis, e regras para a extradição.

Mais recentemente, houve um significativo desenvolvimento de um direito penal transnacional no período pós-guerras. Dois foram os principais motivos: a preocupação com a proteção internacional dos direitos humanos e a necessidade de combate a organizações criminosas transnacionais.

O Tribunal de Nuremberg, estabelecido após a Segunda Guerra Mundial para julgar líderes nazistas, foi o primeiro esforço significativo para aplicar princípios de direito penal internacional. Foi um marco ao instituir os precedentes para processar crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, e solidificou o princípio de que indivíduos podem ser responsabilizados internacionalmente por violações de direitos humanos.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecendo uma ampla gama de direitos e liberdades básicas, e se destacando pela universalidade, na medida em que deveria ser aplicada a todas as pessoas, independentemente de nacionalidade, residência, sexo, etnia, religião etc.

Os impactos da Declaração foram profundos e multifacetados:

a) Instituiu padrões internacionais na proteção dos direitos humanos, tornando-se um alicerce para o desenvolvimento do direito penal internacional. Esses padrões ajudaram a orientar a formulação de leis e políticas, tanto em nível nacional quanto internacional.

¹² A PINHEIRO, Fábio Abel de Oliveira. **Core International Crimes e as Imunidades de Direito Internacional**. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/28433/1/Core%20international%20crimes%20e%20as%20i%20munidades.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

b) Serviu como modelo e inspiração para tratados internacionais subsequentes de direitos humanos, incluindo os dois Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, reforçando o arcabouço legal global para a proteção dos direitos humanos.

c) Ajudou a estabelecer a noção de que certas violações graves de direitos humanos, como genocídio e crimes de guerra, não só configuram delitos sob as leis nacionais, mas também podem ser consideradas crimes internacionais, sujeitos a julgamento em tribunais internacionais, como, posteriormente, o Tribunal Penal Internacional.

Além desses impactos diretos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos também promoveu uma mudança paradigmática na percepção global dos direitos humanos. Ela incentivou uma maior conscientização e responsabilidade internacional, ressaltando a importância do respeito mútuo e da cooperação entre as nações. Isso levou ao fortalecimento de mecanismos internacionais de monitoramento e à criação de organizações não governamentais dedicadas à promoção e proteção dos direitos humanos.

Surge, assim, uma densa normatividade de proteção aos direitos humanos no âmbito internacional e a percepção de que essa preocupação não é mais reservada ao direito interno, mas um tema de interesse legítimo internacional. Assim comenta Flavia Piovesan:

Nasce ainda a certeza de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao âmbito reservado de um Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Sob esse prisma, a violação dos direitos humanos não pode ser concebida como questão doméstica do Estado, e sim como um problema de relevância internacional, como legítima preocupação da comunidade internacional. A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para proteção dos direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminado na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que faz possível a responsabilização do Estado no domínio internacional quando as

instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteger os direitos humanos.¹³

Além da preocupação com a defesa dos direitos humanos, o combate às organizações criminosas transnacionais (OCT), em especial voltadas ao tráfico de drogas também teve destaque no desenvolvimento do direito penal transnacional.

As OCTs começaram a se formar no mundo no início do século XX, principalmente como respostas à proibição de determinados produtos como, por exemplo, a Lei Seca (1920 – 1933) nos Estados Unidos. Contudo, após a segunda guerra mundial, esses grupos expandiram suas operações para além das fronteiras nacionais, aproveitando-se do aumento do comércio global e dos espaços criados pelas instabilidades políticas e econômicas do pós-guerra.

Entre os anos 70 e 80 a principal preocupação é o tráfico internacional de drogas. Os países desenvolvidos percebem que a quase totalidade do consumo interno vem de produção externa na medida em que havia muito pouca produção de drogas nesses países.¹⁴ Tal fato legitima a transnacionalização do direito penal na medida em que se percebe a necessidade de atuações além das fronteiras.

Um dos documentos mais emblemáticos, denominado "Estratégia Nacional para a Prevenção do Uso Indevido de Drogas e do Tráfico", publicado em 1984, bem demonstra a preocupação americana com o tráfico de drogas realizado, inclusive, fora de suas fronteiras, na medida em que restringe auxílios financeiros a países não cooperantes do combate ao tráfico de drogas:

The Strategy calls for leaders and governments worldwide to condemn illegal drugs and to take aggressive action to stop production, transport and use of such drugs. Where it is necessary and appropriate, the Strategy calls for u.s. decisions on foreign aid and other matters, such as refinancing of debt, to be tied to the willingness of the recipient country to execute a vigorous enforcement program against narcotics

¹³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13ª edição. rev. e atual. Editora Saraiva. São Paulo. 2012. p. 185.

¹⁴ MACHADO, Máira Rocha. **Internacionalização do direito penal: gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**. São Paulo: Ed 34/Edesp, 2004. p. 135.

traffickers, including the people associated with producing, transporting or profiting from illegal drugs.¹⁵

Ao longo dos anos, as OCTs expandem sua atuação para uma variada gama de atividades ilícitas, como tráfico de armas, seres humanos, corrupção e lavagem de dinheiro.

No final do século XX, a globalização e os avanços tecnológicos proporcionaram novas oportunidades para as OCTs expandirem suas operações e redes. O comércio internacional facilitado e o advento da internet abriram novos caminhos para atividades ilícitas. O tráfico de drogas emergiu como uma das atividades mais lucrativas para as OCTs, com cartéis poderosos, especialmente na América Latina, exercendo influência significativa em seus países de origem e internacionalmente.

Atualmente, existem estruturas criminosas internacionais extremamente complexas e diversificadas, envolvidas em todas as atividades ilícitas que possam lhes proporcionar lucros. Não reconhecem fronteiras estatais. Migram para locais onde a possibilidade de punição é menor e o lucro maior. Passam a atuar com ampla utilização de tecnologia e a se infiltrar nos sistemas legais por meio da corrupção. Passam, inclusive, a se inserir no meio político.

Isidoro Blanco Cordero observa que a criminalidade organizada não é estática nem limitada a uma única atividade ou localização. Trata-se de um fenômeno dinâmico, operando de forma empresarial e adaptando-se rapidamente a novas situações em um contexto internacional. O crime organizado possui uma dimensão global geográfica, ultrapassando fronteiras nacionais, e é transnacional no âmbito étnico-cultural, com uma diversificação crescente em suas atividades delituosas. As grandes organizações criminosas, embora originárias de um Estado, operam em diversos países, aproveitando as oportunidades de enriquecimento rápido oferecidas pelo mercado através de atividades ilícitas. Essencialmente transnacionais, essas organizações são denominadas pela doutrina como "organizações criminosas transnacionais" (OCT). A globalização do mercado permitiu a essas organizações

¹⁵ ESTADOS UNIDOS. **1984 National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking**. September 10, 1984. p. 68. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/101857NCJRS.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

expandir suas operações de nível local ou estatal para um âmbito transnacional, tornando-se atores principais na economia global e em indústrias ilegais, como a produção e tráfico de drogas, cujos lucros superam o PIB de muitos países desenvolvidos. Portanto, combinam elementos empresariais e criminais, refletindo as empresas transnacionais.¹⁶

No âmbito estrito da lavagem de dinheiro, Isidoro Blanco Cordero destaca as vantagens que os criminosos têm ao atuar em um contexto internacional. Primeiro, eles podem evitar a aplicação de normativas rigorosas e, assim, escapar da jurisdição de Estados com políticas severas de controle da lavagem de capitais. Segundo, os criminosos podem aproveitar os problemas de cooperação judicial internacional e de troca de informações entre países com normativas, sistemas penais e culturas administrativas diferentes. Por fim, eles se beneficiam das deficiências na regulamentação internacional e em sua aplicação, direcionando os bens lavados para países com sistemas mais fracos de controle e repressão à lavagem de dinheiro.¹⁷

Dada a globalização e a interconexão transnacional crescentes, percebe-se a importância de um direito penal transnacional que possa trazer respostas para uma criminalidade cada vez mais global.

Nesse contexto, passa-se a estudar a evolução do direito transnacional destinado a prevenir a lavagem de capitais e o financiamento do terrorismo.

1.2 SISTEMA TRANSNACIONAL DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

O combate à lavagem de dinheiro se enquadra no conceito de direito penal transnacional, visto que tem como objetivo coibir organizações criminosas que operam além das fronteiras nacionais. Esse esforço envolve a colaboração de uma variedade de agentes, não se limitando apenas a Estados, mas incluindo, também, organizações internacionais, agentes financeiros, entre outros. Esse enfoque cooperativo destaca a natureza transnacional da repressão a esses grupos criminosos, refletindo a interconexão global no combate ao crime organizado.

¹⁶ BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. 4ª ed. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2015. p. 66.

¹⁷ BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. p. 70.

Ao tratar dos motivos que levam os estados a enfrentar o crime de forma transnacional, Ethan Nadelmann trata da importância de criação de regimes globais de proibição, conceito este perfeitamente aplicável ao combate à lavagem de capitais:

The most important inducement to the creation of international prohibition regimes is the inadequacy of unilateral and bilateral law enforcement measures in the face of criminal activities that transcend national borders. No government possesses sufficient resources to police effectively all of the high seas or to investigate and punish the array of illicit activities that are committed aboard and harm its interests or citizens. Nor is any government willing, except on rare occasions, to unilaterally pursue a criminal when doing so involves a blatant affront to another state's external sovereignty. International prohibition regimes are intended to minimize or eliminate the potential havens from which certain crimes can be committed and to which criminals can flee to escape prosecution and punishment. They provide an element of standardization to cooperation among governments that have few other law enforcement concerns in common. And they create an expectation of cooperation that governments challenge only at the cost of some international embarrassment. In these respects, international prohibition regimes amount to more than the sum of the unilateral acts, bilateral relationship, and international conventions that constitute them.¹⁸

Nesse sentido, o enfrentamento global à lavagem de dinheiro é um fenômeno relativamente recente, que experimentou uma evolução notável nas últimas décadas. Em um intervalo inferior a trinta anos, observou-se a adesão de inúmeros Estados à legislação que criminaliza essa prática. Diversos tratados internacionais foram firmados nesse contexto, e várias organizações internacionais emergiram, dedicando-se à cooperação e à promoção de políticas padronizadas entre as nações. Assim, a luta contra a lavagem de dinheiro expandiu-se do âmbito nacional para o global, refletindo uma crescente preocupação internacional com esse tipo de crime.¹⁹

¹⁸ NADELMANN, Ethan. Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 479-526, 1990. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/global-prohibition-regimes-the-evolution-of-norms-in-international-society/6287A13ACAC18667C07B8EAC63A43506>. Acesso em: 15 out. 2024. p. 481.

¹⁹ MIRON, Rafael Brum. **Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7

Analisando a expansão das normas de prevenção e combate à lavagem de capitais no mundo, Carla De Carli conclui: “A expansão das normas penais ocorre raramente, em termos internacionais – mas certamente não se viu nada parecido em nível de complexidade de regulações, dos mecanismos de avaliação e de controle”.²⁰

Isidoro Blanco Cordero observa que, devido ao caráter transnacional da lavagem de dinheiro, houve uma resposta internacional sem precedentes para combater esse fenômeno. Os membros da comunidade internacional reconheceram a necessidade de intensificar a cooperação penal além das fronteiras nacionais. Isso se manifestou tanto no desejo de reforçar e expandir os mecanismos de cooperação internacional quanto na proliferação de acordos específicos relacionados a atividades criminosas de particular importância internacional, como o terrorismo, o *insider trading* e, especialmente, no tratamento do fenômeno da lavagem de dinheiro.²¹

Se a criminalidade se aproveitou das facilidades proporcionadas pela globalização, os Estados responderam com a tentativa de criminalizar condutas globais.²² Logo, pode-se falar em regimes globais ou transnacionais de proibição.²³

A expressão *money laundering* tem sua origem na década de 20, quando a máfia ítalo-americana começou a obter significativos lucros decorrentes da prática de seus ilícitos. Para demonstrar que esses recursos provinham de atividades lícitas,

²⁰ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 133.

²¹ BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. p. 110.

²² BARROS, Marco Antonio de. **Lavagem de capitais e as obrigações civis correlatas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 39.

²³ “A ‘fase atual’ dos regimes de proibição deve ser compreendida, de maneira geral, como caracterizada pelos seguintes elementos: a) incremento da produção normativa internacional com alcance sobre o direito penal interno dos Estados; b) estabelecimento de uma agenda internacional referida ao tema do delito não somente de fenomenologia transnacional, mas também intra-estatal; c) utilização de linguagem mais estrita, no sentido do estabelecimento do compromisso de criminalização e detalhamento de condutas criminosas em sede normativa internacional; d) combinação de instrumentos de *hard law* e *soft law*; e) estabelecimento de mecanismos de direito substantivo e processual, com difusão de instrumentos de persecução e execução; f) incremento da cooperação penal entre Estados, com estabelecimento de novos instrumentos e formas de relacionamento direto entre atores estatais envolvidos em quaisquer das fases do procedimento penal; g) fornecimento de ‘assistência técnica’ aos Estados relacionada à implementação das normas internacionais e à persecução penal dos crimes nelas definidos; h) utilização de novas tecnologias de *enforcement* internacional, como relatórios e estratégias de *name and shame*; e a i) formação de redes em torno da política criminal estabelecida no âmbito do regime, com o objetivo de promover a atenção social e política para sua temática, a internalização de suas normas e o controle, no sentido quantitativo, da sua execução”. CORREA, Eduardo Pirez de Aguiar. **Abertura, inserção e relacionamento da política criminal transnacional na sociedade em rede**. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. p. 393.

começaram a adquirir empresas regularmente constituídas e mesclar esses recursos com as atividades legais destas empresas. Dentre os tipos de empresas mais utilizadas estavam as lavanderias, o que resultou no termo “lavagem de dinheiro”. A expressão, contudo, foi utilizada em meios de comunicação estadunidenses no escândalo de Watergate, no início da década de 1970.²⁴

Em termos normativos, a Itália se destacou como o primeiro país a criminalizar a lavagem de dinheiro, uma ação em resposta à crescente influência e atividades criminosas de organizações mafiosas e grupos terroristas, notavelmente as Brigadas Vermelhas. Esses grupos estavam engajados em diversas atividades ilícitas, incluindo sequestros com intenções econômicas e esforços para desestabilizar o poder político estatal.²⁵ Em resposta, o governo italiano implementou o Decreto-Lei 59, em 21 de março de 1978. Esse decreto foi especificamente concebido para combater o uso de fundos obtidos através de crimes como roubo qualificado, extorsão qualificada e extorsão mediante sequestro. Essa abordagem inicial da Itália foi bastante específica, focando-se em tipos de crime que eram mais prevalentes e alarmantes naquela época.

Enquanto isso, nos Estados Unidos, a luta contra a lavagem de dinheiro começou com o *Bank Secrecy Act* de 1970. Essa legislação obrigava as instituições bancárias a reportar quaisquer transações em espécie que excedessem 10 mil dólares. Esse ato marcou o início de um sistema preventivo contra a lavagem de dinheiro, particularmente visando grandes movimentações financeiras que poderiam estar associadas às atividades criminosas, especialmente ao narcotráfico. A legislação americana evoluiu ainda mais com a *Anti-Drug Abuse Act* de 1986, que formalizou a criminalização da lavagem de dinheiro. Essa lei tinha como principal objetivo impedir que organizações criminosas envolvidas no tráfico de drogas se beneficiassem dos lucros econômicos de suas atividades ilícitas.

Atualmente, o aparato normativo internacional sobre o tema é denso. Constitui-se de diversos tratados internacionais, *hard law*, e também do que se

²⁴ BLANCO CORDERO, Isidoro. Introducción: La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Una Introducción a su origen, fundamento y eficacia. In SEOANE PEDREIRA, Alejandro. **La prevención del blanqueo de capitales**. Pamplona (Navarra): Aranzadi, 2019. p. 19.

²⁵ RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção da lavagem de dinheiro nas organizações**. 2. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2016. p. 105.

convencionou chamar de *soft law*,²⁶ ou seja, orientações, planos de ação, manuais e recomendações variadas, de diversos organismos internacionais, destinadas a fomentar e orientar a política de adesão dos Estados às regras internacionais de combate a esse tipo de ilícito. Assim, destaca Isidoro Blanco Cordero:

En este contexto, la cooperación internacional representa una nueva fuente en el arsenal policial internacional, que aporta soluciones internacionales a problemas internacionales. De esta forma se promueve el espíritu cooperativo que mejora lo que se ha denominado «soft power» entre las naciones. El término «soft power» describe la capacidad de una nación de persuadir a otra para desear lo que ella desea, en contraposición con el «hard power», caracterizado porque una nación ordena a otra a hacer lo que ella desea. En una época de actores y problemas multinacionales, la capacidad para ejercer el «soft power» es cada vez más importante, fundamentalmente allí donde interactúan y cooperan diversos grupos internacionales mediante esfuerzos tendentes a mitigar las amenazas del crimen organizado. Mientras las fuentes y circunstancias que conforman el poder internacional cambian, también el enfoque de los gobiernos debe tratar de adquirir y manipular el poder internacional, fundamentalmente mediante el «soft power». Esto es especialmente importante para algunos Estados, como por ejemplo los Estados Unidos, que han disfrutado de una importante influencia desde la perspectiva del «hard power», puesto que la adopción del «soft power» es más barato, más atractivo, y tiene el mismo vigor que el «hard power».²⁷

Nesse contexto, é importante relatar os principais instrumentos normativos em nível internacional, com o objetivo de configurar a sistemática internacional de prevenção e combate à lavagem de capitais.

²⁶ Segundo Maíra Rocha Machado “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 como 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 Bando Mundial ou pela OCDE, até as conclusões do encontro anual do G-7. Em virtude da variada natureza, conteúdo e objetivos desses instrumentos, a dificuldade em conceituar *soft law* é reconhecida explicitamente por diversos autores”. MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal**. 45.

²⁷ BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. p. 110.

No campo dos tratados internacionais, três são destacados quando o assunto é o combate à lavagem de dinheiro: a) Convenção de Viena, de 1988;²⁸ b) Convenção de Palermo, de 2000;²⁹ e c) Convenção de Mérida,³⁰ de 2003, todas devidamente internalizadas pelo Brasil.

A Convenção de Viena, oficialmente conhecida como "Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas", inaugurou a abordagem internacional no combate à lavagem de dinheiro, especificamente relacionada ao narcotráfico. Essa convenção, fortemente influenciada pela postura dos Estados Unidos, enfatizava a necessidade de reprimir a lavagem de dinheiro como uma estratégia essencial no combate ao tráfico de drogas.³¹ Inicialmente, a tipificação de crimes relacionados à lavagem de dinheiro estava exclusivamente ligada ao tráfico de drogas.

Seu texto normativo estabeleceu diretrizes importantes para os países signatários, fomentando uma abordagem coordenada e cooperativa no tratamento político-criminal do fenômeno da lavagem de dinheiro. Um de seus méritos foi impor uma obrigação internacional aos Estados signatários de criminalizar a lavagem de capitais, especialmente aquela proveniente do narcotráfico.³² Além disso, a Convenção deu especial ênfase ao confisco de bens e ativos provenientes de

²⁸ Internalizada pelo Decreto n. 154/91. BRASIL. **Decreto n. 154, de 26 de junho de 1991.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm. Acesso em: 07 set. 2024.

²⁹ Internalizada pelo Decreto n.º 5.015/04. BRASIL. **Decreto n.º 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: 07 set. 2024.

³⁰ Internalizada pelo Decreto n.º 5.687/06. BRASIL. **Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5687-31-janeiro-2006-540712-publicacaooriginal-41542-pe.html>. Acesso em: 07 set. 2024.

³¹ CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crise internacional.** Brasília: FUNAG, 2013. p. 30.

³² "Indudablemente, la Convención de Viena representa un verdadero punto de inflexión en la política a seguir en el marco de la lucha contra el lavado de capitales. De hecho, constituye el antecedente en el que se han apoyado los diversos textos internacionales sobre esta materia suscritos tras su aprobación, llegando aquellos incluso a aceptar, sin demasiadas alteraciones, la definición de blanqueo adoptada en los apartados b) i) y ii), y c) i) del artículo 3.1 del citado instrumento de Naciones Unidas". FABIÁN CAPARROS, Eduardo Fabián. Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta. In: BLANCO CORDERO, Isidoro et al. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial.** Washington DC: CICAD, 2018. p. 15. Disponível em: https://www.oas.org/es/ssm/ddot/publicaciones/LIBRO%20OEA%20LAVADO%20ACTIVOS%202018_4%20DIGITAL.pdf. Acesso em: 24 set 2024. p. 15.

atividades ilícitas, visando privar organizações criminosas dos benefícios econômicos de suas atividades ilegais.³³ Devido a sua abrangência e impacto, é frequentemente referida como a "convenção mãe"³⁴ no campo do combate à lavagem de dinheiro.

Merece destaque o seu Preâmbulo, no qual percebe-se clara preocupação com toda a economia e as atividades lícitas desenvolvidas nos Estados:

Reconhecendo os vínculos que existem entre o tráfico ilícito e outras atividades criminosas organizadas, a ele relacionadas, que minam as economias lícitas e ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados,

Reconhecendo também que o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional, cuja supressão exige atenção urgente e a mais alta prioridade,

Conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis.³⁵

Na Convenção de Palermo, formalmente intitulada “Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Internacional”, o combate à lavagem de capitais foi significativamente ampliado,³⁶ em uma “evolução natural” da Convenção de Viena.³⁷ 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.

³³ VASCONCELOS, Douglas Borges de. **A política pública de combate à lavagem de dinheiro no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 5.

³⁴ ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 69.

³⁵ Internalizada pelo Decreto n.º 154/91. BRASIL. **Decreto n.º 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm. Acesso em: 07 set. 2024.

³⁶ FRANCO JÚNIOR, Nilsdon Jose Franco; SANTANA, Hadassah Lais de Sousa; BORGES, Antonio de Moura. Acordos internacionais no combate ao crime de lavagem de dinheiro. **Revista de Direito Internacional econômico e Tributário**, Brasília, v. 10, n.º 1, p. 245-266, jan./jun. 2015. p. 258. Disponível em: <http://portalrevistas.ucb.br>. Acesso em: 26 abr. 2022.

³⁷ FABIÁN CAPARROS, Eduardo. **Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta**. p. 30.

Além disso, a Convenção de Palermo introduziu a responsabilidade legal de pessoas jurídicas em casos de lavagem de dinheiro, abrangendo esferas cíveis, criminais e administrativas. Isso significou que as empresas, e não apenas os indivíduos, poderiam ser responsabilizadas por envolvimento em atividades de lavagem de dinheiro. A convenção também reformulou as normas de cooperação internacional, fortalecendo as disposições relativas à extradição e à assistência jurídica mútua entre os países signatários, estabelecendo uma estrutura mais robusta para a perseguição transfronteiriça de crimes financeiros.

No âmbito do sistema preventivo, essa Convenção foi pioneira ao estabelecer a criação, pelos Estados-signatários (art. 7º, 1, b), de “um serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de coleta, análise e difusão de informação relativa a eventuais atividades de lavagem de dinheiro”. Identifica-se aqui, portanto, a obrigatoriedade de instituição, por esses Estados, de unidades de investigação de crimes de lavagem, as chamadas Unidades de Inteligência Financeira (UIF).

O sistema preventivo ainda é reforçado pela criação de regras de *compliance* previstas no art. 7º, 1 da Convenção,³⁸ estabelecendo-se um regime abrangente de regulamentação e supervisão. Esse regime deve ser aplicado a bancos, instituições financeiras não bancárias, e outras entidades que possam estar vulneráveis à lavagem de dinheiro. O foco principal é prevenir e identificar a lavagem de dinheiro, dando ênfase à identificação de clientes, ao registro detalhado de transações financeiras e à obrigatoriedade de reportar operações suspeitas.

³⁸ “Art. 7º 1. Cada Estado Parte: a) Instituirá um regime interno completo de regulamentação e controle dos bancos e instituições financeiras não bancárias e, quando se justifique, de outros organismos especialmente susceptíveis de serem utilizados para a lavagem de dinheiro, dentro dos limites da sua competência, a fim de prevenir e detectar qualquer forma de lavagem de dinheiro, sendo nesse regime enfatizados os requisitos relativos à identificação do cliente, ao registro das operações e à denúncia de operações suspeitas. (ONU. Organizações das Nações Unidas. **UN Convention against Corruption: Signature and Ratification Status** as of: 10 October 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html#:~:text=UN%20Convention%20against%20Corruption,as%20of%3A%2010%20October%2024>). Acesso em: 15 out. 2024.

Segundo Caparrós, a Convenção de Palermo possui uma base sólida, convertendo-se em instrumento de eficácia praticamente universal³⁹, considerando o grande número de Estados que aderiram a seu texto⁴⁰.

A Convenção de Mérida, conhecida como "Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção", foi estabelecida em 2003 com o propósito principal de combater a corrupção, reconhecendo-a como um meio de financiamento para organizações criminosas, muitas das quais se infiltram em estruturas estatais para extrair recursos.⁴¹ No artigo 14, a Convenção delinea "medidas para prevenir a lavagem de dinheiro", refletindo o entendimento de que a criminalidade organizada, a corrupção e a lavagem de dinheiro estão interconectadas e fazem parte de uma mesma realidade criminosa.

Comentando a Convenção, Eduardo Fabián Caparrós destaca que a corrupção é, atualmente, um dos principais problemas enfrentados pelos países, afetando não apenas a administração pública, mas também o desenvolvimento econômico das nações. Ele observa que as diretrizes político-criminais internacionais agora vinculam estreitamente a criminalidade organizada, o branqueamento de capitais e a corrupção, formando uma tríade praticamente indissolúvel, caracterizada por relações de mútua dependência e funcionalidade. A delinquência organizada atinge sua plenitude com a cumplicidade de agentes públicos, e o branqueamento de capitais é uma peça-chave no sistema financeiro das organizações criminosas, processando riquezas provenientes de atos corruptos.⁴²

Entre seus dispositivos, vale destacar que ela repete o estabelecido na Convenção de Palermo para a criação de UIF, ao estabelecer que cada Estado-signatário "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).

³⁹ FABIÁN CAPARROS, Eduardo. **Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta**. p. 31.

⁴⁰ Até outubro de 2024 um total de 191 países haviam aderido à Convenção, apenas não tendo sido assinada por Andorra, Eritreia, Mônaco, Coreia do Norte, São Vicente e Granadinas, San Marino e Síria. ONU. **UN Convention against Corruption**.

⁴¹ ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional**. p. 79.

⁴² FABIÁN CAPARROS, Eduardo. **Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta**. p. 32.

Além disso, avança significativamente nas obrigações de *compliance*, estipulando a necessidade de cada Estado-signatário regulamentar e supervisionar, não apenas instituições financeiras, mas todas as pessoas físicas ou jurídicas que sejam particularmente suspeitos de utilização para a lavagem de dinheiro, a fim de prevenir e detectar todas as formas de lavagem de dinheiro, e em tal regime há de se apoiar fortemente nos requisitos relativos à identificação do cliente e, quando proceder, do beneficiário final, ao estabelecimento de registros e à denúncia das transações suspeitas.⁴³

Franco Júnior Santana e Borges destacam que a Convenção de Mérida se posiciona como o instrumento internacional mais importante e incisivo no combate ao crime de lavagem de dinheiro, ao estabelecer um formato comum e global para essa luta. Em seu artigo 14, a Convenção aborda a lavagem de dinheiro, impondo aos Estados Partes a necessidade de instituir controles administrativos rigorosos sobre setores sensíveis, como instituições financeiras e não financeiras, que frequentemente são usadas para essa finalidade. Além disso, a Convenção promove a cooperação internacional.⁴⁴

Ao se examinar os tratados internacionais mencionados acima, destaca-se um progresso notável na prevenção da lavagem de dinheiro. Esse avanço é caracterizado pela criação de Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) e pela extensão da obrigatoriedade de diferentes setores colaborarem com estas unidades. Essa expansão reflete um esforço coletivo para fortalecer as estratégias de vigilância financeira e intensificar a luta contra a lavagem de dinheiro em nível internacional.

Esse avanço no combate à lavagem de capitais proporcionado pelos tratados internacionais, *hard law*, pode ser mais significativamente percebido quando se avaliam os instrumentos internacionais de *soft law*. De Carli relata que o regime global antilavagem de dinheiro é construído a partir de tratados internacionais, mas não se limita a eles. Diversas organizações internacionais e regionais, junto com as pressões e recomendações que resultam de suas atividades, têm importância

⁴³ BRASIL. **Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 07 set. 2024.

⁴⁴ FRANCO JÚNIOR, Nilsdon Jose Franco; SANTANA, Hadassah Lais de Sousa; BORGES, Antonio de Moura. **Acordos internacionais no combate ao crime de lavagem de dinheiro**. p. 260.

fundamental na formação desse regime. Ele é moldado por uma rede complexa de mecanismos que, ao contrário das normas de *hard law*, não são compromissos jurídicos propriamente ditos. Em vez disso, os compromissos são de natureza política, assumidos pelos Estados, tanto entre si, quanto em relação a várias organizações e grupos. Esses desenvolvimentos normativos ocorrem dentro do que o direito internacional chama de *soft law*.⁴⁵

Essa densa normatividade internacional decorre da percepção da necessidade de regras uniformes para um combate efetivo a esses crimes. Os países desenvolvidos, principais incentivadores internacionais do sistema global antilavagem, logo perceberam que normas nacionais não teriam muita efetividade, uma vez que incentivariam a transferência de recursos para países considerados como refúgios para a lavagem de dinheiro. É natural que os criminosos busquem locais nos quais sua atividade seja facilitada.⁴⁶ Em outras palavras, pouco adianta o combate a esse crime em um determinado Estado, se o criminoso pode facilmente “branquear” o recurso ilicitamente obtido em outro.⁴⁷

Haveria, apenas, a transferência do recurso e a consequente inefetividade no combate ao crime. Nesse sentido, Bruce Zagaris e Sheila Castilla observam que algumas interações globais são iniciadas e mantidas quase inteiramente por nações. Outras, como transações de narcóticos, lavagem de dinheiro proveniente de atividades criminosas e tráfico de armas, envolvem pessoas privadas, lavadores de dinheiro e, especialmente, grupos criminosos organizados. Para que as nações tenham sucesso na luta contra o crime organizado, elas precisam se tornar mais sensíveis a um paradigma de política mundial em que outras organizações também tenham poder. Um esforço bem-sucedido exigirá um uso mais inovador dos mecanismos legais bilaterais e multilaterais existentes e novos, bem como uma maior uniformidade nas ações nacionais, para que os oficiais de aplicação da lei possam ser tão móveis e eficientes quanto os novos grupos criminosos organizados.⁴⁸

⁴⁵ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**. p. 150.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 31.

⁴⁸ ZAGARIS, Bruce; CASTILHA, Sheila M. Constructing an International Financial Enforcement Subregime: The Implementation of Anti-Money-Laundering Policy. **Brooklyn Journal of International**

Dessa forma, o combate à lavagem de capitais deve se fundar em iniciativas internacionais, uma vez que a prática envolve países que não dispõem de normas apropriadas para sua repressão. Devem ser propostos *standards* internacionais e impostas sanções aos Estados que não adaptem sua legislação de acordo com esse sistema.⁴⁹

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 combate à lavagem de capitais. Entre esses, merecem destaque: a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) (ou *Financial Action Task Force* – FATF), o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia⁵⁰, o Grupo *Egmont*⁵¹, a Organização Internacional de Polícia Criminal (*International Criminal Police Organization*), conhecida como Interpol, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁵² e

Law, v. 19, p. 871, 1993. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol19/iss3/10>. Acesso em 19 ago. 2024.

⁴⁹ ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional**. p. 42.

⁵⁰ Segundo informações do sítio eletrônico: “The Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) is the primary global standard setter for the prudential regulation of banks and provides a forum for regular cooperation on banking supervisory matters. Its 45 members comprise central banks and bank supervisors from 28 jurisdictions”. **BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Basel Committee on Banking Supervision**. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/index.htm?m=71>. Acesso em: 01 nov. 2024. A importância desse Comitê para o combate da lavagem de dinheiro é fundamentalmente a criação de regras de compliance para as instituições financeiras, relacionadas ao conhecimento do cliente, mecanismos de rastreamento das operações e de comunicações as unidades de inteligência financeira.

⁵¹ Em 1995 as UIFs da Bélgica e dos EUA se reuniram no Palácio de Egmont Arenberg, em Bruxelas para trocar experiências no combate a lavagem de capitais. Formou-se a partir de então o Group Egmont como um fórum internacional para estimulação da cooperação internacional e da ajuda técnica mútua no combate à lavagem de capitais. Atualmente (novembro de 2023) o grupo consta com 170 unidades de inteligência financeiras. O Brasil passou a fazer parte do grupo em 2001. Segundo informações do seu sítio eletrônico: “The Egmont Group is a united body of 170 Financial Intelligence Units (FIUs): FIUs are uniquely positioned to support national and international efforts to counter-terrorist financing. FIUs are also trusted gateways for sharing financial information domestically and internationally per global anti-money laundering and counter-financing of terrorism (AML/CFT) standards. The Egmont Group provides FIUs with a platform to securely exchange expertise and financial intelligence to combat money laundering, terrorist financing (ML/TF), and associated predicate offences”. **EGMONT GROUP. About the Egmont Group**. 2024. Disponível em: <https://egmontgroup.org/about/>. Acesso em: 02 nov. 2024.

⁵² A importância da atuação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial no combate à lavagem de dinheiro está na experiência que possuem em conduzir avaliações financeiras, auxílio técnico e inspeção de sistemas financeiros e cambiais. Dentro dessa atuação, tem contribuído significativamente para o aperfeiçoamento da atuação do GAFI. ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional**. p. 102.

outros.⁵³ Entre esses, o de maior relevo é o GAFI^{54 55}, motivo pelo qual será analisado no item a seguir.

1.3 O GAFI E O SISTEMA GLOBAL PLD/FTP

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é uma entidade intergovernamental, criada em 1989, por iniciativa dos países integrantes do Grupo dos Sete (G-7). Seu mandato inicial tinha por objetivo:

(...) to assess the results of cooperation already undertaken in order to prevent the utilization of the banking system and financial institutions for the purpose of money laundering, and to consider additional preventive efforts in this field, including the adaptation of the legal and regulatory systems so as to enhance multilateral judicial assistance.⁵⁶

Ao longo dos anos, desenvolveu-se como um organismo internacional de elaboração de políticas buscando incentivar a vontade política necessária para implementar reformas legislativas e regulamentares no âmbito do combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

É considerada a principal entidade no combate à lavagem de dinheiro globalmente.⁵⁷ Em novembro de 2024 o GAFI incluía 38 países-membros, duas

⁵³ ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional**. p. 66.

⁵⁴ "The Financial Action Task Force (FATF) leads global action to tackle money laundering, terrorist and proliferation financing. The 40-member body sets international standards to ensure national authorities can effectively go after illicit funds linked to drugs trafficking, the illicit arms trade, cyber fraud and other serious crimes. The FATF researches how money is laundered and terrorism is funded, promotes global standards to mitigate the risks, and assesses whether countries are taking effective action. In total, more than 200 countries and jurisdictions have committed to implement the FATF's Standards as part of a co-ordinated global response to preventing organised crime, corruption and terrorism. Countries and jurisdictions are assessed with the help of nine FATF Associate Member organisations and other global partners, the IMF and World Bank. The FATF's decision-making body, the FATF Plenary, meets three times per year and holds countries to account if they do not comply with the Standards. If a country repeatedly fails to implement FATF Standards then it can be named a Jurisdiction under Increased Monitoring or a High Risk Jurisdiction. These are often externally referred to as "the grey and black lists". The FATF was established in 1989 and is based in Paris. (GAFI. Grupo de ação Financeira Internacional. **The FATF**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf.html>. Acesso em: 15 out. 24).

⁵⁵ BIJOS, Leila; ALMEIDA, Marcio José de Magalhães. **A globalização e a "lavagem" de dinheiro: medidas internacionais de combate ao delito e reflexos no Brasil**. p. 95.

⁵⁶ G7 GROUP OF NATIONS. **Economic Declaration, Paris Summit**. 1989. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁵⁷ MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal**. p. 129.

organizações regionais (Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo), além de diversas entidades associadas e observadoras.⁵⁸ O Brasil passou a integrar o GAFI como membro no ano de 2000.⁵⁹

Para cumprir seu objetivo, o GAFI editou, em 1990, logo no início da atuação do órgão, 40 Recomendações que estabelecem o padrão internacional a ser adotado pelos países no combate efetivo à lavagem de capitais.⁶⁰ Segundo Eduardo Fabián Caparrós:

Este organismo es, probablemente, la entidad supranacional más relevante en este campo. El GAFI nació con el fin esencial de promover, desarrollar y coordinar políticas orientadas a luchar contra el blanqueo de capitales, tanto en el plano nacional como en el internacional. Además, y aunque sus pronunciamientos difícilmente podrían considerarse vinculantes en términos técnico-jurídicos, lo cierto es que su capacidad de influencia ha hecho posible la renovación de la normativa interna de muchos países de acuerdo con los criterios esenciales marcados en sus célebres Cuarenta Recomendaciones. (...)

Aunque no disponen de eficacia jurídica directa, estas nuevas Cuarenta Recomendaciones — aprobadas bajo el título “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación”— constituyen un completo cuadro general de contramedidas contra el blanqueo de activos y la financiación de terrorismo, implicando en el proyecto a los sistemas penales nacionales, al sistema financiero y a la cooperación internacional.⁶¹

As Recomendações “são o primeiro instrumento jurídico internacional dedicado exclusivamente a medidas que devem ser tomadas pelos países para a conformação de um sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro”.⁶² Para Isidoro Blanco Cordero, são o modelo a seguir em matéria de branqueamento de

⁵⁸ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Countries**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/fatf.html>. Acesso em: 2 nov. 2024.

⁵⁹ A Rússia foi suspensa em 24 de fevereiro de 2023.

⁶⁰ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012**.

⁶¹ FABIÁN CAPARROS, Eduardo. **Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta**. p. 17.

⁶² CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 36.

capitais.⁶³ Constituem-se em *soft laws*,⁶⁴ mas são amplamente seguidas pelos Estados, seja por vontade política própria, seja por mecanismos e por coerção dos integrantes do GAFI.⁶⁵

Segundo Luiz Maria Pio Correa, as Recomendações têm como objetivo alcançar uma aplicação universal, mantendo a flexibilidade necessária para serem adotadas por diversos sistemas nacionais, legais e financeiros, considerando as distintas tradições jurídicas e níveis de sofisticação. Elas são abrangentes, mas não se preocupam em detalhar excessivamente seus dispositivos, sendo princípios

⁶³ BLANCO CORDERO, Isidoro. Introducción: La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Una Introducción a su origen, fundamento y eficacia. In SEOANE PEDREIRA, Alejandro. **La prevención del blanqueo de capitales**. Pamplona (Navarra): Aranzadi, 2019. p. 21.

⁶⁴ Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal já utilizou regras de *soft law* para fundamentar decisões enfatizando sua importância na necessidade de cumprimento do Brasil de obrigações internacionalmente assumidas. No julgamento da ADI 2390/DF o ministro relator, Dias Toffoli, ao considerar legítimo a transferência de dados bancários para autoridades administrativas fiscais, argumentou que o Brasil participa do Fórum Global de Transparência e Intercâmbio de Informações para Fins Tributários, e que teria se comprometido perante esse fórum a adotar padrões de troca de informações financeiras, sendo indispensável para tanto, que o Fisco tivesse acesso direto a informações bancárias. Mencionou também que na VI Cúpula do BRICS em 2014, o Brasil renovou compromissos de cooperação nos foros internacionais voltados ao intercâmbio de informações em matéria tributária, citando a “Declaração de Fortaleza”, documento com mera intenção de motivos, como base da obrigação internacional (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2390/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 18 fev. 2022c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI2390.pdf>. Acesso em: 12 set. 2024).

⁶⁵ Importante explicação sobre os mecanismos de pressão são feitas por Carla De Carli: “O fato é que os Estados as cumprem, porém isso não deriva de obrigações juridicamente assumidas. Os mecanismos de atuação *soft law* passam, em boa parte, pelos instrumentos denominados *peer review* e *peer pressure*, além de outras consequências advindas do não-cumprimento de padrões internacionais amplamente aceitos que atingem, em cheio, interesses e necessidades dos Estados. *Peer review* significa “exame pelos pares”. Na prática das organizações internacionais, pode ser descrito como um sistema de exame de avaliação de desempenho (performance) de um estado por outros Estados. O Objetivo do processo é fazer com que o Estado cumpra com padrões (*standards*), estabelecidos pela organização e largamente aceitos pelos países em geral. “Compliance” é o termo utilizado que significa atender, estar em conformidade, estar de acordo om padrões estabelecidos. O sistema de avaliação repousa no fundamento da confiança mútua, até porque o Estado avaliado hoje será o avaliador amanhã. É conduzido de forma não-adversatório (não-acusatória). Por meio das avaliações recíprocas, o sistema de avaliação pelos pares tende a criar um sistema de responsabilidades mútuas. Diversas organizações internacionais utilizam-se dessa técnica como método de trabalho, para avaliar o desempenho dos Estados em questões de economia, de governança, de educação, de meio ambiente, etc. Comumente, os processos são realizados de forma regular – cada exercício de avaliação produz relatórios que atestam o grau de cumprimento dos padrões, apontam deficiências (concedendo prazo para que sejam sanadas) e fazem recomendações. A eficácia do sistema de *peer review* depende, em larga medida, da influência e da persuasão que os pares podem exercer uns sobre os outros. *Peer pressure* é, portanto, esse efeito de persuasão (melhor dizendo, de pressão) que os pares provocam durante o processo de avaliação ou mesmo fora dele. Essa pressão pode tomar a forma de recomendações formais: de cartas enviadas pelo Secretário-Geral da organização internacional onde se desenvolve o processo de avaliação, dirigidas a representantes do governo do país avaliado: do diálogo informal entre os países: da exposição pública dos resultados (auxiliada pela exposição mídia, de forma a provocar constrangimentos – é a *naming and shaming technique*), ou de comparações entre os desempenhos dos Estados, através da elaboração de um ranking das posições ocupadas”. (DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**. p. 152).

orientadores para a ação dos Estados nos campos legislativo, regulatório, institucional e administrativo. A natureza abrangente, flexível e pragmática das Recomendações advém do seu processo de elaboração e revisão, que envolve especialistas de várias áreas e países, resultando em um texto enriquecido por contribuições multidisciplinares e multinacionais. O processo inclui consultas a autoridades legislativas, judiciárias, reguladoras, supervisoras e executoras da lei, bem como ao setor privado, que também é alvo das medidas e leis, garantindo assim um elemento essencial de pragmatismo.⁶⁶

Desde sua primeira edição em 1990, as Recomendações do GAFI sofreram três revisões importantes: nos anos de 1996, 2003 e 2012. Essas atualizações refletem a contínua evolução e relevância dos tópicos abordados, melhorando a eficácia na orientação aos países no combate à lavagem de dinheiro. Elas incorporam as experiências acumuladas e permitem uma análise do progresso alcançado nesse combate.⁶⁷

Tendo como foco inicial a preservação do sistema financeiro internacional contra a lavagem de capitais, um dos objetivos primordiais foi a relativização das regras de sigilo bancário, com a criação de regras de devida diligência para o setor financeiro. Nesse aspecto, os atentados terroristas de 11 de setembro, nos Estados Unidos, representaram um verdadeiro ponto de inflexão para o desenvolvimento e expansão das políticas de PLD/FTP.⁶⁸ Antes dos atentados, os governos já haviam buscado maior colaboração dos bancos. Não obstante isso, as regras de sigilo financeiro e o lobby do setor impediram o êxito de tais iniciativas.⁶⁹ Os ataques terroristas e a pressão norte-americana decorrente mudaram o pensamento internacional.⁷⁰

⁶⁶ CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 37.

⁶⁷ RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção da lavagem de dinheiro nas organizações**. p. 118.

⁶⁸ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales: Contesto normativo, fundamentos y limites**. Atelier: Barcelona, 2023. p. 44

⁶⁹ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales: Contesto normativo, fundamentos y limites**. p. 45.

⁷⁰ No entanto, não se pode negar que o salto mais significativo nessa perspectiva evolutiva rumo a um sistema global antilavagem de ativos deu-se a partir de 2001, após os ataques terroristas a alvos em Nova Iorque e em Washington, no chamado 9/11. Depois da trágica investida da Al Qaeda, os Estados Unidos modificaram sua legislação interna, tornando-a ainda mais rigorosa, mediante a sanção do *USA Patriot Act*, e, no âmbito de sua diplomacia jurídica, passaram a exercer forte pressão em foros internacionais nas Nações Unidas, na Organização dos Estados Americanos (OEA), na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no Fundo Monetário Internacional (FMI)

De acordo com Alejandro Ruiz-Fornells, os ataques terroristas em Nova York em setembro de 2001 marcaram um ponto de inflexão significativo para a comunidade internacional, mudando drasticamente a tolerância ao branqueamento de capitais. Esses eventos fizeram com que os países avançados tomassem consciência rapidamente das consequências de permitir a entrada de capitais de origem criminosa, já que a rentabilidade desses fundos, muitas vezes, financia atos terroristas e a proliferação de armas de destruição em massa, representando uma ameaça grave. A partir daí, houve a adoção de políticas mais coordenadas e rigorosas de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Muitos estados assinaram a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999 e adotaram medidas para cumprir as Nove Recomendações Especiais do GAFI sobre o Financiamento do Terrorismo, bem como a Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.⁷¹

A partir de então o GAFI expandiu seu foco para incluir o combate ao financiamento do terrorismo, adicionando inicialmente oito e, posteriormente, nove novas Recomendações direcionadas a esse objetivo. A preocupação internacional com o terrorismo e a utilização do GAFI também para o enfrentamento deste tema deram grande impulso no desenvolvimento do órgão e do próprio foco originário, ou seja, o combate à lavagem de capitais. Nesse período as recomendações do GAFI passaram a ser 40 + 9. As primeiras com a temática de branqueamento de capitais e as últimas de financiamento do terrorismo.⁷²

e no Grupo de Ação Financeira (GAFI), para a preparação de instrumentos internacionais e domésticos de enfrentamento ao terrorismo e ao seu financiamento. (ARAS, Vladimir. **A Investigação Criminal na nova lei de lavagem de dinheiro**. Boletim Ibccrim, ano 20, n.º 237, 2012. p. 35. Disponível em <<http://www.ibccrim.org.br>> Acesso em: 18 maio 2024).

⁷¹ RUIZ-FORNELLS, Alejandro F. Peláez. **Blanqueo de capitales**: Análisis Económica. Delta: Madrid, 2014. p. 6.

⁷² A título elucidativo, é muito interessante o relato de Mariano García Fresno, sobre as diferentes perspectivas do combate à LD e do Financiamento do Terrorismo: “Vejamos tres diferencias entre la FT y el BC. que hacen todavía más difícil la investigación o análisis de la FT con respecto al BC: - En la financiación del terrorismo el objetivo no es dar apariencia legal a un dinero obtenido ilícitamente, sino que ese dinero sirva para financiar la realización de una segunda actividad. De hecho, el objetivo del BC es introducir fondos de origen ilegal en el circuito legal, y en la FT no será necesario integrar esos fondos en el circuito legal, puesto que si el dinero procede de una actividad ilegal (un secuestro) y va dirigido a financiar otro delito (el terrorismo), no será necesario integrar ese dinero en el circuito legal, se podrán mover esos dos fondos en efectivo, sin ser integrados. - Otra diferencia fundamental entre el BC y la FT es que en la primera lo que lo convierte en un delito es el origen de los fondos (acción pasada) y en la otra es el destino de los fondos (acción futura). Esto dificultará sobremanera la investigación o la detección de las operaciones o transacciones, puesto que en el primer caso habrá que intentar seguir la pista del dinero obtenido en el delito precedente y en el segundo habrá que

Na revisão realizada em 2012, voltou-se à configuração de 40 Recomendações. Na mesma revisão inclui-se, por meio da Recomendação n.º 7, a preocupação com a proliferação de armas de destruição em massa (ADM), especialmente em virtude de ameaças da Coreia do Norte e do Irã. A partir de então, pode-se falar em um sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa.⁷³

No que diz respeito ao combate à lavagem de capitais, a estratégia proposta pelas recomendações sugere uma mudança significativa na lógica persecutória. Em vez de focar primariamente no ato ilícito em si, a ênfase é colocada na análise do benefício econômico obtido, utilizando-o como ponto de partida. Parte-se do montante para se identificar a atividade criminal de origem.⁷⁴ A partir daí, busca-se desvendar a cadeia de eventos e atividades ilícitas que levaram a tal proveito.⁷⁵ Essa abordagem permite uma investigação mais direcionada e eficaz, especialmente em casos de crimes financeiros complexos, em que o rastreamento do fluxo de dinheiro pode revelar a extensão e a natureza das operações criminosas subjacentes.

Veja-se que em organizações criminosas os integrantes do ápice da cadeia de comando não estão próximos aos ilícitos realizados (por exemplo, não são quem produzem, transportam, ou vendem entorpecentes), mas estão próximos aos benefícios provenientes dos ilícitos, na medida em que são eles que usufruem os recursos obtidos pela prática criminosa. Dessa forma, focando-se nos benefícios, tem-

deducir que unos fondos, obtenidos incluso de manera lícita, van a ser destinados al terrorismo. - En general, las cantidades utilizadas en FT son menores que las utilizadas en BC. Básicamente por dos razones: • El objetivo de la FT no es acumular riqueza, sino conseguir fondos para ser gastados en el segundo delito, con lo cual será más difícil (aunque no imposible) que se acumulen grandes cantidades de dinero. • Muchas de las operaciones de terrorismo llevadas a cabo en los últimos años tenían un coste inferior a 100.000 dólares, ya que, lamentablemente, no es caro el coste del material que utilizan (el más caro quizás sean los explosivos), ni es muy elevado el sueldo de los activistas (participan por convicción, no por hacerse ricos)". GARCÍA FRESNO, Mariano. **Analiza que no es poco: herramientas para el análisis de operaciones de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo**. 1. ed. Madrid: Fundación Notariado, 2022. 391 p. 51.

⁷³ "7. Sanções financeiras específicas relacionadas à proliferação* Os países deveriam implementar sanções financeiras específicas para cumprir com as resoluções do Conselho de Segurança das nações Unidas relativas à prevenção, supressão e desmantelamento da proliferação de armas de destruição em massa e seu financiamento. As resoluções exigem que os países congelem sem demora os fundos ou outros ativos, e garantam que não sejam disponibilizados fundos ou outros ativos, direta ou indiretamente, para ou em benefício de qualquer pessoa ou entidade designada ou sob a autoridade do Conselho de Segurança das nações Unidas, nos termos do capítulo VII da Carta das nações Unidas." GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012**.

⁷⁴ MACHADO, Máira Rocha. **Internacionalização do direito penal**. 139

⁷⁵ DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. **Tipologias de lavagem**. In: DE CARLI, Carla Veríssimo (coord.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 412.

se uma maior probabilidade de se identificar as pessoas mais importantes daquela determinada organização criminosa.⁷⁶ Ademais, esse foco permite uma redução dos benefícios do crime, tornando menos atraente a sua realização criminosa. Nesse sentido, Isidoro Blanco Cordero:

La filosofía que se ha adoptado en la lucha contra el blanqueo de capitales se basa en la idea expresada en inglés como “follow the money”, que consiste en seguir el dinero de origen delictivo, y proceder a su decomiso, evitando así que el delito sea una actividad lucrativa. Se persigue disuadir a los delincuentes de cometer delitos que generan grandes beneficios económicos. La idea que subyace en todo esto es que el delincuente es un ser racional que actúa movido por una ponderación de riesgos y resultados.⁷⁷

Segundo Maíra Machado, essa nova lógica persecutória diversa depende de três pontos. O primeiro é tornar a investigação do crime de lavagem de dinheiro independente do processo referente ao crime antecedente, focando na "movimentação e ocultação de bens" e na "ilicitude da origem". Em segundo lugar, é atribuído aos operadores do sistema financeiro o dever legal de identificar clientes e comunicar transações suspeitas. Por fim, é recomendada a criação de uma agência governamental responsável por definir critérios de suspensão, centralizar essas comunicações e repassá-las para outras autoridades nacionais e estrangeiras.⁷⁸

Essa metodologia investigativa é facilmente observada na redação das 40 Recomendações. Entre as Recomendações 9 e 18, identifica-se a preocupação com regras destinadas às instituições financeiras, visando à identificação dos clientes e à rastreabilidade de operações, entre outras. Sobre a comunicação de operações

⁷⁶ MIRON, Rafael Brum; PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida; ALMEIDA, Alberto Gentil de; MATEO, Felipe Esmanhoto; FELICIANO, Guilherme Guimarães; TERRA JÚNIOR, João Santa. **Direito Penal**. Vol. 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 65.

⁷⁷ BLANCO CORDERO, Isidoro. Principios y Recomendaciones Internacionales para la Penalización del Lavado de Dinero. Aspectos Sustantivos. In: BLANCO CORDERO, Isidoro et al. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial**. Washington DC: CICAD, 2018. p. 101.

⁷⁸ MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal**. p. 139.

suspeitas tem-se a Recomendação n.º 20.⁷⁹ E sobre as Unidades de Inteligência Financeira, a Recomendação n.º 29.⁸⁰

O processo estabelecido pelo GAFI para a prevenção da lavagem de capitais funciona da seguinte maneira: instituições financeiras e outras atividades ou profissões designadas não financeiras (APNFD)⁸¹ devem adotar procedimentos específicos de identificação de clientes e monitoramento de atividades. Se essas entidades detectarem qualquer atividade suspeita relacionada à lavagem de dinheiro, devem notificar a UIF (Unidade de Inteligência Financeira). A UIF é responsável por receber, analisar e disseminar informações que podem ser cruciais para investigações subsequentes.

Inicialmente, a UIF atua como um banco de dados central, coletando informações tanto de instituições financeiras quanto de APNFDs. Essas informações geralmente dizem respeito às operações suspeitas ou a outras atividades especificadas pela legislação local, como transações em espécie acima de um certo valor. A UIF analisa esses dados e seleciona as informações mais relevantes para a investigação de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Finalmente, se a UIF identificar evidências de lavagem de dinheiro, ela encaminha essas informações às autoridades competentes através de um Relatório de Inteligência Financeira (RIF). Esse relatório inclui detalhes sobre as atividades suspeitas e a análise realizada, facilitando, dessa forma, o aprofundamento das investigações pelas autoridades.⁸² O RIF serve como uma peça fundamental na

⁷⁹ 20. Comunicação de operações suspeitas. Se uma instituição financeira suspeitar ou tiver motivos razoáveis para suspeitar que os fundos sejam produtos de atividade criminosa ou estejam relacionados ao financiamento do terrorismo, ela deveria estar obrigada, por lei, a comunicar prontamente suas suspeitas à unidade de inteligência financeira (UIF). (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012**).

⁸⁰ 29. Unidades de Inteligência Financeira * Os países deveriam estabelecer uma unidade de inteligência financeira (UIF) que sirva como um centro nacional de recebimento e análise de: (a) comunicações de operações suspeitas; e (b) outras informações relevantes sobre lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo, e de disseminação dos resultados de tal análise. A UIF deveria ser capaz de obter informações adicionais das entidades comunicantes e ter acesso rápido a informações financeiras, administrativas e de investigação que necessite para desempenhar suas funções adequadamente. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012**).

⁸¹ Do inglês, *Designated non-financial businesses and professions*, DNFBP.

⁸² Sobre o assunto destaca-se a Nota Explicativa a Recomendação n.º 29 que trata das funções de uma UIF: "(c) Disseminação. A UIF deverá ser capaz de disseminar, espontaneamente ou a pedido, as informações e os resultados de suas análises para as autoridades competentes relevantes. Deveriam ser usados canais dedicados, seguros e protegidos para a disseminação. • Disseminação Espontânea: A UIF deverá ser capaz de disseminar as informações e resultados de suas análises para as autoridades competentes quando houver suspeita de lavagem de dinheiro, crimes antecedentes ou

cadeia de evidências e na elaboração de estratégias para combater a lavagem de capitais e outros delitos financeiros relacionados.

Luiz Maria Pio Correa realça a relevância da UIF no combate à lavagem de dinheiro. Ele explica que os setores regulados, tanto financeiros quanto não financeiros, têm o dever de reportar transações suspeitas à UIF. Essa prática é vista como fundamental para o funcionamento eficaz dos sistemas nacionais de combate à lavagem de dinheiro, uma estratégia já adotada em muitos países. A UIF é considerada uma instituição central em qualquer sistema de combate à lavagem de dinheiro, sendo a única entidade competente para receber, processar e analisar os relatórios de operações suspeitas. O papel da UIF é transformar esses relatórios em informações úteis que servem para proteger o sistema econômico contra as práticas de lavagem de dinheiro, auxiliar em investigações criminais e administrativas, e fornecer evidências para processos judiciais. Luiz Maria Pio Correa enfatiza a importância dessa instituição como um elo vital na cadeia de prevenção e combate a esses delitos.⁸³

Pelo que se percebe do exposto, a estratégia recomendada para a prevenção da lavagem de capitais baseia-se em dois pilares fundamentais: a) a existência de uma Unidade de Inteligência Financeira e b) a obrigatoriedade de comunicação por parte de instituições financeiras e de outras atividades ou profissões não financeiras designadas. O objetivo dessas comunicações é fornecer informações essenciais para alimentar o sistema de prevenção.

É importante ressaltar que a eficácia da UIF depende diretamente dessas informações fornecidas pelas entidades obrigadas. Portanto, as comunicações desses setores são elementos vitais para o sucesso das operações de inteligência financeira, constituindo a base sobre a qual a UIF constrói sua análise e

financiamento do terrorismo. Com base na análise da UIF, a disseminação das informações deverá ser seletiva e permitir que as autoridades destinatárias se concentrem em casos/informações relevantes. • Disseminação a pedido: A UIF deverá ser capaz de responder a pedidos de informações de autoridades competentes de acordo com a Recomendação 31. Quando a UIF receber um pedido de uma autoridade competente, a decisão de conduzir a análise e/ou disseminar as informações para as autoridades solicitantes será da própria UIF. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012**).

⁸³ CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 42.

estratégia de combate à lavagem de dinheiro. Trata-se da “principal força motriz do sistema antilavagem de dinheiro”.⁸⁴

Os sujeitos obrigados são os principais catalizadores da inteligência financeira. É a partir das informações que eles prestam que a UIF consegue direcionar sua análise:

En la evolución normativa de los tratados internacionales, en el contenido de las normas de *soft law* y en las disposiciones de las directivas europeas expedidas para combatir el blanqueo, la colaboración de los sujetos obligados se ha erigido como pilar fundamental de los mecanismos de prevención de este fenómeno criminal. Adicional a lo anterior, un análisis histórico permite comprender que el sistema de prevención del blanqueo, tal cual lo conocemos, es el producto de un intrincado proceso de discusión política, económica y jurídica que ha dado forma a una red integral de prevención, cuyo centro neurálgico es la investigación financiera. Esta se enfoca, concretamente, en el desarrollo de estrategias de control de los delitos que generan rendimientos económicos. En esta red, los sujetos obligados adoptan un papel esencial, siendo considerados como catalizadores de la actuación de los órganos públicos de investigación.⁸⁵

Outro aspecto relevante que merece atenção é o modo como as Recomendações do GAFI, apesar de não possuírem um caráter juridicamente obrigatório, têm sido adotadas pela grande maioria dos países. Isso se deve não apenas à alta qualidade técnica dessas recomendações, mas também ao rigoroso processo de avaliação implementado pelo GAFI. Essas avaliações são aplicadas tanto aos países membros, quanto aos não membros, analisando o grau de conformidade com as diretrizes estabelecidas.

Além da análise do cumprimento das Recomendações, o GAFI tem um papel crucial em promover a adoção dessas práticas globalmente. A organização utiliza diversos mecanismos para incentivar a conformidade, incluindo a cooperação internacional e o compartilhamento de melhores práticas. Isso cria um ambiente em que as nações são encorajadas a aderir aos padrões estabelecidos, não apenas por

⁸⁴ MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal**. p. 149

⁸⁵ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales: Contesto normativo, fundamentos y limites**. p. 24.

questões de conformidade, mas também para fortalecer suas próprias estruturas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Um ponto chave neste processo é o potencial de 'punição indireta' para os países que falham em seguir as Recomendações. Essa punição não é legal no sentido tradicional, mas se manifesta na forma de repercussões econômicas e diplomáticas.

O GAFI pode incluir o nome de um país em uma 'lista negra', o que sinaliza para a comunidade internacional que tal nação não está em conformidade com as normas globais de combate à lavagem de dinheiro. Essa inclusão pode ter implicações significativas, incluindo a redução de investimentos estrangeiros, dificuldades em transações financeiras internacionais e uma deterioração da reputação do país no cenário global. Portanto, embora as Recomendações do GAFI não sejam legalmente vinculantes, a pressão internacional e as consequências de não aderir a esses padrões são fortes incentivos para os países implementarem e cumprirem tais diretrizes.

Relata Luiz Maria Pio Correa que até 1999, a estratégia predominante era baseada em uma pressão benévola e suave (*soft*) sobre os países não membros, principalmente por meio da persuasão. A partir de então, o GAFI implementou essa nova ferramenta paralela ao esforço de convencimento: a elaboração de uma "lista negra" de países e territórios não cooperantes (NCCTs), considerados "paraísos regulatórios", onde a legislação antilavagem de dinheiro é inexistente ou falha. O uso dessa lista está diretamente ligado à prioridade dada à adoção das Recomendações pelos países não membros.⁸⁶

Da experiência internacional, observou-se que esse fator de coerção foi efetivo para fazer com que diversas jurisdições adotassem medidas para observar as Recomendações do GAFI.⁸⁷

⁸⁶ CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 116.

⁸⁷ "Ao final dos anos 1990, os países-membros do GAFI, em especial os EUA, estavam céticos quanto à adesão de algumas jurisdições, consideradas paraísos fiscais e normativos, ao regime antilavagem, e estariam a favor da adoção de medidas mais robustas para convencê-los a mudar de posição. O sistema baseado nas abordagens tradicionais de diálogo, denominado *seminar diplomacy*, e na publicação de manuais e códigos de *best practices* deveria ser complementado por sistema mais coercitivo. A irritação dos países-membros com paraísos normativos fica evidente no caso das Ilhas

Nesse aspecto, embora as Recomendações não sejam juridicamente vinculantes (como já dito), a atuação do GAFI suplanta, em influência e efetividade, os diversos tratados e convenções internacionais que possuem disposições sobre a lavagem de dinheiro.⁸⁸ No sistema antilavagem, a utilização de normas de *soft law* não significou redução de imperatividade normativa, muito pelo contrário.⁸⁹

Jean-Baptiste Maillart observa que as Recomendações do FATF e as avaliações mútuas têm gerado uma conscientização positiva e impulsionado diversas reformas legislativas ao redor do mundo ao longo dos anos, a ponto de o órgão intergovernamental quase ser considerado um legislador no campo da AML/CTF. Durante seus 30 anos de liderança na luta global contra o crime financeiro, o FATF certamente melhorou a integridade do sistema financeiro internacional e contribuiu para o estabelecimento de uma arquitetura AML/CTF robusta e abrangente.⁹⁰

Roberto Larrubia argumenta que obter sucesso na avaliação do GAFI é uma demonstração significativa à comunidade internacional da capacidade do país em proteger sua estabilidade econômica, social e política contra o crime organizado. Esse desempenho positivo pode resultar em uma percepção de risco favorável, facilitando a captação de recursos a custos mais baixos, atraindo investimentos e

Seychelles, precedente bem-sucedido para a adoção das listas de NCCTs. Em 1993, o Governo local aprovou lei de incentivo à entrada de investimentos no setor financeiro, que, simultaneamente, facilitava a atuação de grupos criminosos interessados em utilizar as Ilhas como base para operações de lavagem de dinheiro. Três anos depois, o Presidente do GAFI e *US Treasury Under Secretary for Enforcement* expressou essa irritação, e o GAFI, após “gestões diplomáticas” infrutíferas, aplicou às Ilhas a Recomendação 21, exortando seus membros a efetuarem escrutínio minucioso de todas as operações envolvendo o país. Adicionalmente, conclamou países-membros e não membros a exercer pressão (*all available pressure*) sobre o Governo das Ilhas. As consequências sobre o setor financeiro das Ilhas foram duradouras: no relatório do FMI de 2004, seu baixo desenvolvimento foi associado aos efeitos provocados pela adoção da lei de incentivos – leia-se: a aplicação da Recomendação 21. Em 1999, Reino Unido e Estados Unidos agiram em conjunto contra Antígua e Barbuda, restringindo transações de suas empresas com aquele país, além de ameaçarem levar o caso ao GAFI. As medidas unilaterais e a ameaça de aplicação da Recomendação 21 foram suficientes para que o país revogasse sua legislação de incentivo ao setor *offshore* e, em 2001, deixou de ser objeto de sanções. (...) Na reunião plenária de outubro de 2006, o GAFI retirou Myanmar da lista de NCCTs, o último país das 23 jurisdições inicialmente listadas em 2000 e 2001. A experiência de elaboração da lista foi considerada um sucesso, visto que todas as jurisdições identificadas tomaram as medidas preconizadas pelo GAFI, como condição para serem retiradas da lista. Ademais, a lista teve efeito demonstração, dissuadindo outras jurisdições e evitando a criação de novos paraísos regulatórios.” CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 121-122.

⁸⁸ DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso**. p. 41.

⁸⁹ MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal**. p. 209.

⁹⁰ MAILLART, Jean-Baptiste. Financial Action Task Force. In: VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste (eds.) **National and International Anti-Money Laundering Law: Developing the Architecture of Criminal Justice, Regulation and Data Protection**. Cambridge, Antwerp, Chicago: Intersentia, 2020. p. 67.

impulsionando a economia, além de proporcionar benefícios potenciais no âmbito social.⁹¹

Importante estudo de Maria Farias e Mônica Almeida analisou 36 países da América Latina e do Caribe (LAC) entre 1960 e 2010 com o objetivo de verificar as consequências econômicas da aceitação de fluxos de recursos financeiros ilícitos. Os resultados do estudo revelaram que um desempenho institucional deficiente, medido por classificações PLD/FTP, presença em listas negras de países não cooperantes e indicadores de corrupção, impacta negativamente a relação de investimento em relação ao PIB, a relação de investimento direto estrangeiro (FDI) em relação ao PIB e o desenvolvimento financeiro (medido pela relação dos mercados de crédito em relação ao PIB). Em média, as jurisdições listadas como não cooperantes pelo GAFI podem perder até 20% de seus investimentos diretos estrangeiros. Além disso, uma baixa pontuação no Relatório de Avaliação Mútua (MER) reduz a relação de capital em relação ao PIB em pelo menos 3% nos países e territórios da LAC.⁹²

Diante do que foi apresentado, torna-se evidente que as normativas relacionadas à lavagem de capitais experimentaram uma evolução significativa desde a década de 1990. Atualmente, elas formam um conjunto abrangente e robusto de diretrizes e práticas. Tanto os tratados internacionais, quanto as Recomendações de entidades internacionais, com destaque para o GAFI, desempenharam um papel crucial nessa evolução, reforçando as estratégias globais de combate a esse crime financeiro.

Essa evolução foi marcada não apenas pela criação de novas regras, mas também pela diversificação nas técnicas de elaboração, adesão e coerção. A interação entre mecanismos de *soft law*, como as Recomendações do GAFI, e de *hard law*, representados pelos tratados internacionais, resultou em uma sinergia poderosa.

⁹¹ LARRUBIA, Roberto Bicudo. **Como a supervisão realizada pelo COAF afeta a conformidade dos seus regulados?** 80 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/5e1ec41a-2825-4d30-ba66-f7b8de2494c6/content>. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁹² FARIAS, María Elisa; ALMEIDA, Mônica Arruda de. **Does Saying “Yes” to Capital Inflows Necessarily Mean Good Business? The Effect of Antimoney Laundering Regulations in the Latin American and the Caribbean Economies.** *Economics & Politics*, [s. l.], v. 26, n.º 1, p. 96–127, 2014. p. 97. DOI 10.1111/ecpo.12028. Disponível em https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ecpo.12028?saml_referrer. Acesso em: 21 jun. 2024.

Essa combinação de abordagens fortaleceu a adoção e o cumprimento das normas de combate à lavagem de capitais em escala internacional.

Assim, observa-se que o quadro global no enfrentamento à lavagem de capitais não se limita apenas a um conjunto de regras rígidas, mas também engloba orientações flexíveis e adaptáveis, que juntas, reforçam a eficácia e a adesão internacional na repressão a essas atividades ilícitas. O resultado é um sistema mais dinâmico e eficiente, capaz de responder às complexidades e desafios constantemente evolutivos associados ao crime de lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, Luiz Maria Pio Correa sintetiza:

[...] as Recomendações, em sua versão de 2003, referem-se aos textos de Viena e Palermo como forma de apoiar-se na legitimidade representada por esses dois instrumentos. Palermo, por sua vez, reconhece implicitamente, a relevância do GAFI e das Recomendações. As duas formas legais, de *hard* e de *soft law*, buscam, assim, beneficiar-se, mutuamente, de suas respectivas forças: Palermo dos padrões antilavagem tecnicamente sólidos e mundialmente respeitados; e as Recomendações, da legitimidade da ONU.⁹³

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*, provenientes tanto de fontes públicas como privadas. Trata-se de um sistema que prima pela homogeneidade das normas jurídicas nacionais, pela ampla troca de informações entre os Estados, pela participação de atores transnacionais, públicos e privados, e pela criação de um sistema de inteligência financeira especializado, receptor e difusor de informações relevantes no combate a esses ilícitos. Um sistema plenamente identificado com o fenômeno da transnacionalidade do direito estudado no início do presente capítulo.

⁹³CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 50.

1.4 SUJEITOS OBRIGADOS – ATIVIDADES E PROFISSÕES NÃO FINANCEIRAS DESIGNADAS

As informações dos sujeitos obrigados são o ponto de partida da inteligência financeira. Não há como realizar inteligência financeira nos termos preconizados pelo GAFI sem a participação dos sujeitos obrigados.

A decisão política criminal de incluir ou não determinada atividade como sujeito obrigado passa por uma avaliação de risco para verificar se essas atividades podem ou não ser utilizadas por organizações criminais para fins de lavagem de capitais. Além disso, parte-se do pressuposto de que estes, por conhecerem seu negócio, estão mais aptos a identificar atos suspeitos de lavagem de capitais.⁹⁴

A Exposição de Motivos da Lei 9.613/98 discute a importância do compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e os setores da atividade econômica para o combate à lavagem de dinheiro, baseando-se em fundamentos teóricos e práticos. Teoricamente, a responsabilidade não deve recair apenas sobre os órgãos estatais, mas também sobre toda a sociedade, devido ao impacto desestabilizador dos crimes de lavagem. Setores econômicos que são utilizados para esses crimes acabam contaminando suas atividades lícitas e afetando sua credibilidade e estabilidade, tornando lógico que assumam ônus e responsabilidades no combate a essas atividades ilícitas. A participação desses setores reforça sua imagem perante a comunidade. Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 144,⁹⁵ reforça que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, e o art. 192 estabelece que o Sistema Financeiro Nacional deve servir aos interesses da coletividade.⁹⁶ Do ponto de vista prático, esses setores estão em melhor posição para

⁹⁴ MIRON, Rafael Brum; PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida; ALMEIDA, Alberto Gentil de; MATEO, Felipe Esmanhoto; FELICIANO, Guilherme Guimarães; TERRA JÚNIOR, João Santa. **Direito Penal**. p. 97.

⁹⁵ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...). BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

⁹⁶ Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, (...). BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

distinguir operações lícitas das ilícitas, e sua participação direta no combate à lavagem de dinheiro atua como um importante fator de inibição dessa prática.⁹⁷

Nuno Brandão argumenta que uma abordagem puramente repressiva ao fenômeno da lavagem de dinheiro está fadada ao fracasso, tornando indispensável uma abordagem preventiva que envolva os próprios agentes que realizam essas operações. Ele destaca que, devido à crescente complexidade e rapidez das operações de branqueamento, aqueles que facilitam essas atividades estão em melhor posição para detectá-las, graças ao contato direto e à sua preparação técnica. Embora o Estado tenha o papel principal na defesa social, é justo que certas pessoas e organizações colaborem, cumprindo obrigações socialmente úteis que respondam à criminalidade organizada e protejam interesses essenciais para a sociedade. Brandão também ressalta que não é legítimo que aqueles em posição privilegiada para ajudar o Estado se eximam dessa responsabilidade, mas alerta contra comprometer excessivamente os particulares, de forma a preservar o equilíbrio com outros valores fundamentais do Estado de Direito democrático. O combate à criminalidade organizada, incluindo a lavagem de dinheiro, é um teste decisivo para a fidelidade aos valores do Estado de Direito.⁹⁸

Gustavo Badaró e Pierpaolo Bottini destacam que as entidades e pessoas que operam em setores sensíveis à lavagem de dinheiro, como bancos, corretoras de valores, corretoras de imóveis, e contadores, são caracterizados como *gatekeepers*.⁹⁹ São sujeitos que atuam em um ponto de vigilância em relação à LD. São torres de vigia.¹⁰⁰ Esses profissionais atuam ou têm acesso aos caminhos pelos quais corre o capital oriundo de infrações penais, o que lhes confere uma posição

⁹⁷ Itens 82 a 87 da Exposição de Motivos da Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/ex_posicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/@download/file. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁹⁸ BRANDÃO, Nuno. **Branqueamento de capitais: O sistema comunitário de prevenção**. Coimbra: Editora Coimbra, 2002. p. 32

⁹⁹ Segundo Ana Carolina de Oliveira, A expressão *gatekeepers* é geralmente usada para se referir a assessores jurídicos, notários, auditores, entre outros, que têm a função de verificar e garantir o cumprimento das normas dentro de uma empresa. De fato, dois dos escritos paradigmáticos sobre o tema destacam o papel do advogado como responsável pelos controles internos da empresa para evitar a prática de crimes. No entanto, no contexto atual de prevenção à lavagem de dinheiro, essa expressão se generalizou para descrever as funções dos sujeitos obrigados, que buscam proteger o sistema financeiro da incorporação de fluxos de capital ilícito. OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración en el blanqueo de capitales: Contesto normativo, fundamentos y límites**. p. 80.

¹⁰⁰ ARAS, Vladimir. **A Investigação Criminal na nova lei de lavagem de dinheiro**. p. 37.

privilegiada. Tal posição implica não apenas a obrigação de não colaborar com práticas ilícitas, mas também de contribuir com atividades de inteligência e vigilância do poder público, informando sobre quaisquer atos suspeitos de lavagem de dinheiro. O objetivo é isolar o agente criminoso, afastá-lo de profissionais que possam facilitar a prática da reciclagem, dificultar o uso do sistema financeiro e comercial para ocultar produtos ilícitos e sensibilizar a sociedade sobre o desvalor de tais atos, aumentando a capilaridade na obtenção de dados e informações sobre condutas suspeitas.¹⁰¹

Outro fator que deve ser considerado é o risco interno da profissão, substancialmente mitigado pela sujeição a um regime de colaboração no sistema PLD/FTP. Exemplos internacionais da participação ativa de sujeitos obrigados ou mesmo seus colaboradores em crimes estão sempre presentes no debate internacional sobre a importância de determinada atividade para fins de PLD/FTP.¹⁰² A Europol¹⁰³ destaca em seu relatório sobre inteligência financeira que a existência de um regime de comunicações serve como um elemento dissuasor, tanto para os criminosos que procuram abusar da economia legal, como para os guardiões que, de

¹⁰¹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro**: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 36.

¹⁰² A título meramente exemplificativo registra-se pesquisa acadêmica realizada na colômbia que identificou a colaboração efetiva e consciente de notários com o crime organizado. Destacou-se: "La figura de los notarios es fundamental para la transferencia de dominio de los bienes inmuebles en Colombia. Su centralidad se evidencia en el estudio de los cuatro casos presentados, y en los cuales se puede percibir el papel que dichos funcionarios cumplen en la transferencia de la propiedad de bienes inmuebles en lugares estratégicos para actividades al margen de la ley, como el narcotráfico. En otras palabras, los notarios, en órdenes criminales, resultan ser clave dentro del marco de la guerra contra las drogas, pues sirven para legalizar las actividades ilegales asociadas a paramilitares y narcotraficantes, y por su relación con actores legales públicos y privados. (...) En países como Colombia, donde el Estado se ha visto en problemas para constituirse en un ente totalizante, la descentralización administrativa y los procesos de gobernanza que nacieron con ella llevaron a que la institucionalidad estableciera relaciones con la ilegalidad. Dentro de tal fenómeno, la guerra contra las drogas se presentó como una situación en la que el gobierno promovía la eliminación de las economías ilícitas; sin embargo, por las relaciones que entablaba con dichos sectores, llevó a que las economías alimentadas por el narcotráfico encontrarán la forma de lavar sus negocios y montaran pantallas de legalidad. Por esto, como lo hemos dicho de forma reiterada, los notarios fueron una pieza fundamental; de ahí el interés de los distintos actores en escoger a los ocupantes de estos cargos para así obtener beneficios de la legalización de sus acciones." PENA-HUERTAS, Rocío del Pilar et al. **Entre la legalidad y la crimilegalidad: el papel de los notarios en el sistema (i)legal colombiano**. Análisis Político, Bogotá, v. 35, n.º 104, p. 155-178, jun. 2022. p. 174-175. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052022000100155&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁰³ A Europol é a agência da União Europeia encarregada de facilitar a cooperação policial entre os Estados-Membros, ajudando no combate ao crime organizado, ao terrorismo e a outras formas graves de criminalidade transnacional.

outra forma, poderiam estar inclinados a aceitar tais negócios e facilitar a lavagem de recursos obtidos com o crime.¹⁰⁴

Não se pode perder de vista, contudo, que existe um latente conflito de interesses entre as atividades que devem realizar os sujeitos obrigados no que diz respeito as suas obrigações PLD/FTP e suas atividades ordinárias. Veja-se a lição de Isidoro Blanco Cordero:

Os sujeitos obrigados situam-se em uma posição certamente comprometida pela situação de conflito de interesses que pode aparecer. Estamos falando de empresas com fins comerciais, que perseguem maximizar benefícios e se apresentam perante a sociedade e seus clientes como instituições de confiança. A confiança que depositam em seus clientes é posta em dúvida quando são obrigadas a vigiar suas operações, atuando assim como uma instituição inspectora e, em função do caso, delatora. O cumprimento destes deveres, evidentemente, colisionará com os interesses de alguns de seus clientes interessados em realizar suas operações econômicas com o máximo de sigilo. Também os sujeitos obrigados se encontram em situação na qual são objeto de máxima vigilância por parte das autoridades para comprovar que cumprem com seus deveres.¹⁰⁵

Dado o alto risco que envolvem suas atividades, as instituições financeiras são os colaboradores por excelência do sistema de inteligência financeira. Localizadas no cerne da estrutura organizacional projetada para o combate à lavagem de capitais, essas instituições se destacam pelo papel central que desempenham. Devido à capacidade de realizarem operações de transferência de capitais de maneira rápida e eficiente, elas são consideradas o meio preferencial para a reintegração de capital ilícito no mercado financeiro.¹⁰⁶ Portanto, levando em consideração o significativo risco de lavagem de dinheiro que sua atuação pode representar, eles são o setor com deveres de colaboração mais rigorosos.

¹⁰⁴ FINANCIAL INTELLIGENCE GROUP. **From suspicion to action:** converting financial intelligence into greater operational impact. 2017. p. 32. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/ql-01-17-932-en-c_pf_final.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁰⁵ BLANCO CORDERO, Isidoro. **Manual de Cumprimento Normativo e Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas**. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 529.

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración en el blanqueo de capitales:** Contesto normativo, fundamentos y límites. p. 64.

Uma leitura das recomendações do GAFI revela que no que diz respeito às obrigações dos sujeitos obrigados, elas foram redigidas com foco nas instituições financeiras. Mesmo observando-se a redação atualizada das Recomendações, após a inclusão de diversos outros sujeitos obrigados, verifica-se que ela continua direcionada, fundamentalmente, para o sistema financeiro. Outros setores são incluídos fazendo referência às obrigações já desenhadas para o setor financeiro, naquilo em que forem compatíveis.¹⁰⁷

A evolução das normas de compliance para o setor caminhou conjuntamente com a evolução do combate à lavagem de capitais. Em seus primórdios encontramos o *Bank Secrecy Act* de 1970 dos EUA e, posteriormente, os princípios elaborados pelo Comitê da Basileia em 1988. Tais princípios foram importantíssimos na criação do GAFI e na redação das suas recomendações.

Após as instituições financeiras, um segundo grupo de profissionais foi inserido na política de prevenção à LD/FT. Trata-se das atividades e profissões não financeiras designadas - APNFD. São setores profissionais com menor risco de lavagem de capitais se comparados com instituições financeiras. Na realidade trata-se de um grupo heterogêneo que, como o próprio nome diz, agrega todas as atividades não financeiras. Dentro desse âmbito, temos profissões das mais variadas, como as objeto de nosso estudo (notários e registradores), além de comerciantes de bens de luxo, loterias, cassinos e empresários do ramo futebolístico. A própria definição do GAFI sobre o termo não é conceitual, mas enumerativa das profissões que assim se enquadram,¹⁰⁸ notadamente pela impossibilidade de sua definição conjunta, senão pelo fato de serem sujeitos obrigados não financeiros.

São incluídos no sistema, seja porque a natureza do negócio permite a circulação de grandes somas de capital, ou porque são instrumentos que possibilitam converter dinheiro ilícito em bens com aparência lícita.¹⁰⁹ Embora o risco seja menor que o setor financeiro, estudos relatam a existência de risco significativo. Um estudo

¹⁰⁷ Vide Recomendações 22, 23 e 28. GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.**

¹⁰⁸ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 176.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración en el blanqueo de capitales: Contesto normativo, fundamentos y límites.** p. 69.

alemão indicou que entre 20 e 30% dos valores obtidos por crime são lavados no setor não financeiro.¹¹⁰

Investigação de Samarsingue Pathberiya, apresentada na *Annual Emerging Financial Markets and Policy Conference* de 2021, aborda o aumento das atividades de lavagem de dinheiro em instituições não financeiras devido à pandemia de COVID-19 e às medidas de contenção globais. O estudo destacou que não obstante a vulnerabilidade do setor não financeiro, a atenção das autoridades nacionais a esses riscos é significativamente menor em comparação com o setor financeiro, em grande parte devido à falta de avaliações adequadas das vulnerabilidades de lavagem de dinheiro nesse setor. O estudo identificou seis desafios principais que dificultam o controle adequado das atividades ilegais no setor APNFD: preocupações regulatórias e de supervisão, falta de conscientização por parte da gestão corporativa dos setores, falta de tecnologia, estado primitivo dos negócios, intervenções políticas e falta de apoio governamental. O estudo conclui que, embora o GAFI tenha identificado várias instituições não financeiras de alto risco, a atenção das autoridades dos países, especialmente em economias emergentes, ainda é insuficiente em comparação com o setor financeiro.¹¹¹

Pesquisa de Kim-Kwang Choo examinou os relatórios de avaliação mútuas do GAFI de quinze¹¹² países entre 2010 e 2013, e avaliou a sua conformidade no que tange às APNFD. A conclusão do estudo destacou que nenhuma das quinze jurisdições avaliadas estava totalmente conformes nesses critérios. Apenas a Suécia foi classificada como largamente conforme, enquanto França, Reino da Dinamarca, Países Baixos, Cingapura, Espanha e Sultanato de Omã foram avaliados como parcialmente conformes. As principais áreas de não conformidade incluíram agentes

¹¹⁰ BUSSMANN, Kai-D.; VOCKRODT, Marcel. Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie. In: **Compliance Berater**, 5/2016, S. 138-143. 2016. Disponível em: <https://wcms.itz.uni-halle.de/download.php?down=55536&elem=3321719>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹¹¹ PATHBERIYA, T. D. Samarsingue. An Index to Evaluate Risk of Money Laundering in Designated Non-Financial Institutions, Challenges Faced by Emerging Market Economies and a Case Study for Sri Lanka. In: **Proceedings of the Annual Emerging Financial Markets and Policy Conference-EFMP**, p. 81-88, 2021. p. 88. Disponível em: https://slfa.lk/wp-content/uploads/2021/08/efmp2021p_12.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹¹² A pesquisa revisou relatórios de avaliação mútua do GAFI para as seguintes 15 jurisdições: Argentina, Brasil, França, Alemanha, Grécia, Índia, Reino da Dinamarca, Reino da Arábia Saudita, Luxemburgo, Países Baixos, Cingapura, Espanha, Suécia, Estado do Kuwait e Sultanato de Omã.

imobiliários, advogados, notários, outros profissionais legais independentes e contadores, além de comerciantes de metais e pedras preciosas.¹¹³

No que tange à supervisão, a pesquisa revelou que nenhuma jurisdição foi considerada totalmente conforme com a Recomendação 24 do GAFI, que exige que as APNFDs estejam sujeitas a sistemas eficazes de monitoramento e supervisão em relação às exigências de PLD/FTP. Apenas o Reino da Dinamarca e a Suécia foram avaliados como largamente conformes. Os Países Baixos foram classificados como parcialmente conformes devido a questões de segredo que impedem a supervisão adequada de advogados, enquanto as outras 12 jurisdições receberam a classificação de não conformidade.¹¹⁴

O estudo elaborado por Verdugo Yepes para o FMI avaliou a conformidade dos países com o padrão internacional de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo entre 2004 e 2011. A pesquisa revelou que as APNFDs tiveram os índices de adequação às normas PLD/FTP mais baixas nas avaliações do GAFI, sendo apenas 13,3% de conformidade. Uma das justificativas seria o fato de que o setor foi incluído nas Recomendações apenas em 2003.¹¹⁵

Posteriormente, em estudo de Bernardo Vital em uma amostra de 23 países submetidos a avaliações do GAFI até o ano de 2015,¹¹⁶ também se identificou que as notas mais baixas entre os países se encontravam na conformidade do setor de APNFD.¹¹⁷

¹¹³ CHOO, Kim-Kwang. **Designated non-financial businesses and professionals: a review and analysis of recent financial action task force on money laundering mutual evaluation reports**. Security Journal, v. 27, n.º 1, p. 1-26, fev. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/sj.2012.9>. Acesso em: 21 jun. 2024. p. 10.

¹¹⁴ CHOO, Kim-Kwang. **Designated non-financial businesses and professionals: a review and analysis of recent financial action task force on money laundering mutual evaluation reports**. p. 11.

¹¹⁵ VERDUGO YEPES, Concha. Compliance with the AML/CFT International Standard: Lessons from a Cross-Country Analysis. **IMF Working Paper**, N.º. 11/177, jul. 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1899578>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹¹⁶ Austrália, Bahamas, Bermudas, Bélgica, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Chile, Estônia, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, República da Coreia, Letônia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Catar, Sri Lanka, Turquia e Reino Unido.

¹¹⁷ VIDAL, Bernardo. **Compliance with the FATF recommendations and how it effects suspicious activity reports**. 2017. 86 f. Dissertation (MSc inEconomics) – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2017. p. 38. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.14/26313>. Acesso em: 21 jun. 2024.

Para se compreender a integração desses setores no sistema PLD/FTP, uma premissa importante deve ser considerada: o criminoso realiza uma escolha racional ao delinquir, e esta escolha depende de diversas variantes.

Alejandro Ruyíz-Fornells dissertando sobre a análise econômica dos delitos de lavagem de capitais, destaca diversos fatores explicativos da oferta individual de delitos: a) rendimento esperado por um crime; b) custos associados à obtenção deste rendimento; c) salários ofertados no setor regular; d) preferências pessoais para a realização de delitos; e) probabilidade de ser punido; e) tamanho da sanção imposta.¹¹⁸

A respeito destaca-se a abordagem criminológica feita por Isidoro Blanco Cordeiro.¹¹⁹ Ao analisar as teorias criminológicas de prevenção de delitos o autor sustenta que a que mais se adequa ao sistema PLD/FTP é a teoria situacional do delito, mais especificamente no enfoque da eleição racional. Essa teoria elucida que o criminoso é um ser racional que atua por uma ponderação de riscos e benefícios da sua atividade. Dessa forma, uma estratégia preventiva passa pelo aumento dos riscos e diminuição dos benefícios, ou da atratividade do ilícito. Trata-se de uma teoria eminentemente utilitarista:

Con base en ambas tendencias se formula una teoría centrada en la toma de decisiones por parte del delincuente. Su principal idea es que el delito es el resultado de una elección racional; es un comportamiento intencional (purposive behavior) con el que el infractor persigue obtener algún beneficio. El delincuente persigue fines cuando comete un delito, pero también corre algunos riesgos, como el de ser detenido. Según esta teoría, las personas actúan en función de las expectativas de beneficio que puedan obtener. En esa relación entre recompensas y riesgos, el sujeto optará por cometer un delito cuando los beneficios calculados sean mayores que los riesgos generados*. El propósito de esta forma de prevención situacional es desalentar la comisión de delitos al aumentar los riesgos y la dificultad de ejecución. Hay varios modos de modificar el balance del análisis de daños y beneficios y así reducir las oportunidades del delito. Para ello se han elaborado diversas técnicas que tienen en común tres mecanismos: incrementar los esfuerzos, aumentar los riesgos y reducir las

¹¹⁸ RUÍZ-FORNELLS, Alejandro. **Blanqueo de capitales: análisis económico**. Madrid: Civitas, 2004. p. 8.

¹¹⁹ BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. p. 26.

recompensas. Las normas sobre prevención del blanqueo de capitales persiguen incrementar los riesgos de resultar descubierto, intimidando y disuadiendo a los delincuentes de cometer delitos, En este con-texto, y para evitar que el delito pueda verse como una fuente de ganancias, cobra especial relevancia también toda la legislación relativa al comiso.¹²⁰

Além disso, também no campo da criminologia, destaca-se a Teoria da Associação Diferencial, elaborada pelo americano Edwin Sutherland. Essa teoria sugere que o comportamento criminoso é adquirido por meio do aprendizado, sendo influenciado pela exposição a comportamentos que favorecem a violação da lei, superando os contatos que desestimulam esse tipo de conduta.

Dessa forma, a teoria refuta a ideia de que apenas pessoas com menos recursos financeiros ou sociais cometem crimes, evidenciando que indivíduos com boa reputação também podem estar envolvidos em atos ilícitos. O próprio Sutherland cunhou o termo "crimes de colarinho branco" (*white collar crime*), em 1939, para se referir às infrações cometidas por pessoas das classes mais altas, que ocupam posições de destaque social ou público, e que têm como motivação principal ganhos financeiros.¹²¹

Nesse contexto, no combate à lavagem de dinheiro, é essencial que os mecanismos de prevenção sejam modernos e eficazes, a fim de coibir essas práticas, garantindo uma prevenção criminal adequada.

No âmbito do combate à lavagem de capitais, os mecanismos existentes são os seguintes:

- a) Para aumentar os esforços dos criminosos criam-se regras preventivas, notadamente a criação de regras de controle, de conhecimento do cliente, de informação e comunicações de operações suspeitas;
- b) Para aumentar os riscos, recorre-se também a regras preventivas, como as obrigações de diligência devida,

¹²⁰ BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. p. 28

¹²¹ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Criminologia. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2018. p. 180.

identificação dos clientes, dos beneficiários finais, e políticas de manutenção de documentos negociais para fins de facilitar investigações posteriores. Também é fator importante de risco a própria tipificação autônoma do crime de lavagem de capitais, na medida em que gera um novo risco de punição;¹²²

- c) E, para reduzir os ganhos, busca-se implementar regras eficazes de bloqueio, apreensão e alienação dos recursos obtidos de forma ilícita, ou seja, fundamental aprimoramento das regras de confisco.

Considerando tais questões dentro da evolução das práticas de lavagem de capitais, é natural que exista um deslocamento dessas práticas para setores ainda não vigiados, setores que ainda não participam do sistema PLD/FTP. É como se colocassem câmeras de vigilância em determinados locais para evitar a ocorrência de crimes e a delinquência simplesmente migrasse para locais próximos, menos vigiados.

El recurso a estas técnicas que proceden de las teorías de la prevención situacional pueden reducir potencialmente la comisión de delitos de blanqueo de capitales. Sin embargo, estas teorías han sido objeto de críticas, entre otras razones porque con ellas se puede producir el desplazamiento del delito como consecuencia de las medidas preventivas implantadas. Desde la Criminología se han detectado diversos tipos de desplazamiento del delito. Puede ser un desplazamiento temporal (al cambiar el momento de comisión del delito), geográfico (se comete en otro lugar), en cuanto al objetivo sobre el que se dirige el delito (por otro más fácil de atacar), se modifican los métodos del delito e incluso se produce un cambio de delito. Es evidente que tratándose del blanqueo de capitales se puede producir un desplazamiento geográfico cuando se implantan medidas preventivas, de manera que el delincuente puede trasladar su operativa de países que hayan incrementados sus medidas legislativas contra el blanqueo a otros en los que estas medidas no existan o sean muy débiles. También se puede producir un desplazamiento en cuanto al objetivo del delito, si entendemos por el

¹²² Es necesario por tanto que se alcance un equilibrio; pues si el lavado permite por una parte reducir el riesgo de ser incriminado por el delito antecedente o subyacente, por otra parte aumenta el riesgo de ser incriminado por el propio delito de blanqueo. (RUÍZ-FORNELLS, Alejandro. **Blanqueo de capitales: análisis económico**. p. 12).

mismo la entidad o persona utilizadas para el blanqueo. Así, la presión regulatoria inicial sobre las entidades financieras motivó que los blanqueadores buscaran otras vías, recurriendo a empresas del sector no financiero y a otras actividades y profesionales que podían ser utilizadas para lavar dinero delictivo. Esta tendencia fue ya apreciada en la Unión Europea, donde la segunda Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (Directiva 2001/97/CE) advirtió que el endurecimiento de los controles impuestos en el sector financiero había movido a los blanqueadores a buscar nuevos métodos, recurriendo de forma cada vez más frecuente a empresas no financieras. Por último, también se han observado desplazamientos en cuanto al método delictivo, pues a medida que se ejerce presión sobre determinados métodos de blanqueo, se recurre a otros métodos más complejos y sofisticados. Especialmente en la actualidad con la aparición de nuevos métodos de pago como las monedas virtuales, tarjetas prepago, sistemas de pago online, u otras tecnologías como videojuegos que permiten compras, tiendas virtuales, etc. que parece que están siendo objeto de utilización por los blanqueadores.¹²³

Dessa forma, o aumento do uso indevido de profissionais para fins criminosos é uma consequência inevitável da evolução dos padrões de PLD/FTP. As rigorosas restrições e controles impostos sobre as atividades das instituições financeiras, anteriormente utilizadas para ocultar produtos ilícitos, forçaram os criminosos a procurarem outros pontos de entrada no sistema financeiro. Consequentemente, eles passaram a explorar novos canais e intermediários para conduzir seus negócios. Como resultado, os criminosos tiveram que encontrar métodos alternativos para a lavagem de dinheiro, migrando de um sistema financeiro mais regulamentado, para negócios e profissões que não são regulamentados ou que possuem um regime regulatório menos rigoroso.¹²⁴

¹²³ BLANCO CORDERO, Isidoro. **Introducción: La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.** p. 30.

¹²⁴ LARRUBIA, Roberto Bicudo. **Como a supervisão realizada pelo COAF afeta a conformidade dos seus regulados?** p. 31.

Paulatinamente, desde a criação de regras PLD/FTP, outros setores foram sendo gradativamente incluídos,¹²⁵ movimento este contínuo e que conta com inclusões muito recentes inclusive, como os setores relacionados a ativos virtuais.¹²⁶

Esse movimento já era previsto. À medida que o setor bancário se conformava com as Recomendações, o GAFI já previa a necessidade de ampliação para outros setores.¹²⁷ Trata-se de um movimento que pode ser verificado da própria redação das Recomendações.

No texto original das Recomendações de 1990:

9. Recommendations 12 to 29 of this paper should apply not only to banks, but also to non-bank financial institutions. (...)

11. A working group should further examine the possibility of establishing a common minimal list of non-bank financial institutions and other professions dealing with cash subject to these.¹²⁸

Como se observa na redação, já se sugeria a aplicação das Recomendações não apenas para os bancos, mas também para outras instituições financeiras não bancárias. Além disso, previa-se a criação de um grupo de trabalho para ampliar as Recomendações para outras profissões que lidassem com recursos em espécie.

Na revisão de 1996 avançou-se no mesmo sentido:

8. Recommendations 10 to 29 should apply not only to banks, but also to non-bank financial institutions. Even for those non-bank financial institutions which are not subject to a formal prudential supervisory regime in all countries, for example bureaux de change, governments should ensure that these institutions are subject to the same anti-

¹²⁵ CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. p. 38.

¹²⁶ Nas palavras de Vitalino Canas: “Lista de entidades sujeitas – de modo desigual, como se observou – aos deveres de prevenção foi engrossando a golpes sucessivos”. CANAS, Vitalino. **Crime de branqueamento: regime de prevenção e de repressão**. Coimbra: Almedina, 2004.

¹²⁷ CORREA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crise internacional**. p. 115.

¹²⁸ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering**. GAFI: Paris, 1990. p. 2. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%201990.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

money laundering laws or regulations as all other financial institutions and that these laws or regulations are implemented effectively.

9. The appropriate national authorities should consider applying Recommendations 10 to 21 and 23 to the conduct of financial activities as a commercial undertaking by businesses or professions which are not financial institutions, where such conduct is allowed or not prohibited. Financial activities include, but are not limited to, those listed in the attached annex. It is left to each country to decide whether special situations should be defined where the application of anti-money laundering measures is not necessary, for example, when a financial activity is carried out on an occasional or limited basis.¹²⁹

Da redação, constata-se preocupação com casas de câmbio. Sugere-se, além disso, a aplicação das Recomendações para empreendimentos comerciais, empresas ou profissões que realizem, legal ou ilegalmente, atividades financeiras.

Da mesma época, vale destacar, ainda, o Relatório Anual do GAFI 1995-1996, e o Relatório sobre Tipologias. No relatório anual encontra-se uma pesquisa sobre tendências e técnicas de LD no qual se descreve:

33. As they have been historically, banks remain an important mechanism for the disposal of criminal proceeds. However, non-bank financial institutions and non financial businesses are still attractive avenues for introducing ill-gotten gains into legitimate financial channels. Some experts continued to report a significant shift in laundering activity from the traditional banking sector to the non-banking sector and to non-financial businesses and professions. A number of money laundering trends were identified or suspected in the insurance sector. FATF experts were also concerned about the susceptibility of the securities industry to money laundering.¹³⁰

Já no Relatório GAFI-VII sobre tipologias de lavagem de dinheiro:

20. Another important trend has been the rise of a class of professional money laundering facilitators. The experts report an increase in the number of solicitors, attorneys, accountants, financial advisors, notaries and other fiduciaries whose services are employed to assist in

¹²⁹ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 1995-1996**. GAFI: Paris, 1996. p. 25. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1995%201996%20ENG.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹³⁰ GAFI. **Annual Report 1995-1996**. p. 10.

the disposal of criminal profits. Among the more common tactics observed have been the use of solicitors' or attorneys' client accounts for the placement and layering of funds. This method offers the launderer the anonymity of the solicitor-client privilege.¹³¹

A partir desses documentos começa-se a identificar alguns motivos da ampliação das Recomendações para o setor jurídico, podendo-se destacar a utilização de contas instrumentais¹³² e o sigilo profissional. São formas de introduzir o dinheiro a ser lavado no próprio sistema financeiro, mas de uma maneira que não se consegue identificar o real proprietário dos recursos. Conclusões similares encontram-se em estudo de Ping He, que destaca a vulnerabilidade dos profissionais jurídicos.¹³³

No Relatório Anual do GAFI 1997-1998 destaca-se a primeira análise aprofundada sobre lavagem de dinheiro no setor não financeiro. O método utilizado foi reunir todos os fatos que indicavam LD nesses setores, juntando a experiência de diversos países e também as medidas tomadas por eles.¹³⁴

No estudo, destacou-se que criminosos estão recorrendo cada vez mais a intermediários fora dos setores bancário e financeiro para realizar atividades de lavagem de dinheiro. Em resposta a essa tendência, governos e a União Europeia decidiram adotar medidas para enfrentar o problema. Estudos identificaram várias profissões vulneráveis, como comerciantes de veículos, imóveis, advogados, notários, contadores, loterias, corridas de cavalos e cassinos.¹³⁵ Citou-se exemplos envolvendo atividades desenvolvidas por notários:

¹³¹ GAFI. **Annual Report 1995-1996**. p. 10.

¹³² Contas instrumentais (de terceiros, fiduciárias, de garantia ou conta *escrow*) são contas bancárias específicas que os notários mantêm para a administração e movimentação de fundos relacionados a transações e atividades profissionais. Essas contas são utilizadas para gerenciar depósitos, pagamentos e transferências de fundos que são temporariamente mantidos pelo notário em nome de seus clientes, tipicamente em situações como transações imobiliárias, liquidação de heranças, ou outras atividades jurídicas onde o notário atua como intermediário fiduciário. São comuns em muitos países que utilizam o sistema do notariado latino. No Brasil notários passaram a poder utilizar contas *escrow* nas operações a eles submetidas apenas a partir de 2022 com a edição da Lei 14.382/2022, o Marco Legal das Garantias.

¹³³ HE, Ping. Lawyers, notaries, accountants and money laundering. **Journal of Money Laundering Control**, London, v. 9, n. 1, p. 62-70, 2006.

¹³⁴ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 1997-1998**. GAFI: Paris, 1998. p. 51. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1997%201998%20ENG.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024 p. 51 - 55.

¹³⁵ O estudo relata experiências sendo realizadas em diversos países: "41. Several countries are in the process of enacting legislation to bring non-financial professions under their anti-laundering regimes. In Belgium, an extension of the scope of the Act of 11 January 1993 to bailiffs, notaries, company auditors,

49. Because of their central position in the legal system applying to real estate transfers and other important transactions, and in some countries the setting up of corporations, notaries are liable to experience instances of laundering. Their involvement may range from simple acquiescence to facilitation or even active participation in the laundering operation with full knowledge of the facts. In one member country, nationals of a Central European country were reported for having, on numerous occasions, paid cash sums into the account of a notary up to a total of about US\$ 700 000. Another case revealed a swindle perpetrated by a European company for the benefit of another company located in a tax haven, the deal being founded on a contract signed in due form in the presence of a notary. The sum in question amounted to about US\$ 840 000.

50. The problem confronting legislators in many countries is to establish a clear distinction between the financial intermediary and advisory activities not only of notaries but also of lawyers. In Switzerland professionals offering financial services will be subject to the money laundering legislation as of 1 April 1998. They will then have two years in which to register with a self-regulatory body.¹³⁶

Conforme se verifica nos casos acima, a preocupação com notários volta-se para a utilização de contas instrumentais, transferências de imóveis, constituição de empresas. Embora sem citar diretamente, a preocupação com

external auditors, real estate agents, casinos and funds transport firms is the subject of a Bill for the implementation of the government's plan of action against organized crime. In Finland, a new law on prevention and detection of laundering will require casinos, betting offices and real estate agents to identify their clients and report suspicious transactions. In Italy, the provisions of the anti-laundering Act No. 197/91 will soon be extended to companies practising activities particularly liable to be used for laundering purposes (casinos, lawyers, accountants, jewellers). In Sweden, a Bill is under consideration for the introduction of reporting requirements, but not a complete incorporation of the non-financial professions into the anti-laundering regime. 42. Even in countries where the non-financial professions are already covered by anti-laundering legislation, attempts are being made to improve existing measures. For example, in the present state of law of one member, non-financial professions are required to report to judicial authorities the facts of laundering of which they have knowledge, as opposed to simply their suspicions. This provision, which has yielded few results (about ten cases in seven years), greatly diminishes the effectiveness of antilaunching action, for in many files it is clear that the suspicious nature of the operation may have been discovered much earlier, in particular by the real estate agents or notaries concerned. The possibility of aligning the obligations of non-financial professions connected with real estate transactions (agencies, notaries) with those of financial institutions is therefore being studied." GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 1997-1998**. GAFI: Paris, 1998. p. 53. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1997%201998%20ENG.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹³⁶ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 1997-1998**. GAFI: Paris, 1998. p. 53. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1997%201998%20ENG.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

registradores surge aqui também, à medida que participam nas transferências de imóveis (registro de imóveis), e na constituição de empresas (registro mercantil).

Como resultado dessas preocupações, na versão das Recomendações de 2003, consolidou-se a necessidade de criar obrigações para o setor não financeiro, prevendo-se expressamente obrigações para esses atores:

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 5, 6, and 8 to 11 apply to designated non-financial businesses and professions in the following situations:

- a) Casinos – when customers engage in financial transactions equal to or above the applicable designated threshold.
- b) Real estate agents - when they are involved in transactions for their client concerning the buying and selling of real estate.
- c) Dealers in precious metals and dealers in precious stones - when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.
- d) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following activities:
 - buying and selling of real estate;
 - managing of client money, securities or other assets;
 - management of bank, savings or securities accounts;
 - organization of contributions for the creation, operation or management of companies;
 - creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.¹³⁷

¹³⁷ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Home**. p. 7. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

No relatório anual do GAFI de 2002-2003, produzido após a revisão das Recomendações da entidade de 2003, destaca-se:

Designated non-financial businesses and professions (Recommendations 12 & 16) – as noted above, for a number of years the FATF has observed a displacement effect, whereby money launderers seek to use businesses or professions outside the financial sector, due to the preventive measures being put in place in the financial sector. After examining the available data, it was agreed that the following businesses and professions should be covered by the Forty Recommendations: Casinos; Real estate agents; Dealers in precious metals and Dealers in precious stones; Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants; and Trust and Company Service Providers.¹³⁸

Outros documentos históricos relevantes evidenciam essas preocupações, como a Primeira Diretiva Europeia de 1998 sobre contra a lavagem de dinheiro¹³⁹ e o Regulamento modelo OEA na versão de 2003.¹⁴⁰

Na Segunda Diretiva Europeia de 2001, encontra-se o primeiro texto normativo com influência internacional a positivar obrigações para entidades não financeiras. Em seu preâmbulo identificam-se os motivos que levaram a essa medida:

(14) Há uma tendência no sentido de um maior recurso a empresas não financeiras por parte dos autores de operações de branqueamento de capitais. Tal facto é confirmado pelos trabalhos do GAFI relativos às técnicas e tipologias no domínio do branqueamento de capitais.

¹³⁸ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 2002-2003**. GAFI: Paris, 2003. p. 6. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Fatfannualreport2002-2003.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹³⁹ Em seu considerando 18: “Considerando que, uma vez que o branqueamento de capitais pode ser efectuado não apenas através de estabelecimentos de crédito ou outras instituições financeiras mas igualmente através de outros tipos de profissões e categorias de empresas, os Estados-membros devem alargar todas as partes das disposições da presente directiva, de modo a incluir as profissões e empresas cujas actividades sejam especialmente susceptíveis de ser utilizadas para efeitos de branqueamento de capitais;”. UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0308>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁴⁰ Art. 17. OAS - Organization of American States. **CICAD Money Laundering Model Regulations**. Washington, D.C.2003. Disponível em: https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/urosai/.content/documents/cicad_money_laundering_model_regulations_EN.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

(15) As obrigações previstas pela directiva em matéria de identificação de clientes, manutenção de registos e notificação de transacções suspeitas devem ser alargadas a um número limitado de actividades e profissões, cuja vulnerabilidade no domínio do branqueamento de capitais tem sido patente.¹⁴¹

Com base nesses fundamentos, inserem-se novos sujeitos obrigados a partir da inclusão do seguinte artigo na redação da Primeira Directiva:

Artigo 2º - A | Os Estados-Membros devem assegurar que as obrigações estabelecidas na presente directiva sejam impostas às seguintes instituições:

1. Instituições de crédito tal como definidas no ponto A do artigo 1.o;
2. Instituições financeiras tal como definidas no ponto B do artigo 1.o;

e às seguintes pessoas singulares ou colectivas que actuem no desempenho das suas actividades profissionais:

3. Auditores, técnicos de contas externos e consultores fiscais;
4. Agentes imobiliários;
5. Notários e outros profissionais forenses independentes, quando participem:
 - a) Prestando assistência, na concepção ou execução de transacções por conta dos clientes relacionadas com:
 - i) a compra e venda de bens imóveis ou de entidades comerciais,
 - ii) a gestão de fundos, valores mobiliários ou outros activos, pertencentes ao cliente,
 - iii) a abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança ou de valores mobiliários,

¹⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro de 2001.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0097>. Acesso em: 21 jun. 2024.

iv) a organização dos fundos necessários à criação, exploração ou gestão de sociedades,

v) a criação, exploração ou gestão de trusts, de sociedades ou de estruturas análogas;

b) Agindo em nome e por conta dos clientes, em quaisquer transacções financeiras ou imobiliárias;

6. Negociantes em bens de elevado valor, tais como pedras ou metais preciosos, ou em obras de arte, e leiloeiros sempre que o pagamento seja efectuado em dinheiro e de um montante igual ou superior a 15000 euros;

7. Casinos.¹⁴²

A análise desses documentos evidencia uma evolução na inclusão relacionada aos sujeitos obrigados, da seguinte forma: inicia-se com as instituições bancárias, e logo em seguida a preocupação se estende para instituições não bancárias que desenvolvem atividades similares a bancárias. Em um terceiro momento, a ampliação abrange toda e qualquer atividade que realize, legal ou ilegalmente, atividades relacionadas com o trânsito de recursos financeiros, como, por exemplo, casas de câmbio.

A preocupação com as profissões jurídicas inicia na medida em que essas possam ser utilizadas como instrumento de introdução de recursos no sistema financeiro, sem a possibilidade de identificação do real proprietário desses recursos, seja em virtude do segredo profissional, seja em virtude da utilização de contas instrumentais. Ademais, são profissões de prestígio, que imprimem um aspecto de legalidade nos atos que intervenham.

Juan Alvarez-Sala Walther detalha que, dada a complexidade do processo de lavagem de capitais e o fato de a etapa inicial ser a mais arriscada para os lavadores — momento em que o dinheiro em espécie busca ser introduzido na economia formal convertendo-se em registros contábeis como dinheiro bancário — a política de prevenção optou por envolver bancos e instituições de crédito como

¹⁴² UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro de 2001.**

primeira linha de defesa. Essa abordagem tornou a cooperação das entidades financeiras um pilar fundamental na luta contra a lavagem de dinheiro, criando barreiras significativas para os lavadores. Como resposta, esses indivíduos buscaram alternativas fora do setor financeiro, especialmente em certas profissões jurídicas, onde advogados e notários, muitas vezes inadvertidamente e protegidos por sua respeitabilidade social, se tornaram meios eficazes para contornar os controles de identificação e as exigências de diligência devida do sistema financeiro. Isso é feito, por exemplo, ao formalizar depósitos em nome dos próprios escritórios e não dos clientes, ocultando assim a identidade real por trás dos fundos sob o manto do segredo profissional, desviando-se do princípio de *follow the money* estabelecido em fóruns internacionais.¹⁴³ Em virtude disso e de alguns escândalos envolvendo escritório de advocacia, diversos informes de distintos foros passaram a incluir a preocupação de riscos de lavagem de capitais envolvendo profissionais jurídicos.¹⁴⁴

Atualmente o grupo de sujeitos obrigados é composto por diversas profissões e a tendência é a sua ampliação¹⁴⁵, na medida em que novas técnicas de lavagem de capitais sejam identificadas e que estas envolvam novas profissões, novas atividades, anteriormente não consideradas. A decisão de incluir certas pessoas, profissões ou grupos nesta categoria baseia-se na avaliação do risco de que negócios ou profissões sejam utilizados para fins de lavagem de dinheiro.¹⁴⁶

¹⁴³ ALVAREZ-SALA WALTHER, Juan. **El blanqueo de capitales y las profesiones jurídicas**. Ensayo de Actualidad. Madrid: Revista Pública, 2004. p. 5.

¹⁴⁴ La impermeabilidad de los circuitos financieros legales tiene aquí una ranura, un punto de fuga, pero de la máxima importancia, pues (como ocurre con los virus informáticos) basta cualquier entrada desprotegida para que esté en peligro de contaminarse toda la red, haciendo que el entero sistema ya no sea seguro. Las recomendaciones del GAFI pronto alertaron sobre esta posibilidad. En diciembre de 1998, el NCIS británico (con gran escándalo de los medios de comunicación) denunciaba que media docena de las grandes firmas de abogacía en Londres se había visto envuelta en operaciones de lavado de dinero. Otros informes desde muy distintos foros, por ejemplo, el Departamento de Justicia norteamericano, igual que la Fiscalía Especial Antidroga española, la OCDE o el propio GAFI, insistían en la imbricación de algunos despachos profesionales con las tramas delictivas, sirviendo de cauce (cuando no de urdimbre organizativa) al blanqueo de capitales²⁶. Para impedirlo, una nueva Directiva europea (de acuerdo con el Informe Newman) dispuso la extensión *ratione personae* de las obligaciones de cooperación en la lucha antiblanqueo a determinadas profesiones, entre ellas las jurídicas. ALVAREZ SALA WALTHER, Juan. **El blanqueo de capitales y las profesiones jurídicas**. p. 5.

¹⁴⁵ MAILLART, Jean-Baptiste. Financial Action Task Force. In: VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste (eds.) **National and International Anti-Money Laundering Law**. p. 75.

¹⁴⁶ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración en el blanqueo de capitales: Contesto normativo, fundamentos y límites**. p. 63.

A inclusão de atividades e profissões não financeiras designadas (APNDF) nas Recomendações da GAFI é destacada como um passo crucial para fortalecer as medidas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, e não apenas pelo fator do deslocamento. Podemos ainda identificar outros motivos:

- a) Redução dos riscos internos. Criação de regras de *compliance* para que as novas atividades envolvidas não apenas criem regras para monitorar terceiros, mas sejam mais facilmente monitoradas e dessa forma não se envolvam em práticas ilícitas.
- b) Circulação de grandes somas de capital: Muitas das atividades e profissões designadas permitem a circulação de grandes somas de dinheiro ou envolvem transações de alto valor, tornando-as potencialmente atraentes para indivíduos que desejam lavar dinheiro. Por exemplo, transações imobiliárias de alto valor podem ser usadas para integrar fundos ilícitos no sistema financeiro com aparência de legalidade.
- c) Conversão em bens de aparência lícita: Alguns setores, como o comércio de metais e pedras preciosas, oferecem meios para converter dinheiro ilícito em ativos aparentemente legítimos. Isso não apenas oculta a origem dos fundos, mas também facilita a reintegração desses ativos no sistema financeiro como investimentos "limpos".
- d) Uso de serviços profissionais: Advogados, notários e outros profissionais jurídicos, muitas vezes, têm acesso a informações e transações financeiras significativas em nome de seus clientes. Isso pode inadvertidamente oferecer um meio para lavadores de dinheiro e financiadores do terrorismo de mascarar a origem e o destino de fundos ilícitos. Ademais, para esses profissionais existe a perspectiva da proteção do criminoso devido à utilização do sigilo profissional.

- e) Harmonização com Padrões Internacionais: Alinhar as obrigações de APNFDs com as Recomendações do GAFI também promove uma abordagem harmonizada globalmente para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, garantindo que os padrões sejam consistentes em diferentes setores e jurisdições.

A redação atual da Recomendação n.º 22, que identifica as atividades e profissões não financeiras designadas, possui o seguinte teor:

Atividades e Profissões Não-Financeiras Designadas (APNFDs)

22. APNFDs: devida diligência ao cliente*

As obrigações de devida diligência ao cliente e manutenção de registros estabelecidas nas Recomendações 10, 11 12, 15 e 17 se aplicam às atividades e profissões não financeiras designadas (APNFDs) nas seguintes situações:

(a) Cassinos – quando os clientes estiverem envolvidos em transações financeiras de valor igual ou superior ao limite determinado aplicável.

(b) Agentes imobiliários – quando estiverem envolvidos em transações de compra e venda de imóveis para seus clientes.

(c) Comerciantes de metais preciosos e pedras preciosas – quando estiverem envolvidos em qualquer transação em espécie com um cliente de valor igual ou superior ao limite determinado aplicável.

(d) Advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores – quando prepararem ou realizarem transações para seus clientes relacionadas às seguintes atividades:

- Compra e venda de imóveis;
- Gestão de dinheiro, títulos mobiliários ou outros ativos do cliente;
- Gestão de contas correntes, de poupança ou de valores mobiliários;
- Organização de contribuições para a criação, operação ou administração de empresas;

- Criação, operação ou administração de pessoas jurídicas ou outras estruturas jurídicas, e compra e venda de entidades comerciais.

(e) Prestadores de serviços a empresas e trusts – quando prepararem ou realizarem transações para clientes relacionadas às seguintes atividades:

- Atuação como agente de constituição de pessoas jurídicas;
- Atuação (ou preparação para que outra pessoa atue) como diretor ou secretário de uma empresa, um sócio em uma sociedade ou uma posição

similar em relação a outras pessoas jurídicas;

- Fornecimento de domicílio fiscal, endereço ou acomodação comercial, endereço administrativo ou de correspondência para uma empresa, sociedade ou qualquer outra pessoa jurídica ou estrutura jurídica;
- Atuação (ou preparação para que outra pessoa atue) como fideicomissário de um express trust ou exercício de função equivalente para outra forma de estrutura jurídica;
- Atuação (ou preparação para que outra pessoa atue) como acionista indicado para outra pessoa.¹⁴⁷

Ou seja, temos uma extensa gama de profissionais que são considerados como atividades e profissões não financeiras designadas sujeitas às regras de PLD/FTP.

Mas, qual seria o fundamento das obrigações de particulares relacionadas a investigações criminais, e quais seriam os limites para o estabelecimento dessas obrigações? Essa abordagem é feita por Ana Carolina de Oliveira para quem a imposição de tarefas quase-policiais aos sujeitos obrigados está inserida em um contexto sociopolítico mais amplo, característico do modelo de Estado regulador. Esse modelo consiste na delegação de tarefas públicas a particulares para reduzir os custos do Estado. Em tal contexto, alguns setores regulados assumem

¹⁴⁷ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 27.

funções de quase-funcionários, representando o Estado na execução de tarefas públicas específicas, com menor autonomia que os funcionários, mas com certo poder de polícia. Nos sistemas europeus continentais, a delegação de tarefas públicas a particulares encontra seu único limite no uso da força, que define o Estado como instituição. Fora isso, não há restrições concretas à participação de particulares em tarefas de apoio às instituições públicas, seja por delegação via autorizações, permissões e concessões, seja pela imposição de deveres.¹⁴⁸

Ana Carolina de Oliveira destaca, contudo, que a mera previsão normativa não é suficiente para autorizar a imposição de deveres perante o sistema PLD/FTP. O Estado não pode atribuir deveres arbitrariamente, mas deve considerar a proximidade específica de um grupo de sujeitos ao risco de lavagem de dinheiro. Essa proximidade os coloca em uma posição de responsabilidade intermediária, característica das omissões de garante. Embora não sejam totalmente imputáveis pelo resultado da lavagem de seus clientes, eles têm maior responsabilidade comparada à de pessoas alheias às atividades reguladas. Além disso, os benefícios econômicos que esses sujeitos obtêm no exercício dessas atividades reforçam sua posição de competência preferente frente ao Estado, quando este decide a quem delegar as tarefas dos sujeitos obrigados.¹⁴⁹

Salgado argumenta que, em determinadas situações, os deveres institucionais, ou positivos especiais, podem ser transferidos a particulares, sendo considerados "deveres de colaboração". Esses deveres não derivam da preservação de uma instituição específica, mas se assemelham a eles na medida em que se baseiam na concepção de que os cidadãos devem cooperar no esclarecimento de fatos puníveis, tanto penal quanto administrativamente, especialmente no combate à criminalidade econômica.¹⁵⁰

¹⁴⁸ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales**. p. 297-300.

¹⁴⁹ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales**. p. 297.

¹⁵⁰ SALGADO, Amanda Bessoni Boudoux. **Lavagem de dinheiro e os deveres de colaboração do advogado**. (Coleção Carolina I). São Paulo: LiberArs, 2016. p. 43.

Deve-se destacar, contudo, que esse prolongamento dos sujeitos obrigados bem como dos deveres de colaboração não acontece sem críticas. Já em 2004, ao comentar a Segunda Diretiva Europeia, Canas ressaltou:

O prolongamento e intensificação do "estado de emergência penal" tem um limite de proporcionalidade e de tolerabilidade. Solicitar a determinadas instâncias que empreguem os seus próprios recursos para dar eficácia ao combate ao branqueamento e que repercutam sobre os seus clientes os custos de mecanismos de prevenção; criar um contingente crescente de cidadãos "vigilantes" não inteiramente voluntários ao serviço da justiça; beliscar com crescente intensidade o segredo profissional de categorias para as quais tal segredo é um instrumento e uma regra vitais, é uma opção que pode estar perto dos seus limites.¹⁵¹

Existem, portanto, críticas envolvendo a ampliação das obrigações e da própria gama de profissionais envolvidos no sistema PLD/FTP.

1.5 AGENTES DELEGATÁRIOS: NOTÁRIOS E REGISTRADORES

1.5.1 Aspectos gerais

A inserção de notários e registradores no sistema global PLD/FTP foi realizada por meio da 2ª revisão das 40 Recomendações do GAFI de 2003. Na Europa, deu-se com a edição da Segunda Diretiva em 2001. O termo “notários” aparece expressamente nessas normas. Já os registradores estariam incluídos na condição de “profissões jurídicas independentes”, termo este utilizado tanto nas Recomendações, como na Diretiva Europeia.

A análise conjunta dessas atividades na presente investigação pode ser objeto de estranhamento para eventual leitor espanhol, onde existe um distanciamento maior entre elas, inclusive com algumas disputas de atribuições. Não é, contudo, no Brasil, onde ambas são as únicas atividades que possuem um regime jurídico misto de atividade delegada, nos termos do art. 236 da Constituição Federal.¹⁵² Além disso, inclusive, os concursos para as atividades são unificados. Mas

¹⁵¹ CANAS, Vitalino. **Crime de branqueamento**: regime de prevenção e de repressão. p. 189.

¹⁵² Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

há outros pontos em comum, de interesse para o tema objeto de exame, que devem ser considerados.

Uma particularidade que une e que, ao mesmo tempo, distancia, notários e registradores, das demais APNFDs, é que em grande parte dos países envolvidos, são profissões com íntima relação com o regime jurídico público. No Brasil são considerados agentes delegatários. Na Espanha são considerados funcionários públicos, embora com diversas obrigações relacionadas ao regime jurídico privado. Esse é, aliás, um ponto que justifica a presente análise comparativa entre Brasil e Espanha.

Essa particularidade enaltece características importantes para fins de PLD/FTP visto que, dentro das suas atividades ordinárias, possuem atribuições relacionadas ao controle de legalidade dos atos que realizam. Não lhes é estranho, portanto, a análise da licitude de um determinado ato. Ordinariamente, são terceiros imparciais cujo norte principal é o controle da operação, e não a defesa do interesse das partes que o realizam.

À medida que seu norte principal é o controle de legalidade, sua atuação não pode se fundamentar em preocupações comerciais da busca de clientes em prejuízo desse norte. No âmbito privado, diferentemente, a pauta de obtenção de clientes é constante.

Tais fatores são, inclusive, decisivos na postura internacional dessas profissões ao buscarem integrar-se ao sistema PLD/FTP. Notários e registradores viram nessas novas obrigações aspectos evolutivos das próprias atividades que já realizavam. Ao contrário de outras categorias, notários e registradores aceitaram esta função como uma ampliação de suas funções sociais, e um aperfeiçoamento no que diz respeito a segurança jurídica de suas atividades. Viram a integração ao sistema PLD/FTP, como uma oportunidade de ampliar sua relevância e respeitabilidade.

São *gatekeepers* por excelência, na medida em que, nas suas atribuições ordinárias, já se destacam como torres de vigia da legalidade das operações.

Neste sentido, relata Juan Alvarez-Sala Walther:

Hay que señalar que, a diferencia de la comprensible resistencia por parte de la abogacía europea contra su inclusión en la normativa antiblanqueo (al entenderlo como una amenaza al derecho de defensa y a su propia independencia profesional), en cambio, el notariado europeo, acaso por su carácter semifuncionario, nunca manifestó su oposición, sino, al contrario, una actitud favorable y de decidida colaboración. Basta leer, por ejemplo, la contestación de la Conferencia del Notariado de la Unión Europea (CNUE) al último Documento Consultivo del GAFI. Incluso cabe apreciar una convergencia de intereses entre la lucha antiblanqueo y la política corporativa notarial, dado que aquélla busca la mayor transparencia posible de operadores y operaciones, su “trazabilidad”, algo que proporciona la forma pública, el documento notarial, que ve en esa adecuación a la normativa contra el blanqueo también una oportunidad de expansión de su propia competencia. No es de extrañar por ello que el Consejo Superior del Notariado Francés, invocando la lucha antiblanqueo como argumento, propusiera en su contestación al GAFI, con toda razón, la conveniencia de imponer el control notarial como requisito de forma indispensable en la transmisión de acciones o participaciones sociales y, en general, en las operaciones societarias en Francia, a semejanza del sistema seguido en el resto de notariados europeos.¹⁵³

Com relação ao comportamento dessas categorias às suas obrigações PLD/FTP, pode-se destacar que tanto na Espanha como Brasil, foram sempre protagonistas na implementação de suas obrigações, bem como no seu aperfeiçoamento.

Trata-se de um comportamento, em regra, muito diverso das outras atividades e profissões não financeiras designadas. Pensa-se, por exemplo, nos números muito pequenos de comunicações realizadas por advogados, contadores, auditores e outras profissões autônomas na maior parte dos países.

Evidentemente, é muito mais fácil se estabelecer regras para categorias que desejam participar do sistema PLD/FTP do que para as que têm resistências.

Em outro estudo deste autor foi detalhadamente analisada a ligação existente entre os deveres de *compliance* PLD/FTP e as regras ordinárias das

¹⁵³ ALVAREZ-SALA WALTHER, Juan. **El blanqueo de capitales y las profesiones jurídicas**. Madrid: Consejo General del Notariado, 2004. p. 21.

atividades, tanto notariais como registrais. Em resumo, pode-se identificar íntima relação entre ambas, o que favorece e facilita a integração de notários e registradores ao sistema. Embora adaptações devam ser realizadas nessas regras, para plena integração, é inegável que se parte de um estágio de cumprimento dos deveres de *compliance* bem mais avançado do que os dos demais sujeitos obrigados.¹⁵⁴

Em uma operação notarial, por exemplo, é obrigatória a confirmação da identidade das partes e de sua capacidade para o ato, fato que para muitos outros sujeitos obrigados, por suas regras de atuação, não é necessário.

O dever de exame da operação também é ordinário, tanto nas regras notariais como registrais. Esses profissionais já têm a obrigação de analisar a legalidade e legitimidade do ato que estão praticando. Com as regras PLD/FTP, surge uma análise com requisitos extras, mas inserida num contexto pré-existente de controle da operação. O dever de recusa decorre como uma consequência lógica do dever de exame, na medida em que falte algum elemento para a prática do ato, ele não será perfectibilizado.

Nos deveres de controle e de documentação é que podemos verificar o grande potencial dessas atividades. Esses profissionais possuem regras rígidas de escrituração de seus atos, e de guarda dos documentos. Possuem *know-how* especializado nesse âmbito com requisitos muito superiores aos exigidos pelas regras PLD/FTP. Ainda sobre o controle, ordinariamente se submetem a correições ordinárias e periódicas pelos órgãos de supervisão e controle das atividades.¹⁵⁵

Além disso, deveres como os de segredo, de colaboração e de formação também são do cotidiano da atividade, necessitando adaptações para as regras de PLD/FTP.

Essas questões trazem à tona, ainda, a amplitude e a confiança das informações que prestam. Amplitude no tempo, na medida em que as informações ficam armazenadas por período, em regra, superior ao que se exige no âmbito PLD. Existem informações por eles armazenadas que não são descartadas ao longo dos

¹⁵⁴ MIRON, Rafael Brum. **Notários e Registradores no Combate à Lavagem de Dinheiro**. p. 97-123.

¹⁵⁵ MIRON, Rafael Brum; PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida; ALMEIDA, Alberto Gentil de; MATEO, Felipe Esmanhoto; FELICIANO, Guilherme Guimarães; TERRA JÚNIOR, João Santa. **Direito Penal**. p. 82

anos. Confiança, na medida em que essas atividades têm por norte, a segurança jurídica, e como tal, seus atos primam exatidão e veracidade nas informações prestadas.

Nesse cenário, evidentemente, é mais fácil a integração desses atores. Os custos para tanto, inclusive, são menores, na medida em que parcela das obrigações já são cumpridas.

Outro fator que une essas atividades são as principais tipologias que podem presenciar envolvendo lavagem de capitais, notadamente relacionadas à compra de bens, em especial imóveis, e à titularidade de patrimônios e composições societárias. Esse autor também já analisou detidamente as tipologias envolvendo esses profissionais em outra pesquisa.¹⁵⁶

Após a análise de 21 casos diversos envolvendo notários e registradores, sistematizaram-se as principais tipologias relacionadas da seguinte forma: a) Aquisição de bens: a1) compra de bem supervalorizado; a2) compra de bem subvalorizado; a3) transferências sucessivas do mesmo bem; a4) utilização de empréstimos; b) Intermediação de terceiros: b1) utilização de laranjas; b2) utilização de testas de ferros; b3) mulas monetárias; b4) utilização de empresas, em especial *offshores*.

A grande parte dessas situações pode ser detectada tanto por notário como por registradores. E mesmo que um destes realize a análise e identifique eventual ato suspeito, o ato ainda deve ser analisado pelo outro. O sistema não se preocupa com a redundância.¹⁵⁷ O exame de cada profissional é feito de forma distinta, vez que estes possuem formação diferente e conhecimento especializado na característica da sua atividade, não de outra. Ambos, portanto, são valorizados na investigação dessas operações.

¹⁵⁶ MIRON, Rafael Brum. **Notários e Registradores no Combate à Lavagem de Dinheiro**. p. 69 ss.

¹⁵⁷ NASCIMENTO, Jorsenildo Dourado do; VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; OLIVEIRA, Henrique Lopes Eglem de. **Novas diretrizes para a contribuição de notários e registradores ao Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP)**. Seminário: Atuação dos Cartórios no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo. Conselho Nacional de Justiça, 7 nov. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/7xE00_EJBME?feature=shared. Acesso em: 23 set. 2024. 2h20min.

Como se percebe, os pontos de contatos para fins de PLD/FTP das atividades realizadas por notários e por registradores são muito significativos.

Ao estudar as diversas atividades que compõem o rol de sujeitos obrigados, Ana Carlina de Oliveira destaca que existem aquelas que possuem maiores responsabilidades frente ao sistema PLD/FTP, notadamente por realizarem atividades estatais ou que demandam autorizações estatais:

Otra conclusión evidente de este apartado es que no a todos los sujetos obligados por la Ley de blanqueo de capitales les es atribuido el mismo grado de responsabilidad. Mientras algunos de estos sujetos ejercen funciones derivadas de la existencia de una concesión para la realización de un servicio público (como los bancos o los notarios, como fedatarios públicos), otras categorías de sujetos ejercen actividades que no se encuentran directamente vinculadas con los intereses inmediatos de la administración pública. En efecto, el sistema de responsabilidad válido para notarios, servicios financieros u otras actividades de directa interferencia en el sector económico, no necesariamente se corresponde con aquel concebido para las profesiones liberales u otras actividades que no ejercen ninguna función pública²⁰⁴. Mientras que los sujetos "calificados" se adscriben a la lógica normativa de los deberes especiales de prestación positiva, los demás sujetos obligados serán imputados atendiendo a criterios tradicionales de libertad de organización y de responsabilidad por las consecuencias.¹⁵⁸

Dessa forma, à medida que notários e registradores desempenham funções estatais, pode-se exigir-lhes mais no que diz respeito ao cumprimento dos deveres PLD/FTP. Ademais, como mencionado anteriormente, seus custos operacionais e de adaptação são menores em comparação com os demais sujeitos obrigados.

Passa-se à análise individualizada das atividades em questão.

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales**. p. 74.

1.5.2 Notários

O termo "notário" tem suas raízes etimológicas no latim. Ele deriva da palavra latina *notarius*, que se referia originalmente a um escrivo ou secretário, especialmente aquele que anotava discursos, atos e outros documentos de forma rápida e precisa. A palavra *notarius* por sua vez vem de "nota," que significa "sinal" ou "marca". Na Roma Antiga, um *notarius* era um funcionário responsável por redigir e registrar documentos importantes, utilizando uma forma abreviada de escrita para tomar notas rápidas (*notae*). Essa habilidade era crucial para registrar procedimentos legais, discursos e outros documentos oficiais de maneira eficiente.

Atualmente no Brasil, o notário, também conhecido como tabelião, é o profissional do direito responsável por formalizar juridicamente a vontade das partes, garantindo a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos, mediante a lavratura de documentos públicos como escrituras, procurações, testamentos e atas notariais.¹⁵⁹ Trata-se de uma definição normativa da função no Brasil. Contudo, a atividade do notário pode variar no mundo a partir do sistema adotado.

Assim, os sistemas notariais no mundo variam significativamente conforme a tradição jurídica de cada país, sendo os três principais tipos, o sistema latino, o sistema anglo-saxão, e o notariado administrativo socialista. Cada sistema possui características específicas que refletem a história e a cultura jurídica das nações onde são adotados.¹⁶⁰

O modelo de notariado administrativo ou estatizado era natural nos países que o adotavam, pois estava alinhado com a filosofia coletivista inspiradora desses sistemas. Essa filosofia proibia a apropriação privada dos meios de produção

¹⁵⁹ Art. 1º da lei 8935/94. BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Dispõe sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁶⁰ FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **A perspectiva social inclusiva dos serviços notariais e de registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro**. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p. 18. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/34860>. Acesso em: 21 jun. 2024.

e, nesse contexto, reconhecia apenas uma margem mínima de autonomia à liberdade e à iniciativa dos indivíduos.¹⁶¹

Quanto ao notário latino, ele é um profissional do direito "a serviço das relações jurídico-privadas, mas, ao mesmo tempo, é um oficial público", cuja delegação lhe possibilita apor nos documentos a autenticação oriunda da fé pública.¹⁶²

O sistema notarial latino é prevalente em países de tradição jurídica civilista, como os da Europa Continental, América Latina e partes da África e Ásia. Esse sistema se baseia no modelo romano-germânico e apresenta características distintas. Notários são considerados funcionários públicos, embora atuem de forma independente. Para exercer a atividade, devem realizar concursos públicos ou atender a outros critérios rigorosos de seleção. Eles possuem formação em Direito e treinamento específico em Direito Notarial. Os documentos notariais elaborados por esses profissionais têm presunção de veracidade e autenticidade, conferindo-lhes fé pública. A atuação dos notários é preventiva, assegurando a legalidade e segurança jurídica dos atos e contratos que lavram, como escrituras públicas, testamentos e contratos. Exemplos de países com este sistema incluem França, Espanha, Alemanha, Itália, Brasil e México.

O notário latino, diferentemente do notário anglo-saxão, tem função plena, formativa, assessora e autenticante, pois não apenas certifica os fatos ocorridos em sua presença, mas formaliza juridicamente a vontade declarada pelas partes.¹⁶³

O sistema notarial anglo-saxão predomina em países de tradição jurídica de *common law*, como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Nesse sistema, notários são mais frequentemente profissionais liberais, sem o status de funcionários públicos. A formação dos notários pode variar, não sendo necessário um curso específico de Direito para exercer a função. Suas atividades são

¹⁶¹ JARDIM, Mônica. A privatização do notariado em Portugal. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 401-402.

¹⁶² FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **A perspectiva social inclusiva dos serviços notariais e de registro no Brasil**: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro. p. 18.

¹⁶³ JARDIM, Mônica. **A privatização do notariado em Portugal**. p. 405.

geralmente mais limitadas, como autenticação de assinaturas e certificação de cópias de documentos. Os atos notariais são menos formais e têm menor presunção de veracidade e autenticidade comparados ao sistema latino. Chama atenção a forma de recrutamento para a atividade. Normalmente o interessado comparece perante determinada autoridade e solicita a autorização para exercer suas atividades, obtendo, a autorização para exercício da função de notário.¹⁶⁴

Nos países de tradição anglo-saxônica, os notários (com exceção dos *scriveners notaries* de Londres) limitam-se a identificar os signatários do documento, reconhecer suas assinaturas e colocar o respectivo selo e assinatura no documento para garantir sua integridade, ou, no máximo, a coletar a declaração das partes de que o conteúdo do documento corresponde à sua vontade. O notário anglo-saxão não assessora os particulares na preparação e celebração de seus atos e contratos. Ele não recebe, interpreta ou dá forma legal à vontade das partes, tampouco qualifica essa vontade ou se preocupa em assegurar que ela atenda aos requisitos legais.¹⁶⁵

Mesmo em países que adotam o sistema notarial latino, existem diferenças significativas entre suas funções e características. Na França, exercem funções como a gestão de patrimônios e a administração de heranças.

Como se percebe, diferentes atividades e diferentes regimes jurídicos envolvem internacionalmente a função do “notário”. Tal fato provavelmente orientou a redação das Recomendações do GAFI, à medida que elas refletem um conceito amplo, muitas vezes não plenamente compatíveis com as funções de um ou de outro país.

Essa afirmação pode ser confirmada pelas publicações do GAFI. Na “Guia para Abordagem Baseada no Risco para Profissionais Jurídicos” destaca-se:

Titles given to different legal professionals vary among countries and legal systems, with the same title not always having the same meaning or area of responsibility. Although some common elements may exist based on whether the country has a common law or civil law tradition, even these generalisations will not always hold true. As the range of services provided and carried out by legal professionals is diverse and

¹⁶⁴ FERREIRA, Paulo Rogerto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo; CASSETARI, Christiano. **Tabelionato de notas** – teoria geral do Direito notarial e minutas. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

¹⁶⁵ JARDIM, Mônica. **A privatização do notariado em Portugal**. p. 405.

varies widely from one country to another, it is important to understand the specific roles undertaken by different legal professionals within their respective countries when assessing the AML/CFT obligations of the legal profession sector, as well as how these services interact with those of other professionals. Many legal professionals are required to comply with specific national legislation, rules and regulations adopted by professional associations or other SRBs.¹⁶⁶

Posteriormente, ao tratar especificamente de notários como profissionais jurídicos, o Guia relata a grande diferença existente entre as profissões notariais no mundo, sejam elas de *civil law* ou de *common law*, ou mesmo entre os países que adotem o mesmo sistema.¹⁶⁷ Segundo o documento, as responsabilidades, o status e o papel dos profissionais jurídicos influenciam significativamente a avaliação de risco. Em várias jurisdições de direito civil, por exemplo, os notários não representam as partes de um contrato, atuando de maneira imparcial e independente ao aconselhar ambas as partes.¹⁶⁸

O guia ainda considera peculiaridades dos notários quando são funcionários públicos:

105. While all legal professionals should follow robust standards of due diligence in order to avoid regulator arbitrage, due regard should be accorded to differences in practices, size, scale and expertise amongst legal professionals, as well as the nature of the clients they serve. As a result, consideration must be given to these factors when creating a RBA that complies with the existing obligations of legal professionals. Certain notaries, for example, are subject to an array of duties as public officeholders. By contrast, legal professionals do not have such extensive public duties, but are nearly universally subject to duties of professional secrecy and an obligation to uphold their clients' rights of legal professional privilege to their communications. Legal professionals with distinct "public" roles within national legal systems

¹⁶⁶GAFI. Grupo de ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals**. GAFI: Paris, 2019. p. 8. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁶⁷ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals**. GAFI: Paris, 2019. p. 11. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁶⁸ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals**. GAFI: Paris, 2019. p. 38.

should carefully consider the interaction of their particular duties with the RBA outlined in this Guidance.¹⁶⁹

A atual redação da Recomendação n. 22 é a seguinte:

(d) Advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores – quando prepararem ou realizarem transações para seus clientes relacionadas às seguintes atividades:

- Compra e venda de imóveis;
- Gestão de dinheiro, títulos mobiliários ou outros ativos do cliente;
- Gestão de contas correntes, de poupança ou de valores mobiliários;
- Organização de contribuições para a criação, operação ou administração de empresas;

Tecnicamente, tanto para o conceito brasileiro como para o espanhol, não existe uma identificação completa com os termos das Recomendações. Notários não tem “clientes”, mas sim “usuários” dos serviços que prestam, à medida que não defendem uma das partes em um negócio jurídico. Também não se envolvem em “gestão” de patrimônios ou outros atos.

José Miguel Espinosa Infante destaca que a inclusão de notários, advogados e procuradores como sujeitos obrigados resultou em uma formulação tecnicamente estranha e de linguagem pouco inteligível. Ele argumenta que essa inclusão foi imposta pela Diretiva comunitária, que buscava uma fórmula transnacional para dar um tratamento homogêneo a profissões de diferentes países. No entanto, essa abordagem não levou em consideração que, apesar de terem nomes comuns, essas profissões diferem significativamente em suas atividades, funções sociais e contextos jurídicos aprovados pelas administrações dos Estados membros. No que diz respeito a notários, sugere que sua inclusão pode ter sido feita pensando em um notariado diferente, e não especificamente no notariado espanhol. Ele destaca que, dentro do sistema do notariado latino, ao qual pertence o notariado espanhol, os

¹⁶⁹ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals**. GAFI: Paris, 2019. p. 38.

notários de países como França e Bélgica possuem funções diferentes e, às vezes, mais amplas. Por exemplo, os notários franceses podem atuar como "notários de uma parte", contratando os serviços de outro notário para a "outra parte" e, em alguns casos, podem desempenhar funções de intermediação imobiliária, o que não é permitido no notariado espanhol.¹⁷⁰

Para Pedro Galindo Gill, os notários só foram incluídos nas Recomendações do GAFI por conta do modelo de notariado francês, no qual estes profissionais têm funções destacadas como gestores de patrimônios.¹⁷¹

Em sentido similar, Álvarez-Sala Walther observa que, na Espanha, os notários estão em desvantagem para rastrear o dinheiro, o que dificulta o cumprimento da regra da luta contra a lavagem de dinheiro, *follow the money*. Isso ocorre porque, ao contrário de outros notariados europeus, o preço das transações imobiliárias na Espanha não é entregue em depósito ao notário. Em países como Alemanha, Áustria e França, o notário que autoriza uma transação econômica, recebe o dinheiro em depósito do comprador e só o entrega ao vendedor após o cumprimento de certos trâmites, como o pagamento de impostos ou o registro da propriedade. Além disso, na França, o notário atua como administrador de patrimônios e agente imobiliário. A Diretiva Europeia sobre lavagem de dinheiro, ao se referir aos notários, considera esses profissionais como intermediários econômicos, similares aos advogados ou outros profissionais. A inclusão de notários e advogados como sujeitos obrigados na luta contra a lavagem de dinheiro se deve ao risco de que os filtros dos intermediários financeiros sejam burlados por esses profissionais ao efetuarem depósitos em nome de seus escritórios, e não do verdadeiro beneficiário. A preocupação central da Diretiva é essa função mediadora dos notários e advogados como depositários de fundos de terceiros, impondo-lhes uma obrigação de cooperação na luta contra a lavagem de dinheiro. No entanto, quando se trata de sua função de assessoria jurídica

¹⁷⁰ ESPINOSA INFANTE, José Miguel. **La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**. Madrid: Dykinson, 2013. p. 102-103. Disponível em: <https://elibro.net/es/ereader/ualicante/56890?page=103>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁷¹ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. Colégio Notarial da Catalunha, ed. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ruwdqwbz0-g&t=2001s>. Acesso em: 01 out. 2024. 7min.

preventiva, a vinculação desses profissionais na luta contra a lavagem de dinheiro é mais relativa e legalmente se postula com certo respeito ao segredo profissional.¹⁷²

Embora sujeita a críticas, a redação foi o formato encontrado pelo GAFI e pelas Diretivas europeias para dar a maior abrangência possível à profissão notarial.

Ainda no que tange ao notariado, especialmente ao notariado latino, deve-se destacar a função que a União Internacional do Notariado - UINL¹⁷³ tem desempenhado internacionalmente para a inclusão e efetiva contribuição de notários no sistema PLD/FTP.¹⁷⁴

Ao menos desde o início deste século a UINL tem se preocupado com o assunto e realizado diversas atividades. No relatório de atividades de 2017-2019 destacam-se informações sobre a cooperação internacional, reforçando sua posição como um ator chave nesse campo, estabelecendo vínculos fortes com organizações internacionais como o GAFI, GAFILAT, OEA, ONU, FMI e Banco Mundial. Para isso, contratou um especialista técnico para manter contato permanente e proativo com essas organizações.¹⁷⁵

Segundo o mesmo relatório, a UINL participou ativamente em vários grupos de trabalho, incluindo o Grupo de Desenvolvimento de Políticas do GAFI, responsável por elaborar e clarificar normas internacionais, e o Grupo de Trabalho para a Identificação do "Beneficiário Real" do FMI, que foca na centralização e acesso à informação dos beneficiários reais. Além disso, a UINL foi a primeira organização não governamental aceita como observadora no Grupo de Trabalho de Especialistas

¹⁷² Citado por José Miguel Espinosa Infante (**La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**. Madrid: Dykinson, 2013. p. 105).

¹⁷³ La Unión Internacional del Notariado es una organización no gubernamental internacional, instituida para promover, coordinar y desarrollar la función y la actividad notarial en el mundo. Integrada por 19 países con ocasión de su fundación en 1948, nuestra institución cuenta con 91 países (actualizado al 3 de Diciembre de 2021), de los cuales 22 de los 27 de la Unión Europea, y 15 de los 19 del G20, ilustrando así la expansión del sistema jurídico continental. Actualmente se encuentra implantado en alrededor de 120 países, representando 2/3 de la población mundial y más del 60% del Producto Interno Bruto mundial. UINL (União Internacional do Notariado). **Misión**. Disponible em: <https://www.uinl.org/mision>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁷⁴ CAPELLO, Silvina. **Obligaciones de prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el sector notarial**. 3º Congreso de PLD-FT do IPLD. Palestra realizada em 03 de setembro de 2021.

¹⁷⁵ UINL (União Internacional do Notariado). **Informe de actividad legislatura 2017-2019**. Roma: UINL, 2019. Disponible em: https://www.uinl.org/documents/20181/342488/AR+Web_ES/f593e6e8-c88f-448e-b684-89d2687837a2. Acesso em: 21 jun. 2024.

sobre Controle do Branqueamento de Capitais da OEA (GELAVEX). Também colaborou com o GAFILAT para criar um "Documento de Indicadores de Risco",¹⁷⁶ ajudando notários a melhorar seus processos de identificação e análise de operações notariais.

Além da participação em grupos de trabalho, a UINL adotou "Boas práticas em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no setor notarial" durante a Assembleia Geral de 2018. Esta guia oferece metodologias, sistemas, ferramentas e técnicas para facilitar o cumprimento das medidas preventivas no campo notarial, promovendo a harmonização dos procedimentos entre seus membros.¹⁷⁷

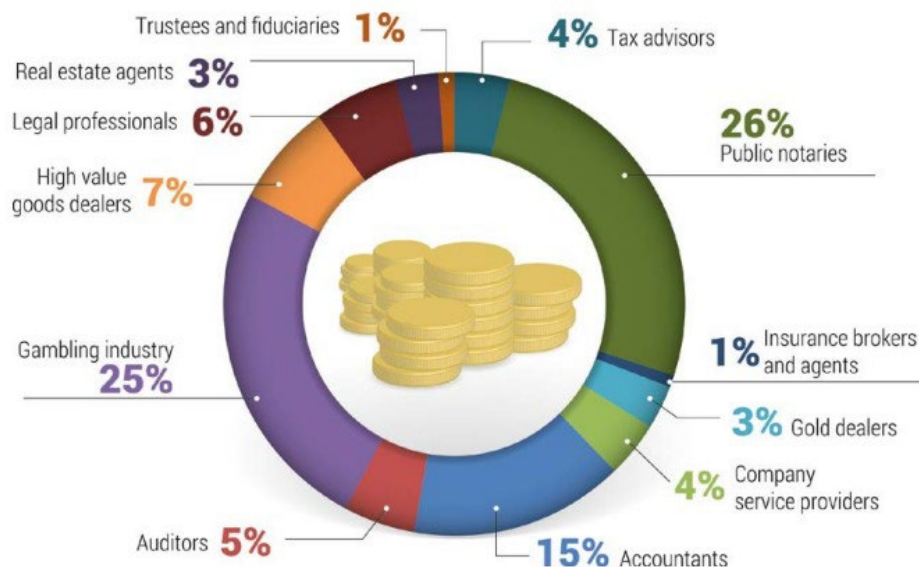
Na União Europeia, a função de notários como "*gatekeepers* profissionais"¹⁷⁸ foi destacada no Relatório da Europol *From Suspicion to Action* o qual informou que a função notarial como a que mais contribuía entre as APNFD. Abaixo o gráfico das comunicações realizadas nos países da União Europeia entre 2013 e 2014:

Figura 1: Entidades reportantes mais frequentes 2013/2014 (setor não financeiro designado)

¹⁷⁶ UINL (União Internacional do Notariado). **Risk alerts in the notarial sector**. novembro 2019. Disponível em: <https://www.uinl.org/documents/20181/339555/AML-Risk+alerts.+November+2019.+Final+version/84a6fa0f-974d-4ab8-bb13-9e5772156977>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁷⁷ UINL (União Internacional do Notariado). **Buenas prácticas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector notarial**. Disponível em: <https://www.uinl.org/documents/20181/339555/ESP-Buenas+pra%CC%81cticas+AML-UINL.+Versio%CC%81n+final/4e0881af-8872-4c1a-9ccf-4492dfe56abf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁷⁸ FINANCIAL INTELLIGENCE GROUP. **From suspicion to action**: p. 14.



Fonte: Europol¹⁷⁹

Essas eram as considerações sobre a função notarial sob o enfoque internacional. O tema será novamente enfrentado na parte do estudo que trata da legislação brasileira e na parte que trata da legislação espanhola.

1.5.3 Registradores

Registradores, nos termos destacados na presente investigação, são profissionais responsáveis pela escrituração e manutenção dos registros públicos. Já, os registros públicos, são sistemas organizados de informação mantidos pelo Estado, com a finalidade de registrar e dar publicidade a atos e fatos jurídicos que envolvem direitos, obrigações e a situação jurídica de pessoas e bens. Esses registros incluem, entre outros, o registro civil de pessoas naturais (nascimentos, casamentos e óbitos), o registro de imóveis, o registro de títulos e documentos, e o registro de empresas mercantis.

Os registros públicos remontam à Antiguidade, quando sociedades complexas começaram a perceber a necessidade de documentar transações e eventos importantes. Exemplos incluem: a) Mesopotâmia: As cidades-estado da Mesopotâmia, como Ur e Babilônia, utilizavam tabuletas de argila para registrar

¹⁷⁹ FINANCIAL INTELLIGENCE GROUP. **From suspicion to action**. p. 15.

transações comerciais, leis e contratos. b) Egito Antigo: No Egito, registros administrativos e fiscais eram mantidos em papiros.

Com o avanço da Idade Média, os registros públicos se tornaram mais organizados: Na Europa Medieval, o surgimento do feudalismo trouxe a necessidade de documentar a posse de terras e direitos feudais. Registros de propriedades e heranças eram mantidos por mosteiros e senhorios.

Modernamente, a formalização e a institucionalização dos registros públicos ocorreram principalmente a partir do Renascimento e da Idade Moderna. O registro civil moderno, como o conhecemos, começou a se desenvolver no século XVI, inicialmente na França, onde os registros de batismo, casamento e óbito eram mantidos por igrejas. Em 1792, a Revolução Francesa estabeleceu o registro civil estatal, retirando essa função das igrejas e criando um sistema laico e público.

O surgimento da burguesia e o aumento da urbanização foram fatores importantes para o registro imobiliário. Neste cenário as propriedades imobiliárias tornaram-se ativos de valor significativo, exigindo sistemas mais organizados e centralizados para documentar a posse e transferir a propriedade de forma segura. Governos e autoridades locais começaram a desenvolver registros formais para regularizar e documentar esses direitos de propriedade, o que também facilitava a arrecadação de impostos e a administração pública. Além disso, em diversos países, como Espanha e Brasil, o registro imobiliário surge fortemente vinculado à necessidade de proteger o crédito dos credores hipotecários, tornando-os oponíveis perante terceiros.

Para fins de PLD/FTP os registros que possuem maior interesse são os que registram propriedades (móveis e imóveis), direitos, e pessoas jurídicas (civis e mercantis).

Os registros públicos, como o próprio nome sugere, são geralmente administrados pelo Estado. No entanto, em alguns países, o Estado, por diversos motivos, delegou essa função a particulares que operam sob um estreito vínculo com a administração pública, garantindo a fiscalização e a regulamentação dessas atividades para assegurar a confiança e a segurança jurídica. Trata-se de um regime

misto entre o público e privado, no qual as questões relacionadas às regras de atuação finalística são eminentemente públicas, mas a organização da atividade é privada.

Os principais exemplos internacionais deste modelo são os países Espanha e Brasil. Mesmo no Brasil, onde esse modelo é adotado com bastante êxito, o Registro Mercantil é de competência direta da administração pública.¹⁸⁰ Nesses países, os registradores também são considerados sujeitos obrigados para fins de PLD/FTP.

Sergio Saavedra destaca que, nos lugares onde o registro de propriedade é um registro forte, ou seja, onde todas as transmissões de propriedade devem passar por ele, o Estado utiliza essa virtude, para garantir o cumprimento da legalidade de todo tipo, não apenas civil, mas também para cobrar impostos, combater a lavagem de dinheiro e proteger o meio ambiente.¹⁸¹

Traz como características desses registros: a) ser uma função pública; b) desempenhado por um funcionário público qualificado, que ingressou via concurso público, com autonomia financeira, independência jurídica e que tem por atribuição qualificar os documentos e não apenas ordenar dados; c) territorialidade; d) descentralização, capilaridade; e) alta qualificação em novas tecnologias.¹⁸²

Essa restrita existência internacional da figura de registradores como agentes privados, teve consequências também no seu destaque internacional no âmbito das políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Embora não exista qualquer restrição à previsão de órgãos públicos como sujeitos obrigados no sistema PLD/FTP, toda a construção teórica desses atores baseia-se na inclusão de particulares como agentes colaboradores. Na divisão de tarefas entre o Estado e particulares (sujeitos obrigados).

¹⁸⁰ Lei 8.934/94: Art. 1º. O Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, observado o disposto nesta Lei, será exercido em todo o território nacional, de forma sistêmica, por órgãos federais, estaduais e distrital, (...) BRASIL. **Lei n.º 8.934, de 18 de novembro de 1994.** Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁸¹ SAAVEDRA, Sergio. **El Registro de derechos como herramienta para la defensa del Medio Ambiente.** Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, Peru: 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hk4zztYtiM4>, acesso em 24 ago. 2024. 8 min.

¹⁸² SAAVEDRA, Sergio. **El Registro de derechos como herramienta para la defensa del Medio Ambiente.** 10 min.

Nas publicações do GAFI apesar de extensa busca realizada na presente pesquisa, não se encontrou menção à figura do “registrador” como sujeito obrigado.

E isso não significa, de forma alguma, que a função por eles exercida não seja relevante. São figuras relevantíssimas, por exemplo, no controle de operações imobiliárias e na verificação de composições de pessoas jurídicas e identificação de seus beneficiários finais, preocupações permanentes das autoridades internacionais de PLD/FTP.

A Recomendação n.º 23 possibilita sua inclusão como sujeito obrigado, diante da utilização do termo “outras profissões jurídicas independentes” repetido nas Diretivas europeias.

Assim, a figura do registrador como integrante do sistema PLD/FTP, ainda que como agente estatal, pode ser encontrado nas legislações nacionais. É o caso, por exemplo, do Brasil, no qual as juntas comerciais, que realizam as atividades de um registro mercantil são consideradas sujeitos obrigados nos termos do XIII da Lei 9.613 regulamentada pelo IN DREI n.º 76/20.¹⁸³

Na Argentina, os registros públicos de diversas propriedades, são considerados como sujeitos obrigados. Abarca-se não apenas registro mercantil¹⁸⁴ e

¹⁸³ BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução normativa DREI n.º 76, de 9 de março de 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/drei/legislacao/arquivos/legislacoes-federais/indrei76.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁸⁴ ARGENTINA. **Resolución 29/2011.** Establecer las medidas y procedimientos que los Registros Públicos de Comercio y los Organismos Representativos de Fiscalización y Control de las Personas Jurídicas deberán observar para prevenir, detectar y reportar los hechos, actos, omisiones u operaciones que puedan prevenir o estar vinculados a la comisión de los delitos de lavados de activos y financiación del terrorismo. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/178591/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

imobiliário,¹⁸⁵ mas também de veículos automotores,¹⁸⁶ embarcações¹⁸⁷ e aeronaves.¹⁸⁸

Em Portugal, os conservadores e oficiais de registro não são sujeitos obrigados, mas “entidades auxiliares”, e contam com um regime diferenciado de auxílio no sistema PLD/FTP, estipulado no art. 7º da Lei 83/2017, com menos obrigações que os sujeitos obrigados.¹⁸⁹ Sistema similar existia na Espanha antes da edição da Lei 10/2010, conforme se verá posteriormente nesse estudo.

Um fator que pode ter influenciado na falta de menção mais específica pelo GAFI da profissão de registradores é o fato de que em muitos países, alguns de grande influência nas políticas do órgão, como Estados Unidos, França, Bélgica, Holanda e Itália,¹⁹⁰ o sistema de registro de propriedade é de um registro de documentos,¹⁹¹ e não propriamente um registro de direitos.

O sistema de registro de títulos concentra-se na publicidade dos documentos que comprovam transações imobiliárias, como escrituras de compra e

¹⁸⁵ ARGENTINA. **Resolución 41/2011**. Establécense medidas y procedimientos que los registros de la Propiedad Inmueble deberán observar en relación con la comisión de delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179222/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁸⁶ ARGENTINA. **Resolución 127/2012**. Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios y los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios. Artículo 20, inciso 6, de la Ley N.º 25.246 y sus modificatorias. Derógase la Resolución UIF 26/11. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200025/texact.htm>. Acesso em: 03 out. 2024.

¹⁸⁷ ARGENTINA. **Resolución 17/2012**. Registro Nacional de Embarcaciones. Artículo 20, inciso 6, de la Ley N.º 25.246 y modificatorias.. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/193513/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁸⁸ ARGENTINA. **Resolución 23/2012**. Registro Nacional de Aeronaves. Artículo 20, inciso 6, de la Ley N.º 25.246 y sus modificatorias. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/193669/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁸⁹ PORTUGAL. **Lei n.º 83, de 18 de agosto de 2017**. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2017-108021178>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁹⁰ AMARAL, Marcia do. **Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país?** Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, vol. 91, ano 44, p. 223-248, jul.-dez. 2021.

¹⁹¹ Mônica Jardim aponta as características marcantes do modelo de registro de documentos (*deed system*): a) Ingresso apenas dos negócios inter vivos e não os mortis causa; b) o Registro de Imóveis obedece à técnica do fôlio pessoal, levando em consideração os titulares de direitos reais e não o imóvel; c) não existe trato sucessivo ou a necessidade de um encadeamento de negócios jurídicos, abrindo margem para ingresso de títulos contraditórios; d) o controle da legalidade tem uma amplitude reduzida, compreendendo apenas os aspectos formais. JARDIM, Mônica. Os sistemas registrais e a sua diversidade. **Revista Argumentum**, São Paulo, vol. 21, n. 1, jan. – abr. 2020. p. 457.

venda e hipotecas. Nesse modelo, o registro tem como principal objetivo informar ao público sobre os atos jurídicos realizados, proporcionando uma segurança jurídica relativa. Isso ocorre porque a validade da propriedade registrada depende da legitimidade do título apresentado, podendo ser contestada se houver falhas ou vícios no documento original. A eficácia do registro está intrinsecamente ligada à validade do título.

Por outro lado, o sistema de registro de direitos registra diretamente o direito real sobre o imóvel, tornando a inscrição no registro, em regra, constitutiva do direito de propriedade. Em lugares como na Espanha, onde a transmissão ocorre com o negócio jurídico, o registro é que oferece a eficácia do direito perante terceiros.

A denominação “registro de direitos” surge, pois ele contém informações sobre o próprio direito (e não apenas títulos).¹⁹² Este sistema oferece uma segurança jurídica mais robusta, pois a pessoa registrada como proprietária é presumida, de fato, como a verdadeira titular do direito, salvo raras exceções. A eficácia do registro é plena e independente da validade dos títulos anteriores, já que a transferência de propriedade ocorre somente com o registro.

Nicolás Nogueroles Peiró assim sistematiza as diferenças dos regimes:

El registro de documentos se caracteriza:

1. Por la limitación de negocios jurídicos que acceden al registro. Sólo acceden los negocios intervivos y no las adquisiciones mortis causa.
2. Por la llevanza del registro por el sistema de folio personal. Se transcriben, aunque en realidad se archivan, los negocios jurídicos realizados por un sujeto.
3. La ordenación del archivo es relativamente sencilla, no elimina los títulos contradictorios, ni tampoco exige que las titularidades y los negocios estén perfectamente concatenados. No existe tracto sucesivo o encadenamiento.

¹⁹² AMARAL, Marcia do. **Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país.** p. 233.

4. El efecto fundamental que produce el acceso de los documentos al registro es la oponibilidad.

5. El control de entrada de documentos o calificación queda en principio reducido a aspectos meramente formales consecuencia de los limitados efectos que produce el registro.

En este sistema el registro no es prueba de la propiedad, es una mera publicidad carente de cualquier presunción de exactitud. En definitiva prevalece el título sobre el asiento y la función del registro consiste fundamentalmente en atribuir prioridad. Jerarquiza los derechos conforme a la regla de prioridad pero no excluye los derechos y títulos contradictorios!

El modelo de registro de derechos se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Los derechos reales, se adquieran *intervivos* o *mortis causa*, acceden al registro aunque la inscripción puede tener distinto valor en un caso y en otro.

2. La llevanza del registro sigue la técnica del folio real, lo que significa que el archivo se lleva por fincas y cada folio contiene todo el historial jurídico de la finca. La organización es mas complicada que en el registro de documentos.

3. Se aplica el principio de *tracto sucesivo*, lo que significa que nadie puede inscribir si aquél de quién adquiere su derecho o contra el que dirige su pretensión no tiene inscrito su derecho. Además cierra al registro a los derechos contradictorios.

4. El efecto de la inscripción es la *prevalecía* de lo inscrito frente a lo no registrado y por tanto, el que adquiere confiando en lo que el registro publica es protegido aunque el derecho del transferente se anule por causas que no constan en el registro. Este efecto recibe el nombre de *fe pública* y admite distintos grados de eficacia pudiendo variar los requisitos exigidos para su aplicación de un país a otro.

5. El control de acceso es más intenso y comprende no solo los aspectos formales, sino también los sustantivos. El ámbito del control esta relacionado con el sistema de transmisión de la propiedad, abstracto o causal.

En este sistema el registro es la prueba de la propiedad, no se trata sólo de publicar sino también de garantizar lo publicado. Lo inscrito goza de presunción de exactitud y prevalece el asiento respecto del título¹⁹³:

Nos Estados Unidos, por exemplo, embora existam peculiaridades na configuração de função em cada Estado, diferentemente do registrador de imóveis do Brasil ou da Espanha, o registrador de imóveis não é necessariamente um profissional do direito. Muitas vezes sua nomeação é política, seja por eleição, seja por indicação de algum cargo eletivo.¹⁹⁴

Analisando o sistema norte-americano, Bianca Castellar destaca que não existe uma qualificação jurídica do título apresentado, mas um mero registro documental do título de transmissão. Os requisitos analisados são meramente formais. Como não são analisadas a legitimidade das partes e a disponibilidade do imóvel, a publicidade depende da contratação de seguros de títulos. Ademais, não existem matrículas dos imóveis, sendo que as pesquisas devem se basear por índices pessoais.¹⁹⁵

Nesse sistema, evidentemente que a figura do registrador para fins de PLD/FTP é diminuta, na medida em que não existe uma análise efetiva do ato a ser registrado, e nem ao menos uma matrícula apta à análise de todos os atos relacionados a determinado imóvel.

Retomando-se a lição de Sergio Saavedra anteriormente destacada, é nos estados que escolheram o registro de direitos para o registro imobiliário que acabaram por utilizar esses registros para outras utilidades.¹⁹⁶

Talvez por conta desta mesma questão o GAFI tenha dado um grande foco na figura dos agentes ou corretores imobiliários, esquecendo-se dos potenciais

¹⁹³ NOGUEROLLES PEIRÓ, Nicolás. La evolución de los sistemas registrales en Europa. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Orgs.). **Registros públicos**. v. 1 - Coleção Doutrinas essenciais: direito registral. São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 512.

¹⁹⁴ CASTELLAR, Bianca de Faria. **Registro de Imóveis: Brasil x Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 48

¹⁹⁵ CASTELLAR, Bianca de Faria. **Registro de Imóveis: Brasil x Estados Unidos**. p. 53.

¹⁹⁶ SAAVEDRA, Sérgio. **El Registro como herramientas de vigilancia del lavado de activos**. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. 2018. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=-0Fm0Z6Dla0&t=336s>. Acesso em 28 ago. 2024. 6 m.

existentes nos registros de imóveis. Cita-se, por exemplo, que no “Guia para enfoque baseado no risco para o setor imobiliário”, principal publicação do GAFI sobre lavagem de capitais no setor, não existe qualquer menção a função de registradores imobiliários.¹⁹⁷

O potencial de registradores de imóveis para fins de identificação de atos suspeitos de LD no âmbito de suas atribuições é expressivo. Basta utilizar o mesmo Guia para o setor imobiliário, que se pode identificar que a grande maioria das tipologias destacadas são de fácil verificação por registradores de imóveis que exercem suas atividades em sistemas de registros de direito, como é o caso de Brasil e Espanha.

Segundo referido manual, os principais tipologias envolvendo transações imobiliárias são as seguintes: a) uso de empréstimos complexos ou financiamento de crédito; b) uso de veículos corporativos ou estruturas complexas; c) uso inexplicado de ativos virtuais; d) manipulação da avaliação ou valoração de uma propriedade; e) pagamentos em dinheiro; f) uso de contas de clientes; i) construção e reformas de imóveis; j) uso e compra de propriedades comerciais inconsistentes com o propósito do negócio.¹⁹⁸

Das tipologias destacadas acima, apenas as relacionadas à reforma de imóveis é que dificilmente poderiam ser objeto de análise por registradores de imóveis. As demais, são todas possíveis de identificação, até com maior facilidade do que por parte de corretores de imóveis.

Destacam-se *red flags* relacionadas à supervalorização ou subvalorização do imóvel, ou vendas sucessivas do mesmo bem. São operações facilmente identificadas da análise da matrícula do imóvel, ou ainda de operações realizadas em imóveis inseridos dentro do mesmo contexto econômico.

A lavagem de capitais por meio de transações imobiliárias é, e provavelmente continuará sendo, um mecanismo muito utilizado por criminosos, mesmo com a crescente de novas tecnologias que facilitam o ocultamento de valores

¹⁹⁷ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach to the Real Estate Sector**. GAFI: Paris, 2022. Disponível em: www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-Real-Estate-Sector.html. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁹⁸ GAFI. **Guidance for a Risk-Based Approach to the Real Estate Sector**. p. 18.

obtidos ilicitamente, como a utilização de moedas digitais. Isso pois ela acontece fundamentalmente na fase da integração,¹⁹⁹ na qual o criminoso adquire bens com os recursos obtidos ilicitamente.

Por mais que se ocultem os recursos de diversas formas distintas, em algum momento esses recursos serão integrados à economia formal. Estima-se que 68% da riqueza global é composta por imóveis.²⁰⁰ A aquisição de imóveis é uma operação importante para lavagem de capitais, seja como forma de investimento, ou até mesmo pelo natural objetivo do criminoso em utilizar pessoalmente um imóvel que lhe proporcione conforto.

Tratando da falta da menção a registradores nas Diretivas europeias, Juan Alvarez-Sala Walther argumenta:

Dada la falta de equivalencia europea de la profesión de los registradores de la propiedad y mercantiles españoles, como profesión jurídica liberal independiente, la II Directiva sobre blanqueo de capitales no contiene ninguna alusión a los mismos, y ello explica el olvido de la Ley española 19/2003, de 4 de julio, que traspone la Directiva, al preterirlos entre los sujetos obligados en la lucha antiblanqueo que menciona el nuevo art. 2º, cuando alude a "notarios, abogados y procuradores", así como a "auditores, contables externos o asesores fiscales". La omisión no debe interpretarse, sin embargo, como una exclusión, a tenor del art. 16 de la Ley (cuya redacción se ha visto también retocada por la D.A. 1ª.7 de la Ley 19/2003), conforme al cual, "toda autoridad o funcionario, incluidos los de arancel (y, por tanto, también los registradores de la propiedad y mercantiles, además de los notarios), que descubra hechos que puedan constituir

¹⁹⁹ O processo de lavagem de dinheiro geralmente é dividido em três fases principais: 1. Colocação (*Placement*): Nesta fase, os fundos ilícitos são introduzidos no sistema financeiro. Isso pode ser feito através de depósitos bancários, compra de instrumentos financeiros, ou transferências eletrônicas. O objetivo é mover o dinheiro sujo de forma que ele possa ser posteriormente disfarçado como sendo de origem legítima. Exemplos: Depósitos fracionados para evitar atenção (*smurfing*); Compra de bens de alto valor com dinheiro vivo. 2. Estratificação (*Layering*): A fase de estratificação envolve a separação do dinheiro das suas origens através de uma série de transações financeiras complexas. Isso torna mais difícil rastrear a origem do dinheiro ilícito. Exemplos: Transferências múltiplas entre contas em diferentes bancos ou países; Compra e venda de ativos, como ações ou títulos. 3. Integração (*Integration*): Na fase de integração, o dinheiro lavado é integrado à economia legítima e pode ser usado livremente sem levantar suspeitas. Nesta fase, o dinheiro parece ser de origem legítima e está disponível para uso pelos criminosos. Exemplos: Investimento em negócios legítimos. Compra de bens de luxo ou imóveis. Essas três fases são projetadas para dificultar a detecção do dinheiro ilícito pelas autoridades e integrar os fundos de maneira que eles possam ser usados sem levantar suspeitas.

²⁰⁰ SAVILLS. **The total value of global real estate: property remains the world's biggest store of wealth.** Disponível em: <https://www.savills.com/impacts/market-trends/the-total-value-of-global-real-estate-property-remains-the-worlds-biggest-store-of-wealth.html>. Acesso em: 28 ago. 2024.

indicio o prueba de blanqueo de capitales ... deberá informar de ello al Servicio Ejecutivo", de donde se desprende que los registradores (aunque no se les cite en el art. 2º) siguen siendo sujetos obligados en la lucha antiblanqueo, igual que los notarios y con iguales obligaciones, permaneciendo en vigor toda la normativa anterior a ellos referente, en particular, la Instrucción aprobada por la Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 10 de diciembre de 1999. De hecho, los registros de la propiedad y mercantiles, y el Registro Mercantil Central, por su concentración de información proveniente de multiplicidad de notarías por separado y desde otras instancias, dada además su excelente organización, constituye hoy un auxilio de la máxima importancia en la lucha antiblanqueo, y así se reconoce públicamente²⁰¹.

Deve-se mencionar ainda a existência de críticas à condição de sujeito obrigado exercida pelo Registrador.²⁰² Fundamentam-se no fato de que o registrador não possui imediação, não possui contato direto com o cliente, e que em virtude disso não teria como cumprir as funções de diligência devida, que são as fundamentais para os sujeitos obrigados.

De fato, a relação entre o registrador e o usuário dos seus serviços é eminentemente regrada por normas das quais o registrador não pode livremente dispor. Não pode exigir nem mais nem menos do que a legislação estipula para a realização de determinado ato. Em outros termos, se o usuário postular a realização de um determinado ato e apresentar todas as informações/documentos previstos em lei para esse ato, não cabe ao registrador lhe pedir outras informações. Também não cabe a negativa da aceitação do cliente. Sua obrigação é a prática do ato.

O contato com o usuário também é eminentemente restrito. Muitas vezes representado apenas pelo protocolo eletrônico dos documentos necessários para a prática do ato. Mesmo eventuais diligências baseadas na legislação não possibilitam um contato direto com o usuário. Há, portanto, uma limitação na imediação. Isso não impede, contudo, que estes sejam incluídos como sujeitos obrigados para fins de prevenção à lavagem de capitais, como o fez expressamente a legislação espanhola

²⁰¹ ALVAREZ SALA WALTHER, Juan. **El blanqueo de capitales y las profesiones jurídicas**. p. 6.

²⁰² Nas reuniões e entrevistas realizadas no decorrer dessas pesquisa essa era uma afirmação constante entre profissionais envolvidos no sistema PLD/FTP realizados por notários na Espanha.

e a legislação brasileira. Trata-se de uma decisão eminentemente de política criminal e que, como vimos, tem potenciais consideráveis de interesse.

A prova de sua utilidade é facilmente identificada pela participação desses atores no sistema brasileiro e no sistema espanhol.

Enfim, considerando as questões acima destacadas, em especial o grande potencial de utilidade que registradores públicos podem desempenhar no sistema PLD/FTP, considera-se essencial a integração desses atores como sujeitos obrigados. Não obstante algumas peculiaridades desses atores (que existem em maior ou menor grau em qualquer atividade) sua participação acrescenta valores consideráveis na prevenção à LD e ao FT.

1.6 CENTROS DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

A previsão da criação de centros PLD/FTP de prevenção tem base nas Recomendações do GAFI, na Nota Interpretativa da Recomendação n.º 23, nestes termos:

NOTA INTERPRETATIVA DA RECOMENDAÇÃO N.º 23

(APNFDs – OUTRAS MEDIDAS) (...)

3. Os países poderão permitir que advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores enviem suas COS para suas organizações autorregulatórias apropriadas, desde que houver formas apropriadas de cooperação entre tais organizações e a UIF.²⁰³

Trata-se de uma previsão que surgiu a partir da revisão das Recomendações de 2012, não estando presente na versão anterior, de 2003, que foi a primeira que tratou da integração de notários e outras profissões jurídicas independentes no sistema PLD/FTP.

²⁰³ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 29.

Na realidade, a norma define as funções das entidades de autorregulação e estabelece que estas podem receber comunicações de operações suspeitas de seus integrantes. O centro PLD/FTP não é propriamente um organismo de autorregulação, mas costuma ser integrado a essas entidades, com o objetivo de desempenhar de maneira especializada suas funções no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Trata-se, portanto, de um corpo técnico especializado, criado dentro das entidades de autorregulação.

Assim, embora o centro PLD/FTP não se confunda com um organismo de autorregulação, ele pode fazer parte de sua estrutura interna, o que ressalta a importância da abordagem normativa sobre as funções de PLD dessas entidades. É natural que organismos de autorregulação, que pouco ou quase nenhum conhecimento possuem sobre o tema PLD, tenham interesse em serem assessorados por especialistas no assunto, aptos a coordenar toda as políticas da atividade dentro desta finalidade. Por conta disso, é que os centros antilavagem de dinheiro são criados.

Além desta norma interpretativa, que prevê expressamente a possibilidade de criação de centros PLD/FTP, merecem também destaque outras duas Recomendações que abordam indiretamente o tema.

A Recomendação n.º 28, que trata da regulação e supervisão das APnFDs estabelece, em seu item “b”, que os responsáveis pela supervisão podem ser tanto um supervisor estatal como uma entidade de autorregulação, “desde que tal entidade possa garantir que seus membros cumpram suas obrigações....”.²⁰⁴ A Nota Interpretativa desta Recomendação propugna pela aplicação da abordagem baseada no risco também na supervisão, com a busca da alocação eficiente dos recursos existentes.²⁰⁵

²⁰⁴ 28. Regulação e supervisão das APnFDs As atividades e profissões não-financeiras designadas deveriam estar sujeitas a medidas regulatórias e de supervisão, conforme estabelecido a seguir: (...) (b) Os países deveriam assegurar que outras categorias de APnFDs estejam sujeitas a sistemas efetivos de monitoramento e verificação de cumprimento das obrigações ALD/CFT. isso deveria ser feito com base na sensibilidade ao risco. isso pode ser feito: (a) por um supervisor; ou (b) por uma entidade de autorregulação (eAr) apropriado, desde que tal entidade possa garantir que seus membros cumpram suas obrigações de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 40).

²⁰⁵ 1. A abordagem baseada em risco na área de supervisão se refere a: (a) o processo geral por meio do qual um supervisor ou EAR, de acordo com seu entendimento de riscos, aloca seus recursos para

Legitima-se, portanto, a atuação de órgãos reguladores, bem como se autoriza a adoção de estratégias que busquem abordagens mais eficientes na supervisão. Como se verá posteriormente, a adoção de centros PLD/FTP potencializa consideravelmente a supervisão das APNFDs.

Por outro lado, a Recomendação n.º. 18, estabelece a possibilidade de cumprimento em grupo das obrigações de PLD/FTP para pessoas jurídicas que tenham diversas filiais, inclusive, subsidiárias estrangeiras.²⁰⁶ A adoção de cumprimento em grupo pode legitimar inclusive o compartilhamento de informações bancárias de filiais situadas em outros países, ou seja, de informações sujeitas a sigilo bancário, mesmo com suas subsidiárias submetidas a outras legislações.²⁰⁷

A Recomendação n.º. 18 é aplicável às APNFDs por força de previsão expressa na Recomendação n.º 23. Evidentemente, merece adaptação às peculiaridades dos sujeitos obrigados não financeiros envolvidos. Se é permitido o cumprimento em grupo por parte de instituições financeiras, pode-se aplicar a mesma regra para APNFD, considerando-se, contudo, ao invés do mesmo grupo empresarial, os membros de uma mesma atividade profissional vinculados à mesma entidade representativa.

No âmbito europeu, a possibilidade de criação de centros antilavagem surge já na Segunda Diretiva (Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho), sendo esta a mesma que incluiu notários e outras profissões jurídicas independentes como sujeitos obrigados.

a supervisão ALD/CFT; e (b) o processo específico de supervisionar ou monitorar APNFDs que aplicam a abordagem ALD/CFT baseada em risco. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 145).

²⁰⁶ 18. Controles internos, filiais e subsidiárias estrangeiras* As instituições financeiras deveriam estar obrigadas a implementar programas de contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Os grupos financeiros deveriam estar obrigados a implementar programas contra lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo para todo o grupo, inclusive políticas e procedimentos para compartilhamento de informações dentro do próprio grupo para fins ALD/CFT. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 26).

²⁰⁷ “6. El grupo extranjero puede decidir poner a disposición de todas las sucursales y filiales la concreta información sobre el cliente, titulares reales, las cuentas del cliente o/y sobre sus operaciones financieras. En este caso, siempre que lo permita la normativa de protección de datos, la información estará en dichas sucursales y filiales a efectos de cumplir con sus obligaciones de prevención del blanqueo de capitales”. BLANCO CORDERO, Isidoro. **Blanqueo de capitales, intercambio de información y grupos financieros.** Diario La Ley, n.º 9629, Sección Tribuna, 11 maio 2020. Wolters Kluwer. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/114332/1/Blanco-Cordero_2020_DiarioLaLey.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.p. 14.

Na Exposição de Motivos da norma, o Considerando n.º 20 destaca:

(20) No caso dos notários e de outros profissionais forenses independentes e a fim de atender devidamente à obrigação de segredo profissional perante os seus clientes, os Estados-Membros devem ser autorizados a designar a Ordem de Advogados ou outros organismos de auto-regulamentação para profissionais independentes como a instância à qual podem ser dirigidas por esses profissionais notificações de eventuais casos de branqueamento de capitais. As regras que regem o tratamento dessas notificações e o seu eventual reencaminhamento para as autoridades responsáveis pela luta contra o branqueamento de capitais e, de modo mais geral, as formas adequadas de cooperação entre as Ordens de Advogados ou organismos profissionais e estas autoridades serão definidas pelos Estados-Membros.²⁰⁸

O art. 5º da Diretiva dá nova redação ao art. 6º da Primeira Diretiva, nos seguintes termos:

5. O artigo 6.o passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 6.

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as instituições e as pessoas sujeitas ao disposto na presente directiva, bem como os respectivos dirigentes e empregados, colaborem plenamente com as autoridades responsáveis pela luta contra o branqueamento de capitais:

a) Informando-as, por iniciativa própria, de quaisquer factos que possam constituir indícios de operações de branqueamento de capitais;

b) Facultando-lhes, a seu pedido, todas as informações necessárias, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação aplicável.

2. As informações referidas no n.o 1 devem ser enviadas às autoridades responsáveis pela luta contra o branqueamento de capitais do Estado-Membro em cujo território se encontra a instituição ou a pessoa que enviou essas informações. Este envio deve ser

²⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2001/97/CE.**

normalmente efectuado pela pessoa ou pessoas designadas pelas instituições ou pessoas, em conformidade com os processos previstos no n.º 1, alínea a), do artigo 11.º

3. No caso dos notários e profissionais forenses independentes referidos no ponto 5 do artigo 2.º A, os Estados-Membros podem designar como autoridade que deve ser informada dos factos a que se refere a alínea a) do n.º 1 um organismo adequado de auto-regulamentação da profissão em causa, e, nesse caso, devem estabelecer as formas adequadas de cooperação entre este organismo e as autoridades responsáveis pela luta contra o branqueamento de capitais.²⁰⁹

Como se percebe, a previsão para criação de centros antilavagem é genérica, possibilitando-se que diversas profissões se utilizem desses centros para fins de auxílio na observância por parte da categoria, das regras PLD/FTP. A Nota Interpretativa do GAFI fala em advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores.

Analisando o Considerando n.º 20 da Segunda Diretiva Europeia, acima transcrito, transparece a ideia de que esses centros seriam criados com o objetivo de “*atender devidamente à obrigação de segredo profissional perante os seus clientes*”. Trata-se de uma preocupação constante para esses profissionais (em especial advogados) conciliar o dever de comunicação com as regras de sigilo profissional. Interpretando-se isoladamente esse dispositivo, a possível conclusão seria pela limitação do instituto ao objetivo de preservação de sigilo. Atuaria como uma forma de filtro institucional para evitar que regras de sigilo fossem desrespeitadas. O profissional realizaria a comunicação a essa central, e esta avaliaria apenas questões de sigilo, mas não analisaria a comunicação sob o ponto de vista de interesse do sistema de inteligência financeira.

Apesar desse Considerando, a regra positivada no art. 5º da Segunda Diretiva não possui essa limitação, descrevendo apenas a possibilidade de realização da comunicação a um “organismo adequado de auto-regulamentação da profissão em causa, e, nesse caso, devem estabelecer as formas adequadas de cooperação entre

²⁰⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2001/97/CE.**

este organismo e as autoridades responsáveis pela luta contra o branqueamento de capitais”.

Posteriormente, o tema sobre o segredo profissional diante do dever de comunicar operações suspeitas, no caso de advogados, foi enfrentado no célebre caso *Michaud V France*, de 06 de dezembro de 2012, no Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). A Corte Europeia de Direitos Humanos concluiu que a obrigação imposta aos advogados franceses de reportar transações suspeitas não violava o Artigo 8 da Convenção Europeia de Direitos Humanos. A decisão foi fundamentada na necessidade de combater a lavagem de dinheiro e proteger a sociedade, equilibrando adequadamente os direitos de privacidade dos indivíduos e o interesse público.

Na decisão, destacou-se que um elemento de proteção ao segredo profissional era o fato de que na França havia uma intermediação feita pelo organismo autorregulador da advocacia, um Colégio de Advogados, que valorava os pressupostos legais da comunicação apresentada pelo advogado e somente encaminhava para a unidade de inteligência francesa acaso a comunicação cumpria com os requisitos legais e não havia causas de desoneração em virtude do segredo profissional.²¹⁰

Ao analisar o referido julgamento, Isidoro Blanco Cordero identifica que o TEDH parece ter exigido o organismo autorregulador para tutela do segredo profissional de forma cogente. Não obstante, destacou que, na proposta da Quarta Diretiva, a previsão ainda era potestativa aos estados,²¹¹ que foi o que se consolidou com o advento desta.

Na Quarta Diretiva Europeia, Diretiva (UE) 2015/849, há diversas menções aos organismos de autorregulação. Contudo, a Diretiva estabelece regras claras para garantir que a atuação desses organismos seja eficaz e que sua

²¹⁰ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Case of De Souza Ribeiro v. France**. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-115377%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-115377%22]}). Acesso em: 21 jun. 2024.

²¹¹ Isidoro Blanco Cordero, “Secreto Profesional del abogado y prevención del blanqueo de activos. Sobre el asunto Michaud v. France de 6 de diciembre de 2012 del TEDH”. ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. Washington, D.C.: OEA, 2018 p. 271. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/documentos/oea%20cicad%20libro%204%20edicion.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

supervisão seja submetida ao controle público. A designação de organismos autorreguladores é permitida apenas para determinadas entidades obrigadas (entre as quais notários e outras profissões jurídicas independentes) e, ao mesmo tempo, é exigida uma estreita colaboração entre esses organismos e as Unidades de Inteligência Financeira (UIF) de cada país. Para assegurar a transparência, a Diretiva também impõe a obrigação de os organismos autorreguladores publicarem relatórios anuais.

A Diretiva permite que os organismos autorreguladores assumam funções de supervisão, desde que atendam aos requisitos do artigo 48.9,²¹² como possuir procedimentos, recursos financeiros e humanos adequados, além de garantir um alto nível de integridade e estar sob controle público rigoroso, conforme o artigo 48.2.²¹³

Com relação à análise e às comunicações de operações suspeitas por órgãos autorreguladores elas são permitidas, mas estipulou-se sua comunicação de imediato e sem filtro a UIF (art. 34.1).²¹⁴

Recentemente, em decorrência do advento do novo arcabouço legislativo europeu sobre o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, o papel e a normativa dos organismos de autorregulação foram significativamente ampliados. Este novo conjunto de regras, que busca reforçar a

²¹² 9. En el caso de las entidades obligadas contempladas en el artículo 2, apartado 1, punto 3, letras a), b) y d), los Estados miembros podrán permitir que las funciones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo sean realizadas por organismos autorreguladores, siempre que cumplan lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo. (UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2015/849** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão. *Eur-Lex*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>. Acesso em: 2 ago. 2024).

²¹³ 2. Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes posean las competencias adecuadas, entre ellas la de obligar a aportar cualquier información que sea pertinente a efectos de la supervisión del cumplimiento y la de realizar controles, y por que dispongan de los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para desempeñar sus funciones. Los Estados miembros velarán por que el personal de estas autoridades observe unas estrictas normas profesionales, en particular en materia de confidencialidad y protección de datos, tenga un elevado nivel de integridad y esté debidamente cualificado (UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2015/849**).

²¹⁴ (...) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, en los casos contemplados en el párrafo primero del presente apartado los organismos autorreguladores designados transmitirán de inmediato la información sin filtrar a la UIF. (UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2015/849**).

eficácia no combate a esses crimes, é composto pela Diretiva (UE) 2024/1640,²¹⁵ que revogou a Quarta Diretiva sobre o tema, pelo Regulamento (UE) 2024/1624,²¹⁶ que visa garantir a aplicabilidade direta das regras perante os sujeitos obrigados, pelo Regulamento (UE) 2024/1620²¹⁷, responsável pela criação da Autoridade Europeia de Combate ao Branqueamento de Capitais (ACBC ou AMLA Anti-Money Laundering Authority, em inglês) e por outras normativas.

Nas exposições de motivos dessas normas, destacam-se preocupações com a maior efetividade e uniformidade das regras PLD/FTP em âmbito europeu, notadamente relacionadas ao cumprimento das obrigações por parte dos sujeitos obrigados. Dessa maneira, essas normas também incluem disposições específicas voltadas para os organismos de autorregulação, ampliando suas responsabilidades e atribuições no sistema de prevenção e combate ao crime financeiro na União Europeia.

Como são normas diversas, com especificidades, é importante realizar a análise individualizada de cada um destes novos textos legais identificando as normas relevantes relacionadas aos órgãos de autorregulação.

Dada a atualidade do tema, essas normas serão analisadas posteriormente, quando da abordagem do sistema PLD/FTP espanhol.

No que tange aos casos práticos destes organismos de autorregulação, no âmbito da advocacia é possível identificar a intermediação feita pelos órgãos de

²¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2024/1640** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2024, relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera a Diretiva (UE) 2019/1937, e altera e revoga a Diretiva (UE) 2015/849. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1640/oj>. Acesso em: 23 set. 2024.

²¹⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1624** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2024, relativo à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1624/oj>. Acesso em: 23 set. 2024.

²¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1620** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2024, que cria a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 1094/2010 e (UE) n.º 1095/2010. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1620/oj>. Acesso em: 23 set. 2024.

classe na França²¹⁸ e na Bélgica²¹⁹. Em ambas as situações, o objetivo da análise é preservar o sigilo profissional, e não, propriamente, criar um corpo técnico especializado para fins de promoção de toda a atuação profissional frente às regras de PLD/FTP ou mesmo aperfeiçoar as comunicações que lhes são enviadas.

Para notários, existem previsões normativas na Espanha, no Peru, na Costa Rica, na Nicarágua e na Itália.

A Espanha é o modelo internacional, seguido pelos demais países citados, em especial Peru e Costa Rica. Será objeto de análise posterior.

No Peru,²²⁰ o art. 9-B da Lei n.º 27693 (incorporado pelo Decreto Legislativo 1.249/16), estabelece um Órgão Centralizado de Prevenção do Lavado de

²¹⁸ Article L561-17 (Modifié par Ordonnance n°2020-115 du 12 février 2020 - art. 4) Par dérogation aux articles L. 561-15 et L. 561-16, l'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou l'avocat ou la caisse des règlements pécuniaires des avocats communique la déclaration, selon le cas, au président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou au bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou au bâtonnier de l'ordre auprès duquel est inscrit l'avocat ayant déposé les fonds, effets ou valeurs faisant l'objet de cette déclaration. Dès lors que les conditions fixées à l'article L. 561-3 sont remplies, ces autorités transmettent la déclaration au service mentionné à l'article L. 561-23, dans les délais et selon les modalités définis par décret en Conseil d'Etat. Lorsqu'une déclaration a été transmise en méconnaissance de ces dispositions, le service mentionné à l'article L. 561-23 en refuse la communication et informe dans les meilleurs délais, selon le cas, le président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou le bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat déclarant est inscrit. Cette dérogation ne s'applique pas à l'avocat agissant en qualité de fiduciaire. (FRANÇA. **Code monétaire et financier**. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072026/LEGISCTA000006154830/#LEGISCTA0000020196709. Acesso em: 21 jun. 2024)

²¹⁹ Art. 52.[Par dérogation aux articles 47 et 49], les avocats qui, dans l'exercice des activités énumérées à l'article 5, § 1er, 28°, sont confrontés à des fonds, des opérations à exécuter, ou des faits visés audit article 47, sont tenus d'en informer immédiatement le Bâtonnier de l'Ordre dont ils relèvent. Le Bâtonnier vérifie le respect des conditions visées aux articles 5, § 1er, 28°, et 53. Le cas échéant, il transmet, conformément aux articles 50 et 51, [immédiatement] et de manière non filtrée, les informations à la CTIF. BELGICA. **Loi du 18 septembre 2017**. Modifiant la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Disponível em: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/09/18/2017013368/justel>. Acesso em: 21 jun. 2024.

²²⁰ Artículo 9-B.- Del Órgano Centralizado de Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. 9-B.1. Los Notarios a nivel nacional integran a sus miembros en una gestión centralizada a través de un Órgano Centralizado de Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo (OCP LA/FT), que tiene a su cargo el análisis de los riesgos del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo en el ejercicio de la función notarial. 9-B.2. El OCP LA/FT captura de forma centralizada la información de los notarios a nivel nacional, sin perjuicio de que haya concluido o no el proceso de firmas, que conste en instrumentos públicos notariales protocolares y extraprotocolares, o en documentos privados ingresados al oficio notarial aun cuando no se hubieren formalizado. Para ello, proporciona a los notarios la herramienta informática (software) necesaria. 9-B.3. Corresponde al OCP LA/FT evaluar las operaciones realizadas o que se hayan intentado realizar ante el notario, sin importar los montos involucrados, y en su caso, calificarlas y registrarlas como inusuales o sospechosas, dejando constancia documental del análisis y evaluaciones realizadas para dicha calificación; comunicarlas a la UIF-Perú a través de un reporte de operaciones sospechosas (ROS) en representación del notario; brindar acceso en línea a la UIF-Perú a la base centralizada que manejan; atender los pedidos de información de la UIF-Perú, de la autoridad jurisdiccional y autoridades

Ativos e do Financiamento do Terrorismo (OCP LA/FT) com normas de funcionamento muito parecidas com o paradigma Espanhol. O mesmo decreto legislativo prevê a possibilidade de criação de um órgão central para advogados e contadores, embora até o momento os centros antilavagem de dinheiro para essas profissões não tenham sido criados.

Na Costa Rica, a previsão da criação de um centro antilavagem é feita pelo art. 15, da Lei 7786/98, com a redação dada pela Lei 9449/2017 que estabelece a criação de uma Área de Prevenção à Legitimação de Capitais, Financiamento ao Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa na Direção Nacional de Notariado como um centro dedicado à prevenção, capacitação, supervisão, controle e sanção nessas matérias.²²¹ O Regulamento sobre as funções do referido centro é o Decreto Executivo 40.959/2018.²²² Suas funções são muito similares ao congêneres espanhol.²²³

competentes respecto de casos relativos a investigaciones por lavado de activos, sus delitos precedentes o el financiamiento del terrorismo, entre otras funciones que se establezcan mediante resolución SBS. En todo caso, el notario mantiene la responsabilidad como sujeto obligado a informar a la UIF-Perú. 9-B.4. El OCP LA/FT estará a cargo del colegio de notarios con mayor número de agremiados. Su conformación será aprobada por la UIF-Perú. El personal del OCP LA/FT se somete al deber de reserva previsto en el artículo 12 de la Ley, aun cuando el funcionario haya dejado de pertenecer al OCP LA/FT. 9-B.5. Los abogados y contadores considerados como sujetos obligados pueden integrar a sus miembros en una gestión PERU. **Lei n.º 27693, de 11 de abril de 2002.** Lei que cria a Unidade de Inteligência Financeira - Perú. Disponível em: <https://contralافت.gob.pe/Portals/0/Normas/Prevenci%C3%B3n%20del%20LA%20y%20FT/Ley%20N%C2%B0%2027693%20-%20Ley%20que%20crea%20la%20Unidad%20de%20Inteligencia%20Financiera%20-Peru%CC%81.pdf?ver=O22O6Cvd1Ljal8mSJtVUmw%3d%3d>. Acesso em: 21 jun. 2024.

²²¹ ARTÍCULO 15 TER. Se crea el Área de Prevención de Legitimación de Capitales, Financiamento al Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en la Dirección Nacional de Notariado, como la instancia encargada de la prevención, la capacitación, la supervisión, el control y la sanción sobre esta materia, cuyas funciones serán establecidas vía reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo. Para efectos de fiscalización de lo dispuesto en este artículo, la Dirección Nacional de Notariado podrá requerir a las instituciones públicas brindar la información y las facilidades requeridas. (COSTA RICA. **Ley 7786, del 30 de abril de 1998.** Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo. 1998. Disponível em: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=29254&nValor3=108174&nValor5=137179. Acesso em: 03 out. 2024).

²²² COSTA RICA. **Decreto Ejecutivo 40959**, del 19 de enero de 2018. Reglamento para establecer las funciones del área de prevención de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva de la Dirección Nacional de Notariado. 2018. Disponível em: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86276&nValor3=111822&strTipM=TC. Acesso em: 03 out. 2024.

²²³ Artículo 5º-Funciones del APLCFT-DNN. Serán funciones del APLCFT-DNN las siguientes: a) Proponer las políticas, procedimientos y requerimientos en materia de prevención de la legitimación de capitales, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y someterlas para su discusión y aprobación al CSN. b) Llevar a cabo evaluaciones del grado de implementación y funcionamiento del Sistema de prevención de la legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo

Na Nicarágua, existe previsão de criação de um centro PLD/FTP notarial vinculado ao poder judiciário, órgão fiscalizador dos notários no referido país. O artigo 10 da Lei 976/18, com redação dada pela Lei 1.002/2019 determina que o Poder Judiciário da Nicarágua deve criar, dentro de suas estruturas, um órgão especializado para centralizar informações sobre operações ou situações suspeitas identificadas pelos sujeitos obrigados sob sua fiscalização.²²⁴ Tal obrigação foi efetivada pelo Acordo n.º 452 da Corte Suprema de Justiça,²²⁵ que criou a Dirección Centralizada de Información e Prevención (DGCIP) responsável pela organização, funcionamento, supervisão, capacitação de advogados públicos e notários, como sujetos obligados. Além disso, é responsável pela análise de operaciones sospeitas e a elaboración de

y la proliferación de armas de destrucción masiva en la función notarial, los cuales deberá someter al CSN para su conocimiento. c) Ejecutar, en conjunto con la Dirección Ejecutiva, las políticas, procedimientos y requerimientos que en materia de prevención de la legitimación de capitales, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva en la función notarial, que hayan sido aprobadas por el CSN. d) Solicitar a las instituciones públicas la información que se estime necesaria para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de la supervisión en materia LCFT en el ejercicio del notariado. e) Generar y mantener actualizadas estadísticas que permitan obtener insumos y conocimiento sobre la operativa del sector notarial en materia LCFT. f) Ejecutar los planes de actividades de prevención, capacitación, supervisión, control y sanción en LCFT en el ejercicio del notariado que hayan sido previamente aprobados por el CSN. g) Diseñar y someter para su aprobación al CSN, un plan especializado de capacitación orientado a desarrollar las capacidades cognitivas de los notarios en materia de prevención de la LCFT. h) Preparar informes y reportes sobre el ejercicio del notariado en materia de LCFT que solicite la UIF. i) Elaborar informes de análisis estratégico en materia LCFT en el ejercicio del notariado, los cuales deberá someter al CSN para su conocimiento. j) Desempeñarse como punto de enlace técnico de la DNN con la UIF en la atención del Plan Nacional sobre Drogas y la Estrategia Nacional de Lucha contra la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo. Deberá presentar informes al CSN con la periodicidad que dicho órgano establezca o cuando así se le requiera. k) Proponer los requerimientos técnicos para el desarrollo de una plataforma tecnológica orientada a la captura de información centralizada proveniente de la actividad notarial a nivel nacional, dirigida a la supervisión, control y emisión de reportes necesarios para el cumplimiento de las normas vinculantes en materia LCFT, y someterlos para su aprobación al CSN. l) Instruir los procesos administrativos sancionatorios contra los notarios públicos, generados con la aplicación de la Ley 7786, y elevar al Consejo Superior Notarial para emisión del acto final. m) Gestionar el cobro administrativo de las multas impuestas mediante resolución firme derivada de los procesos administrativos sancionatorios, descritos en el inciso L) anterior. n) Trasladar a las autoridades competentes los procesos que deban tramitarse en la vía administrativa o judicial. o) Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos. COSTA RICA. **Decreto Ejecutivo 40959, del 19 de enero de 2018.**

²²⁴ Artículo 10 Envío de información de operaciones Inusuales al Poder Judicial y al Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua. El Poder Judicial y el Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua deben establecer dentro de sus respectivas estructuras, un órgano especializado que centralice la información Sobre operaciones o situaciones inusuales identificadas por los Sujetos Obligados bajo su competencia. Estos órganos especializados tendrán la obligación de analizar la información y generar reportes para la UAF de manera inmediata en los casos en que se determino la existencia, de sospechas de LA/FT/FP y delitos procedentes asociados al Lavado de Activos en representación de su respectivo sector de Sujeto Obligados. Estos Reportes de Operaciones Sospechosas deberán enviarse a la UAF mediante los formatos que ésta establezca. NICARÁGUA. **Lei n.º 1002, de 29 de janeiro de 2019.** Lei de Reformas e Adições à Lei n.º 976. Disponível em: <https://www.uaf.gob.ni/images/Pdf/Leyes/Ley-1002-Ley-de-Reformas-y-Adicin-a-la-Ley-976.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

²²⁵ NICARÁGUA. **Acuerdo 452, de 27 de noviembre de 2013.** Disponível em: https://www.poderjudicial.gob.ni/dgcip/pdf/acuerdo_452.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

relatórios antes do envio para a Unidade de Análise Financeira – UAF, a UIF da Nicarágua.²²⁶

Ainda, na Itália, identifica-se que a possibilidade de criação de centro PLD/FTP é estabelecida base no art. 11, do Decreto Legislativo 231/2007 (modificado pelo Decreto Legislativo 125/2019) que prevê os poderes dos órgãos de autorregulação das profissões obrigadas. Assim, destacam-se diversas atividades voltadas para a formação e supervisão dos integrantes da categoria. No item 4 do dispositivo se prevê que os órgãos de autorregulação poderão receber denúncias de transações suspeitas de seus membros, para posterior envio a UIF. As informações recebidas pelos centros devem ser “prontamente” encaminhadas à IUF.²²⁷

Outro tema importante é a forma do envio das comunicações de operações suspeitas nos países que possuem centros antilavagem. No Guia de Boas Práticas para o Setor Notarial da União Internacional do Notariado, essa questão é descrita da seguinte forma:

Los países han adoptado diferentes enfoques para el cumplimiento de esta obligación en el sector notarial. Algunos países han adoptado el modelo de reporte directo por parte del notario a las Autoridades competentes pero, en virtud de lo permitido por las Recomendaciones de GAFI siempre que existan formas adecuadas de cooperación entre estas organizaciones y las Autoridades competentes, en algunos países, el sistema de PBC/FT implantado establece que el reporte se realice a los Órganos de Autorregulación (Consejos o Colegios de Notarios) y es dicho Órgano el encargado de remitirlo a la Autoridad competente, pero sin aplicar ningún filtro y sólo con el análisis efectuado por el notario.

²²⁶ Para compreensão do sistema da Nicaragua, sugere-se a leitura do artigo: 197. GUTIÉRREZ BRENES, Oscar Manuel. **Crime doesn't pay: la intervención notarial como medio para prevenir el lavado de activos**. Revista de Derecho, vol. 31, p. 32–64, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5377/derecho.v20i31.13204>. Acesso em: 21 jun. 2024..

²²⁷ 4. Gli organismi di autoregolamentazione possono ricevere le segnalazioni di operazioni sospette da parte dei propri iscritti, per il successivo inoltro alla UIF, secondo le specifiche e con le modalità e garanzie di tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia sentito il Garante per la protezione dei dati personali. I predetti organismi informano prontamente la UIF di situazioni, ritenute correlate a fattispecie di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della propria attività'. ITÁLIA. **Decreto Legislativo n.º 231, de 21 novembre 2007**. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2007;231>. Acesso em: 21 jun. 2024.

Asimismo, en otros países existen modelos en los cuales, en virtud de la identificación de ciertos indicadores de riesgo en una determinada operación, el notario debe comunicar dicha operación a una Unidad específica de Análisis constituida en el seno del Órgano Autorregulador, integrada por profesionales con experiencia en PBC/FT, para que dicha Unidad realice el análisis de la posible vinculación de la misma con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo y decida acerca de la necesidad de comunicación de la misma a la Autoridad competente.²²⁸

São, portanto, três as maneiras que a legislação conhece de envio de comunicações suspeitas por notários à UIF: a) envio direto pelo profissional à unidade de inteligência; b) envio pelo profissional ao centro que simplesmente remete a comunicação à UIF, sem qualquer análise; c) envio pelo profissional ao centro que tem a função de filtrar, analisar, aperfeiçoar as comunicações antes de serem enviados à UIF.

No âmbito registral os exemplos internacionais são ainda mais restritos. Na realidade, o modelo de utilização de centro PLD/FTP por registradores é encontrado apenas na Espanha, com a criação do Centro Registral Antiblanqueo, que será estudado posteriormente.

A caracterização das profissões, objeto de estudo, juntamente com a identificação dos modelos internacionais, revela situações nos quais os centros antilavagem de capitais possuem efetiva relevância para sua criação. São características reveladas principalmente no modelo espanhol.

- a) No âmbito notarial, a adoção do sistema de notariado latino, no qual o notário é considerado um terceiro imparcial frente às partes, com atribuições de controle de legalidade e autonomia técnica para analisar os requisitos de determinada operação;
- b) No âmbito registral, a adoção do modelo de registro de imóveis baseado no registro de direitos, no qual, de forma similar, o

²²⁸ UINL (União Internacional do Notariado). **Buenas prácticas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector notarial**. p. 25.

registrador realiza a qualificação legal do título com plena autonomia técnica;

- c) A existência de um regime jurídico misto, público e privado, no qual a liberdade de organização da atividade é regradada por normas de direito público. Existe, nesse sistema, uma identificação profissional com a condição de agentes públicos, o que realça o fator de controle de legalidade dos atos que lhes são submetidos;
- d) Vontade política dos integrantes da categoria na implementação de regras PLD/FTP.

Embora sob outras condições, é possível a criação de centros PLD/FTP, os fatores acima são significativos no sucesso desse centro.

Voltando para o sistema registral, essas condições também justificam o fato de que apenas a Espanha possui centro antilavagem. Sistemas com as mesmas características acima transcritas existem apenas na Espanha e no Brasil. Ou seja, poucos são os países que reúnem essas características importantes para criação do centro PLD/FTP para registradores.

Capítulo 2

NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO SUJEITOS OBRIGADOS NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo analisar a atuação dos notários e registradores brasileiros como sujeitos obrigados no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Na primeira seção, será discutido o regime jurídico aplicável aos notários e registradores no Brasil e sua evolução até se tornarem sujeitos obrigados no sistema PLD/FTP. A análise abrange as disposições constitucionais e infraconstitucionais que regulam suas atividades, e como esses profissionais passaram a colaborar de forma mais ativa na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo após a edição do Provimento n.º 88/2019.

A segunda seção abordará os desafios encontrados na adaptação prática do Provimento n.º 88/2019 pelos notários e registradores. Análises estatísticas mostram discrepâncias entre o número de comunicações realizadas e a qualidade dessas informações. Serão analisadas as estatísticas do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), documentos produzidos pela entidade, e as conclusões da análise nacional de risco e da última avaliação do GAFI no Brasil, além de outros estudos. O objetivo é apresentar os problemas práticos identificados na aplicação das regras PLD/FTP que fizeram com que suas comunicações tivessem o menor índice de aproveitamento entre todos os sujeitos obrigados no país.

A terceira seção será dedicada à análise do Provimento n.º 161/2024, que representa uma atualização significativa das normas PLD/FTP para notários e registradores. Esta seção discutirá as inovações trazidas por essa norma, como o fortalecimento da abordagem baseada em risco, a redução das comunicações automáticas e a exigência de maior fundamentação nas comunicações suspeitas. A conclusão da seção relata que apesar dos grandes avanços proporcionados pela edição desta normativa, grande parte dos problemas existentes não foram

solucionados, e que as mudanças não proporcionarão a obtenção de todo o potencial de colaboração às atividades no sistema PLD/FTP.

Por fim, analisar-se-á, também, o exercício da função supervisora da Corregedoria Nacional de Justiça e a função das entidades representativas das profissões, em especial do Colégio Notarial do Brasil, como órgão de supervisão auxiliar.

2.1 NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO SISTEMA PLD/FTP BRASILEIRO

A presente seção tem como objetivo analisar a importância dos notários e registradores no sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo no Brasil. Esse papel foi consolidado com a edição do Provimento n.º 88/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça, que estabeleceu diretrizes claras para a atuação desses profissionais no cumprimento de suas obrigações de conformidade. A análise desse tema parte do entendimento do regime jurídico que rege as atividades notariais e registrais no Brasil, delineado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei n.º 8.935/94, que atribuem a esses profissionais uma função pública delegada, e os sujeitam à fiscalização pelo Poder Judiciário.

Após, a evolução normativa que levou à inclusão de notários e registradores no sistema PLD/FTP será abordada em detalhes, destacando os avanços promovidos pela Lei n.º 12.683/12 e a regulamentação estabelecida pelo Provimento n.º 88/2019. A análise foca no impacto desse Provimento, que introduziu obrigações de comunicação de operações suspeitas e estabeleceu mecanismos de auditoria e supervisão para garantir a efetividade das medidas preventivas.

2.1.1 Regime jurídico das atividades no Brasil

O regime jurídico de notários e de registradores no Brasil encontra sua base constitucional e legal em diversos dispositivos, sendo regido primordialmente pela Constituição Federal de 1988 e por leis específicas. O artigo 236 da Constituição estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, deixando claro que sua execução, embora delegada, possui uma função de interesse público, essencial para a garantia da segurança

jurídica nos atos que envolvem o direito patrimonial, contratual, e de direitos reais. Trata-se, como se percebe, de um regime jurídico misto, *sui generis*, que agrega regras de direito público com a autonomia gerencial de direito privado.^{229 230}

A Constituição, além de definir a natureza da atividade, impõe, no mesmo artigo, a necessidade de concurso público de provas e títulos para o ingresso na função de notário e registrador. Essa exigência visa assegurar que a delegação desses serviços ocorra de maneira transparente e meritocrática, garantindo que apenas candidatos devidamente qualificados possam exercer as funções, o que reforça a confiança da sociedade na idoneidade dos atos praticados por esses profissionais.

A fiscalização das atividades dos notários e registradores é realizada pelo Poder Judiciário, conforme previsto no §1º do artigo 236 da Constituição Federal, cabendo às Corregedorias dos Tribunais de Justiça de cada Estado o controle disciplinar, técnico e administrativo sobre os serviços notariais e de registro. Essa supervisão é fundamental para garantir a observância das normas legais e regulamentares, assegurando que os serviços sejam prestados com qualidade, transparência e respeito às normas vigentes.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) exerce uma função central na supervisão e regulamentação dos serviços notariais e de registro no Brasil. Instituído pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, o CNJ tem como principal objetivo o controle

²²⁹ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

²³⁰ “À vista dessa diversidade de legislação regulamentadora é que a atividade notarial possui natureza jurídica *sui generis* – *público-privada*. Se por um lado, o legislador constituinte previu um regime privado para os notários e registradores, por outro ele manteve a natureza pública dos serviços prestados. Tudo isso mantido sob o poder fiscalizatório do Estado a fim de garantir que estejam presentes princípios básicos como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, garantidos pelo artigo 37 da Constituição Federal.” (CAZZARO, Kleber; SANTOS, Rodrigo Bley; ANDRADE, Aline Rodrigues de. Responsabilidade civil dos agentes notariais e de registro: entre a teoria e a prática após a fixação do tema 777 feito pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 17, nº 3, 3º quadrimestre de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp>. Acesso em 12 set. 24. p. 838).

administrativo e disciplinar do Poder Judiciário, incluindo a fiscalização das atividades delegadas a notários e registradores.

No que se refere a essas atividades, o CNJ é responsável por estabelecer normas e diretrizes gerais para garantir a uniformidade e a eficiência no desempenho das funções notariais e de registro em todo o território nacional. Isso se dá, por exemplo, por meio da edição de provimentos e resoluções que regulamentam o funcionamento das serventias extrajudiciais e o cumprimento de suas obrigações legais, além de assegurar a adequação dessas atividades às melhores práticas administrativas e jurídicas.

Por força do art. 8º, inciso X, do Regimento Interno do CNJ houve uma delegação de funções para a Corregedoria Nacional de Justiça para fins de "expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento e à organização dos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais". Dessa forma, a Corregedoria Nacional de Justiça é atualmente o principal órgão supervisor e regulador das obrigações de notários e registradores brasileiros.²³¹

A Lei n.º 8.935/1994 é o principal diploma legal que rege a atuação de notários e registradores, estabelecendo não apenas suas competências, mas também os deveres que devem ser observados no exercício da função. Entre as obrigações previstas estão o dever de imparcialidade, a publicidade dos atos e o dever de conservação dos documentos confiados a seu acervo. Esses princípios visam garantir que a atuação dos notários e registradores seja realizada com eficiência, segurança jurídica e confiabilidade.

Notários e registradores, embora exerçam uma função pública delegada, possuem autonomia administrativa e financeira em relação ao Estado. Essa autonomia significa que, após a delegação por meio de concurso público, eles são responsáveis pela gestão de suas serventias extrajudiciais, inclusive pela administração de recursos financeiros e contratação de pessoal. A arrecadação proveniente dos emolumentos pagos pelos usuários dos serviços serve para custear

²³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 67, de 3 de março de 2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça** e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 23 set. 2024.

suas atividades, sem repasse direto ao poder público, o que os torna financeiramente independentes

Caroline Ferri cita que, em linhas gerais, o regime jurídico de notários e registradores é composto por uma tríade que envolve: a) prestação de serviços em regime privado; b) necessidade de concurso para o exercício da atividade; c) fiscalização pelo Poder Judiciário.²³²

Visando proporcionar um bom acesso da população aos serviços extrajudiciais, principalmente ao registro civil, o art. 44, §2º da Lei 8.935/94 estabeleceu a obrigatoriedade da existência de ao menos uma unidade destes serviços por Município.²³³ Tal fato, gerou uma característica marcante das atividades no Brasil: que é a sua grande heterogeneidade no que tange às estruturas dos serviços notariais e de registro no País.

Essa diversidade pode ser facilmente identificada pelo sistema de informações do Conselho Nacional de Justiça. Existem serventias com dezenas de colaboradores e com faturamento semestral de dezenas de milhares de reais, até unidades sem renda suficiente para cobrir seus custos e sem funcionários, contando apenas com o titular para o exercício das suas funções.

Na publicação “Cartórios em Números” de 2023, editada pela Associação dos notários e Registradores do Brasil, no item “Cartórios deficitários e renda mínima”, menciona-se que no Brasil, o número de serventias deficitárias é de 3.560, distribuídas em 2.592 Municípios, principalmente nos estados de Bahia, Minas Gerais e São Paulo. Isso representa cerca de 26,5%, mais de um quarto, do total de 13.415 unidades no Brasil.²³⁴

²³² FERRI, Caroline Feliz Sarraf Ferri. **Os Serviços Notariais e de Registro no Brasil: Breves Estudos**. São Paulo: IRIB: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2023.

²³³ § 2º Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais. (BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**).

²³⁴ ANOREG. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Cartórios em Números: Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança**. 5ª ed., Brasília: ANOREG, 2023. p. 169.

2.1.2 Notários e Registradores no sistema PLD/FTP

No Brasil, a redação original da Lei Antilavagem de Capitais, Lei nº. 9.613/98, não continha obrigações dentro do sistema PLD/FTP, nem para notários, nem para registradores.

Em 2010, quando da segunda rodada de avaliações do GAFI, realizada no Brasil, a falta da previsão normativa da colaboração destes atores foi destacada em diversas passagens da avaliação.²³⁵ Vale transcrever as seguintes observações do Relatório Executivo:

32. As seguintes atividades e profissões não financeiras designadas (APNFDs) estão sujeitas às obrigações preventivas ALD/CFT31: corretores de imóveis (somente pessoas jurídicas) e comerciantes de metais e pedras preciosas, referidos coletivamente como "APNFDs Obrigadas". Todos os tipos de cassinos foram proibidos no Brasil desde 1946. As seguintes atividades e profissões existem no Brasil, mas não estão sujeitas a quaisquer obrigações ALD/CFT como exigido pelas Recomendações do GAFI: contadores, advogados, **tabeliães** e prestadores de serviços de consultoria e assessoria a empresas. Existe ainda uma lacuna na legislação, dado que as obrigações ALD/CFT não se aplicam a pessoas físicas que realizam operações imobiliárias. Coletivamente, estes são referidos como APNFDs não cobertas pelas obrigações.²³⁶

Entre as inconformidades com as Recomendações do GAFI, destacou-se:

Item 12: • Questão do alcance: As exigências das R.5-6 e 8-11 não se aplicam a: (i) advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores; (ii) prestadores de serviços de assessoria e consultoria a empresas; ou (iii) os corretores de imóveis pessoas físicas. • Aplicação da R.5: As APNFDs previstas na Lei brasileira não são obrigadas a: identificar os reais beneficiários;

²³⁵ GAFI. Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/pastas-antigas-disponiveis-para-pesquisa/sobre-o-coaf-1/publicacoes/publicacoes/arquivo-de-pld-ft/sumario-executivo-brasil-2010-gafi.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

²³⁶ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010. p. 9.

confirmar se o cliente está agindo em nome de outra pessoa; identificar a estrutura de propriedade e controle dos clientes que sejam pessoas jurídicas; obter informações sobre a finalidade e a natureza pretendida das relações de negócio; realizar devida diligência regularmente; ou realizar devida diligência reforçada a clientes de alto risco. Também não existem obrigações para essas entidades no que diz respeito à impossibilidade de realizar satisfatoriamente a devida diligência ou aplicar medidas de devida diligência a clientes existentes.²³⁷

Item 16: Questão do alcance: As exigências de R.13-15 e 21 não se aplicam a: (i) advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores, (ii) prestadores de serviços de assessoria e consultoria a empresas, ou (iii) corretores de imóveis pessoas físicas.²³⁸

Item 24: • Questão do alcance: Como as seguintes APNFDs não previstas na Lei brasileira ainda não estão sujeitas às exigências de prevenção a LD/FT, elas não estão sendo controladas ou supervisionadas em matéria de conformidade: (i) os advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores, (ii) os prestadores de serviços de assessoria e consultoria a empresas ou (iii) os corretores de imóveis pessoas físicas.²³⁹

Identifica-se assim que a crítica pela falta de inclusão diversas APNFD, entre as quais notários e registradores, foi destacada em diversas oportunidades. Provavelmente, esse problema não levou à tomada de medidas mais significativas em face do Brasil, pois havia, na época, a tramitação de um projeto de lei para reforma legislativa que possibilitaria a solução destas deficiências. Conforme destacado no Relatório da Avaliação Mútua:

Advogados, notários, outros profissionais legais independentes e contadores não estão, até o momento, sujeitos a quaisquer obrigações ALD / CFT. No entanto, um projeto de lei foi preparado (projeto de lei 3443/2008) que, se aprovado,

²³⁷ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010. p. 17.

²³⁸ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010. p. 18.

²³⁹ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010. p. 20.

estenderá a obrigação de relatório STR para essas profissões.²⁴⁰

De fato, pouco tempo após, em 09 de julho de 2012, foi aprovada a Lei n.º 12.683/12, que modificou a Lei Antilavagem brasileira.²⁴¹ A reforma em questão, seguindo a orientação dos órgãos internacionais, ampliou significativamente os sujeitos obrigados. Nesses termos, a redação atualizada o art. 9º da Lei n.º 9.613/98:

Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: (Redação dada pela Lei n.º 12.683, de 2012) (...)

X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis;

XIII - as juntas comerciais e os **registros públicos**;

XIV - as pessoas **físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria**, consultoria, contadoria, auditoria, **aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações:**

a) **de compra e venda** de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; (...)

d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas;

e) financeiras, societárias ou **imobiliárias**; e (...), (destaques do autor).²⁴²

²⁴⁰ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010. p. 195.

²⁴¹ BRASIL. **Lei n.º 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm. Acesso em: 24 set. 2024.

²⁴² Sem grifos no original (BRASIL. **Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998**).

Dessa forma, desde julho de 2012, passou a estar previsto em âmbito legislativo, a condição de sujeito obrigado a diversas atividades a profissões não financeiras designadas, entre as quais pode-se destacar a de “registros públicos”.²⁴³

Não obstante a previsão normativa, a regulamentação efetiva das obrigações e sua aplicação prática demorou para se efetivar.

Em outubro de 2016, o COAF solicitou a regulamentação da matéria ao CNJ, dando início ao Pedido de Providências n.º 0006712-74.2016.2.00.000.

Em outra oportunidade, este autor já analisou todo o trâmite do referido Pedido de Providências.²⁴⁴ No momento, cabe destacar que o procedimento estava com andamento bastante lento, sendo impulsionado a partir da decisão da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA),²⁴⁵ decorrente de solicitação do Ministério Público Federal (MPF),²⁴⁶ de criar uma ação para o ano de 2019 para debater o tema. Durante a plenária, realizada entre os dias 19 e 23 de dezembro de 2018, a ENCCLA aprovou a proposta, dando-se início à Ação 12/19, com a seguinte redação: “Integrar notários e registradores no combate e prevenção

²⁴³ Como já defendemos em outra oportunidade, o termo “registros públicos” aqui foi utilizado no sentido e incluir atividades de notas de e de registro. Embora o art. 236 da CF diferencie as atividades de notários de registradores, quando a constituição utiliza o termo “registros públicos” ela se refere a ambas as atividades em questão, a exemplo do art. 22, XXV, que trata da competência legislativa privativa da União. O mesmo se identifica no art. 5ª, XIV da CF de 1934 e no art. 8º. XVIII, e, da CF de 1967. (MIRON, Rafael Brum. **Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro**. p. 61)

²⁴⁴ MIRON, Rafael Brum. **Notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro**. p. 66.

²⁴⁵ **O que é a ENCCLA?** A ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro é a principal rede de articulação de diversos órgãos e entidades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - das esferas federal, estadual e, em alguns casos, municipal; além de Ministérios Públicos para a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate aos crimes de combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Cabe à Secretaria Nacional de Justiça do MJSP, por intermédio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, exercer as atribuições de Secretaria-Executiva da Estratégia. O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, que são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma delas, cria-se um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, que se reunirão durante o ano para desenvolver um ou mais produtos definidos como resultado para a Ação. A ENCCLA tem como objetivo construir um ambiente organizado para facilitar a articulação dos diversos órgãos públicos e entidades envolvidos com a temática. Atualmente, é composta por cerca de 90 membros. (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/ativos_cooperacao/estrategia-nacional-de-combate-a-corupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-enccla. Acesso em: 2 nov. 2024).

²⁴⁶ O autor da presente pesquisa foi o responsável pela confecção da solicitação do MPF de criação da ação mencionada.

aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção”.²⁴⁷ O CNJ foi o coordenador da ação e o MPF, na pessoa deste autor, que foi o responsável pela coordenação.

Nesse período intermediário, entre a existência da lei e a falta de regulamentação, cabe destacar também as iniciativas realizadas pelo CNB. Impulsionado pelo então presidente, Ubiratan Pereira Guimarães, Tabelião de Notas e Protestos de Barueri/SP, e em virtude de apoio da UINL, o CNB vinha realizando diversos eventos para divulgar a ideia e o interesse dos notários brasileiros em tornarem-se agentes obrigados.²⁴⁸ Foi criada inclusive uma Comissão de combate à Lavagem de Dinheiro²⁴⁹ tendo esta produzido nota técnica importante sobre o tema²⁵⁰. Além disso, a atuação notarial no combate à lavagem de dinheiro foi objeto de debate na Câmara dos Deputados, no âmbito do PL que tratou das “10 medidas contra a Corrupção. Na ocasião, por iniciativa do CNB, estiveram presentes representantes do OCP espanhol com o objetivo de explicar a dinâmica de funcionamento do órgão.²⁵¹

Fernando Giovannetti destaca que, em 2016, o Colégio Notarial do Brasil (CNB) criou a Comissão de Combate à Lavagem de Dinheiro para colaborar na prevenção desses crimes. Segundo ele, uma das principais discussões do grupo foi a ideia de implementar no Brasil um sistema inspirado no modelo espanhol, no qual tabeliães poderiam reportar anonimamente informações suspeitas ao COAF para posterior investigação. Em reconhecimento a essa iniciativa, o COAF concedeu ao

²⁴⁷ ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Enccla terá 14 Ações em 2019**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/collective-nitf-content-1542977884.1>. Acesso em: 15 abr. 2024.

²⁴⁸ Destaca-se que o tema foi abordado nos XX^a e no XXI Congresso Notarial Brasileiro, realizados respectivamente em 2015 e 2016, bem como foi objeto principal do I Seminário Hispano-Brasileiro, Promovido pelo CNB, também em 2016. (CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Simpósio Hispano-Brasileiro oficializa integração binacional no combate à lavagem de dinheiro no Brasil**. Colégio Notarial do Brasil, 21 out. 2016. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/simposio-hispano-brasileiro-oficializa-integracao-binacional-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro-no-brasil/>. Acesso em: 14 ago. 2024)

²⁴⁹ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Comissão de Combate à Lavagem de Dinheiro realiza sua primeira reunião**. Colégio Notarial do Brasil, 19 maio 2016. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/comissao-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-realiza-sua-primeira-reuniao/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

²⁵⁰ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Relatório e Propostas - Audiência Pública, 12 de julho de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. [Não publicado].

²⁵¹ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **CNB/CF debate atuação notarial no combate à lavagem de dinheiro na Câmara dos Deputados, em Brasília/DF**. Colégio Notarial do Brasil, 13 out. 2017. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/cnb-cf-debate-atuacao-notarial-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro-na-camara-dos-deputados-em-brasilia-df/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CNB, em março de 2018, o Diploma de Mérito, reconhecendo a contribuição dos notários brasileiros no combate à corrupção.^{252 253}

Como resultado da Ação 12/2019 da ENCCLA, produziu-se uma minuta de provimento que, logo após, foi utilizada (com algumas alterações) para a edição do Provimento n.º 88/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça.

2.1.3 Provimento n.º 88/2019

No dia 1º de outubro de 2019, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento n.º 88/2019. Essa foi a primeira norma que estabeleceu diretrizes para a política, procedimentos e controles a serem adotados por notários e registradores, com o objetivo de prevenir os crimes de lavagem de dinheiro, conforme definido na Lei n.º 9.613 de 3 de março de 1998; e de financiamento do terrorismo, conforme a Lei n.º 13.260 de 16 de março de 2016.

O Provimento n.º 88/2019 marcou um importante passo ao incluir oficiais de registro e notários como colaboradores essenciais no sistema brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. Esses profissionais passaram a ser obrigados a enviar comunicações de operações suspeitas ao COAF e a adotar medidas de *compliance* alinhadas com as diretrizes de organismos internacionais.

Importante ressaltar que a elaboração do Provimento n.º 88/2019 não foi de autoria exclusiva da Corregedoria Nacional de Justiça, mas foi o resultado de um esforço colaborativo de diversos órgãos e entidades envolvidos nas discussões da Ação 12/19 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. A formulação desse Provimento foi marcada por amplos debates e análises de

²⁵² GIOVANNETTI, Fernando Virmond Portela. **O criminal compliance nos tabelionatos brasileiros como forma de prevenção à lavagem de dinheiro**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania) — Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2020. p. 98

²⁵³ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **CNB recebe Diploma de Mérito do COAF por trabalho do notariado no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no país**. Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2018/03/09/cnb-recebe-diploma-de-merito-do-coaf-por-trabalho-do-notariado-no-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-no-pais/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

propostas, com a participação ativa das entidades representativas das classes mais afetadas. Assim, diferentes órgãos contribuíram com sugestões e proposições²⁵⁴.

A relevância de destacar essa ampla participação é enfatizar que o Provimento n.º 88/2019 foi um produto desses esforços coletivos. Qualquer crítica a esse documento deve levar em conta que ele é fruto de um trabalho conjunto²⁵⁵, no qual os interessados tiveram a oportunidade de participar ativamente. O processo de criação da norma enfrentou desafios, como, por exemplo, conciliar as expectativas das autoridades da unidade de inteligência financeira e do Estado com as restrições apresentadas pelos representantes dos notários e registradores. Inclusive, houve propostas divergentes entre as próprias atividades envolvidas.

Recentemente, o texto integral do Provimento n.º 88/2019 foi incorporado ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), através do Provimento n.º 149, emitido em 30 de agosto de 2023. Não houve modificação da redação das normas de PLD/FTP, mas tão somente a inclusão do texto consagrado no Provimento n.º 88/2019 no Código Nacional de Normas Extrajudiciais.

Neste ano, foi editado o Provimento n.º 161/04, com o objetivo de reformular diversos institutos previstos no sistema, bem como sanar problemas apontados pelo COAF que poderiam ser corrigidos.

Atualmente, todas as normas que compõem o tema estão inseridas no Código Nacional de Normas do Extrajudicial, no Provimento n.º 149, entre os artigos 138 a 181.

A edição do Provimento n.º 161/24 causou alguns impactos no presente estudo, uma vez que reformulou significativamente o sistema de análise e comunicação de operações suspeitas ao COAF. Não obstante isso, como se verá posteriormente, a própria edição deste Provimento é um argumento a enfatizar a

²⁵⁴ Coordenação: CNJ; Cooordenação: MPF. Colaboradores: AMB, AEAL/ SP/MJSP, AJUFE, AMPCON, CGU, COAF/UIF, DRCI, INSS, IPHAN, MP/ DFT, MP-SE, MP/SP, PGFN, PF, RFB e TSE. Convidados: ANOREG, ARPEN, IRIB, IRTDPJ, IEPTB.

²⁵⁵ Inclusive do autor do presente estudo. Enfatiza-se tal fato na medida em que as críticas posteriormente mencionadas sobre o Provimento também são autocríticas.

necessidade de criação de um centro de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no Brasil.

Voltando-se ao Provimento n.º 88/2019, destaca-se que ao incluir notários e registradores possibilitou-se a inserção de milhares de profissionais altamente qualificados, capilarizados em todo o país e com informações importantíssimas para fins de prevenção à lavagem de capitais.

Logo após a implementação do Provimento, observou-se um engajamento expressivo desses profissionais, que enviaram centenas de milhares de dados para a unidade de análise financeira. Iniciativas educacionais, como cursos e palestras, foram promovidas para capacitá-los e a seus auxiliares na nova responsabilidade que lhes foi atribuída. Associações de classe criaram manuais de orientação para seus integrantes, demonstrando empenho coletivo na adaptação a esses requisitos de prevenção e combate ao crime financeiro.

Seguindo o que aconteceu em outros países, logo esses profissionais se consolidaram como a “atividade e profissão não financeira designada” (APNFD) mais importante para o sistema PLD/FTP nacional.

Apesar desses avanços, desde o início enfrentaram-se certos desafios com as comunicações, originados por incertezas na interpretação das normas, uma tendência dos profissionais a adotar uma abordagem excessivamente defensiva, bem como pela falta de adaptação do sistema de comunicações (SISCOAF) às peculiaridades das profissões envolvidas. Tais questões serão abordadas posteriormente.

2.1.4 Regras gerais do sistema PLD/FTP para notários e registradores brasileiros

As regras PLD/FT do CNNE estão inseridas no Livro II, “Da interação Institucional” e constituem o capítulo único do Título II, “Da Prevenção de Crimes”. As normas estão divididas em várias seções, cada uma abordando aspectos fundamentais para a implementação de medidas preventivas. A estrutura básica das regras pode ser compreendida a partir de vários aspectos.

Um dos principais pilares dessa estrutura normativa é o dever de diligência, que impõe aos notários e registradores a responsabilidade de identificar e qualificar detalhadamente seus clientes. Isso significa que, além de verificar a identidade dos envolvidos diretamente na transação, é necessário investigar quem são os beneficiários finais, ou seja, aqueles que realmente controlam ou se beneficiam da operação. Esse procedimento visa aumentar a transparência e impedir que estruturas empresariais complexas ou transações atípicas ocultem a verdadeira identidade dos envolvidos, dificultando a prática de crimes financeiros.

Outro ponto fundamental das regras é a comunicação de operações suspeitas. Sempre que os notários ou registradores detectarem indícios de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, têm o dever de comunicar essas operações à Unidade de Inteligência Financeira (UIF), sem alertar os clientes sobre essa comunicação. Esse processo preserva a confidencialidade e assegura que as investigações possam ser conduzidas sem interferências. As regras especificam uma série de situações que podem ser consideradas suspeitas, como transações desproporcionais ao perfil econômico do cliente, uso de intermediários injustificados ou movimentações financeiras atípicas.

Para garantir que as obrigações sejam cumpridas de forma efetiva, as Regras PLD/FT do CNNE também estabelecem um sistema de auditoria e supervisão das serventias extrajudiciais. Auditorias internas e externas são realizadas periodicamente para assegurar que os procedimentos de controle estejam sendo corretamente aplicados e que todas as transações estejam devidamente registradas e monitoradas. Esse sistema de supervisão é essencial para identificar possíveis falhas e implementar correções antes que irregularidades possam ocorrer. Além disso, as serventias são obrigadas a manter registros completos de todas as transações, garantindo a rastreabilidade das operações realizadas e permitindo que as autoridades competentes acessem os dados necessários para investigações.

Por fim, a estrutura normativa prevê sanções rigorosas para o descumprimento das obrigações. Notários e registradores que não observarem as normas estabelecidas podem ser punidos com advertências, multas e, em casos mais graves, a suspensão de suas atividades. As penalidades atuam como um mecanismo de dissuasão, garantindo que as obrigações sejam levadas a sério e que os

profissionais se comprometam a seguir as melhores práticas na prevenção desses ilícitos.

Outro desafio importante é a capacitação dos notários e registradores, que precisam estar atualizados sobre as práticas de combate à lavagem de dinheiro. A falta de familiaridade com esses temas pode prejudicar a eficácia das medidas preventivas.

2.2 PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA APLICAÇÃO DO PROVIMENTO N.º 88/2019

Nesta seção, será analisada a adaptação prática do Provimento n.º 88/2019 pelos notários e registradores no Brasil, com foco nos desafios enfrentados na aplicação das diretrizes estabelecidas para o sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. Desde a sua implementação, têm surgido problemas recorrentes que refletem a dificuldade de alinhamento entre a teoria normativa e a prática cotidiana desses profissionais, gerando comunicações imprecisas e, muitas vezes, ineficazes.

Para tanto, inicialmente faz-se uma análise dos dados estatísticos das comunicações realizadas pelos notários e registradores ao COAF. A análise mostra discrepâncias significativas entre as comunicações realizadas e os indicadores de operações efetivamente suspeitas, sugerindo a necessidade de ajustes no processo.

Em seguida, é apresentada uma nota técnica elaborada pelo COAF, que destaca a baixa qualidade das comunicações enviadas por notários e registradores. O relatório aponta que apenas uma pequena porcentagem dessas comunicações resulta em investigações ou relatórios de inteligência financeira, evidenciando falhas tanto na interpretação das normas quanto na execução das obrigações preventivas.

A seção também aborda as conclusões do GAFI, que, em sua última avaliação, reconheceu a importância da participação dos notários e registradores no sistema PLD/FTP, mas fez críticas à qualidade das comunicações, enfatizando o envio de muitas delas de forma automática, sem uma análise substancial. Por fim, são discutidas pesquisas recentes que analisam a percepção dos próprios notários e

registradores sobre suas obrigações no sistema, revelando lacunas na capacitação e dificuldades na implementação das políticas de prevenção.

2.2.1 Estudos preliminares a essa investigação

O autor da presente investigação acompanha a temática PLD/FTP para notários e registradores desde suas origens, tendo reportado problemas na aplicação do Provimento n.º 88/2019 desde os primeiros meses após a sua edição fundamentalmente através da análise das estatísticas públicas disponibilizadas pelo COAF, bem como de relatos de profissionais envolvidos.

Nesse sentido, já reportou esses problemas de aplicação em diversas oportunidades,²⁵⁶ os quais, neste momento, é importante sistematizar:

- a) Interpretação equivocada do termo “em espécie” relacionado nas comunicações automáticas, muitas vezes sendo confundido com transferências bancárias ou interpretação do termo “pago em moeda corrente” colocados nas escrituras públicas;
- b) Realização de comunicação suspeita com mero indicativo normativo da suspeição, sem uma efetiva análise e fundamentação do profissional.
- c) Realização de comunicações defensivas, sem efetiva análise do caso, mas visando apenas a autoproteção do agente colaborador;
- d) Realização de comunicações em caso de dúvidas;
- e) Realização de comunicações com informações não fidedignas, como por exemplo, relatar uma operação em espécie quando ela, na

²⁵⁶ Já realizamos diversas palestras e publicamos diversos artigos sobre esses problemas, destacando-se: a) MIRON, Rafael Brum. **O Provimento 88/2019 – Aspectos Gerais – Problemas Comuns**. In: Escola Paulista da Magistratura. **Notários e Registradores no Combate ao Crime**. São Paulo, 2022. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=xBvAyKXHXIM&t=330s>. Acesso em 05 jan. 24; b) MIRON, Rafael Brum. **COAF: comunique menos, comunique melhor!** In: NUNES, Marcielly Rosa (coord.). **A expansão do extrajudicial: direito notarial e registral**. Especialistas apresentam dicas práticas para atuar na área e apontam sugestões aos códigos de normas. Toledo: [S.n.], 2020. p. 80; c) MIRON, Rafael Brum; PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida; ALMEIDA, Alberto Gentil de; MATEO, Felipe Esmanhoto; FELICIANO, Guilherme Guimarães; TERRA JÚNIOR, João Santa. **Direito Penal**. p. 142.

prática, não existia, ou relatar um grande extraordinário ganho de capital na operação, quando a diferença de preços decorria apenas da diferença da data da confecção da escritura pública ou do registro.

Também foram publicadas algumas orientações em diversos artigos e palestras com orientações a respeito. Destaca-se, no momento, o artigo denominado “COAF: *comunique menos, comunique melhor!*”.²⁵⁷ Na ocasião salientou-se, basicamente, cinco orientações a respeito das comunicações ao COAF para notários e registradores:

- a) Não comunique com objetivos defensivos;
- b) Não comunique em caso de dúvida;
- c) Não comunique operações suspeitas como se comunicações obrigatórias fossem. Não transforme meros indicativos de suspeição em casos, e comunicações automáticas;
- d) Não comunique operações em espécie, sem a convicção de que houve transferência física do numerário;
- e) Não comunique falta de informação do título, como se fosse resistência ao prestar informações.

As sugestões poder-se-iam resumir em “empoderem-se dessa nova função”,²⁵⁸ na medida em que todas sugeriam maior assunção dessa nova responsabilidade atípica dos profissionais, de serem sujeitos obrigados perante o sistema PLD/FTP brasileiro. É importante destacar que o principal objetivo da inclusão de sujeitos privados no sistema não são propriamente as informações que eles possuem, mas sim o conhecimento especializado, para poder identificar na sua atividade ordinária, operações que consideram atípicas e que podem ser suspeitas de lavagem de capitais. Em outros termos, o que o Estado deseja é apoderar-se deste

²⁵⁷ MIRON, Rafael Brum. **COAF: comunique menos, comunique melhor!** p. 80.

²⁵⁸ MIRON, Rafael Brum. **O Provimento 88/2019 – Aspectos Gerais – Problemas Comuns**. 55min.

know-how especializado, que conoce las peculiaridades da atividade exercida, com suas características específicas (tipo de atividade, local de atuação etc.).²⁵⁹

A seguir, serão analisadas fontes diversas que demonstram os problemas na participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP.

2.2.2 Análises das estatísticas do COAF

A análise das estatísticas de comunicações realizadas pelo COAF demonstra a existência de um expressivo número de comunicações realizadas.

Os dados a seguir apresentados contemplam o número de comunicações enviadas ao COAF entre 02.02.20 e 01.02.2024, ou seja, exatamente quatro anos de aplicação do Provimento.

Tabela 1. Comunicações realizadas ao COAF

²⁵⁹ En este sentido, un análisis de la evolución normativa del sistema de prevención del BdeC permite afirmar que el sistema preventivo se fundamenta en el reconocimiento de que los sujetos obligados cuentan con mejores condiciones que los órganos de investigación policial para identificar operaciones sospechosas de blanqueo de capitales (OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales**: Contesto normativo, fundamentos y limites. Atelier: Barcelona, 2023, p. 23).

ANO	Tipo Comunic.	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Total		613.638	378.516	472.281	393.284	462.067	460.802	524.189	540.033	511.888	548.932	525.152	590.269	6.021.051
2020	COA ¹	-	22.268	31.591	25.175	31.981	40.745	62.710	54.296	69.362	81.022	71.198	88.267	578.615
	COE	-	6.253	9.873	6.751	8.063	11.564	16.822	13.531	15.078	16.435	15.948	16.505	136.823
	COS	-	14.762	21.931	17.552	20.842	28.423	41.424	36.214	38.635	40.273	44.261	46.691	351.008
	Subtotal	-	43.283	63.395	49.478	60.886	80.732	120.956	104.041	123.075	137.730	131.407	151.463	1.066.446
2021	COA ¹	137.929	67.225	97.143	67.241	96.525	74.071	84.188	81.362	78.813	93.819	84.171	111.579	1.074.066
	COE	17.201	13.589	15.335	12.938	15.786	15.073	19.286	17.918	16.124	16.145	16.002	17.095	192.492
	COS	42.857	37.528	42.883	37.303	40.187	40.606	48.934	47.900	45.417	43.390	47.589	51.809	526.403
	Subtotal	197.987	118.342	155.361	117.482	152.498	129.750	152.408	147.180	140.354	153.354	147.762	180.483	1.792.961
2022	COA ¹	77.331	63.185	71.948	60.652	70.074	67.088	70.102	82.949	68.229	69.907	77.175	67.564	846.204
	COE	16.398	12.012	14.822	13.988	15.358	15.252	15.071	29.979	14.305	15.987	13.361	15.800	192.333
	COS	46.564	35.700	42.441	37.521	42.195	41.305	44.881	48.934	40.984	42.910	40.926	46.239	510.600
	Subtotal	140.293	110.897	129.211	112.161	127.627	123.645	130.054	161.862	123.518	128.804	131.462	129.603	1.549.137
2023	COA ¹	74.244	56.118	68.290	68.625	65.078	72.210	64.389	71.303	70.415	77.990	64.678	73.427	826.767
	COE	15.669	11.473	17.344	11.135	13.894	14.152	14.842	14.773	13.603	12.765	12.770	13.945	166.365
	COS	41.986	32.911	38.680	34.403	42.084	40.313	41.540	40.874	40.923	38.289	37.073	41.348	470.424
	Subtotal	131.899	100.502	124.314	114.163	121.056	126.675	120.771	126.950	124.941	129.044	114.521	128.720	1.463.556
2024	COA ¹	83.953	2.504	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	86.457
	COE	14.118	852	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.970
	COS	45.388	2.136	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47.524
	Subtotal	143.459	5.492	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	148.951

02/02/2020 a 01/02/2024.

¹ COA: Comunicações Automáticas.Fonte: SISCOAF²⁶⁰

Para a compreensão deste gráfico, informa-se que “COA” se refere às comunicações de operações automáticas; “COE”, às comunicações de operações em espécie; e, “COS”, às comunicações de operações suspeitas. O Provimento n.º 88/2019 não fez diferenciação entre comunicação automática e comunicação em espécie. Isso pois a comunicação em espécie nada mais é do que um tipo de comunicação automática, qualificada pela circunstância de envolver recursos em espécie. Em essência, ambas são automáticas, pois independem de qualquer análise subjetiva do sujeito obrigado.²⁶¹ As comunicações automáticas que não são decorrentes de utilização de recursos em espécie, atualmente, no sistema brasileiro apenas existem nas regras de PLD/FTP para notários e registradores. Em todos os demais setores as comunicações automáticas são apenas comunicações de operações envolvendo valores em espécie.

²⁶⁰ FECHINE, Clesito Cezar Arcoverde. **RE: Solicitação estatísticas comunicações de notários e registradores**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 25 mar. 2024.

²⁶¹ Outra informação elementar é que, sob o ponto de vista estatístico, existe uma preferência entres os tipos de comunicações, de forma que, quando em uma comunicação há mais de um enquadramento, a prevalência se dá no seguinte sentido: quando existe um enquadramento de COS, a comunicação é assim classificada, embora tenha outros enquadramentos. Quando existe enquadramento de COE, ele prevalece em relação à COA. A COA somente é assim considerada quando ela acontece sem qualquer outro tipo de enquadramento.

Podemos extrair dessa tabela que o número de comunicações é inicialmente crescente, iniciando com 43.283 e aumentando lentamente até chegar ao maior número em dezembro de 2021, com 180.483 comunicações. A média mensal fica em torno de 125 mil comunicações.

A tabela a seguir traz o número de comunicações recebidas pelo COAF por sujeito obrigado:

Tabela 2. Comunicações realizadas ao COAF por sujeito obrigado

Regulador	Setor Econômico	COS			Total C O S	COE			Total C O E	Total
		1998-2021	2022	2023		1998-2021	2022	2023		
TOTAL GERAL		8.386.846	1.938.204	2.250.576	12.575.626	26.580.395	5.761.364	5.419.559	37.761.318	50.336.944
COAF	Atletas e Artistas	7			7	108	10	5	123	130
	Bens de luxo ou de alto valor	19.147	9.146	14.755	43.048	42.795	6.066	7.277	56.138	99.186
	Bingos	75			75	2.385			2.385	2.460
	Bolsas de mercadorias	1			1	3			3	4
	Cartões de crédito	173.074			173.074	80			80	173.154
	Factoring	173.990	2.157	1.499	177.646	20.797	223	69	21.089	198.735
	Jóias, pedras e metais preciosos	420	1.477	2.214	4.111	9.332	499	589	10.420	14.531
	Remessas Alternativas de Recursos	32.886			32.886	2			2	32.888
	Serviços de assessoria/consultoria	722			722	196			196	918
BACEN	Agência de Fomento	231	76	68	375				-	375
	Arranjos e Instituições de Pagamento	20.244	36.030	33.172	89.446	12.321		6.163	18.484	107.930
	Associação de Poupança e Empréstimo	3.688	181	49	3.918				-	3.918
	Bancos	1.299.168	704.213	991.579	2.994.960	22.161.756	4.114.058	3.829.080	30.104.894	33.099.854
	Bancos Cooperativos	16.556	3.061	2.947	22.564	43.796	7.364	7.073	58.233	80.797
	Companhia Hipotecária	28	4	9	41				-	41
	Consórcio	28.735	13.887	4.385	47.007	171	171	137	479	47.486
	Cooperativa de Crédito	288.005	56.049	62.162	406.216	1.451.685	463.863	458.052	2.373.600	2.779.816
	Sem subsegmento informado	142.893	129.904	196.856	469.653	6.278	36	8.770	15.084	484.737
	Sociedade Corretora de Câmbio	185.782	4.259	5.801	195.842	842	139	194	1.175	197.017
	Sociedade Corretora de TVM	8.002	470	848	9.320	55	1		56	9.376
	Sociedade Distribuidora de TVM	33.307	143	330	33.780	93			93	33.873
	Sociedade de Arrendamento Mercantil	1.475	368	689	2.532	6.013	1		6.014	8.546
	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	17	3	144	164	24	92	38	154	318
	Sociedade de Crédito/Financiamento/Investimento	9.591	2.600	5.099	17.290	387			387	17.677
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar		10	146	156				-	156
CFC	Contadores - Assessoria/Consultoria	3.169	349	305	3.823	5.567	443	638	6.648	10.471
COFECI	Promoção imobiliária compra/venda imóveis	26.786	1.436	892	29.114	21.086	483	503	22.072	51.186
COFECON	Economistas - Assessoria/Consultoria	5		1	6				-	6
CNJ	Notários e Registradores	877.129	510.631	470.481	1.858.241	1.979.805	1.038.625	993.509	4.011.939	5.870.180
CVM	Mercado de Valores Mobiliários	181.212	45.429	45.064	271.705	1			1	271.706
DPF	Transporte e Guarda de Valores	322.340	1.623	1.085	325.048	369.144	114.919	99.870	583.933	908.981
DREI	Juntas Comerciais	7.077	9.771	12.553	29.401				-	29.401
IPHAN	Objetos de arte e antiguidades	130	3	1	134	55	9	2	66	200
PREVIC	Previdência Complementar	150.801	7.995	6.530	165.326	5.266	3	12	5.281	170.607
SECAP	Loterias	682.990	1.344	1.157	685.491	33.250	3.391	2.685	39.326	724.817
SUSEP	Mercado Segurador	3.497.991	387.562	377.965	4.263.518	1.023	982	130	2.135	4.265.653
Outros setores previstos na Lei nº 9.613, de 1998		15.111	64	40	15.215	2.472	66		2.538	17.753
Canceladas		184.061	7.959	11.750	203.770	403.607	9.920	4.763	418.290	622.060

Fonte: Siscoaf

Fonte. SISCOAF²⁶²

A análise da tabela acima demonstra que, no ano de 2022, o número total de Comunicações de Operações Suspeitas (COS) recebidas pelo COAF foi de 1.938.204, das quais 510.631 foram enviadas por notários e registradores,

²⁶² COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Relatório de Inteligência Financeira - RIG COAF 2023**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.p. 32

representando 26,34% do total de COS. No mesmo ano, o total de Comunicações de Operações em Espécie (COE) recebidas foi de 5.761.364, das quais 1.038.625 foram feitas por notários e registradores, representando 18,02% do total de COE.

Em 2023, o total de COS recebidas pelo COAF aumentou para 2.250.576, com 470.414 comunicações oriundas de notários e registradores, representando 20,90% do total de COS. O total de COE no ano foi de 5.419.559, das quais 993.509 foram realizadas por notários e registradores, representando 18,33% do total de COE.

Sem dúvidas, são números muitos altos. Veja-se que se está diante de um entre dezenas de setores obrigados. É difícil entender como o setor pode ter tantas comunicações, se não decorrente de equívoco no seu envio. A título comparativo, basta pensar que bancos são os colaboradores por excelência no sistema PLDT/FTP.

Um claro indicativo de que existem comunicações equivocadas sendo feitas em espécie, é que, segundo informações da então Coordenadora de Inteligência Financeira do COAF, Rochelle Pastana Pasiani, apenas até outubro de 2020, os valores referentes a comunicações de operações em espécie por notários e por registradores somavam cerca de 1,8 trilhão de reais, o que, sem dúvida, é um valor muito alto para se pensar e representa somente supostas compras de imóveis realizados em espécie (basta comparar que o PIB anual do Brasil é 7,4 trilhões de reais).²⁶³

As duas tabelas a seguir quantificam os enquadramentos das comunicações recebidas pelo COAF. Enquadramento é o motivo normativo indicado pelo sujeito obrigado ao fazer uma comunicação. Os números não são idênticos que os de comunicações, pois uma comunicação pode ter mais de um enquadramento. A primeira tabela traz os principais enquadramentos, e a segunda os enquadramentos restantes. Já, na primeira tabela, podemos identificar que em apenas sete enquadramentos temos 82% de todas as comunicações realizadas por notários e registradores.

²⁶³ MIRON, Rafael Brum; PASIANI, Rochelle. **Cartórios e o enfrentamento à lavagem de dinheiro**. 2021. Vídeo 94 min. Publicado pelo canal MPF SP. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=g_DFjQsnTGo&t=468s. Acesso em: 15 out. 2024. 41 min.

Para fins de facilitar sua compreensão, destaca-se que o COAF ainda traz no campo de informações, os dispositivos previstos no texto original do Provimento n.º 88/2019, colocando, ao final, apenas a numeração dada pelo Provimento n.º 149/23, o Código Nacional de Normas do Extrajudicial.

Tabela 3. Quantidade dos enquadramentos de comunicações realizadas por Notários e Registradores

Tabela 2 - Quantidade dos principais enquadramentos das comunicações do segmento de CNJ - Notários por UF

Enquad.	Descrição	Quant. Enquadram.	%	% Acum.
Total		7.087.698	100%	-
975	Art. 25-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). CNJ - Provimento 88/2019. Art. 161-III-Provimento 149/2023.	1.699.219	24%	24%
974	Art. 25-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%. CNJ - Provimento 88/2019. Art. 161-II-Provimento 149/2023.	1.388.060	20%	44%
986	Art. 36-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. CNJ - Provimento 88/2019. Art. 172-I-Provimento 149/2023.	741.955	10%	54%
991	Art. 36-V - escritura pública - 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%; CNJ - Provimento 88/2019 - art. 25-II. Provimento 149/2023 Art. 172-V- art. 161 II.	594.486	8%	62%
992	Art. 36-V - escritura pública - 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).. CNJ - Provimento 88/2019 - art. 25-III. Provimento 149/2023 Art. 172-V- art. 161 III.	587.405	8%	71%
980	Art. 27 - 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. CNJ - Provimento 88/2019. Art. 163-Provimento 149/2023.	486.765	7%	78%
973	Art. 25-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%. CNJ - Provimento 88/2019. Art. 161-I-Provimento 149/2023.	332.708	5%	82%
-	Outros Enquadramentos	1.257.100	18%	100%

02/02/2020 a 01/02/2024.

OUTROS ENQUADRAMENTOS			
idOcorr	Ocorrencia		
		1.257.100	18%
961	Art. 20-XI - a operação fictícia ou com indícios de valores incompatíveis com os de mercado. C	159.713	2%
970	Art. 23-I - qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor em espécie, ig	143.897	2%
987	Art. 36-II - qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor igual ou supe	101.652	1%
981	Art. 28-I - registro de quaisquer documentos que se refiram a transferências de bens imóveis d	95.922	1%
966	Art. 20-XVI - a operação que envolva a expedição ou utilização de instrumento de procuração e	90.611	1%
982	Art. 28-II - registro de quaisquer documentos que se refiram a mútuos concedidos ou contraído	80.260	1%
952	Art. 20-II - a operação cuja origem ou fundamentação econômica ou legal não sejam claramen	80.082	1%
977	Art. 26-II - concessão de empréstimos hipotecários ou com alienação fiduciária entre particular	58.472	1%
958	Art. 20-VIII - a resistência, por parte do cliente e/ou dos demais envolvidos, no fornecimento de	56.971	1%
989	Art. 36-IV - qualquer operação ou conjunto de operações relativas a bens móveis de luxo ou al	55.367	1%
954	Art. 20-IV - a operação cujo beneficiário final não seja possível identificar. CNJ - Provimento 88	48.431	1%
969	Art. 20-XIX - outras situações designadas em instruções complementares a este provimento. C	45.256	1%
971	Art. 23-II - qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor, por meio de	33.837	0%
959	Art. 20-IX - a prestação, por parte do cliente e/ou dos demais envolvidos, de informação falsa c	27.885	0%
984	Art. 28-IV - registro de instrumentos que prevejam a cessão de direito de títulos de créditos ou	27.103	0%
976	Art. 26-I - doações de bens imóveis ou direitos reais sobre bens imóveis para terceiros sem vín	26.627	0%
985	Art. 35 - lavratura de procuração que outorgue plenos poderes de gestão empresarial, conferid	24257	0%
951	Art. 20-I - a operação que aparente não resultar de atividades ou negócios usuais do cliente ou	19123	0%
968	Art. 20-XVIII - quaisquer outras operações que, considerando as partes e demais envolvidos, c	18091	0%
990	Art. 36-V - escritura pública - registro de transmissões sucessivas do mesmo bem, em período	12432	0%
953	Art. 20-III - a operação incompatível com o patrimônio ou com a capacidade econômico-financ	11559	0%
964	Art. 20-XIV - o registro de documentos de procedência estrangeira, nos termos do art. 129, 6º,	8929	0%
965	Art. 20-XV - a operação que indique substancial ganho de capital em um curto período de temp	5565	0%
963	Art. 20-XIII - qualquer tentativa de burlar os controles e registros exigidos pela legislação de pr	4639	0%
956	Art. 20-VI - operações envolvendo países ou dependências considerados pela RFB de tributaç	3468	0%
962	Art. 20-XII - a operação com cláusulas que estabeleçam condições incompatíveis com as prátic	3329	0%
983	Art. 28-III - registro de quaisquer documentos que se refiram, ainda que indiretamente, a partic	2342	0%
960	Art. 20-X - a operação injustificadamente complexa ou com custos mais elevados, que visem d	2122	0%
955	Art. 20-V - as operações envolvendo pessoas jurídicas domiciliadas em jurisdições considerad	1758	0%
988	Art. 36-III - qualquer das hipóteses previstas em resolução da Unidade de Inteligência Financ	1507	0%
978	Art. 26-III - registro de negócios celebrados por sociedades que tenham sido dissolvidas e tenh	1498	0%
972	Art. 24 - pagamentos ou cancelamentos de títulos protestados em valor igual ou superior a R\$	1425	0%
979	Art. 26-IV - registro de aquisição de imóveis por fundações e associações, quando as caracterí	1089	0%
967	Art. 20-XVII - as operações de aumento de capital social quando pelas partes envolvidas no at	944	0%
957	Art. 20-VII - a operação envolvendo pessoa jurídica cujo beneficiário final, sócios, acionistas, p	937	0%

Fonte: SISCOAF²⁶⁴

Os enquadramentos que representam circulação de recursos em espécie são bastante expressivos. Somando-se os códigos correspondentes (975, 986, 992, 970) temos um total de 3.172.476 enquadramentos, ou seja, 44,76% dos 7.087.698 totais. O gráfico a seguir demonstra esse percentual frente aos outros tipos de comunicações:

Figura 2. Tipos de comunicações realizadas por notários e registradores

²⁶⁴ FECHINE, Clesito Cezar Arcoverde. **RE: Solicitação estatísticas comunicações de notários e registradores**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 25 mar. 2024.



Fonte: SISCOAF

Essa distribuição percentual, abstratamente considerada, não é um problema. O problema está efetivamente no número de comunicações realizadas. As comunicações de trânsito de recursos em espécie realizadas por notários e registradores possuem sérios problemas decorrentes do uso consagrado e tradicional nas escrituras públicas de termos como “pagos em moeda corrente nacional”, que foi indevidamente interpretado pelos operadores, em especial registradores de imóveis, como sendo pagamento em espécie. Dessa forma, é muito difícil dizer quantas dessas comunicações realizadas efetivamente correspondem a trânsito de recursos em espécie, ou decorrem apenas de interpretações equivocadas do dispositivo.

O segundo principal enquadramento em termos numéricos, o de código 974, e que representa 20% dos enquadramentos, também deve ser visto com reserva. Trata-se do “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%”²⁶⁵. Isso porque, em muitos municípios, o preço de avaliação fiscal é defasado. Dessa forma, acabou sendo comum a realização de comunicações feitas com base nesse enquadramento sem que, efetivamente, houvesse uma diferença de preço real e de comercialização, que é um indicativo de

²⁶⁵ Art. 161, 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%; (CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149**. Redação anterior à edição do Provimento 161/2024).

lavagem de capitais. Em outras situações há escritura pública que representa o negócio jurídico e que foi lavrada há muitos anos, mas nunca registrada, acarretando uma diferença entre valores que não é ilegítima, mas apenas decorre do efeito natural da inflação no valor do bem.

Ainda, em virtude do mesmo fato mencionado acima, ou seja, escrituras lavradas há muito tempo, mas não registradas, o enquadramento do código 973, referente a “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%”,²⁶⁶ também têm problemas. Isso decorre, muitas vezes do registro simultâneo de uma escritura muito antiga, e de uma nova, decorrentes do princípio da continuidade registral.²⁶⁷ Muitas vezes, o primeiro comprador não se preocupou em registrar sua aquisição, mas na hora de vender, isso deve ser regularizado. Dessa forma, sua escritura de aquisição antiga entra para realização do registro em momentos muito próximos à sua alienação, gerando essa grande diferença de valores que, em outras situações, poderia ser um indicativo de lavagem de capitais.

Somente entre os itens destacados nos parágrafos acima já temos um percentual de 70% dos enquadramentos extremamente problemáticos e de diminuta utilidade para fins de inteligência financeira.

Abstraindo-se um pouco os problemas das comunicações realizadas, pode-se fazer outras análises das tabelas de enquadramentos acima destacadas. Uma análise possível é identificar os tipos de atividade extrajudicial que mais realizam comunicações. Para tanto, basta identificar o fundamento normativo da comunicação, já que este, na maior parta das situações, refere-se a um tipo de atividade definido. Isso só não acontece quando o enquadramento é feito com base no art. 156, que é

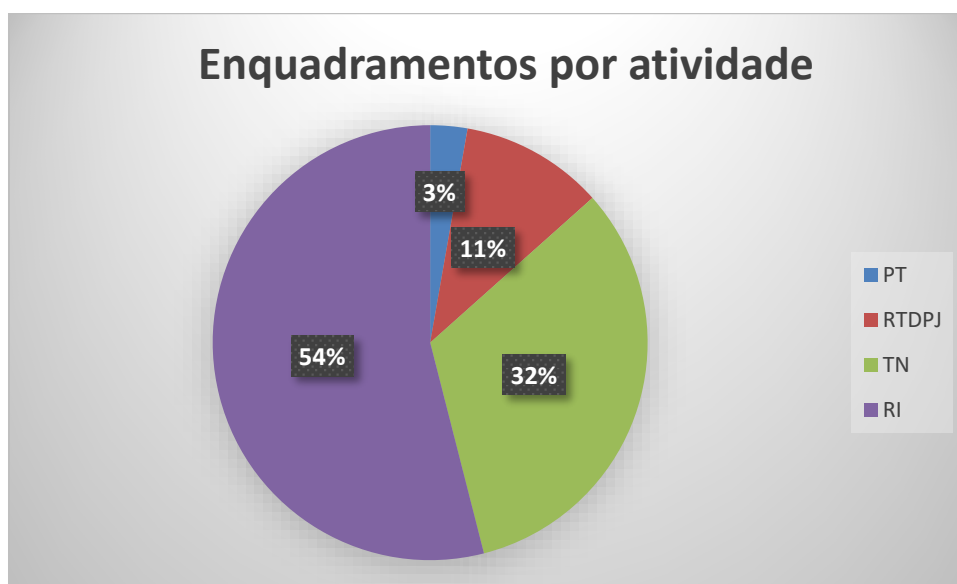
²⁶⁶ Art. 161, I, I — registro de transmissões sucessivas do mesmo bem, em período não superior a 6 meses, se a diferença entre os valores declarados for superior a 50%; (cinquenta por cento); (CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149**. Redação anterior à edição do Provimento 161/2024).

²⁶⁷ Esse princípio estabelece que a titularidade e os direitos relacionados a um imóvel devem estar registrados de forma contínua e sequencial, sem interrupções ou lacunas, para que novos atos de registro possam ser realizados. Em outras palavras, qualquer alteração na titularidade ou nos direitos sobre um imóvel só pode ser registrada se estiver em conformidade com os registros anteriores, garantindo que a cadeia de titularidade seja ininterrupta e verificável. Isso evita conflitos de propriedade e assegura a confiança nos registros públicos.

um dispositivo que pode ser indicado por qualquer especialidade uma vez que trata de situações genéricas.

Dessa forma, abstraindo-se os enquadramentos que são baseados no art. 156, XI, do CNNE, temos a seguinte distribuição entre os tipos de atividades extrajudiciais.

Figura 3. Enquadramentos atividade



Fonte: SISCOAF

O registro de imóveis, é, portanto, o tipo de atividade extrajudicial que mais realiza comunicações. Com base nos enquadramentos identificados (retirados os do art. 156 do CNNE), representa 54% das comunicações realizadas ao COAF.

Na tabela a seguir foram elencadas as comunicações divididas por estados da federação. Os dados contemplam as comunicações realizadas nos primeiros dois anos de vigência do Provimento n.º 88/2019 (02.02.2020 a 01.02.2022). Também é feita uma correlação com a população de cada estado, visando identificar os que mais comunicam proporcionalmente a sua população.

Tabela 4. Comunicações por estado da federação

UF	Quant. Comunicações	%	População	Comunic./mil habitantes
SP	887.371	30	46.649.132	19,02
RS	659.231	22	11.422.973	57,71
PR	259.010	9	11.718.767	22,1
MG	245.071	8	21.411.962	11,45
SC	237.684	8	7.338.473	32,39
RJ	139.918	5	17.366.189	8,06
GO	126.493	4	7.206.589	17,55
MT	63.363	2	3.567.234	17,76
MS	59.285	2	2.839.188	20,88
CE	51.468	2	9.187.103	5,6
BA	50.615	2	14.930.634	3,39
ES	43.530	1	4.064.052	10,71
RO	32.396	1	1.815.278	17,85
DF	27.818	1	3.094.325	8,99
PE	24.711	1	9.616.621	2,57
TO	16.359	1	1.604.466	10,2
PA	15.537	0,5	8.777.124	1,77
PB	14.730	0,5	4.059.905	3,63
PI	14.203	0,5	3.273.227	4,34
MA	12.251	0,4	7.356.184	1,67
SE	10.717	0,4	2.353.582	4,55
AM	4358	0,1	4.327.940	1,01
AL	3701	0,1	3.365.351	1,1
RR	3237	0,1	652.713	4,96
RN	1360	0	3.534.165	0,38
AC	1290	0,04	907.347	1,42
AP	605	0,02	877.613	0,69
Total/Média	3.006.312	100	213.318.137	14,09

Fonte: SISCOAF

A tabela revela uma significativa variação nas comunicações de operações suspeitas por mil habitantes entre os estados brasileiros, evidenciando discrepâncias na aplicação do Provimento n.º 88/2019. A média nacional de comunicações foi de 14,09 comunicações por mil habitantes, mas alguns estados se destacam por índices muito superiores ou inferiores a essa média.

Os três estados com as maiores médias de comunicações por mil habitantes foram:

- Rio Grande do Sul (RS), com 57,71 comunicações por mil habitantes,
- Santa Catarina (SC), com 32,39 comunicações por mil habitantes, e
- Paraná (PR), com 22,10 comunicações por mil habitantes.

Por outro lado, os três estados com as menores médias de comunicações por mil habitantes foram:

- Amapá (AP), com 0,69 comunicações por mil habitantes,
- Rio Grande do Norte (RN), com 0,38 comunicações por mil habitantes, e
- Acre (AC), com 1,42 comunicações por mil habitantes.

Não é possível determinar quais são as médias mais ou menos adequadas, embora se possa sugerir que as médias maiores refletem uma maior preocupação com o cumprimento das regras. No entanto, isso não significa necessariamente que esse cumprimento esteja sendo feito de forma correta ou consistente.

O que é evidente é que a grande disparidade entre as médias de comunicações por mil habitantes nos diferentes estados, demonstra uma clara necessidade de uniformização na fiscalização e na aplicação das normas de PLD/FTP para notários e registradores. Essas diferenças indicam que, em algumas regiões, as normas podem estar sendo aplicadas com mais rigor, enquanto em outras, a fiscalização pode ser mais frouxa ou menos efetiva.

A falta de uniformidade na interpretação e aplicação dessas normativas pode criar um cenário de desigualdade no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, tornando algumas regiões mais vulneráveis à prática de atividades ilícitas. Para garantir que o sistema funcione de maneira equilibrada e eficaz, é essencial que os critérios de fiscalização sejam aplicados de forma padronizada em todo o território nacional, reduzindo as discrepâncias e assegurando que todos os estados estejam alinhados nas suas obrigações de conformidade.

Segundo Jorsenildo Dourado do Nascimento, um grande problema decorrente da ausência ou mesmo deficiência da fiscalização em determinadas unidades federativas é o deslocamento das atividades das organizações criminosas para os estados menos fiscalizados. Trata-se, novamente, do efeito do deslocamento do crime que fundamenta toda a ampliação de sujeitos obrigados no sistema PLD/FTP. Na medida em que algumas atividades, ou, como no caso, alguns lugares são mais fiscalizados no cumprimento dos seus deveres de PLD/FTP, é natural o deslocamento das atividades para locais menos fiscalizados.²⁶⁸

Sobre esse aspecto chama atenção que boa parte dos estados mais pobres são também os de menos comunicação. Ou seja, pode-se proporcionar um deslocamento mais intenso do crime de lavagem de capitais com seus prejuízos a economia, naturalmente decorrentes, para lugares já mais problemáticos no cenário nacional, pelo simples efeito da falta de fiscalização de normas PLD/FTP pelas corregedorias estaduais.

2.2.3 Avaliação do COAF sobre a participação de notários e registradores

Os problemas existentes nas comunicações realizadas por notários e registradores ao COAF, evidentemente, não passaram despercebidos pela entidade. Embora o número inicial alto de comunicações tenha sido considerado natural dentro da curva de aprendizagem da categoria, na medida em que passava o tempo e os números não reduziam (pelo contrário, aumentavam), o COAF viu-se na necessidade de reportar essa questão à Corregedoria Nacional de Justiça, visando a adaptação de algumas regras previstas no Provimento n.º 88/2019, incorporadas ao Código Nacional de Normas do Extrajudicial.

Em janeiro de 2022, o órgão produziu contundente Nota Técnica endereçada à Corregedoria Nacional de Justiça, tendo como objetivo “apresentar um panorama da qualidade das comunicações recebidas de comunicantes do Segmento CNJ – Notários e Registradores no período de 03/02/2020 e 05/12/2021, bem como,

²⁶⁸ NASCIMENTO, Jorsenildo Dourado do; VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; OLIVEIRA, Henrique Lopes Eglem de. **Novas diretrizes para a contribuição de notários e registradores ao Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP)**. 1h35min.

a partir desse panorama, propor aperfeiçoamentos regulatórios e de fiscalização a serem apresentados ao órgão regulador, o Conselho Nacional de Justiça”.²⁶⁹

Na ocasião destacou-se que notários e registradores eram o segundo maior segmento em termos de quantidade de comunicações, com 21% delas, e que vinham em um movimento de aumento contínuo deste número.²⁷⁰ Contudo, que este quantitativo não era acompanhado da qualidade, e mesmo, da utilidade destas comunicações. As principais deficiências seriam a ausência do detalhamento da suspeição identificada, falhas nas identificações dos envolvidos, e a incompreensão dos comandos normativos relacionados às comunicações.

A informação mais relevante a respeito foi a de que notários e registradores tinham o menor índice de aproveitamento das comunicações que realizavam, correspondente a apenas 1% destas. Em outros termos, apenas 1% das comunicações realizadas pelo segmento eram inseridas em algum relatório de inteligência financeira.²⁷¹

4. Deficiências como a ausência de detalhamento da suspeição identificada, falhas na identificação dos envolvidos e incompreensão do comando regulamentar predominam nas comunicações recebidas, limitando sua utilidade para fins de inteligência financeira. Apenas 1% das comunicações recebidas desse segmento fizeram parte de análises em Relatórios de Inteligência Financeira – RIF Percentual bastante inferior a outros segmentos obrigados (...) ²⁷²

A figura a seguir traça o índice de utilidade em diversos setores:

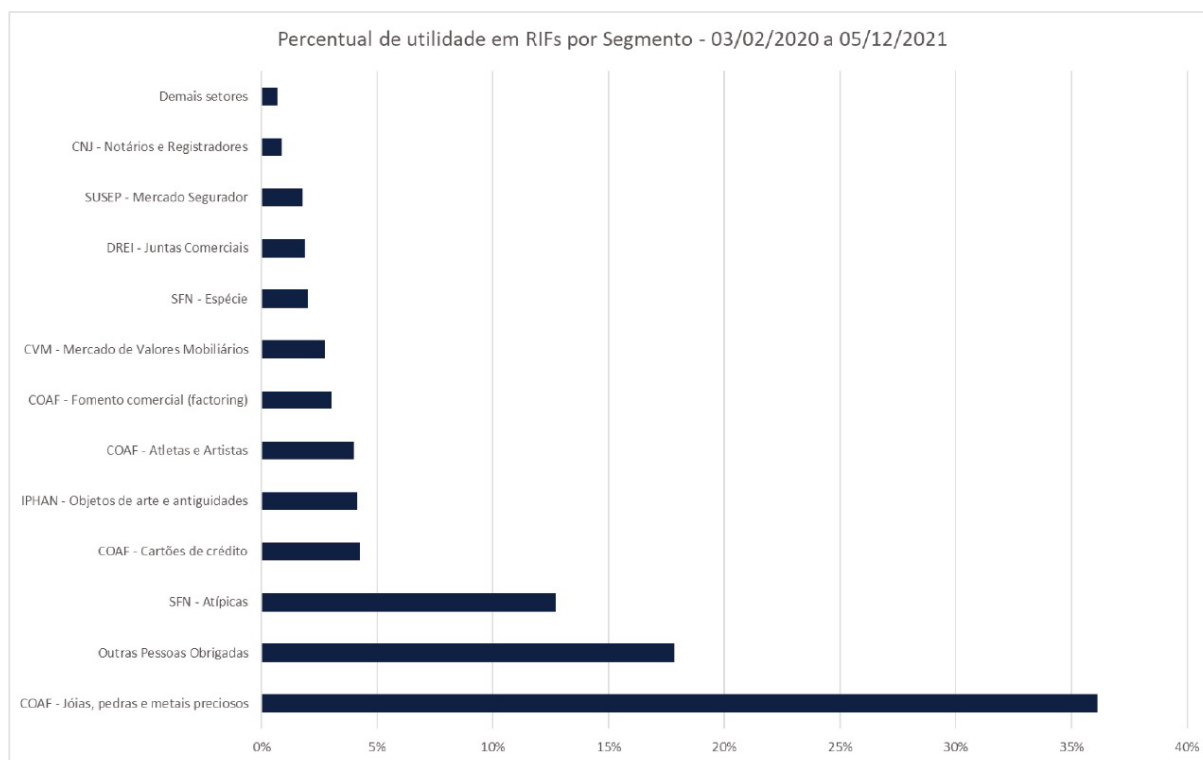
Figura 4. Índice de utilidade das comunicações por sujeito obrigado

²⁶⁹ COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Nota Técnica n.º 107152 - Qualidade das comunicações recebidas de notários e registradores**. Brasília: 2022.

²⁷⁰ COAF. **Nota Técnica n.º 107152 - Qualidade das comunicações recebidas de notários e registradores**. p. 2.

²⁷¹ COAF. **Nota Técnica n.º 107152 - Qualidade das comunicações recebidas de notários e registradores**. p. 2.

²⁷² COAF. **Nota Técnica n.º 107152 - Qualidade das comunicações recebidas de notários e registradores**. p. 2.



Fonte: SISCOAF – Extração em 28/12/2021

Fonte. Siscoaf²⁷³

O relatório apresenta os motivos considerados relevantes para o baixo índice de aproveitamento das comunicações realizadas por notários e registradores. Dentre as diversas razões, destacam-se as mais pertinentes para os propósitos deste estudo:

- a) Ausência de detalhamento dos motivos pelos quais o notário ou o registrador entenderam que se tratava de uma operação suspeita;
- b) Das comunicações baseadas no art. 25, III, do Provimento n.º 88/19 (24% do total), um percentual muito grande era realizado sem considerar que o dispositivo se destinava a regradar apenas pagamentos em espécie, dinheiro vivo, tendo sido comunicadas operações realizadas por outros meios, até mesmo transferências bancárias, ou também quando não era possível identificar o meio de pagamento utilizado;

²⁷³ COAF. **Nota Técnica n.º 107152 - Qualidade das comunicações recebidas de notários e registradores. 2.**

- c) Do mesmo dispositivo acima, muitas comunicações eram feitas tendo em vista a utilização na escritura do termo “pago em moeda corrente”, o que para alguns registradores poderia corresponder a pagamentos em espécie;
- d) Com relação as comunicações realizadas com base no então art. 25, II do Provimento n.º 88/19 (20% do total), o seu índice de aproveitamento eram ínfimos 0,6%. A grande maioria delas (75%) representavam operações de valores inferiores a R\$ 210.000,00, ou seja, valores pequenos para fins de lavagem de capitais. Ademais, em um número muito grande delas, a comunicação decorria de valores baixos nas avaliações fiscais dos municípios, não condizentes com o valor de mercado dos bens transferidos;²⁷⁴
- e) A respeito do problema do item anterior, destaca-se que apenas uma serventia era responsável por 9.6% das comunicações realizadas em todo o país;
- f) A respeito do art. 25, I, do Provimento n.º 88/2019, ou seja, registro de transmissões sucessivas do mesmo bem em um curto espaço de tempo com expressivo ganho de capital, apenas 0,13% das comunicações foram consideradas úteis. O principal fator foi que

²⁷⁴ Segundo Fernando Giovanetti “Esse critério, no entanto, pode gerar um efeito indesejado; em geral, o imposto de transmissão de bens imóveis – ITBI utiliza a mesma base de cálculo do imposto que incide sobre a propriedade territorial urbana – IPTU, que adota como valor venal aquele definido pela Prefeitura Municipal por intermédio da Planta Genérica de Valores do Município – PGV e que costuma apresentar grande defasagem³²⁵ – há estudos que denunciam a adoção de valores venais que corresponde a apenas 25% dos valores reais. Por conta disso, nos Municípios em que o valor venal considerado para fins de tributação for inferior a 50% do valor real, a hipótese prevista no art. 25, inciso II, do Provimento n.º. 88/2019 gerará um efeito totalmente contrário ao esperado: a comunicação de operações que não são suspeitas e a não comunicação de operações realmente suspeitas. Isso porque em todas as operações nas quais o valor declarado pelas partes seja efetivamente o valor real, haverá uma diferença superior a 100% entre o valor declarado e o valor da avaliação fiscal, o que, nos termos desse dispositivo, gerará uma comunicação obrigatória ao COAF, mesmo não havendo qualquer indício real de irregularidade. De outro modo, nas operações em que o valor declarado pelas partes seja igual ao valor da avaliação fiscal e, portanto, bastante inferior ao valor real, não haverá necessidade de comunicação obrigatória, muito embora seja esta a situação que apresenta motivo para suspeita. (...) Por conta disso, nos diversos Municípios que apresentam defasagem acentuada na avaliação dos imóveis, praticamente todas as operações imobiliárias a título oneroso que forem realizadas de forma regular, com a indicação do valor real, serão comunicadas duas vezes à unidade de inteligência, enquanto que diversas operações efetivamente suspeitas não serão comunicadas.” (GIOVANNETTI, Fernando Virmond Portela. **O criminal compliance nos tabelionatos brasileiros como forma de prevenção à lavagem de dinheiro.** 156).

66% destas relatavam operações de valores inferiores a R\$ 100.000,00.²⁷⁵

- g) Neste item acima, apenas três serventias concentravam 76,4% de todas as comunicações do país.
- h) Grande diferença no percentual de comunicações por Estado, sendo que apenas SP e RS concentravam 51% de todas as comunicações do país.
- i) Falhas na utilização do formulário do Siscoaf.

Com relação a esse último item, cabe destacar que o Siscoaf nunca sofreu adaptações necessárias para que notários e registradores pudessem realizar corretamente os seus deveres. Um exemplo expressivo desse problema, que gerou milhares de comunicações equivocadas, é que ele não aceita a inclusão de centavos. Isso pois para efeitos de LD, valores muito pequenos não têm relevância. Acontece que atos notariais e registrares, ordinariamente, possuem centavos nos valores negociados. Isso fez com que diversas comunicações fossem realizadas como se tivessem duas casas decimais a mais, aumentando em muito e de forma equivocada o valor do ato comunicado.²⁷⁶

Ao final do documento o COAF faz considerações sobre dispositivos que deveriam ser alterados, bem como de orientação e treinamento para sujeitos obrigados em questão.

2.2.4 Avaliação Nacional de Riscos

O Brasil já foi submetido a quatro avaliações do GAFI, que visaram analisar e aprimorar as medidas do país no combate à lavagem de dinheiro e ao

²⁷⁵ Esse fator coincide com o problema anteriormente mencionado decorrente da peculiaridade brasileira de muitas vezes o comprador não registrar uma escritura e apenas realizar esta operação quando estiver vendendo o seu imóvel (dois registros sucessivos), de forma que o valor da aquisição bem inferior pela distância no tempo acaba sendo comparado com o valor da alienação, atual e dentro dos parâmetros de mercado.

²⁷⁶ NASCIMENTO, Jorsenildo Dourado do; VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; OLIVEIRA, Henrique Lopes Eglem de. **Novas diretrizes para a contribuição de notários e registradores ao Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP)**. 1h. 51 min.

financiamento do terrorismo. A primeira avaliação foi realizada em 2000, marcando o início do monitoramento sistemático do GAFI sobre as práticas do Brasil. Essa avaliação foi um ponto de partida importante, estabelecendo as bases para as medidas de AML/CFT no país.

Em 2004, ocorreu a segunda avaliação, que revisou as melhorias implementadas desde a primeira análise, e buscou identificar áreas adicionais que precisavam de ajustes.

A terceira avaliação foi realizada em 2010. Nessa ocasião, o GAFI reconheceu os progressos significativos feitos pelo Brasil, mas também destacou diversas áreas onde ainda eram necessárias melhorias, especialmente no que se referia à coordenação entre as autoridades e à eficácia das medidas de supervisão e sanção. Nessa avaliação, conforme já destacado anteriormente, houve apontamentos sobre a falta de implementação da participação de inúmeros sujeitos obrigados, notadamente as APNFD, das quais destacam-se para fins deste estudo notários e outras profissões jurídicas independentes.²⁷⁷

A quarta e última avaliação foi realizada no ano de 2023, com o relatório final aprovado durante a plenária realizada em Paris, em dezembro de 2023.²⁷⁸ Esta avaliação estava originalmente programada para 2020, mas foi adiada devido à pandemia de COVID-19, que trouxe desafios logísticos significativos, como a impossibilidade de conduzir inspeções e entrevistas presenciais.

A avaliação de um país pelo GAFI é um processo rigoroso que ocorre, atualmente, em cinco fases principais. Primeiro, o país realiza uma autoavaliação, preparando um relatório detalhado sobre suas políticas e práticas de PLD/FTP. Em seguida, o GAFI envia questionários específicos para serem respondidos pelas autoridades nacionais, o que ajuda a estabelecer uma base sólida para a análise. A segunda fase envolve uma visita *in situ* por uma equipe de avaliadores internacionais. Durante essa visita, os avaliadores conduzem entrevistas com representantes do

²⁷⁷ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010.

²⁷⁸ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil 2023**. Paris: GAFI, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Brazil-mer-2023.html>. Acesso em: 24 set. 2024.

governo e do setor privado para verificar a aplicação prática das medidas e a consistência das respostas fornecidas previamente.

Após a visita, a equipe de avaliadores elabora um relatório de avaliação que é submetido à revisão durante uma plenária do GAFI, onde os membros discutem e ajustam o documento antes de sua aprovação final. Por fim, após a aprovação, o país entra em uma fase de monitoramento, na qual deve apresentar relatórios periódicos sobre as ações tomadas para corrigir as deficiências identificadas.

Dessa forma, com a finalidade de subsidiar a avaliação do GAFI, o Brasil realizou sua primeira Avaliação Nacional de Riscos (ANR). Essa avaliação baseada na Recomendação n.º 1 do GAFI,²⁷⁹ tem como objetivos que os países identifiquem, avaliem e compreendam os riscos associados à LD/FTD. Com base nesses riscos identificados, os países devem adotar medidas proporcionais e adequadas para mitigá-los. A redação atual da Recomendação n.º 1 foi uma das grandes novidades da versão das Recomendações revisadas em 2012. Dessa forma, as avaliações anteriores do Brasil, feitas pelo GAFI, não possuíam uma ANR.

Nesse contexto, a Avaliação Nacional de Riscos (ANR) tornou-se uma peça central para as avaliações dos países pelo GAFI. A ANR é um trabalho coordenado que envolve não apenas as autoridades governamentais, mas também o setor privado e a sociedade civil, garantindo que todos os atores relevantes estejam engajados na identificação e mitigação dos riscos de LD/FTP.

²⁷⁹ 1. Avaliação de riscos e aplicação de uma abordagem baseada no risco* Os países devem identificar, avaliar e compreender os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo para o país, e tomar medidas, inclusive designando uma autoridade ou mecanismo para coordenar as ações de avaliação de riscos, e aplicar recursos com o objetivo de garantir que os riscos sejam efetivamente mitigados. Com base nessa avaliação, os países devem aplicar uma abordagem baseada no risco (ABR) para garantir que as medidas de prevenção ou mitigação da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo sejam proporcionais aos riscos identificados. Essa abordagem deve ser um fator essencial para a alocação eficiente de recursos por todo o regime antilavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo (ALD/CFT) e para a implementação das medidas baseadas em risco em todas as Recomendações do GAFI. Quando os países identificarem riscos maiores, deveriam se assegurar de que seu regime ALD/CFT aborda adequadamente esses riscos. Quando identificarem riscos menores, os países poderão optar por medidas simplificadas para algumas das Recomendações do GAFI, sob certas condições. GAFI. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 11).

Para estruturar esse esforço no Brasil, foi publicado o Decreto n.º 10.270, de 6 de março de 2020,²⁸⁰ que criou o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (GTANR). Esse grupo é composto por membros do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Banco Central do Brasil e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, que coordena o trabalho.

O GTANR foi encarregado de desenvolver e executar a ANR brasileira, que inclui a criação e execução de uma metodologia para coleta e análise de informações, a elaboração do relatório final da avaliação e a divulgação dos resultados. Além disso, o grupo é responsável por acompanhar as medidas a serem adotadas pelos diversos atores envolvidos nos esforços de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no Brasil, a fim de mitigar os riscos identificados pela ANR. Apesar do foco inicial ser a avaliação do GAFI, o grupo continua em funcionamento com o objetivo de monitorar as melhorias implementadas no país.²⁸¹

Os resultados da ANR foram publicados em outubro de 2020 e estão disponíveis para análise.²⁸² Dentro do relatório final do ANR, podemos encontrar referências importantes a respeito de notários e registradores. Destaca-se que a importância destas atividades foi identificada, principalmente, no controle do setor imobiliário:

A vulnerabilidade ponderada do setor imobiliário para LD/FT é alta. O mercado imobiliário movimenta grande parcela da economia brasileira e está exposto a diversas situações que aumentam sua exposição a LD/FT, como transações com clientes de mais alto risco ou utilização

²⁸⁰ BRASIL. **Decreto n.º 10.270, de 6 de março de 2020**. Institui o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10270.htm. Acesso em: 24 set. 2024.

²⁸¹ COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Resolução GTANR/COAF n.º 3, de 11 de abril de 2024**. Aprova o encaminhamento aos diversos órgãos do sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, do Plano de Ação decorrente do Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Medidas de combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 abr. 2024.

²⁸² COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Avaliação Nacional de Riscos**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>. Acesso em: 01 out. 2024.

de interpostas pessoas ou estruturas jurídicas complexas para ocultação do real beneficiário da transação. Parte desse setor, como os notários, foi regulada para fins de PLD/FT apenas em 2019, e ainda está no processo de amadurecimento do conhecimento dos seus riscos e obrigações, mas já comunica em larga escala operações atípicas ao Coaf.²⁸³

Entre as ações prioritárias da ANR, destacou-se:

- **Registradores públicos** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor e implementação de processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT; ampliação da qualidade das comunicações encaminhadas ao Coaf e do conhecimento acerca dos alertas específicos para o setor.²⁸⁴

Reconheceu-se, dessa forma, a necessidade de melhoria em quatro itens:

- a) Maior conscientização do setor da importância das medidas PLD/FTP;
- b) Aplicação da abordagem baseada no risco;
- c) Ampliação da qualidade das comunicações;
- d) Melhoria do conhecimento do setor dos alertas específicos.

Posteriormente, em 2023, o GAFI realizou a segunda fase de seu processo de avaliação, consistente na visita *in situ* pela equipe de avaliadores internacionais. Nesta fase, são realizadas entrevistas com representantes do setor público e do setor privado, em especial dos sujeitos obrigados. Notários e registradores participaram nesta ocasião, com alguns profissionais, sendo entrevistados pelos especialistas do GAFI.²⁸⁵

²⁸³ COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Relatório de Avaliação Nacional de Risco**. Brasília: COAF, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/@@download/file. Acesso em: 24 set. 2024. p. 67.

²⁸⁴ COAF. **Relatório de Avaliação Nacional de Risco**. 90.

²⁸⁵ A entrevista foi realizada no dia 30 de março de 2023, sendo notários e registradores representados pelos seguintes profissionais: a) Caroline Ferri, oficiala do 1º Registro de Imóveis de Londrina, PR; b) Hercules Benício, oficial do 1º Ofício do Núcleo de Bandeirante no Distrito Federal, com atribuições de

Durante as entrevistas, os notários e registradores brasileiros destacaram a importância da criação de um centro especializado antilavagem de dinheiro no âmbito de suas atividades.²⁸⁶

2.2.5 Relatório de Avaliação Mútua do GAFI no Brasil de 2023

O relatório da avaliação mútua do GAFI no Brasil foi aprovado na plenária realizada em dezembro de 2023.²⁸⁷ No relatório, encontramos dezenas de referências a notários, e apenas três referências a registradores. Da análise do relatório, é possível perceber que, em diversas situações, o termo “notários” foi utilizado incluindo, também, a função de registradores.²⁸⁸ Ressalta-se que, nos termos analisados anteriormente, a função de registradores, como sujeitos obrigados nos documentos do GAFI, é bem restrita, tendo poucos países os incluídos nessa condição.

Em geral, do relatório pode-se extrair que notários e registradores têm uma boa compreensão de suas obrigações perante o sistema PLD/FTP, incluindo conhecimentos dos sinais de alerta (itens 450 e 451, p. 199), diligências relacionadas a pessoas politicamente expostas (item 462, p. 201 e item 481, p. 205) e identificação dos beneficiários finais (item 473, p. 204), sanções financeiras das ONU (item 490 p.

TN, RCPN, RTDPJ, e TPT; c) Luciano Camargos, oficial do Registro de Imóveis de Vespasiano, MG; d) Mario Camargo, Tabelião de Protesto de Santo André, SP. Além destes o COAF indicou o autor da presente tese, na condição de especialista no assunto não vinculado aos sujeitos obrigados para participar das entrevistas. CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Gafi avalia sistema brasileiro de prevenção de financiamento ao terrorismo**. Cartórios com Você, São Paulo, n.º 31, p. 68-79, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2023/07/Cartorios-com-Voce-31-10.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

²⁸⁶ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Provimento n.º 88/19 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disciplinou a atuação de notários e registradores na comunicação de ações suspeitas ao Coaf**. Cartórios com Você, São Paulo, n.º 31, p. 72-75, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2023/07/Cartorios-com-Voce-31-10.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

²⁸⁷ GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional). **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. Paris: GAFI, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%9ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024

²⁸⁸ Essa conclusão pode-se chegar a partir de vários fatores. A) existem 42 menções a notários no relatório e apenas 3 relacionadas a registradores; b) as partes do relatório que tratam de registradores são restritas as que falam da supervisão feita pelo CNJ; c) no relatório é feita análise de vários itens relacionados a todas as APNFD, individualizando-se a análise em relação a cada uma delas. Nesses itens constam apenas notários e não há tratamento individual a registradores; d) a entrevista realizada pelo GAFI aos profissionais envolveu tanto notários como registradores em uma oportunidade única.

207). Não obstante isso, o relatório destacou que existem aperfeiçoamentos a serem realizados.

Uma crítica contundente foi feita com relação às comunicações de operações suspeitas. Conforme o relatório, existe uma grande discrepância em virtude do grande quantitativo de comunicações. O envio da grande maioria das comunicações é feito de forma “automática, baseados em limiares ou valores em vês de STR realmente suspeitos”. Segundo o relatório, os próprios profissionais reconheceram que é necessário melhorar a qualidade das comunicações enviadas²⁸⁹. Vale transcrever as duas principais passagens do relatório que tratam do assunto:

197. O formulário STR inclui indicadores que devem ser marcados pela instituição relatora e um campo aberto onde devem ser descritos e justificados os motivos de suspeita. As entidades recebem uma pontuação com base na qualidade dos relatórios enviados ao COAF (ver RI.4). Embora essa pontuação indique que a qualidade dos STR das IF e das APNFD seja, em geral, boa, algumas entidades ainda tendem a enviar comunicações automatizadas ao COAF com base em indicadores e sinais de alerta, em vez de suspeitas de LD/FT. Além disso, foram identificadas grandes deficiências com relação à compreensão e à comunicação pelos setores das APNFD, inclusive em setores relevantes como os cartórios.²⁹⁰

503. Há uma grande discrepância no número de STRs arquivados por cartórios – de quase 21.000 cartórios, em 2022, mais de 1,2 milhão de STRs foram arquivados. A grande maioria dos STRs são arquivamentos automáticos, de limiar ou baseados em valor, em vez de STRs suspeitos reais. Os tabeliões reconheceram que mais trabalho precisa ser feito para arquivar STRs de melhor qualidade.²⁹¹

Com relação ao CNJ na condição de supervisor do setor, o GAFI destacou a falta de estatísticas relacionadas à supervisão, bem como um menor conhecimento do supervisor em comparação com os supervisionados a respeito de suas obrigações:

533. Os notários, dos quais existem 20 874 registrados a partir de 2021, são servidores públicos no sistema brasileiro e passam por

²⁸⁹ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 212.

²⁹⁰ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 87.

²⁹¹ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 212.

treinamento educacional e exames civis como requisitos profissionais. Os cartórios são fiscalizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entidade governamental de âmbito federal, que fiscaliza os controladores locais e estaduais que em sua nomeação de cartórios e conduzem a fiscalização de PLD/CFT. Como órgão do sistema judicial brasileiro, o CNJ é informado de quaisquer investigações ou processos judiciais em que um tabelião esteja envolvido. No entanto, o CNJ não forneceu estatísticas específicas ou exemplos de casos de detecção de violações de requisitos de licenciamento ou registro.²⁹²

550. O CNJ tinha menos consciência dos riscos de LD/FT para o setor notarial. A percepção do CNJ é de que, como funcionários públicos, os cartórios estão sujeitos a rigorosas medidas educacionais e de licenciamento perante o poder judiciário e, portanto, menos suscetíveis aos riscos de LD/FT em comparação com outros setores. No entanto, os próprios notários apresentaram uma melhor compreensão dos riscos específicos de LD/FT do que o supervisor, observando áreas específicas de preocupação, incluindo transações imobiliárias de alto valor, relações comerciais com PEPs, transações complexas e transações envolvendo procuração (ver RI.4).²⁹³

569. Enquanto o CNJ realiza verificações de conformidade de supervisão, foram fornecidas informações limitadas sobre os detalhes em torno desses esforços e como as autoridades judiciais locais realizam essas verificações. A equipe de avaliação também está preocupada que o CNJ no âmbito federal apenas realiza algumas verificações de conformidade a cada poucos anos para garantir que os exames das autoridades locais sejam adequados. No entanto, a equipe de avaliação foi tranquilizada por entrevistas com os próprios notários que forneceram mais detalhes sobre os exames de conformidade pelas autoridades locais.²⁹⁴

Como se percebe, o órgão reconheceu espaço para melhoras também na atuação do regulador, o Conselho Nacional de Justiça.

²⁹² GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 224.

²⁹³ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 229.

²⁹⁴ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 237.

2.2.6 Pesquisas baseadas em relatórios respondidos por notários e registradores

Uma pesquisa baseada em questionários respondidos pelo público-alvo, ou de “levantamento amostral” tem por objetivo coletar informações a partir de uma amostra significativa desta população, buscando identificar resultados que possam ser generalizados para todo este público. São pesquisas que demandam diversas etapas para a obtenção das informações, desde a definição do problema, elaboração do questionário, seleção da amostra, coleta de dados, análise e divulgação dos resultados. Ademais, seus resultados baseiam-se fundamentalmente na confiabilidade e consistência das respostas obtidas do público-alvo.

No âmbito da participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP, identificou-se a realização de duas pesquisas de levantamentos já realizadas. Devido ao fato de as regras serem relativamente recentes (menos de 5 anos) a quantidade de estudos neste sentido ainda é restrita. Contudo, dada a relevância da identificação das opiniões de notários e registradores a respeito das suas obrigações em PLD/FTP, retrata-se a seguir os principais resultados das pesquisas identificadas.

2.2.6.1 “Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais”

A primeira pesquisa que será destacada tem por título “Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais” e foi desenvolvida por Gabriela Brandão Lopes, Ricardo Rocha de Azevedo, Ricardo Lopes Cardoso e Bernardo Abreu Fajardo, no âmbito do Doutorado na Universidade Federal de Uberlândia.²⁹⁵

A pesquisa investigou fatores que podem influenciar contadores e tabeliães na propensão de denunciar irregularidades, levantando fatores que podem influenciar nessa decisão. Em virtude do âmbito de interesse na presente tese

²⁹⁵ AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 17, n.º 2, p. 96-110, mai./ago. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.51151. Acesso em: 13 ago. 2024.

envolver apenas notários (tabeliães), restringe-se, neste momento a análise da pesquisa citada para esse público.

A pesquisa se inicia com uma revisão de literatura, na qual são levantados os principais fatores relacionados à propensão do profissional em realizar uma denúncia, concluindo-se pelos seguintes fatores:

- a) Quanto maior o receio de retaliação, menor a propensão de denunciar. Importância do anonimato;
- b) Quanto menor a pretensão social da denúncia, menor a propensão de denunciar;
- c) Quanto maior a percepção de que os tributos são mal aplicados, menor a propensão a denunciar;
- d) Quanto maior a percepção de que há baixo monitoramento das notificações, menor pretensão em denunciar.²⁹⁶

Identifica-se claramente nestes quatro pontos um binômio de risco (fatores a e d) e utilidade da comunicação (fatores b e c).

Nesse contexto, foram distribuídos questionários para 4.838 tabelionatos de notas entre novembro e dezembro de 2020. Obteve-se 293 respostas válidas, o que, segundo o estudo, representa uma amostra estatisticamente significativa, considerando-se uma margem de confiança de 90% e margem de erro de 5%.²⁹⁷ Os questionamentos foram customizados para fins de direcionamento da pesquisa. Dessa forma, foram feitos diversos questionamentos, não perfeitamente identificados com os riscos levantados na pesquisa bibliográfica. Além disso, havia campos abertos e genéricos para respostas, o que permitiam comentários gerais por parte dos profissionais envolvidos. As principais conclusões podem ser assim resumidas:

²⁹⁶ AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**. p. 99.

²⁹⁷ AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**. p. 101.

- a) Existe uma percepção geral de que a identificação geral de atos de lavagem de dinheiro é responsabilidade do estado e não dos sujeitos obrigados;²⁹⁸
- b) Os profissionais que mais acreditam que as notificações realizadas trazem benefícios a sociedade são os que comunicam com maior frequência;²⁹⁹
- c) Quanto maior a segurança do anonimato, menor o receio de retaliação, e, portanto, maior a chance de se realizar uma Comunicação;^{300 301}
- d) Quando os atores privados percebem que o estado terceiriza suas funções e não lhes fornece qualquer contraprestação, estes tendem a não cooperar, ou o fazem de modo apenas formal.³⁰²

²⁹⁸ AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**. p. 105.

²⁹⁹ AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**. p. 105

³⁰⁰ AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**. p. 105

³⁰¹ Registra-se dois comentários de notários sobre este ponto: a) “A minha única crítica é quanto às razões objetivas de suspeita, pois não refletem a realidade de uma cidade pequena. Portanto, na minha realidade, estou comunicando atos sem qualquer suspeita de lavagem de dinheiro real. Imagino que essas notificações sem necessidade atrapalhem a verificação de casos reais de suspeita (cartório, 10 anos de experiência)”. b) “No interior o valor venal dos imóveis é muito baixo, o que leva a uma grande diferença entre o valor de venda e o valor de avaliação fiscal. Essas notificações representam a quase totalidade dos casos que comunico, gerando uma grande perda de tempo e informações desnecessárias. Se a concentração fosse apenas nos atos realmente suspeitos, acredito que o sistema seria mais eficaz (cartório, 15 anos de experiência).” AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**. p. 107.

³⁰² Registra-se comentário feito por um notário de 12 anos de experiência, sobre esse item: “Infelizmente os cartórios estão sendo utilizados para cumprir atribuições do Estado. As obrigações impostas demandam tempo e pessoal qualificado. E não existe reparação para os recursos gastos com atividades acessórias que são impostas. Além disso o excesso de emolumentos e tributos estimulam que muitas transações sejam realizadas sem a atuação dos cartórios e consequentemente sem qualquer forma de controle.” (AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**, p. 106)

- e) Existe uma correlação entre a fiscalização das comunicações e a frequência da realização da comunicação, de forma que quanto mais fiscalização houver, maior o número de comunicações.³⁰³
- f) Existe uma correlação entre o conhecimento do processo e das funções relacionadas a ele com a propensão de comunicar. Quanto mais dúvidas existirem, maior será a resistência em comunicar.

Ao final, a pesquisa concluiu que a análise dos questionários confirma os levantamentos doutrinários inicialmente realizados. Há uma clara relação entre o binômio risco/utilidade, com a realização de comunicações de operações ao COAF.

2.2.6.2 “Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local: a construção da capacidade de implementação da política antilavagem nos cartórios brasileiros”

A segunda pesquisa de campo identificada denomina-se “Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local: a construção da capacidade de implementação da política antilavagem nos cartórios brasileiros”, de responsabilidade da pesquisadora Vitória Lorente e realizada no âmbito do mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Trata-se de pesquisa ainda em desenvolvimento, mas cujos resultados parciais da análise dos dados coletados já foram divulgados.³⁰⁴

Segundo a autora, os resultados parciais apresentados até o momento compreendem a análise exclusivamente quantitativa dos dados obtidos. A coleta das informações foi feita de duas formas distintas: a) questionários enviados a notários registradores; b) informações dos dados disponíveis na base de dados de serventias extrajudiciais, o Justiça Aberta, do CNJ.³⁰⁵ Os questionários foram enviados entre

³⁰³ AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber. LOPES, Gabriela Brandão. **Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais**. p. 106.

³⁰⁴ LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local: a construção da capacidade de implementação da política antilavagem nos cartórios brasileiros**. Supervisão: Prof. Dr. Jonathan Phillips. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política – FFLCH, 2024. Relatório de resultados parciais de pesquisa. 2024.

³⁰⁵ <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/justica-aberta/>.

julho de 2023 e março de 2024, totalizando 11.583 destinatários, dos quais 304 responderam, correspondendo a uma amostra de 2,6% da população.

Os resultados parciais foram divididos em três fatores: a) a política antilavagem implementada; b) a capacidade de implementação das políticas antilavagem; e c) os atributos ou características das serventias.

No que diz respeito ao primeiro fator, a política implementada, buscou-se avaliar o principal objetivo das normas antilavagem, ou seja a identificação, análise e comunicações ao COAF. Neste item, identificaram-se as seguintes conclusões:

- a) Apenas 3% das serventias responderam que nunca fizeram qualquer comunicação (seja as comunicações positivas ao COAF, seja as comunicações negativas ao órgão correicional);
- b) Do público que já realizou comunicações, 78% realizaram comunicação positiva ao COAF e 22% realizaram apenas comunicação negativa ao órgão correicional;
- c) Do público que realizou comunicação ao COAF, a grande maioria realizou apenas comunicação automática (pelos gráficos apresentados, não se consegue identificar o percentual a respeito);

O segundo fator tratou da capacidade de implementação das políticas antilavagem, ou seja, as competências e habilidades específicas para levar as políticas a efeito. Neste contexto, a capacidade consiste especialmente no conhecimento sobre técnicas utilizadas para lavagem de dinheiro e na habilidade de acessar dados que podem informar uma avaliação de riscos aprofundada.

A capacidade, nos termos das normas atualmente existentes, está relacionada com as atividades de monitoramento das operações, treinamento e capacitação, disponibilização de um manual sobre o tema e a utilização de soluções automatizadas para a análise de riscos. A tabela a seguir reproduz as respostas obtidas a respeito da implementação desses itens:

Tabela 5: Elementos de capacidade PLD/FTP das serventias extrajudiciais

	Realizou/dispõe	Não realizou/não dispõe	N.d.
Monitoramento	71%	19%	10%
Treinamento	61%	32%	7%
Manual	55%	36%	9%
Automação	32%	60%	8%

Fonte. Lorente³⁰⁶

A tabela acima demonstra que apenas 71% da amostra respondeu que realiza monitoramento das operações, 61% que realizou treinamento específico, 55% que possui manual disponível sobre o tema. Esses percentuais são considerados pequenos na medida em que todas essas obrigações são expressas e deveriam ter sido realizadas por todas as serventias.

O terceiro fator trata dos atributos ou características das serventias. Nesse fator tratou-se de questões como: se a titularidade é pública ou privada da serventia, a localização geográfica, os valores arrecadados, o número de colaboradores, dentre outros que podem caracterizar cada unidade. Dentro destas questões, reporta-se a seguir as conclusões dos itens que são de interesse para o presente estudo:

- a) Capacidade fiscal e administrativa. Nesse item a conclusão do estudo é de que existe uma grande heterogeneidade entre as serventias extrajudiciais. Dentre a amostra que respondeu o questionário, constaram serventias com arrecadação de R\$ 5.600,00 semestrais até serventia com arrecadação de R\$ 15.000.000,00 no mesmo período. Constaram serventias com 90 colaboradores enquanto 74% responderam possuir entre nenhum e 10 colaboradores.³⁰⁷
- b) Supervisão. Pela análise das bases do CNJ da identificação de procedimentos de fiscalização, foi possível identificar uma grande diferença no que diz respeito a probabilidade de uma serventia ser

³⁰⁶ LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 15.

³⁰⁷ LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 19.

fiscalizada, desde estados em que a probabilidade é ínfima (como RN e MG, até lugares com altas probabilidades, como GO e TO).³⁰⁸

- c) Associativismo. De acordo com as respostas apresentadas 68% declararam que estão associados a alguma entidade de classe e 13% que não estão (19% das respostas foram consideradas não disponíveis³⁰⁹);

Além desses três fatores, outras duas respostas dizem respeito a questões diversas e devem ser destacadas.

A primeira delas trata da importância do Provimento n.º 88 para as atividades da serventia. Para 56% dos entrevistados a norma é importante e oferece um bom direcionamento do tema; para 31% ela é importante, mas não oferece um bom direcionamento; e para 7% ela não é importante (7% das respostas foram classificadas como ND). Esse percentual revela um percentual alto de notários e registradores descontentes com a regulamentação.³¹⁰

A segunda resposta diz respeito a eventual pressão sofrida caso alguma operação suspeita não fosse comunicada. Nesse item, 84% relataram que não houve ou não tinha conhecimento, e apenas 2% relataram pressões de usuários (o percentual restante foi considerado ND).³¹¹

Por fim, vale transcrever as conclusões gerais do estudo:

Os resultados desta pesquisa mostram que, contrariando expectativas de que a regulamentação do Provimento n.º 88 poderia impulsionar a capacitação da totalidade dos cartórios, **elementos indicativos de capacidade parecem não ter sido desenvolvidos em uma parcela significativa de cartórios** da amostra analisada, nos termos perguntados no questionário.

³⁰⁸ LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 21.

³⁰⁹ A autora identifica como ND, ou não disponível, as seguintes situações: “Durante a análise dos dados, os dados indisponíveis em razão da não identificação do CNS ou de respostas às alternativas “Não sei” ou “Prefiro não responder” do questionário foram identificados como “N. d.” (não disponível);” LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 6

³¹⁰ LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 26.

³¹¹ LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 27.

Isso é capturado pela ausência de, por exemplo, capacitações realizadas pelos titulares, oficiais de cumprimento e funcionários, disponibilidade de manual no cartório para implementação da política, e acesso do cartório ao Cadastro Único de Beneficiários Finais (CBF) ou outros bancos de dados.

A construção de capacidade de implementação da política antilavagem exige admitir que os **cartórios brasileiros são notadamente heterogêneos**, possuindo atributos que podem impulsionar ou evitar o desenvolvimento de capacidade para uma política efetiva no setor.³¹² (....)

Pensar na construção de capacidade dos cartórios para uma implementação efetiva do Provimento nº 161 no Brasil envolve admitir que isso impõe custos sobre um setor notadamente heterogêneo. A diversidade é em termos espaciais, fiscais, administrativos, associativos e referente a atribuições, fiscalização e propriedade (privada ou estatal), conforme apresentado neste relatório.

A elaboração de uma estratégia de difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local, e, neste caso, da construção de capacidade de implementação da política antilavagem nos cartórios brasileiros, exige – no mínimo – compreender os atributos que aumentam ou reduzem as chances de capacitação. O compartilhamento de custos e o aprimoramento qualitativo do conhecimento especializado e das informações disponíveis para avaliação de riscos são outros fatores que precisam ser levados em conta.³¹³

Como se percebe, a autora sugere que um problema a ser enfrentado é a questão da heterogeneidade dos profissionais colaboradores e que isto poderia ser resolvido com o compartilhamento de custos, aprimoramento qualitativo do conhecimento e ampliação das informações para análises de avaliações de riscos.

³¹² LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 10.

³¹³ LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local**. p. 10.

2.3 PROVIMENTO N.º 161/2024

Nesta seção, será abordado o Provimento n.º 161/2024 da Corregedoria Nacional de Justiça, que representa a tentativa mais recente de solucionar os problemas acima identificados. Como se demonstrará, o Provimento traz pontos altamente positivos, mas que não proporcionarão o melhor desenho que se poderia obter de notários registradores no desempenho de funções no sistema PLD/FTP brasileiros.

2.3.1 Inovações do Provimento n.º 161/2004

O Provimento n.º 161 da Corregedoria Nacional de Justiça, do CNJ, foi editado em 11 de março de 2024 e teve por objetivo aperfeiçoar a regras de PLD/FTP criadas pelo Provimento n.º 88/2019 e inseridas no Código Nacional de Normas do Extrajudicial.

A demanda para alterações das regras sobre o assunto já existia desde a edição da Nota Técnica n.º 107152 do COAF, e foram substancialmente fortalecidas pela avaliação feita no GAFI em 2023, ambas anteriormente analisadas.

Em novembro de 2023, a Corregedoria Nacional de Justiça, realizou o seminário “Atuação dos Cartórios Extrajudiciais no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo”.³¹⁴ O evento teve como principal objetivo debater as mudanças necessárias nas regras de PLD/FTP para notários e registradores, com o objetivo de proporcionar colaboração mais efetiva do setor de combate a esses ilícitos.

Após um período de recebimento de sugestões de mudanças,³¹⁵ e de aprimoramento da redação, a Corregedoria Nacional de Justiça editou, em 11 de

³¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Seminário: Atuação dos Cartórios no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo.**

³¹⁵ O autor do presente estudo enviou diversas sugestões à Corregedoria Nacional de Justiça basicamente com os seguintes objetivos: a) inclusão da obrigação de análise setorial de risco; b) extinção das comunicações automáticas que não decorressem de comunicações suspeitas; c) obrigação de fundamentar as comunicações suspeitas realizadas; d) inserção de novos dados (PEP, meio e forma de pagamento) nas escrituras públicas; e) criação de órgãos centrais de prevenção. Desses itens sugeridos, os de “a” a “d” foram contemplados de forma mais ou menos ampla. O item “e”, ou seja, a criação de órgãos centrais de prevenção, não foi aprovado.

março de 2024, o Provimento n.º 161, cuja vigência iniciou em 02 de maio de 2024. Ele modificou diversos artigos do Código Nacional de Normas do Extrajudicial, relacionados ao tema.

As principais mudanças decorrentes da edição do Provimento são as que seguem.^{316 317}

Em primeiro lugar, buscou-se uma maior precisão terminológica. Diversas alterações realizadas tiveram por objetivo melhorar a redação e a clareza das normas existentes. Algumas alterações são apenas de questões gramaticais, ou de nenhuma mudança no conteúdo normativo. Outras, contudo, resolvem problemas significativos enfrentados na interpretação da redação original do Provimento n.º 88/2019, como se pode destacar a definição da expressão “em espécie” que gerava muitas comunicações indevidas decorrentes da utilização, em escrituras públicas, do termo “pagos em moeda corrente”, que não necessariamente se referenciava a recursos pagos em “dinheiro vivo”.³¹⁸

Em segundo lugar, valorizou-se a abordagem baseada no risco e possibilitou-se que associações de classe realizassem avaliações setoriais e subsetoriais de risco.³¹⁹ Até então não existia qualquer referência a análise de risco, um dos pilares na definição de estratégias PLD/FTP nos termos propugnados pelo GAFI.

³¹⁶ O autor da presente investigação produziu artigo descrevendo todas as alterações realizadas pelo provimento 161, o qual se indica a leitura: MIRON, Rafael Brum. **Provimento 161/2024: atualização das normas de prevenção à lavagem de dinheiro para notários e registradores**. Migalhas, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/404399/provimento-161-2024>.

³¹⁷ Sugere-se, outrossim, a seguinte palestra: **Novas normas de prevenção à lavagem de dinheiro: o que muda para notários e registradores?** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XzHJe2XYvzw&t=5251s>, 14 min. Acesso em 26 mar 2024.

³¹⁸ Art. 140, II do Código de Normas. VII - em espécie: meio de pagamento consistente em moeda manual, ou seja, em cédulas de papel-moeda ou moedas metálicas fracionárias, também designado por expressões como “dinheiro vivo”, numerário ou meio circulante, que não se confundem com expressões como “moeda corrente” ou “moeda de curso legal”, referentes apenas à unidade do sistema monetário nacional, que é o Real, conforme art. 1º da Lei n.º 9.069, de 29 de junho de 1995, ou à unidade do sistema monetário de outros países, independentemente do meio de pagamento pelo qual seja essa unidade veiculada (a exemplo de transferência bancária, transferência eletrônica entre contas de pagamento, PIX, cheque ou dinheiro em espécie).” (NR)

³¹⁹ Art. 139-A. Para identificar e avaliar riscos de LD/FTP relacionados a suas atividades, notários e registradores devem considerar, entre outras fontes confiáveis de informação, avaliações nacionais ou setoriais de risco conduzidas pelo Poder Público, assim como avaliações setoriais ou subsetoriais realizadas por suas entidades de representação.

Em terceiro lugar, buscou-se dar um maior foco nas comunicações de operações suspeitas, diminuindo-se as hipóteses de comunicações de operações automáticas anteriormente vigentes (reportes automáticos nos termos da legislação espanhola).³²⁰ Para tanto, extinguiram-se as hipóteses então vigentes de comunicações automáticas, mantendo-se apenas a relacionada a trânsito de recursos em espécie. Todas as demais passaram a ser meros indicativos para fins de comunicações de operações suspeitas, sujeitando-se a análise subjetiva do profissional para fins de definição ou não da comunicação da operação. Enalteceu-se, portanto, o *know how* especializado do profissional em identificar situações suspeitas e lavagem de capitais no âmbito da atividade que realiza.

A quarta mudança importante foi a previsão estrita de um procedimento de análise com especial atenção, estabelecendo uma rotina documentada a ser seguida pelo profissional quando identificado indicadores de uma operação suspeita.³²¹ Trata-se de uma norma que tem suas inspirações nos procedimentos

³²⁰ As comunicações de operações dividem-se em comunicações de operações suspeitas – COS – (aquelas as quais existe necessidade de análise e fundamentação por parte do sujeito obrigado) e comunicações automáticas – COAs (aquelas que independem de análise do sujeito obrigado. Estas últimas possuem uma subdivisão que contempla as comunicações de operações em espécie (COE), que nada mais são do que comunicações automáticas, qualificadas pelo fato de envolverem o trânsito de recursos em espécie. Na grande maioria dos setores regulados existem previsões de COS e de COE tão somente. Não é comum se utilizar de previsões normativas que estabeleçam comunicações automáticas sem que sejam estritamente relacionadas a comunicações de operações em espécie. No caso de notários e registradores, pelo contrário, buscou-se aproveitar das peculiaridades das atividades e criou-se, no Provimento 88/2019 também diversas espécies de comunicações automáticas que não se relacionavam às comunicações de operações suspeitas. Identificou-se a possibilidade de se aproveitar variáveis objetivas (ex. avaliação fiscal do bem) para que houvesse o repórter automático de operações que teoricamente se tratava de atos suspeitos de LD. (MIRON, Rafael Brum. **Provimento 161/2024: atualização das normas de prevenção à lavagem de dinheiro para notários e registradores**. p. 13)

³²¹ Art. 141. Notários e registradores devem implementar procedimentos de monitoramento, seleção e análise de operações, propostas de operação ou situações com o objetivo de identificar aquelas que possam configurar indício de prática de LD/FTP ou de infração correlacionada. § 1.º Os procedimentos de monitoramento e seleção devem permitir a identificação de operações, propostas de operação ou situações que, considerando suas características, especialmente partes, demais envolvidos, valores, modo de realização, meios e formas de pagamento, falta de fundamento econômico ou legal ou, ainda, incompatibilidade com práticas de mercado, sinalizem, inclusive por seu caráter não usual ou atípico, possível indício de prática de LD/FTP ou de infração correlacionada, devendo, por isso, ser objeto de análise com especial atenção na forma do § 2.º. § 2.º Os procedimentos de análise das operações, propostas de operação ou situações selecionadas conforme o disposto no § 1.º devem reunir os elementos objetivos com base nos quais se conclua pela configuração, ou não, de possível indício de prática de LD/FTP ou de infração correlacionada. § 3.º A análise e a conclusão referidas no § 2.º devem ser documentadas e estarem disponíveis para efeito de demonstração à Corregedoria Nacional de Justiça ou às Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais ou do Distrito Federal, independentemente de terem resultado, ou não, no encaminhamento de comunicação à UIF na forma do art. 142. § 4.º Nos procedimentos de monitoramento, seleção e análise de que trata este artigo, será dedicada especial atenção a operações, propostas de operação ou situações que envolvam pessoas expostas politicamente, nos termos da norma da UIF, bem como seus familiares, estreitos colaboradores e

realizados pelos sujeitos obrigados financeiros, notadamente na Circular BACEN 3978,³²² Resolução CVM 50,³²³ Circular Susep n.º 612/2020.³²⁴ Essas normas estipulam quatro fases para fins da análise de um suposto indiciário, notadamente o monitoramento, a seleção, a análise e a comunicação. Com essa previsão buscou-se obrigar uma análise mais detalhada dos indicativos de comunicações suspeitas para ver se eles efetivamente representavam atos suspeitos de LD, evitando-se, dessa forma, comunicações defensivas ou decorrentes da mera indicação superficial de um sinal de alerta normativamente previsto.

A quinta mudança foi a previsão de obrigatoriedade de fundamentação das comunicações realizadas. Ela tem os mesmos objetivos da mudança acima, ou seja, evitar comunicações defensivas e sem análise efetiva. A fundamentação deve contar com informações detalhadas da operação, incluindo uma descrição detalhada dos motivos que levaram à suspeita, os dados relevantes da operação e as fontes das informações utilizadas, facilitando a análise subsequente pelas autoridades competentes.³²⁵

peças jurídicas de que participem ou nas quais se caracterizem como administrador ou beneficiário final.” (NR)

³²² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular n.º 3.978/2020**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3978>. Acesso em 26 nov 2023.

³²³ BRASIL. **Resolução CVM 50**. Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa – PLD/FTP no âmbito do mercado de valores mobiliários e revoga a Instrução CVM n.º 617, de 5 de dezembro de 2019 e a Nota Explicativa à Instrução CVM n.º 617, de 5 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol050.html>. Acesso em 23 mar. 2024.

³²⁴ 32. BRASIL. **Circular SUSEP n.º 612**, de 18 de agosto de 2020. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos destinados especificamente à prevenção e combate aos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, ou aos crimes que com eles possam relacionar-se, bem como à prevenção e coibição do financiamento do terrorismo. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-susep-n-612-de-18-de-agosto-de-2020-275409238>. Acesso em: 26 mar. 2024.

³²⁵ Art. 154-A. As comunicações na forma do art. 151, I, devem ser devidamente fundamentadas, incluindo: I - manifestação circunstanciada dos motivos que levaram a concluir pela configuração de possível indício de prática de LD/FTP ou de infração correlacionada; II - todos os dados relevantes da operação, proposta de operação ou situação comunicada, a exemplo dos que se refiram à descrição de bens ou direitos e formas de pagamento, assim como à identificação e qualificação das pessoas envolvidas; e III - indicação das fontes das informações veiculadas ou consideradas na comunicação, tais como documentos em que constem, declarações prestadas, observação direta, correspondências, mensagens de e-mail ou telefonemas, matérias jornalísticas, resultados de pesquisa por mecanismos de busca na internet, redes sociais em seu âmbito mantidas ou mesmo, quando for o caso, suspeitas informalmente compartilhadas em determinado âmbito local, regional, familiar, comunitário ou de praça

Outra mudança foi a inserção de dois novos requisitos nas escrituras: a indicação da condição de pessoa politicamente exposta (PEP) dos envolvidos e a especificação dos meios e formas de pagamento utilizados nas transações. Essas alterações visam aumentar a transparência e a rastreabilidade dos recursos financeiros envolvidos nas operações imobiliárias, facilitando a identificação de possíveis irregularidades. A previsão da inserção de meios e formas de pagamento tem inspiração na legislação sobre o tema, que será destacada no capítulo posterior.³²⁶

Por fim, houve um aumento do poder correcional das corregedorias estaduais, com a diminuição do sigilo das comunicações realizadas. Na redação anterior do art. 154 do CNNE,³²⁷ além do COAF, apenas o CNJ poderia ter acesso, para fins de correção, das comunicações realizadas. Na nova redação do art. 154, inclui-se também a autorização do acesso de órgãos integrantes de Corregedoria-Geral de Justiça estadual, na forma que for autorizada pela Corregedoria Nacional de

comercial, por exemplo. Parágrafo único. Os elementos fornecidos para fundamentar as comunicações de que trata o caput devem ser: I - claros, precisos e suficientes para apoiar conclusão razoável de que a comunicação contém indício de prática de LD/FTP ou de infração correlacionada, de modo a facilitar sua compreensão por autoridades competentes; e II - inseridos, conforme instruções disponibilizadas pelo site da UIF, no campo “Informações adicionais”, em campos específicos ou em outros equivalentes que eventualmente os sucedam ou substituam no formulário eletrônico de comunicação do Siscoaf.

³²⁶ Art. 165-A. Toda escritura pública de constituição, alienação ou oneração de direitos reais sobre imóveis deve indicar, de forma precisa, meios e formas de pagamento que tenham sido utilizados no contexto de sua realização, bem como a eventual condição de pessoa politicamente exposta de cliente ou usuário ou de outros envolvidos nesse mesmo contexto. § 1.º Para efeito da indicação de meios e formas de pagamento de que trata o caput, deve-se, com base em fonte documental ou declaração das partes, observar o seguinte: I - o uso de recursos em espécie deve ser expressamente mencionado juntamente com local e data correspondentes; II - na menção a transferências bancárias, devem ser especificados dados bancários que permitam identificação inequívoca das contas envolvidas, tanto de origem quanto de destino dos recursos transferidos, bem como dos seus titulares e das datas e dos valores das transferências; III - na referência a cheques, devem ser especificados os seus elementos de identificação, as informações da conta bancária de origem e de eventual conta de destino dos recursos correspondentes e dos seus titulares, bem como a data e os valores envolvidos; IV - o emprego de outros meios de pagamento que não os indicados nos incisos I, II e III, tais como participações societárias na forma de cotas ou ações, cessões de direitos, títulos e valores mobiliários, ativos virtuais, dações em pagamento, permutas ou prestações de serviço, deve ser expressamente mencionado juntamente com local e data correspondentes e com a especificação de dados destinados a viabilizar a identificação da origem e do destino dos valores pagos; e V - em relação a pagamentos de forma parcelada, devem ser discriminados os meios de pagamento correspondentes a cada parcela, incluindo os dados apontados nos incisos I, II, III e IV, conforme o meio de pagamento de que se trate. § 2.º No caso de pagamento que envolva contas ou recursos de terceiros, estes devem ser qualificados na escritura pública. § 3.º A recusa de partes em fornecer informações para viabilizar as indicações de que trata este artigo deve ser mencionada na escritura, sem prejuízo do disposto no art. 155, VIII.

³²⁷ Art. 154. Os notários, registradores e oficiais de cumprimento devem manter sigilo acerca das comunicações feitas à Unidade de Inteligência Financeira (UIF), sendo vedado o compartilhamento de informação com as partes envolvidas ou terceiros, com exceção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (redação anterior à edição do Provimento n.º 161/24).

Justiça.³²⁸ A mudança visa possibilitar a atuação correicional das Corregedorias estaduais, antes muito prejudicadas pelo sigilo proposto pela redação original do dispositivo.

A análise dessas mudanças demonstra claramente um objetivo de potencializar a participação de notários e registradores, evitando-se comunicações automatizadas que mais prejudicam do que beneficiam a inteligência financeira. Os resultados dessas mudanças serão observados ao longo do tempo em virtude de uma curva natural de aprendizagem por parte dos operadores. Os dados estatísticos anteriormente analisados provavelmente melhorarão, notadamente pela redução sensível das comunicações de operações automáticas. Possivelmente, se observará também uma melhoria na qualidade das comunicações.

2.3.2 Constatações decorrentes da edição do Provimento n.º 161/2024

A edição do Provimento n.º 161/2024 trouxe impactos relevantes, que merecem consideração neste trabalho, à medida que alguns dos problemas passíveis de solução, com a criação de Centros Antilavagem, foram teoricamente abordados por esse Provimento.

No entanto, uma análise mais aprofundada da sua edição revela o contrário: o Provimento reforça a importância da criação dos centros especializados PLD/FTP. O primeiro ponto de destaque é que o Provimento reconhece problemas anteriormente existentes, na medida em que foi editado com o objetivo de corrigi-los. Esses problemas decorrem fundamentalmente de: a) falta de familiaridade dos notários e registradores com o tema; b) posturas essencialmente defensivas na realização de comunicações; c) receio de represálias decorrentes dessas comunicações.

³²⁸ Art. 154. Notários, registradores e oficiais de cumprimento devem guardar sigilo acerca das comunicações previstas nesta Seção, inclusive em relação a pessoas a que elas possam fazer referência, sendo vedado o compartilhamento de informação com as partes envolvidas ou terceiros, com exceção da Corregedoria Nacional de Justiça ou, na forma por ela autorizada, de órgãos ou integrantes de Corregedoria-Geral de Justiça estadual ou do Distrito Federal." (NR).

Essas questões não são resolvidas pelo Provimento. O que ele traz é uma maior imposição de análise por parte dos profissionais, além de um controle correicional mais rigoroso das atividades.

Outro grande desafio apontado pelo Provimento é a ausência de agilidade e de uma interação eficaz entre os setores envolvidos. A aplicação do Provimento n.º 88/2019, por exemplo, teve seus problemas identificados já no primeiro ano de vigência. Em janeiro de 2022, o COAF emitiu uma Nota Técnica altamente crítica em relação a essas dificuldades. No entanto, foi apenas dois anos após a Nota Técnica, e quatro anos depois da edição do Provimento n.º 88/19, que a Corregedoria Nacional de Justiça implementou as alterações sugeridas.

A criação do centro especializado PLD/FTP promoveria maior agilidade. Como veremos posteriormente, na Espanha estes órgãos promovem grande dinamicidade nas políticas PLD/FTP, adaptando-se por exemplo, a eventos episódicos como a COVID e a guerra na Ucrânia.

Além disso, essa Nota Técnica foi inicialmente tratada como documento sigiloso, sendo divulgada aos profissionais envolvidos apenas no final de 2023, em um evento realizado no CNJ³²⁹. Durante os quatro anos de vigência do Provimento n.º 88/2019, os profissionais ficaram sem orientação oficial, tanto por parte do supervisor (CNJ e Corregedoria Nacional) quanto da Unidade de Inteligência Financeira (COAF), sobre os problemas identificados e as soluções propostas. Assim, continuaram a seguir regras já comprovadamente problemáticas. Esse problema também não existiria frente as funções de um centro especializado, dada sua permanente atualização das políticas de formação, frente aos desafios detectados no cumprimento de suas funções.

A falta de interação entre os atores envolvidos torna-se evidente com a edição tardia do Provimento n.º 161/2024.

Um outro exemplo dessa ineficiência é o fato de que, até hoje, o SISCOAF (sistema do COAF para comunicações) não foi adaptado às particularidades do setor, gerando sérios problemas nas comunicações. Exemplos

³²⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Seminário: Atuação dos Cartórios no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo.**

incluem: a) exigência de menção a diversos valores relacionados a um bem (valor de venda, valor venal, valor fiscal), com a disponibilização de apenas um campo para inserção; b) impossibilidade de inserir valores com centavos, o que gerou milhares de comunicações com valores errôneos, entre outros problemas.³³⁰

Por outro lado, há um aspecto positivo na edição do Provimento n.º 161/2024. Ele claramente valoriza a participação mais intensa e fundamentada de notários e registradores, evidenciando que esses profissionais têm muito mais a contribuir para o sistema PLD/FTP do que têm feito até o momento. Ao estabelecer o procedimento de análise especial e ao exigir a fundamentação das decisões, o objetivo é promover uma maior participação desses agentes. Busca-se emponderá-los para que desempenhem suas funções de forma mais ativa e eficaz, não apenas para evitar problemas correicionais, mas para aproveitar ao máximo o *know-how* especializado que possuem em suas atividades, o que, até agora, foi subaproveitado pelo sistema brasileiro de PLD/FTP.

Como será discutido posteriormente, todos esses desafios são eficazmente solucionados pela criação de centros antilavagem de dinheiro.

2.4 SUPERVISÃO

A presente seção analisará as obrigações de supervisão dos sujeitos obrigados realizados ou por organismos estatais ou por entidades de autorregulação. Na primeira parte se discutirá importância e dificuldades para a realização da supervisão, bem como os delineamentos desta função entre as normas do GAFI.

No segundo momento, se abordará a função supervisional PLD/FTP realizada pelo CNJ com apoio de todo o Poder Judiciário Estadual, traçando-se algumas críticas quanto às deficiências que vão sendo apresentadas. Também se abordará a função de supervisor auxiliar do Colégio Notarial do Brasil, falando da sua

³³⁰ NASCIMENTO, Jorsenildo Dourado do; VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; OLIVEIRA, Henrique Lopes Eglem de. **Novas diretrizes para a contribuição de notários e registradores ao Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP)**. 1h51min.

importância e tecendo algumas críticas pela falta de cumprimento de todas as suas obrigações.

2.4.1 Supervisão: importância e dificuldades

A atividade de supervisão dos sujeitos obrigados tem uma função fundamental no sistema PLD/FTP. Na medida em que se exige que atividades econômicas em regra privadas, realizem comunicações de operações que realizem com seus clientes, é evidente que surgem amplas dificuldades no cumprimento destas normas. Existe um conflito de interesses nessa dinâmica, que varia em maior ou menor grau de acordo com cada atividade sujeita a participação. Se não houver fiscalização da exigência do cumprimento destas obrigações, a tendência natural é que elas não sejam realizadas como esperado.

Mas, não é só a fiscalização que importa. A dinâmica da supervisão exige muito mais que isso. Exige profundo conhecimento das atividades envolvidas para possibilitar uma melhor orientação e promoção da identificação dos sujeitos obrigados com suas obrigações.

Trata-se, portanto, de uma atividade altamente complexa e difícil de ser realizada na prática. Ademais, assim como a atividade de colaboração com o sistema PLD/FTP é estranha às atividades ordinárias dos sujeitos obrigados, é ainda mais estranha para os supervisores, que não conhecem ordinariamente a experiência prática da atividade desenvolvida.

Em estudo realizado por Sisira Jayaskera, identificou-se, pela análise de 46 relatórios de avaliação mútuas do GAFI, que apenas cinco jurisdições alcançaram nível substancial de efetividade quando o item avaliado era supervisão.³³¹

Uma análise completa dos dados do GAFI a partir da metodologia da efetividade prática, inaugurada na quarta rodada de avaliações mútuas, demonstra ainda mais essa dificuldade. Com dados consolidados em 19 de setembro de 2024, identificou-se que quando analisado o nível de efetividade, das 181 jurisdições

³³¹ JAYASEKARA, Sisira Dharmasri. **Challenges of implementing an effective risk-based supervision on anti-money laundering and countering the financing of terrorism under the 2013 FATF methodology.** *Journal of Money Laundering Control*, v. 21, n.º 4, p. 601-615, 2018. p. 602.

consideradas: a) Nenhuma atingiu alto nível de efetividade; b) apenas 13 jurisdições, ou 7,22% atingiram um nível substancial de efetividade (a Espanha está entre estas)³³²; c) 98 jurisdições ou 54,44% foram consideradas como moderadamente eficazes (inclui-se aqui o Brasil); d) 69 jurisdições ou 38,33% foram consideradas de baixo nível de efetividade.^{333 334}

Embora existam dificuldades no que tange a supervisão, sua relevância também é mostrada por diversos estudos.

No acima citado, Sisira Jayaskera concluiu que: a) A supervisão com base em riscos tem efeitos positivos sobre o nível de conformidade das entidades supervisionadas. A orientação adequada, o feedback contínuo e o aumento da fiscalização tendem a melhorar a compreensão dos riscos e das obrigações de conformidade por parte das instituições financeiras e APNFDs; b) Avaliações mostram que, embora muitos países tenham dificuldades em implementar essa supervisão eficaz, os países que adotam uma abordagem de supervisão com base em riscos demonstram resultados melhores na conformidade com as exigências de PLD/FTP.³³⁵

No Brasil, Roberto Larrubia investigou o impacto da supervisão realizada pelo COAF sobre a conformidade dos agentes supervisionados no âmbito da prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. A pesquisa utilizou uma amostra de 6.699 supervisionados que responderam a autoavaliações. Foram analisados três tipos de intervenções aplicadas pelo COAF: notificações de fiscalização, intimações de processos administrativos e intimações decorrentes de decisões finais, com o objetivo de medir o impacto dessas ações sobre as comunicações de operações suspeitas e em espécie feitas ao COAF. Os resultados demonstraram que as ações de supervisão realizadas pelo COAF aumentam a conformidade dos supervisionados, sobretudo nos casos em que foram emitidas

³³² Arábia Saudita, Aruba, Bahrein, Bermudas, Canadá, Catar, Cuba, Espanha, Ilhas Cook, Irlanda, Macau (China), Malásia e Santa Sé (incluindo o Vaticano).

³³³ GAFI. **Mutual Evaluation – consolidated assessment ratings**, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-ratings.html>. Acesso em: 25 set. 2024.

³³⁴ Os números apresentados podem variar ligeiramente devido à inclusão ou exclusão de determinadas jurisdições, ou à interpretação sobre se elas devem ser consideradas de forma unificada ou separada, conforme suas particularidades administrativas e políticas.

³³⁵ JAYASEKARA, Sisira Dharmasri. **Challenges of implementing an effective risk-based supervision on anti-money laundering and countering the financing of terrorism under the 2013 FATF methodology**. p. 605.

notificações de fiscalização e intimações de processos administrativos. Houve um crescimento inicial na probabilidade de comunicação por parte dos supervisionados após essas intervenções, embora essa tendência tenha diminuído ao longo do tempo.³³⁶

Outro indicador da alta dificuldade e também da relevância da realização da supervisão é a edição recente do novo arcabouço legislativo europeu sobre o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Este novo conjunto de regras, que busca reforçar a eficácia no combate a esses crimes, é composto pela Diretiva (UE) 2024/1640,³³⁷ que revogou a Quarta Diretiva sobre o tema, pelo Regulamento (UE) 2024/1624,³³⁸ que visa garantir a aplicabilidade direta das regras perante os sujeitos obrigados, pelo Regulamento (UE) 2024/1620,³³⁹ responsável pela criação da Autoridade Europeia de Combate ao Branqueamento de Capitais e por outras normativas. A maior parte das preocupações dessas normativas reside na efetiva supervisão dos sujeitos obrigados em todo o território da União Europeia.

Destaca-se que das 13 jurisdições com larga eficácia no cumprimento da supervisão mencionadas anteriormente nas avaliações mútuas do GAFI, apenas Espanha e Irlanda fazem parte da União Europeia.

A respeito das funções de um órgão regulador, em especial no que diz respeito as APNFDs, vale destacar a Recomendação n.º 28 do GAFI.

28. Regulação e supervisão das APNFDs

As atividades e profissões não-financeiras designadas deveriam estar sujeitas a medidas regulatórias e de supervisão, conforme estabelecido abaixo: (...)

(b) Os países deveriam assegurar que outras categorias de APNFDs estejam sujeitas a sistemas efetivos de monitoramento e verificação de cumprimento das obrigações ALD/CFT. Isso deveria ser feito com

³³⁶ LARRUBIA, Roberto Bicudo. **Como a supervisão realizada pelo COAF afeta a conformidade dos seus regulados?** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. p. 68.

³³⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2024/1640.**

³³⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1624.**

³³⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1620.**

base na sensibilidade ao risco. Isso pode ser feito (a) por um supervisor ou (b) por uma entidade de autorregulação (EAR) apropriado, desde que tal entidade possa garantir que seus membros cumpram suas obrigações de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.³⁴⁰ (...)

NOTA INTERPRETATIVA DA RECOMENDAÇÃO N.º 28

(REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DAS APNFDs)

1. A abordagem baseada em risco na área de supervisão se refere a:
(a) o processo geral por meio do qual um supervisor ou EAR, de acordo com seu entendimento de riscos, aloca seus recursos para a supervisão ALD/CFT; e (b) o processo específico de supervisionar ou monitorar APNFDs que aplicam a abordagem ALD/CFT baseada em risco.
2. Os supervisores ou EARs deveriam determinar a frequência e intensidade de suas ações de supervisão ou monitoramento das APNFDs com base em sua compreensão dos riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, e levando em consideração as características das APNFDs, principalmente sua diversidade e número, para garantir supervisão ou monitoramento eficaz ALD/CFT. Isso significa ter um claro entendimento dos riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo: (a) presentes no país; e (b) associados ao tipo de APNFD e seus clientes, produtos e serviços.
3. Os supervisores ou EARs que avaliarem a adequação dos controles, políticas e procedimentos internos ALD/CFT das APNFDs deveriam levar em conta, de maneira apropriada, o perfil de risco de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo das APNFDs, e o grau de liberdade que possuem na ABR.
4. Os supervisores ou EARs deveriam ter poderes adequados para desenvolver suas funções (inclusive poderes de monitoramento e sanção), e recursos financeiros, humanos e técnicos adequados. Os países deveriam possuir processos para garantir que os funcionários dessas autoridades mantenham altos padrões profissionais, inclusive padrões de confidencialidade, e deveriam idôneos e aptos.³⁴¹

³⁴⁰ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 35

³⁴¹ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 145.

No Brasil, as atribuições dos supervisores estão previstas na Lei nº. 9.613/98, nos termos abaixo resumidos:

- a) Editar instruções para realização das comunicações de operações e cadastro das operações (art. 10, I, II e §2º);
- b) Disciplinar as políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com o porte e o volume de operações dos sujeitos obrigados (art. 10, III);
- c) Manutenção do cadastro dos sujeitos obrigados (art. 10, IV);
- d) Receber comunicações negativas (de não realização de comunicações à UIF) (art. 11, III);
- e) Expedir orientações sobre indicativos de indícios de lavagem de dinheiro (art. 11, I e §3º);
- f) Aplicar sanções pelo descumprimento das obrigações (art. 12).

A análise dessas obrigações revela alguns pontos importantes, destacados a seguir:

- a) As obrigações não se limitam a editar normas, cobrar seu cumprimento e estabelecer sanções pelo descumprimento;
- b) Existe uma necessidade de profundo conhecimento da atividade supervisionada, inclusive no que diz respeito aos seus riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Há uma forte orientação do GAFI pela necessidade de uma abordagem baseada no risco, decorrente de análises setoriais prévias.;
- c) Nas Recomendações do GAFI percebe-se uma valorização das entidades de autorregulação (EAR) na medida em que estas possuem conhecimento das atividades realizadas.

2.4.2 A Corregedoria Nacional de justiça como órgão de supervisão para fins de PLD/FTP e a função de supervisor auxiliar ao Colégio Notarial do Brasil

Como já mencionado, as atividades notariais de registro são fiscalizadas pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 236, §1º da Constituição Federal. Em virtude da criação do Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional n.º 45/04, bem como da delegação das funções correicionais e normativas deste conselho à sua Corregedoria Nacional de Justiça, por força do art. 8º, X, do Regimento Interno, a Corregedoria Nacional de Justiça passou a ser o principal órgão regulador e fiscalizador das atividades notariais e de registro.

O exercício da atividade de supervisão realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça, tem pontos altamente positivos, contudo, enfrenta dificuldades no que diz respeito à fiscalização e, principalmente, supervisão destes atores no sistema PLD/FTP.

Sob uma perspectiva positiva, destaca-se a vasta capacidade de fiscalização e regulamentação das funções gerais e ordinárias exercidas por notários e registradores. No Brasil, há uma expressiva estrutura voltada para essas atividades, coordenada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e com ampla participação de todo o Poder Judiciário estadual. Essa estrutura é altamente capilarizada, permitindo a fiscalização eficiente das serventias distribuídas por todo o território nacional, garantindo conformidade com as normas legais e operacionais.

Ademais, merece ênfase o papel central que o CNJ vem desempenhando ao longo dos anos como o principal agente de modernização das serventias extrajudiciais brasileiras. Desde a organização dos concursos públicos para a seleção de novos titulares, até a criação e gestão de centrais eletrônicas e o aprimoramento das tecnologias aplicadas nas serventias, o CNJ tem promovido avanços significativos. Essas iniciativas têm sido cruciais para aumentar a eficiência, acessibilidade e transparência dos serviços notariais e de registro no país.

Sob o ponto de vista do combate à lavagem de capitais, existem considerações negativas que devem ser realizadas.

Da mesma forma que para os profissionais envolvidos, essas atividades são novas, estranhas e acessórias, também o são para a Corregedoria Nacional de Justiça. O agravante, no caso, é que o órgão, ao contrário dos profissionais, não tem a experiência prática e cotidiana que somente o profissional tem em identificar atos suspeitos de lavagem de capitais. Somente o profissional que conhece a sua atividade, no local em que ela é realizada, com as peculiaridades da sua comunidade, consegue realmente entender o que é estranho, atípico, em uma determinada operação.

O exercício desta função pela Corregedoria Geral de Justiça também é peculiar no que diz respeito à abordagem pelo ponto de vista das regras do GAFI, que valoriza o conhecimento fático das atividades, bem como o papel desempenhado por entidades de autorregulação.

Essa limitação, de certa forma, foi reconhecida pelo Provimento n.º 88/2019 em dois momentos, estabelecendo competências distintas e delegando funções que lhes seriam suas. Em primeiro lugar, quando estabeleceu a competência recursal do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN) para as aplicações de sanções sobre o tema aplicadas pelo CNJ ou Corregedorias de Justiça Estaduais.³⁴²

Segundo o Decreto n.º 9.889/2019, o CRSFN é órgão colegiado, de caráter permanente, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Economia, e tem por finalidade julgar, em última instância administrativa, os recursos de decisões das autoridades competentes relativas à diversas questões, entre as quais a aplicação das sanções de que trata a Lei n.º 9.613/98 (art. 2º, inciso III).³⁴³ Trata-se, portanto, de um órgão do executivo federal, completamente estranho aos órgãos de correicionais das atividades notariais e registrais.

³⁴² Art. 177. O notário ou o registrador, interventor e interino, que deixar de cumprir as obrigações deste Capítulo, sujeitam-se às sanções previstas no art. 12 da Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. § 1.º As sanções serão aplicadas pela Corregedoria Nacional de Justiça ou pelas corregedorias-gerais da Justiça dos estados e do Distrito Federal e Territórios, cabendo recurso para o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional-CRSFN, na forma do Decreto 9.889, de 27 de junho de 2019. § 2.º Enquanto não houver regulamentação específica da Corregedoria Nacional de Justiça, será aplicável o procedimento previsto no Regulamento da Unidade de Inteligência Financeira (UIF).

³⁴³ BRASIL. **Decreto n.º 9.889, de 27 de junho de 2019.**

Em outros termos, na medida em que a Corregedoria Nacional de Justiça reconhece, nesse órgão, a competência recursal, indiretamente reconhece que, para julgar, em último caso, infrações às regras PLD/FTP, é melhor um órgão com conhecimento específico no assunto.

O segundo ponto de reconhecimento da limitação da Corregedoria nos temas PLD/FTP foi a previsão da função de um órgão de supervisão auxiliar, bem como a possibilidade de as entidades de classe poderem criar bases de dados próprias com as finalidades em questão.

Em verdade, o Provimento inovou nas normas PLD/FTP brasileiras ao criar a figura do “supervisor auxiliar”. Isso pois as normas dos supervisores normalmente estabelecem regras destinadas tão somente aos seus supervisionados. No caso sob exame, contudo, a Corregedoria delegou às associações de classe, em especial para o Colégio Notarial do Brasil, determinadas obrigações.

No art. 11 do Provimento, estabeleceu-se que as entidades associativas representativas poderão criar um Cadastro Único de Beneficiários Finais. Atualmente, o mesmo dispositivo encontra-se no art. 147 do Código Nacional de Normas do Extrajudicial.³⁴⁴

Com relação ao Colégio Notarial do Brasil, o art. 166 do CNNE estabelece a obrigação de criar e manter o Cadastro Único dos Clientes do Notariado (CCN),³⁴⁵ o art. 167 do CNNE estabelece a obrigação de criar e manter um Cadastro Único de Beneficiários Finais (CUBF),³⁴⁶ e o art. 170 estabelece a obrigação de criar o Índice Único de Atos Notariais (IU).³⁴⁷

³⁴⁴ Art. 147. Os notários e os registradores poderão utilizar o Cadastro Único de Beneficiários Finais (CBF), criado e mantido por suas entidades associativas representativas, que, necessariamente, deverá conter os dados previstos no art. 145, sujeito à fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça.

³⁴⁵ Art. 166. O CNB/CF criará e manterá o Cadastro Único de Clientes do Notariado (CCN), que reunirá as informações previstas no art. 145 deste Código, além de outros dados que entender necessários, de todas as pessoas cadastradas e qualificadas pelos notários, sejam ou não partes em ato notarial. (CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149**).

³⁴⁶ Art. 167. O CNB/CF criará e manterá o Cadastro Único de Beneficiários Finais (CBF), que conterá o índice único das pessoas naturais que, em última instância, de forma direta ou indireta, possuem controle ou influência significativa nas entidades que pratiquem ou possam praticar atos ou negócios jurídicos em que intervenham os notários. (...) (CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149**).

³⁴⁷ Art. 170. O CNB/CF criará e manterá um Índice Único de Atos Notariais, que será composto: (...) CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149**.

Por fim, e mais importante, o art. 165 do CNNE estabelece claramente a função de “órgão de supervisão auxiliar” e sua obrigação de divulgar instruções técnicas complementares.³⁴⁸

A análise desses dispositivos demonstra que o Provimento n.º 88/2019 conferiu poderes as todas as entidades representativas de classe, podendo estas estabelecer o Cadastro Único de Beneficiários Finais.

Com relação ao Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal, o Provimento foi bem além. Não estabeleceu apenas a possibilidade de criação de cadastros, mas a obrigação. Os termos normativos utilizados nos art. 166, 167 e 170 são claros ao determinar a obrigação de criação do CCN, CUBF, e o IU.

Chama atenção que, nesse ponto, a Corregedoria Nacional de Justiça reconheceu seu poder de regulamentar, não apenas seus supervisionados, notários e registradores, mas também suas entidades representativas de classe, pessoas jurídicas de direito privado.

Por fim, o art. 165 do CNNE é o mais importante na medida e expressamente reconhece a condição de “órgão auxiliar de supervisão” ao CNB-CF. Trata-se de uma função importantíssima, que reconhece a relevância do CNB-CF na temática e principalmente desempenha as funções de supervisor auxiliar. As funções são expressamente: a) a criação dos cadastros da atividade (CBF, CCN, IU); b) confecção de instruções auxiliares, ou seja, aquelas que não contrariem as obrigações do supervisor, e que visem a melhor regular as peculiaridades das atividades.

Essa limitação da Corregedoria Nacional de Justiça, em termos de PLD/FTP, é enfatizada na edição do Provimento n.º 161/24. Isso porque, apesar da ampla reforma das regras em questão, manteve essas previsões íntegras. Em segundo lugar pois criou uma regra que reconhece a função das entidades representativas de classe em termos de PLD/FTP. Trata-se do art. 139-A que

³⁴⁸ Art. 165. Nas matérias tratadas nesta Seção, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 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.

autorizou as entidades de representação realizarem avaliações setoriais e subsetoriais de risco.³⁴⁹

No que diz respeito à eficiência prática da supervisão realizada pelo CNJ e mesmo da condição de supervisão auxiliar do Colégio Notarial do Brasil, a toda evidência, são necessárias melhorias.

Com relação ao CNJ, na condição de supervisor do setor, conforme mencionado anteriormente, o GAFI destacou a falta de estatísticas relacionadas a supervisão, bem como um menor conhecimento do supervisor do que dos supervisionados a respeito de suas obrigações. Dada a relevância da abordagem, merece a sua reiteração:

533. (...) Os cartórios são fiscalizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entidade governamental de âmbito federal, que fiscaliza os controladores locais e estaduais que em sua nomeação de cartórios e conduzem a fiscalização de PLD/CFT. Como órgão do sistema judicial brasileiro, o CNJ é informado de quaisquer investigações ou processos judiciais em que um tabelião esteja envolvido. No entanto, o CNJ não forneceu estatísticas específicas ou exemplos de casos de detecção de violações de requisitos de licenciamento ou registro.³⁵⁰

550. O CNJ tinha menos consciência dos riscos de LD/FT para o setor notarial. A percepção do CNJ é de que, como funcionários públicos, os cartórios estão sujeitos a rigorosas medidas educacionais e de licenciamento perante o poder judiciário e, portanto, menos suscetíveis aos riscos de LD/FT em comparação com outros setores. No entanto, os próprios notários apresentaram uma melhor compreensão dos riscos específicos de LD/FT do que o supervisor, observando áreas específicas de preocupação, incluindo transações imobiliárias de alto valor, relações comerciais com PEPs, transações complexas e transações envolvendo procuração (ver RI.4).³⁵¹

569. Enquanto o CNJ realiza verificações de conformidade de supervisão, foram fornecidas informações limitadas sobre os detalhes em torno desses esforços e como as autoridades judiciais locais

³⁴⁹ Art. 139-A. Para identificar e avaliar riscos de LD/FTP relacionados a suas atividades, notários e registradores devem considerar, entre outras fontes confiáveis de informação, avaliações nacionais ou setoriais de risco conduzidas pelo Poder Público, assim como avaliações setoriais ou subsetoriais realizadas por suas entidades de representação.

³⁵⁰ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 224

³⁵¹ GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 229

realizam essas verificações. A equipe de avaliação também está preocupada que o CNJ no âmbito federal apenas realiza algumas verificações de conformidade a cada poucos anos para garantir que os exames das autoridades locais sejam adequados. (...) ³⁵²

A edição do Provimento n.º 161/2024 é mais uma evidência de que o órgão supervisor não logrou êxito em cumprir de maneira eficaz suas obrigações de fiscalização na medida em que reforçou os poderes correicionais das Corregedorias Estaduais de Justiça.

Conforme analisado na seção anterior, ao se examinar as estatísticas fornecidas pelo COAF, tornou-se evidente a expressiva disparidade entre as médias de comunicações de operações suspeitas por mil habitantes nos diferentes estados da federação. Tal fato sugere a premente necessidade de uniformização da fiscalização e da aplicação das normas PLD/FTP pelas corregedorias estaduais. Essa discrepância pode, inclusive, acarretar o deslocamento da atividade criminosa para estados onde a fiscalização é menos eficiente.

Ademais, no item precedente, em que se analisaram pesquisas baseadas em questionários aplicados a notários e registradores, também foram apontadas deficiências na supervisão exercida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Destaca-se que palestra recente promovida pelo CNJ, Jorsenildo Dourado do Nascimento, ex-juiz auxiliar da Corregedoria e um dos principais responsáveis pela elaboração do Provimento n.º 88/2019, destacou sua percepção de que há, em termos fiscalização das regras PLD/FTP pelas corregedorias estaduais, uma fiscalização deficitária, quando não inexistente. Diante desse cenário, ele sugeriu, inclusive, a criação de um protocolo uniforme de fiscalização para a implementação de uma política mais robusta de prevenção. ³⁵³

É importante destacar que a supervisão não se limita a fiscalizar o cumprimento de deveres, mas também envolve o desenvolvimento de políticas para

³⁵² GAFI. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. p. 237

³⁵³ NASCIMENTO, Jorsenildo Dourado do; VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; OLIVEIRA, Henrique Lopes Eglem de. **Novas diretrizes para a contribuição de notários e registradores ao Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP)**. 1h35min.

promover a participação ativa dos sujeitos obrigados no sistema. No entanto, sob esse aspecto, a supervisão tem sido limitada a alguns eventos esporádicos organizados pela Corregedoria Nacional de Justiça. Tampouco foi realizada uma abordagem setorial de risco ou solicitada sua realização pelas entidades associativas, documento essencial para efetivo cumprimento das obrigações pelos sujeitos obrigados.

No que diz respeito à função de supervisor auxiliar do Colégio Notarial do Brasil, também existem problemas a serem considerados. Embora se reconheça o grande esforço do CNB na integração de notários ao sistema PLD e a existência de iniciativas no esclarecimento da classe, como cursos e edição de manuais, essas iniciativas ficam aquém do idealizado pelo Provimento n.º 88/2019.

Isso pode se concluir da situação atual de dois dos cadastros previstos a serem criados pelo Provimento, notadamente do Cadastro de Beneficiários Finais (art. 31) e do Registro de Operações (art. 31).

O primeiro deles, o Cadastro de Beneficiários Finais não foi criado, e a própria entidade tem dúvidas sobre a utilidade da criação deste cadastro, na medida em que teria que ser, teoricamente, um mero replicador do coletor nacional da Receita Federal. Isso porque, ao contrário da Espanha, na qual exige-se escritura pública para a criação de uma pessoa jurídica, no Brasil os notários não têm participação direta nos atos de criação de uma pessoa jurídica³⁵⁴.

Com relação ao Registro de Operações, a função deles é apenas em parte cumprida pela CENSEC. Os dados necessários para a sua criação são todos os estipulados atualmente no art. 169, §1º do CNNE, quais sejam: a) a identificação do cliente; b) a descrição pormenorizada da operação realizada; c) o valor da operação realizada; d) o valor de avaliação para fins de incidência tributária; e) a data da operação; f) a forma de pagamento; g) o meio de pagamento.

Ocorre que a CENSEC, com suas diversas centrais, não tem informações relacionada aos itens *b*, *c*, *d*, *f* e *g*, acima. Ela cumpre muito mais a função

³⁵⁴ BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **O aprimoramento das comunicações de operações atípicas à Unidade de Inteligência Financeira pelos serviços notariais e de registro**. Seminário: Atuação dos Cartórios no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo. Conselho Nacional de Justiça, 7 nov. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/7xE00_EJBME?feature=shared. Acesso em: 23 set. 2024, 4h.8min.

de um índice único de que propriamente de um registro de operações. Essa limitação até o momento não foi enfrentada pelo CNB.

Para fins de PLD/FTP, o registro de operações desempenha um papel de grande relevância. Na Espanha, como veremos mais adiante, boa parte do trabalho dos notários no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, decorre da qualidade das informações presentes no Índice Único Informatizado, que reúne dados estruturados de todas as escrituras públicas realizadas no país desde 2004.

Um dos fatores que podem ter contribuído para as deficiências no cumprimento das regras de PLD/FTP no Brasil é a ausência da criação de centrais especializadas. O fato de o CNB não contar com um corpo técnico capacitado para auxiliar de forma especializada nas funções de supervisor auxiliar faz com que essas funções se diluam entre as diversas atribuições ordinárias da entidade. Além disso, a dificuldade em desempenhar as atividades de supervisão auxiliar sem profissionais devidamente qualificados torna o cumprimento dessas obrigações significativamente mais desafiador.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Este capítulo analisou de forma detalhada a atuação de notários e registradores brasileiros como sujeitos obrigados no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Foi examinada a evolução normativa dessas funções, com destaque para o Provimento n.º 88/2019, bem como os desafios e avanços proporcionados pela atualização normativa mais recente, o Provimento n.º 161/2024. Além disso, análises estatísticas e avaliações críticas realizadas pelo COAF e pelo GAFI forneceram um panorama abrangente das deficiências e potencialidades na aplicação prática das medidas preventivas no setor.

Com o objetivo de facilitar análises futuras dos problemas práticos na aplicação das normas, é importante sistematizar os seguintes apontamentos:

- a) Notários e registradores atuam sob um regime jurídico híbrido, com o exercício privado de uma atividade pública delegada.

- b) Há grande heterogeneidade entre as unidades de serviço, com algumas possuindo dezenas de colaboradores e faturamentos expressivos, enquanto outras operam sem funcionários e com dificuldades financeiras.
- c) A fiscalização dessas atividades é realizada pelo Poder Judiciário, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça e da Corregedoria Nacional de Justiça.
- d) A inclusão de notários e registradores no sistema PLD/FTP representou um avanço significativo para o sistema brasileiro.
- e) Essa inclusão foi amplamente impulsionada por iniciativas dos próprios profissionais, especialmente pelo Colégio Notarial do Brasil.
- f) Esses profissionais desempenham um papel crucial no sistema, tanto pelas informações que possuem quanto pelas operações econômicas que operacionalizam.
- g) O custo adaptativo às regras de PLD/FTP é menor para notários e registradores, visto que muitas de suas obrigações ordinárias já contemplam, de forma aprimorada, as exigências de compliance do sistema.
- h) As operações suspeitas de lavagem de dinheiro mais facilmente identificáveis envolvem transações imobiliárias e a titularização de patrimônio por terceiros, inclusive pessoas jurídicas.
- i) Inúmeras dificuldades práticas na aplicação do Provimento n.º 88/2019 foram identificadas, resultando em um baixo índice de utilidade das comunicações enviadas ao COAF.
- j) Entre os principais problemas destacam-se: a) postura defensiva na realização das comunicações; b) falta de conhecimento especializado; c) ausência de análise e fundamentação nas comunicações; d) falhas na interpretação dos dispositivos legais; e) falta de atualização do SISCOAF; f) concentração excessiva de comunicações em algumas serventias; g) ausência de análise setorial de risco; h) discrepâncias significativas no cumprimento das regras

- entre os estados; i) desconhecimento dos profissionais sobre a importância dessas funções.
- k) Os principais problemas foram identificados logo no início da integração dos profissionais no sistema, mas a solução representada pelo Provimento n.º 161/2024 só foi implementada dois anos após o alerta do COAF à Corregedoria Nacional de Justiça e quatro anos após o início da aplicação das normas.
 - l) Durante esse período, os profissionais não receberam feedback oficial para resolver os problemas e não tiveram acesso ao principal documento que os identificou: a Nota Técnica do COAF. Esse fato demonstra falhas na comunicação entre a Unidade de Inteligência, o Supervisor e os sujeitos obrigados.
 - m) O Provimento n.º 161/2024 representa um avanço ao reduzir comunicações automáticas, estabelecer a necessidade de análise especial e exigir fundamentação nas comunicações realizadas.
 - n) Embora importantes, as soluções apresentadas são tímidas e não resolverão todos os principais problemas.
 - o) As funções de um supervisor de PLD/FTP não se limitam à regulamentação das obrigações e aplicação de sanções pelo descumprimento.
 - p) O GAFI valoriza o papel das entidades de classe, especialmente em termos de autorregulação nas atividades de supervisão de PLD/FTP.
 - q) A supervisão realizada pelo Poder Judiciário é positiva no que diz respeito à capacidade e capilaridade de fiscalização, mas mostrou-se ineficiente e heterogênea entre os diferentes estados brasileiros.
 - r) A supervisão enfrenta dificuldades para cumprir suas funções no âmbito de PLD/FTP, uma vez que essas regras são alheias ao seu conhecimento ordinário.
 - s) A Corregedoria Nacional de Justiça estabeleceu medidas para mitigar suas limitações no que diz respeito à PLD/FTP para notários e registradores, tanto

na redação original do Provimento n.º 88/2019 quanto na edição do Provimento n.º 161/2024.

- t) Com base nessas normas, a Corregedoria Nacional de Justiça reconhece a possibilidade de delegar funções a órgãos representativos de notários e registradores.
- u) O reconhecimento do Colégio Notarial do Brasil como órgão de supervisão auxiliar é um aspecto positivo, pois facilita a identificação dos profissionais do setor com as regras a serem cumpridas.
- v) Existem deficiências na supervisão realizada pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Poder Judiciário.
- w) O CNB ainda não editou todos os instrumentos necessários para auxiliar no cumprimento das funções de PLD/FTP previstas desde o Provimento n.º 88/2019.
- x) A criação de um corpo técnico especializado para apoiar o Colégio Notarial facilitaria significativamente o cumprimento de suas obrigações.

Capítulo 3

NOTÁRIOS E REGISTRADORES COMO SUJEITOS OBRIGADOS NA ESPANHA

O presente capítulo destina-se ao estudo do sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo na Espanha, com ênfase na atuação dos notários e dos registradores mercantis e de bens imóveis. O objetivo é analisar o modelo espanhol, destacando seus aspectos positivos, em particular, a relevância da existência de órgãos centrais de prevenção, centros de prevenção à lavagem de dinheiro, responsáveis pela coordenação das atividades desempenhadas pelos agentes, que são objeto da presente investigação.

Para tanto, o capítulo foi estruturado em cinco seções. A primeira seção visa apresentar uma análise detalhada do regime jurídico aplicável aos notários e registradores, bem como ao sistema PLD/FTP, buscando, além de proporcionar uma compreensão aprofundada, a identificação de peculiaridades relevantes para um estudo comparativo.

Na segunda seção, serão abordados aspectos gerais da criação dos órgãos centrais de prevenção, com destaque para o seu histórico e o marco normativo que fundamenta sua atuação. Ao final da seção, serão discutidas as vantagens decorrentes da utilização desses centros na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

A terceira seção concentra-se na análise específica do Órgão Central de Prevenção dos notários, enquanto a quarta examina o Centro Registral Antiblanqueo, que coordena as atividades dos registradores.

Por fim, na quinta seção, serão analisados elementos que demonstram a relevância desses atores no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, por meio de dados estatísticos públicos de sua atuação, bem como por

referências e reconhecimentos emitidos por organismos nacionais e internacionais envolvidos na temática PLD/FTP.

3.1 ANÁLISE DO SISTEMA ESPANHOL

A presente seção tem por objetivo analisar de forma preliminar as normas que regem a atuação de notários e registradores na Espanha, bem como o sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo espanhol. O intuito é proporcionar uma compreensão inicial dessas temáticas, servindo como base comparativa com o sistema brasileiro, além de embasar a abordagem subsequente sobre os centros PLD espanhóis.

Em um primeiro momento, busca-se compreender o regime jurídico das funções notariais e registrais, visando identificar eventuais semelhanças ou diferenças em relação ao regime aplicável aos notários e registradores no Brasil.

Em seguida, será realizada uma análise comparativa semelhante em relação ao sistema PLD/FTP espanhol, com ênfase na previsão detalhada dos deveres de *compliance* estabelecidos na legislação espanhola, bem como na importância do sigilo relativo aos relatórios de inteligência financeira.

Por fim, serão destacados outros aspectos para a compreensão do papel que notários e registradores desempenham no sistema PLD/FTP espanhol, como a relevâncias das normativas europeias, as regras para identificação do beneficiário final, o conteúdo da escritura pública, a natureza jurídica do dever de abstenção previsto naquele país e o sigilo dos relatórios de inteligência financeira.

3.1.1 Notários e registradores na Espanha: atribuições e regime jurídico

Os notários e registradores na Espanha são profissionais do direito, aprovados em concurso público, qualificados como agentes do Estado e sujeitos ao regime privado de exercício, mediante fiscalização do Ministério da Justiça, em específico, por meio da Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública.

A regulação legal da atividade notarial na Espanha consta da Lei do Notariado,³⁵⁵ de 28 de maio de 1862. Por outro lado, a atividade registral possui estrutura normativa em especial na Lei Hipotecária.³⁵⁶

3.1.1.1 Registradores na Espanha

Em tratamento específico da matéria, Caroline Feliz Sarraf Ferri esclarece que há teorizações distintas para abordagem da natureza jurídica da atividade registral espanhola.³⁵⁷ Contudo merece relevo o estudo realizado por Lacruz Berdejo, após o advento da Constituição de 1978 na Espanha.³⁵⁸

De acordo com o estudo em questão, o registrador não é um funcionário administrativo, pois sua função vai além de uma inserção administrativa simplista. Ele é descrito como um profissional do direito que exerce funções públicas de avaliação jurídica, comparável a um árbitro imparcial, e não um burocrata subordinado à Administração. Lacruz Berdejo amplia essa discussão ao analisar a relação entre jurisdição e administração, destacando suas diferentes finalidades e explorando conceitos como a jurisdição voluntária e a "administração pública do direito privado". O parecer conclui que, segundo a legislação vigente, a função do Registrador é independente tanto da Jurisdição, quanto da Administração, com a Constituição reforçando essa autonomia.

Ainda, conforme a investigação da temática de Caroline Ferri, nos termos dos artigos 274 e 275 da Lei Hipotecária³⁵⁹ e o artigo 536 de seu Regulamento,³⁶⁰ os registradores são reconhecidos como profissionais que

³⁵⁵ ESPANHA. **Ley del Notariado, de 28 de mayo de 1862**. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1862. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1862-4073>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁵⁶ ESPANHA. **Decreto de 8 de febrero de 1946**. Aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1946-2453>. Acesso em: 22 abr. 2024.

³⁵⁷ FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Os serviços de registro imobiliário brasileiro e espanhol em perspectiva: segurança jurídica, eficiência e eficácia social**. 2024. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, Itajaí, 2024, p. 107. FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Registro de imóveis 4.0**. 1. ed. Londrina, PR: Engenho das Letras, 2024. p. 115.

³⁵⁸ LACRUZ BERDEJO, José Luis. Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador. **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario (RCDI)**, n. 530, p. 75-183, enero/febrero 1979. Disponível em: <https://arisp.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/06/lacruz-berdejo.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

³⁵⁹ ESPANHA. **Decreto de 8 de febrero de 1946**.

³⁶⁰ ESPANHA. **Decreto de 14 de febrero de 1947**. Aprueba el Reglamento Hipotecario. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1947-3843>. Acesso em: 22 abr. 2024.

desempenham funções públicas, integrando o sistema organizacional e hierárquico da função pública estatal, com uma vinculação intrínseca ao exercício jurídico.

Sob a perspectiva da hierarquia administrativa estatal, os Registros de Propriedade e Mercantis estão subordinados ao Ministério da Justiça, e todas as matérias relacionadas a eles são geridas pela Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública (DGSJFP). No entanto, essa estrutura não interfere na autonomia do registrador quanto à sua função de qualificação, que pode ser recorrida e contestada diretamente nos tribunais, sem a necessidade de esgotamento da via administrativa. Isso se deve ao fato de a qualificação registral ser um ato de jurisdição voluntária, e não um ato administrativo.

Para garantir essa independência, o artigo 289 da Lei Hipotecária estabelece o princípio da inamovibilidade dos registradores, semelhante ao dos membros do Judiciário, assegurando que não possam ser removidos ou transferidos contra sua vontade. O financiamento dos registradores e a manutenção do sistema registral espanhol, incluindo os escritórios dos registros e todos os serviços públicos prestados à população, são sustentados por um sistema de "aranceles", que funcionam como os emolumentos no Brasil.

Além disso, os registradores são obrigatoriamente membros do Colégio de Registradores, cuja regulamentação está prevista nos artigos 269 da Lei Hipotecária e 560 e 561 de seu Regulamento. Esta corporação de direito público é responsável por assegurar o adequado funcionamento da função registral, estando subordinada ao Ministério da Justiça e à DGSJFP e sujeita à sua supervisão.

O artigo 277 da Lei Hipotecária disciplina o ingresso no corpo nacional de registradores mediante concurso público, reforçando o caráter técnico e especializado da função, com a seleção de profissionais altamente qualificados.

De acordo com o artigo 274 da mesma lei, cada registro é dirigido por um registrador, e esses registros estão distribuídos por todo o território nacional. Vale destacar que são três as atribuições principais aos corpos de registradores, de acordo com o artigo 313 da Lei Hipotecária: registradores da propriedade, registradores mercantis e registradores de bens móveis.

Em apertada síntese, o Registro de Propriedade na Espanha destina-se à inscrição e anotação de atos e contratos referentes ao domínio e a outros direitos reais sobre bens imóveis, sendo estas efetuadas no Registro da circunscrição territorial na qual os imóveis estão localizados.³⁶¹

O Registro Mercantil, por sua vez, é um importante instrumento legal que proporciona segurança ao tráfego mercantil e facilita a formalização de negócios, sendo essencial para o desenvolvimento econômico por reduzir custos de transação.³⁶² As inscrições no Registro Mercantil ocorrem após uma qualificação registral, que verifica a legalidade e validade dos atos e acordos, bem como a capacidade e legitimidade dos signatários. Cada Registro Mercantil é administrado por um ou mais registradores mercantis, profissionais do direito que, sob sua responsabilidade, qualificam e controlam a legalidade dos documentos a serem registrados.

Além disso, há o Registro Mercantil Central, responsável pela atribuição de denominações a sociedades e entidades mercantis. As empresas, cidadãos e administrações públicas podem acessar informações atualizadas e verificadas sobre as entidades registradas e sua situação jurídica e econômica através da página do Colégio de Registradores. A inscrição no Registro Mercantil é obrigatória para sociedades, que só adquirem personalidade jurídica após esse registro.³⁶³ O Registro também legaliza livros obrigatórios dos empresários, recebe o depósito das contas anuais, e trata da nomeação de auditores e peritos.

Facultativamente, de acordo com a disposição adicional oitava da Lei 18/22,³⁶⁴ as sociedades civis podem se inscrever nos registros mercantis, o que não

³⁶¹ Textos baseados nas divulgações oficiais do sítio do Colégio de Registradores. REGISTRADORES DE ESPAÑA. Página oficial. Disponível em: <https://www.registradores.org/>. Acesso em: 03 out. 2024.

³⁶² O regulamento do Registro Mercantil é o Real Decreto 1748/1996. ESPANHA. **Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio**, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1996. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-17533>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁶³ De acordo com o artigo 20 da Lei de Sociedades Mercantis: “La constitución de las sociedades de capital exigirá escritura pública, que deberá inscribirse en el Registro Mercantil.” ESPANHA. **Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2010. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-10544>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁶⁴ ESPANHA. **Ley 18/2022, de 28 de septiembre**, de creación y crecimiento de empresas. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2022. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-15818>. Acesso em: 01 out. 2024.

tem o condão de conferir personalidade jurídica, mas sim de publicização, uma vez que são os contratos dessas próprias sociedades que geram os limites e responsabilidades entre os sócios, nos termos do artigo 1667 e seguintes do Código Civil.³⁶⁵

Ademais, o Registro de Bens Móveis, administrado pelos registradores de Propriedade e Mercantis, também está vinculado ao Ministério da Justiça e tem a função de dar publicidade à propriedade e aos encargos sobre bens móveis, bem como às condições gerais de contratação. Assim como o Registro de Propriedade inscreve bens imóveis, o Registro de Bens Móveis inscreve contratos sobre bens móveis. Esse registro é organizado em seções específicas para diferentes tipos de bens e direitos.

Em regra, o Registro de Bens Móveis é prestado juntamente ao Registro Mercantil na Espanha, com exceção de Madri onde há o Registro Central e um específico a cargo de três registradores.³⁶⁶

3.1.1.2 Notários na Espanha

No que tange ao notariado na Espanha, este é regido em especial pela *Ley de 28 de mayo de 1862*³⁶⁷ e pelo Decreto de 2 de junho de 1944,³⁶⁸ que trata do regulamento da organização e do regime do notariado.

De acordo com o Regulamento, o notariado espanhol é composto por todos os notários do país, que desempenham funções idênticas e estão sujeitos às mesmas disposições legais e regulamentares.

Os notários, assim como os registradores, são exercentes de função pública e profissionais do Direito. Essa dupla natureza é refletida na organização e nas atribuições do Notariado. Como agentes do Estado, os notários exercem a fé

³⁶⁵ ESPANHA. **Real Decreto de 24 de julio de 1889**, por el que se publica el Código Civil. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1889. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁶⁶ REGISTRO DE MADRID - BIENES MUEBLES. **Directorio de Registradores**. Disponível em: <https://www.registradores.org/directorio/-/registros/bienes/madrid/madrid/registro-de-madrid-bienes-muebles>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁶⁷ ESPANHA. **Ley del Notariado, de 28 de mayo de 1862**.

³⁶⁸ ESPANHA. **Decreto de 2 de junio de 1944**, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1944. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1944-6578>. Acesso em: 01 out. 2024.

pública notarial, o que implica um duplo conteúdo: por um lado, na esfera dos fatos, certificam a exatidão do que veem, ouvem ou percebem por seus sentidos; por outro lado, na esfera do Direito, asseguram a autenticidade e a força probatória das declarações de vontade das partes contidas nos instrumentos públicos que redigem, de acordo com as leis.³⁶⁹

Além disso, como profissionais do direito, os notários têm o dever de orientar aqueles que solicitam seus serviços, aconselhando-os sobre os meios jurídicos mais apropriados para alcançar os fins lícitos que pretendem. Essa função consultiva é fundamental para garantir a segurança jurídica nas relações privadas e para evitar litígios futuros.

A atuação dos notários é pautada pela autonomia e independência no exercício de suas funções. Apesar de serem subordinados hierarquicamente ao Ministério da Justiça e à Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública, essa dependência não compromete sua independência funcional. O regime do Notariado na Espanha é descentralizado e organizado por meio de Colégios Notariais, que são administrados por Juntas Diretivas com jurisdição sobre os notários em suas respectivas áreas territoriais, correspondentes às Comunidades Autônomas.³⁷⁰

A estrutura descentralizada dos Colégios Notariais garante que os notários não estejam sujeitos a dependências hierárquicas ou econômicas de outros notários, seja no exercício de suas funções públicas ou como profissionais do Direito. Cada notário, portanto, atua com independência total, prestando um serviço essencial para a administração da justiça e para a segurança jurídica nas transações e atos privados.

Os notários têm competência para dar fé pública em escrituras e em outros atos que, por sua natureza, exijam essa certificação, assegurando o conhecimento das partes envolvidas ou certificando sua identidade pelos meios suplementares previstos em leis e regulamentos.³⁷¹ O Notariado detém integralmente

³⁶⁹ Artigo 2º do Regulamento Notarial. ESPANHA. **Decreto de 2 de junio de 1944.**

³⁷⁰ Artigo 3º do Regulamento Notarial. ESPANHA. **Decreto de 2 de junio de 1944.**

³⁷¹ Artigo 2º da Lei do Notariado. ESPANHA. **Ley del Notariado, de 28 de mayo de 1862.**

a competência para exercer a fé pública em todas as relações de Direito privado que se estabeleçam ou sejam declaradas sem contenda judicial.

O exercício da função notarial é de jurisdição voluntária e, por isso, os notários só podem atuar mediante solicitação de um interessado, exceto nos casos especiais previstos legalmente. Aos particulares é assegurado o direito de escolher livremente o notário, sem outras restrições além daquelas previstas pelo ordenamento jurídico. A prestação dos serviços notariais é obrigatória, desde que não exista impedimento legal ou impossibilidade física que o impeça.

O ingresso na carreira notarial é realizado por meio de concurso público, cujas regras são publicadas no *Boletín Oficial del Estado*.³⁷² A convocatória deve especificar o número de vagas, o local de realização do concurso, os requisitos necessários para os candidatos, a composição do tribunal examinador, o sistema de avaliação e o conteúdo programático das provas. Para participar do concurso, os candidatos devem ser espanhóis ou cidadãos de um Estado membro da União Europeia, maiores de idade, estar legalmente aptos e possuir o título de Doutor ou Licenciado em Direito.

Assim, o regime jurídico do Notariado na Espanha assegura um equilíbrio entre a função pública e a atuação privada dos notários. A estrutura descentralizada dos Colégios Notariais, a autonomia funcional e a obrigatoriedade de atuação mediante solicitação reforçam a importância dos notários na garantia da segurança jurídica nas relações privadas, sempre em conformidade com as diretrizes legais e regulamentares.

A atuação notarial na Espanha é prestigiada pelo ordenamento jurídico, a exemplo da exigência da forma pública para a celebração de diversos atos e contratos que envolvem a criação, transmissão, modificação ou extinção de direitos. Essa exigência ressalta a importância dos notários na autenticação e certificação de atos jurídicos, conferindo-lhes validade, segurança jurídica e eficácia contra terceiros. A necessidade de formalização por escritura pública não apenas eleva o papel dos notários, mas também garante a transparência e a proteção dos direitos envolvidos.

³⁷² Artigo 6º do Regulamento Notarial. ESPANHA. **Decreto de 2 de junio de 1944.**

De acordo com o artigo 1280 do Código Civil espanhol,³⁷³ devem constar em documento público os atos e contratos que envolvem a criação, transmissão, modificação ou extinção de direitos reais sobre bens imóveis; os arrendamentos de imóveis por seis anos ou mais, quando possam afetar terceiros; as capitulações matrimoniais e suas modificações; a cessão, repúdio e renúncia de direitos hereditários ou da sociedade conjugal; os poderes para contrair matrimônio, os poderes gerais para pleitos e os especiais que devam ser apresentados em juízo, bem como o poder para administrar bens ou qualquer outro que envolva um ato a ser redigido ou que deva ser redigido em escritura pública, ou que possa prejudicar terceiros; ou a cessão de ações ou direitos provenientes de um ato consignado em escritura pública.

O Código Civil, em seu artigo 1667, também estabelece que a constituição de uma sociedade civil pode ocorrer de qualquer forma, exceto quando houver a contribuição de bens imóveis ou direitos reais, casos em que a escritura pública é obrigatória.³⁷⁴ Além disso, conforme o artigo 1668, o contrato de sociedade será nulo sempre que envolver bens imóveis e não houver um inventário deles, assinado pelas partes e anexado à escritura. Essa exigência de documentação pública reforça o papel dos notários como garantes da autenticidade e validade dos negócios jurídicos que envolvem bens de valor significativo e direitos que possam impactar terceiros.³⁷⁵

No âmbito das sociedades mercantis, a Lei das Sociedades de Capital impõe que a constituição dessas sociedades também deve ser realizada por meio de escritura pública, conforme o artigo 20.³⁷⁶ A escritura deve ser registrada no Registro Mercantil, o que formaliza a existência da sociedade e assegura a sua publicidade e eficácia perante terceiros. O artigo 21, por sua vez, determina que a escritura de constituição deve ser firmada por todos os sócios fundadores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, pessoalmente ou por meio de representantes, assumindo todas as participações sociais ou subscrevendo todas as ações.³⁷⁷ O artigo 22 detalha o conteúdo mínimo que deve constar na escritura de constituição de uma sociedade de

³⁷³ ESPANHA. **Real Decreto de 24 de julio de 1889**, por el que se publica el Código Civil.

³⁷⁴ ESPANHA. **Real Decreto de 24 de julio de 1889**, por el que se publica el Código Civil.

³⁷⁵ ESPANHA. **Real Decreto de 24 de julio de 1889**, por el que se publica el Código Civil.

³⁷⁶ ESPANHA. **Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio**.

³⁷⁷ ESPANHA. **Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio**.

capital, como a identidade dos sócios, a intenção de formar a sociedade, as contribuições de cada sócio e os estatutos da sociedade, bem como a identidade dos administradores iniciais e os custos de constituição.³⁷⁸

Essas disposições demonstram a relevância da intervenção notarial para assegurar a conformidade legal, a autenticidade dos atos e a proteção dos direitos dos envolvidos, refletindo o prestígio da atividade notarial na Espanha. O sistema jurídico espanhol reconhece a importância da atuação dos notários na validação de atos jurídicos relevantes, especialmente aqueles que afetam direitos reais e societários, garantindo a segurança jurídica e a confiança nos negócios realizados no país.

3.1.1.3 Colegialidade e fiscalização de notários e registradores

No que tange à colegialidade e fiscalização, apesar de carreiras distintas, notários e registradores possuem similaridades.

Ambos possuem colegialidade obrigatória e são fiscalizados pelo Ministério da Justiça, com atuação direta da Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública. Nesse sentido, dispõem o artigo 438 do Regulamento Hipotecário³⁷⁹ e o artigo 309 do Regulamento Notarial.³⁸⁰

O artigo 7º do Real Decreto n.º 453, de 10 de março de 2020, demonstra a amplitude das competências da Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública (DGSJFP) na administração da justiça na Espanha.³⁸¹ Nesse contexto, sob a coordenação da Secretaria Geral para a Inovação e Qualidade do Serviço Público de Justiça, a DGSJFP possui diversas atribuições que abrangem desde a elaboração de projetos legislativos até a gestão de registros públicos e bens provenientes de crimes. Essas funções destacam a DGSJFP como um órgão fundamental na estrutura do

³⁷⁸ ESPANHA. **Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.**

³⁷⁹ A la Dirección General de los Registros y del Notariado competen, como Centro superior directivo y consultivo, todos los asuntos referentes al Registro de la Propiedad. (ESPANHA. **Decreto de 14 de febrero de 1947**, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario).

³⁸⁰ A la Dirección General de los Registros y del Notariado competen, como Centro superior directivo y consultivo, todos los asuntos referentes al Notariado. (ESPANHA. **Decreto de 2 de junio de 1944**, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado.)

³⁸¹ ESPANHA. **Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, y se modifica el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio. 2020. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/10/453/con>. Acesso em: 1 nov. 2024.

Ministério da Justiça, sendo responsável pela supervisão de importantes aspectos relacionados à nacionalidade, estado civil, direito notarial e registral, e pela coordenação da atuação entre diferentes administrações e instituições públicas ou privadas.

Entre suas principais funções, a DGSJFP é encarregada de elaborar projetos legislativos sobre nacionalidade e estado civil, gerenciar procedimentos de concessão de nacionalidade, e coordenar o funcionamento do Registro Civil, incluindo a resolução de recursos contra atos administrativos relativos ao estado civil dos cidadãos. Também é sua atribuição a organização e supervisão dos registros notariais e registrais, que envolvem a propriedade, bens móveis e mercantis, bem como a gestão do governo e regime dos corpos de notários e registradores, e a organização de seus processos de seleção e provisão de cargos.

A DGSJFP é ainda responsável pela gestão de registros específicos, como o Registro de Fundações de competência estatal, o Registro de Mediadores e Instituições de Mediação, e o Registro Central de contratos de empréstimos declarados nulos. Adicionalmente, tem competências na identificação, busca e administração de bens, efeitos e ganhos provenientes de delitos, colaborando com autoridades judiciais e outros órgãos para garantir o cumprimento da legislação vigente e a maximização do benefício econômico desses ativos.

Além disso, a DGSJFP presta apoio ao Ministro da Justiça em sua função de Notário Maior do Reino, sendo também responsável pela custódia de seu protocolo e do Livro de Registro Civil da Família Real, destacando a relevância desse papel, tanto no âmbito jurídico, quanto na administração pública em geral.

A colegialidade, por sua vez, é exercida por corporações de direito público. No caso dos notários, isso ocorre através dos Colégios Notariais que possuem função nacionalizada através do Conselho Geral; e no caso dos registradores, através do Colégio de Registradores da Espanha.

De acordo com o artigo 314 e seguintes do Regulamento Notarial, os Colégios Notariais são instituições corporativas de direito público, amparadas pela lei e reconhecidas pelo Estado, com personalidade jurídica própria e plena capacidade

para o cumprimento de suas funções.³⁸² Essas corporações, formadas pelos notários, desempenham um papel fundamental na ordenação do exercício da profissão notarial, defendendo os interesses de seus membros e promovendo a função social que o notário deve cumprir. Embora estejam hierarquicamente subordinados ao Ministério da Justiça e à Direção Geral dos Registros e do Notariado, os Colégios Notariais possuem autonomia administrativa em seu âmbito territorial para regular a atividade profissional, organizar serviços de interesse comum, representar a profissão perante diversas instâncias e conciliar conflitos entre os seus membros.

A organização interna dos Colégios Notariais é estruturada de modo a garantir a representatividade e a eficiência na governança das atividades notariais. Cada colégio é dirigido por uma Junta Geral, uma Junta Diretiva e um Decano, que atua como representante oficial do colégio. A Junta Geral, composta por todos os notários membros, reúne-se pelo menos uma vez ao ano para aprovar as contas do exercício anterior e o orçamento do corrente ano. Nessas reuniões, além da aprovação de questões administrativas e financeiras, também são decididas matérias de interesse coletivo e propostas de alteração de estatutos internos.

A Junta Diretiva, composta por membros eleitos, é o órgão executivo que supervisiona o cumprimento das funções e dos deveres dos notários em sua jurisdição, regula a atividade notarial em termos de atendimento ao público, horários de serviço, publicidade, entre outros, sempre em conformidade com as diretrizes do Conselho Geral do Notariado e as normas do Ministério da Justiça. Cabe também à Junta Diretiva a responsabilidade de garantir a disciplina profissional, evitar o exercício ilegal da profissão, gerenciar os recursos do colégio e fornecer informações relevantes aos notários e ao público sobre questões relacionadas à atividade notarial.

O Conselho Geral do Notariado, por sua vez, é uma corporação de direito público que coordena a atuação dos Colégios Notariais em nível nacional e representa unitariamente o Notariado espanhol.³⁸³ Ele tem a função de colaborar com

³⁸² Artículo 314. Los Colegios Notariales son Corporaciones de Derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. En el ejercicio de las funciones públicas atribuidas respecto de la prestación de la función pública notarial quedan subordinados jerárquicamente al Ministro de Justicia y a la Dirección General de los Registros y del Notariado. (...) (ESPAÑA. **Decreto de 2 de junio de 1944**).

³⁸³ Artículo 336. El Consejo General del Notariado tiene la condición de Corporación de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad. En el ejercicio de las funciones públicas

a Administração, manter a organização colegial, emitir circulares de ordem interna de cumprimento obrigatório, e garantir que as atividades notariais sejam realizadas de acordo com os mais altos padrões de legalidade e ética profissional. Com sede em Madrid, o Conselho Geral é composto pelos Decanos dos Colégios Notariais de toda a Espanha e é o elo com o Ministério da Justiça, através da Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública.

Nos termos do Real Decreto 483 de 14 de abril de 1997, o Colégio de Registradores de Propriedade e Mercantis da Espanha é uma corporação de direito público, amparada pela lei e reconhecida pelo Estado, possuindo personalidade jurídica própria e plena capacidade de ação, conforme estabelecido em seu ato constitutivo e nos Estatutos Gerais.³⁸⁴ O funcionamento da entidade é regulamentado pela legislação hipotecária e pelas normas aplicáveis aos Colégios Profissionais, mantendo relações formais com a Administração Pública por meio do Ministério da Justiça e da Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública, conforme determinações legais. A filiação ao Colégio é exclusiva e obrigatória para todos os registradores de propriedade e mercantis em atividade, incluindo os membros do corpo de aspirantes a registros, enquanto registradores excedentes e aposentados podem aderir voluntariamente.

Fundado pelo Decreto de 18 de maio de 1934, o Colégio de Registradores tem como objetivos centrais a coordenação da atividade profissional dos registradores, a promoção da ética e da dignidade profissional, e o aprimoramento contínuo das atividades registrais. Para tanto, a instituição sugere medidas à Administração para a modernização dos serviços, coopera com as administrações públicas e instituições, e presta serviços em benefício tanto da administração pública,

atribuidas respecto de la prestación de la función pública notarial queda subordinado jerárquicamente al Ministro de Justicia y a la Dirección General de los Registros y del Notariado. Son sus fines esenciales: colaborar con la Administración, mantener la organización colegial, coordinar las funciones de los Colegios Notariales, asumiéndolas en los casos legalmente establecidos, dictar Circulares de orden interno de obligado cumplimiento para los Colegios y los notarios en las materias a que se refiere el artículo 344 de este Reglamento, y ostentar la representación unitaria del Notariado español. Forman parte del Consejo General todos los Decanos de los Colegios Notariales de España. En caso de vacante del cargo de Decano de algún Colegio Notarial será miembro del Consejo General quien haga sus veces. Se relacionará con el Ministerio de Justicia por medio de la Dirección General de los Registros y del Notariado. El Consejo General tiene su sede en Madrid. (ESPAÑA. **Decreto de 2 de junio de 1944**).

³⁸⁴ ESPAÑA. **Real Decreto n.º 483 de 14 de abril de 1997**. Aprueban los Estatutos generales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-9712>. Acesso em: 19 ago. 2024.

em nível nacional e internacional, quanto dos particulares, com ênfase na proteção dos consumidores. Além disso, o Colégio promove a modernização dos escritórios registrais e administra serviços de responsabilidade civil para seus membros, em conformidade com os Estatutos.

No cumprimento de seus objetivos, o Colégio de Registradores desempenha várias funções essenciais. Representa e defende a profissão de registrador perante órgãos públicos, tribunais e entidades privadas, possuindo legitimidade para atuar em litígios que envolvam interesses profissionais. Além disso, exerce funções de inspeção e disciplina, conforme o estabelecido na legislação hipotecária, e responde a consultas sobre a aplicação das leis que regem as atividades dos registradores. O Colégio também tem competência para designar delegações que o representem em congressos e organizações, tanto nacionais quanto internacionais, e para organizar atividades e serviços delegados pelo Ministério da Justiça.

A entidade atua ainda na resolução de questões de natureza profissional entre seus membros, que podem ser submetidas a arbitragem, e promove atividades culturais e estudos relacionados à prática registral. Em parceria com a Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública, o Colégio inspeciona os livros dos registros, regulando sua elaboração e distribuição. Além disso, fomenta a criação de fundações de caráter cultural, jurídico ou social e organiza os diferentes serviços colegiais, conforme os Estatutos Gerais ou as disposições estabelecidas pelo governo.

O Colégio também é responsável pela gestão das bases de dados relacionadas aos serviços notariais e registrais, incluindo o Índice Geral Informatizado das propriedades e direitos inscritos nos registros e seus titulares, podendo, para tanto, publicar estatísticas relacionadas a essas informações.

Em síntese, as instituições colegiais de notários e registradores na Espanha desempenham um papel essencial na manutenção da segurança jurídica e na garantia da fé pública, fundamentais para o funcionamento da sociedade e do sistema jurídico espanhol. A estruturação colegial, amparada pela legislação e orientada pela ética e pela modernização contínua, assegura que esses profissionais atuem com autonomia, imparcialidade e eficiência.

Ao coordenar, regulamentar e fiscalizar as atividades notariais e registrais, os Colégios de Notários e de Registradores não apenas protegem os interesses dos profissionais que os compõem, mas também servem como pilares de estabilidade e confiança para a administração da justiça e para as relações jurídicas no país. Dessa forma, a relevância dessas corporações de direito público transcende o âmbito meramente administrativo, consolidando-se como elementos indispensáveis para a coesão social e para o desenvolvimento jurídico e econômico da Espanha.

3.1.2 Noções básicas sobre o Sistema PLD/FTP na Espanha

O sistema de prevenção à lavagem de capitais na Espanha é baseado em uma combinação de legislação abrangente e instituições dedicadas à aplicação e supervisão das normas.

A estrutura legal espanhola para a prevenção à lavagem de capitais é fortemente influenciada pelas Diretivas da União Europeia (UE)³⁸⁵, que estabelecem padrões mínimos que devem ser implementados pelos Estados Membros. A principal legislação espanhola é a Lei 10/2010, de 28 de abril, sobre a Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo, que transpõe para o direito espanhol as disposições das Diretivas europeias, a Lei Antilavagem espanhola.³⁸⁶ Esta lei é complementada pelo Real Decreto 304/2014, de 5 de maio, que aprova o regulamento da referida lei.³⁸⁷

Sobre a base normativa espanhola, uma peculiaridade em relação ao sistema brasileiro deve ser destacada: é uma legislação extremamente explicativa no

³⁸⁵ Uma diretiva europeia é um instrumento legislativo que estabelece objetivos que todos os Estados-Membros da União Europeia (UE) devem alcançar, permitindo-lhes flexibilidade na forma de implementação. Cada país deve transpor a diretiva para sua legislação nacional dentro de um prazo determinado, adaptando as diretrizes às suas próprias tradições jurídicas e circunstâncias específicas. Por outro lado, um regulamento europeu é vinculativo em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros desde a sua entrada em vigor, sem necessidade de transposição para a legislação nacional. Diferentemente das diretivas, os regulamentos garantem a uniformidade das leis em toda a UE, aplicando-se de maneira idêntica em todos os países, sem margem para adaptações nacionais.

³⁸⁶ ESPANHA. **Ley 10/2010, de 28 de abril**, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2010. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/04/28/10/con>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁸⁷ ESPANHA. **Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo**, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2014. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/05/05/304>. Acesso em: 01 out. 2024.

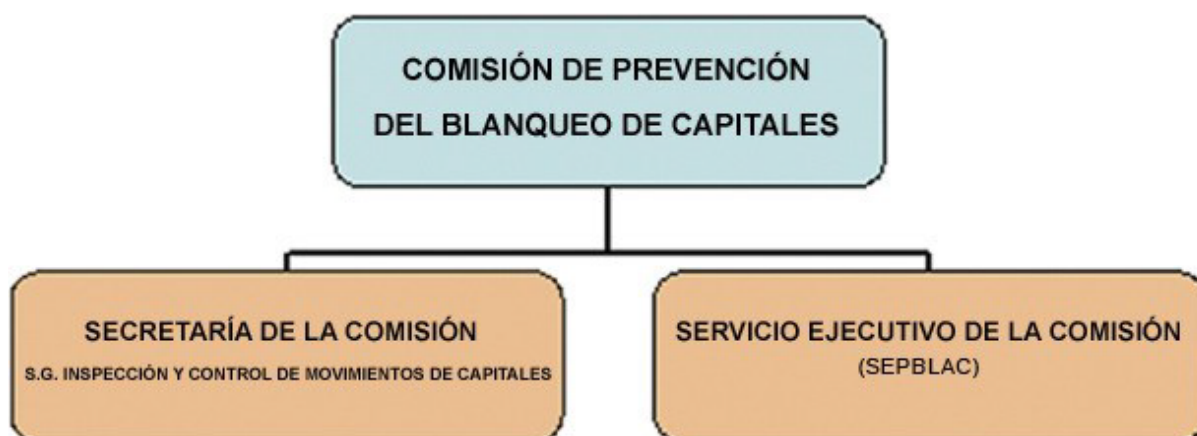
que diz respeito ao sistema PLD/FTP, entrando em detalhes de cada obrigação dos sujeitos obrigados e da estrutura do sistema. A título de exemplo, destaca-se que tanto a Lei como seu Regulamento, possuem normas de uma extensão considerável que disciplinam o mesmo conteúdo que no Brasil é tratado em poucos dispositivos da lei antilavagem brasileira, uma lei relativamente pequena, e que ainda trata de questões penais sobre a matéria.

Para a execução da normativa e política contra a lavagem de dinheiro, foi criada a Comissão de Prevenção da Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias (CPBCIM), ligada à Secretaria de Estado de Economia e Apoio à Empresa. Esta comissão é responsável por dirigir e impulsionar atividades de prevenção contra o uso do sistema financeiro ou outros setores para lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo.

A Comissão também coordena as medidas de prevenção e resolve os processos sancionadores por descumprimento das obrigações de prevenção. É um órgão colegiado composto por representantes do Ministério Público, diversos ministérios e instituições, órgãos supervisores de entidades financeiras e delegados das comunidades autônomas.

A comissão atua em pleno ou através do Comitê Permanente ou do Comitê de Inteligência Financeira. Conta com o apoio do Serviço Executivo da Comissão (SEPBLAC) e da Secretaria da Comissão, cujas competências são exercidas pela Subdireção Geral de Inspeção e Controle de Movimentos de Capitais.

Figura 5. Estrutura institucional PLD/FTP na Espanha



Fonte: CPBCIM³⁸⁸

O SEPBLAC é a unidade de inteligência financeira da Espanha, responsável pela recepção, análise e disseminação de relatórios de operações suspeitas enviadas pelos sujeitos obrigados, como bancos, notários e outras instituições financeiras. O SEPBLAC desempenha um papel crucial na identificação e investigação de atividades suspeitas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Além disso, ele realiza investigações financeiras detalhadas, utilizando uma variedade de fontes de informação para detectar padrões e conexões que possam indicar atividades ilícitas.³⁸⁹

Além de suas funções investigativas, o SEPBLAC também tem a função de supervisão, monitorando o cumprimento das obrigações de prevenção à lavagem de capitais e financiamento do terrorismo pelos sujeitos obrigados. Esta supervisão inclui a realização de auditorias e inspeções para garantir que as instituições financeiras e outros sujeitos cumpram rigorosamente as normas estabelecidas.³⁹⁰ O SEPBLAC também coopera com outras Unidades de Inteligência Financeira internacionais e organizações globais, como o GAFI. Esta cooperação inclui o intercâmbio de informações e a coordenação de esforços para combater o crime financeiro em uma escala global.³⁹¹ O SEPBLAC atua também como assessor técnico, fornecendo orientação e treinamento aos sujeitos obrigados sobre as melhores práticas para cumprir as normas de PLD/FTP.

³⁸⁸ ESPANHA. **Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias**. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital - Tesoro Público. Disponível em: <https://www.tesoro.es/prevencion-del-blanqueo-y-movimiento-de-efectivo/comision-de-prevencion-del-blanqueo-de-capitales-e-infracciones-monetarias>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPANHA. **Unidad de Inteligencia Financiera**. SEPBLAC - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Disponível em: <https://www.sepblac.es/es/sobre-el-sepblac/unidad-de-inteligencia-financiera/?lang=es>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁹⁰ ESPANHA. **Autoridad Supervisora**. SEPBLAC - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Disponível em: <https://www.sepblac.es/es/sobre-el-sepblac/autoridad-supervisora/?lang=es>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁹¹ ESPANHA. **Cooperación Internacional**. SEPBLAC - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Disponível em: <https://www.sepblac.es/es/sobre-el-sepblac/cooperacion-internacional/?lang=es>. Acesso em: 01 out. 2024.

Com relação às avaliações do GAFI na Espanha relata-se que a última avaliação completa realizada em 2014, sendo a primeira baseada nas Recomendações revisadas do GAFI em 2012.³⁹²

A Espanha foi considerada em conformidade ou em conformidade em grande parte com a maioria das 40 Recomendações do GAFI. No entanto, algumas Recomendações foram parcialmente cumpridas, motivo pelo qual se determinou um processo de acompanhamento regular. Neste acompanhamento foram gerados já dois relatórios, um em 2018³⁹³ e outro em 2019³⁹⁴. Ambos destacam significativas melhorias no sistema PLD/FTP espanhol.

Atualmente, o GAFI tem como principais conclusões a respeito da Espanha:

- Spain has a comprehensive legal framework for combating money laundering.
- Its structures for dealing with terrorist financing are generally sound and effective.
- Requirements for customer identification are in place in financial institutions; however, these and some other preventive measures could be strengthened to fully meet FATF standards.
- Spain applies anti-money laundering measures to an extensive range of financial service providers and financial institutions, although some of these measures are not yet fully effective.
- Spain's system for reporting suspicious financial transactions is adequate.

³⁹² GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Informe de Evaluación Mutua 2014 - España**. Paris: GAFI, 2014. Disponível em: https://www.tesoro.es/sites/default/files/informe_eval_mutua_esp2014.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁹³ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Follow-Up Report Spain 2018**. Paris: GAFI, 2018. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/FUR-Spain-March-2018.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁹⁴ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Follow-Up Report Spain 2019**. Paris: GAFI, 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Follow-Up-Assessment-Spain-2019.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

- The supervisory regime monitoring compliance with AML/CFT measures for financial institutions and other types of financial services could be improved by adding more resources.³⁹⁵

Em outros termos, embora a Espanha tenha um sistema altamente conforme às Recomendações, existem pontos que ainda merecem melhorias. Não obstante essas considerações, no âmbito objeto do nosso estudo, a Espanha é exemplo internacional.

Primeiro, pois seus órgãos centrais, ou centros PLD, são exemplos internacionais, conforme se verá posteriormente.

E segundo, pois a Espanha se destaca como um exemplo europeu e internacional no que tange à supervisão dos sujeitos obrigados. Uma análise dos resultados consolidados das avaliações mútuas do GAFI, derivadas da quarta rodada e baseada na metodologia de efetividade prática, confirma essa posição. A Espanha é uma das treze jurisdições que alcançou um nível substancial de efetividade prática no aspecto relativo à supervisão (OI3), uma vez que nenhuma jurisdição atingiu o nível mais alto. Entre essas jurisdições, a Espanha possui a maior população e o segundo maior PIB, ficando atrás apenas do Canadá.

Com dados consolidados até 19 de setembro de 2024, identificou-se que, ao analisar o nível de efetividade das 180 jurisdições consideradas: a) Nenhuma alcançou um alto nível de efetividade; b) apenas 13 jurisdições, ou 7,22%, atingiram um nível substancial de efetividade; c) 98 jurisdições, ou 54,44%, foram consideradas de nível moderado de efetividade; d) 69 jurisdições, ou 38,33%, foram consideradas de baixo nível de efetividade. As treze jurisdições que obtiveram o grau mais elevado são: Arábia Saudita, Aruba, Bahrein, Bermudas, Canadá, Catar, Cuba, Espanha, Ilhas Cook, Irlanda, Macau (China), Malásia e a Santa Sé (incluindo o Vaticano).^{396 397}

³⁹⁵ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Mutual Evaluation of Spain**. Paris: GAFI, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mutualevaluationofspain.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

³⁹⁶ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Mutual Evaluation – Consolidated Assessment Ratings**, 2024. Paris: GAFI, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-ratings.html>. Acesso em: 25 set. 2024.

³⁹⁷ Os números apresentados podem variar ligeiramente devido à inclusão ou exclusão de determinadas jurisdições, ou à interpretação sobre se devem ser consideradas de forma unificada ou separada, conforme suas particularidades administrativas e políticas.

Ou seja, inegável a relevância da Espanha no contexto supervisão dos sujeitos obrigados.

3.1.3 Outras questões relevantes sobre o sistema espanhol PLD/FTP

Nesse ponto, serão tratados itens específicos, também relevantes, que devem ser considerados para a compreensão do modelo espanhol PLD/FTP, notadamente diante das peculiaridades em comparação com o modelo brasileiro.

3.1.3.1 Relevância das Normas Europeias

A Espanha, como membro da União Europeia, está vinculada ao cumprimento das políticas e regulamentações comunitárias. Essas normas promovem a harmonização das legislações dos Estados-Membros, facilitando a integração econômica, social e política no bloco. A adoção das normas europeias garante que a Espanha cumpra as obrigações do mercado único, facilitando o comércio transfronteiriço, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, além de promover a competitividade e inovação.

Além disso, as normas europeias são essenciais no aspecto da prevenção à lavagem de dinheiro, o que fortalece o sistema financeiro e econômico espanhol no contexto comunitário. O cumprimento das normas europeias contribui para a segurança jurídica e para a estabilidade regulatória da Espanha, garantindo um ambiente propício para investimentos e relações econômicas tanto dentro quanto fora da União Europeia.

As principais normas espanholas PLD/FTP normalmente tiveram por objetivo a harmonização com as políticas comunitárias. Cita-se, por exemplo, a Lei 10/2010, que foi criada com o objetivo de internalizar a Terceira Diretiva Europeia, Diretiva 2005/60/CE.

Importante, neste contexto, descrever, ainda que superficialmente, as principais Diretivas europeias. A Primeira Diretiva sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro (91/308/CEE), adotada em 1991, estabeleceu as bases para a regulamentação ao focar principalmente no sistema financeiro. Ela exigiu que as instituições financeiras identificassem seus clientes e relatassem transações

suspeitas, criando um primeiro nível de proteção contra a lavagem de dinheiro dentro da UE.

Em 2001, a Segunda Diretiva sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro (2001/97/CE) ampliou o escopo da legislação, incluindo não apenas instituições financeiras, mas também uma gama mais ampla de profissionais, como notários, advogados, outras profissões jurídicas independentes, contadores, agentes imobiliários e casas de câmbio. Essa Diretiva introduziu a tipificação do financiamento ao terrorismo, reconhecendo que a prevenção à lavagem de dinheiro também estava interligada à segurança nacional e à luta contra atividades terroristas.

A Terceira Diretiva sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro (2005/60/CE), adotada em 2005, incorporou as Recomendações do GAFI, trazendo um avanço significativo ao introduzir uma abordagem baseada em risco. Essa Diretiva ampliou a lista de setores cobertos e reforçou os requisitos de devida diligência do cliente, permitindo que as entidades obrigadas ajustassem suas medidas de acordo com o risco associado a cada cliente ou transação.

Em 2015, a Quarta Diretiva sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro (Diretiva (UE) 2015/849) trouxe uma abordagem mais refinada, com um foco adicional em requisitos de transparência. Essa Diretiva exigiu a criação de registros de beneficiários efetivos e fortaleceu as unidades de inteligência financeira (UIFs), além de destacar a importância de uma melhor cooperação entre as autoridades nacionais para garantir a eficácia das medidas de combate à lavagem de dinheiro.

A Quinta Diretiva sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro (Diretiva (UE) 2018/843), aprovada em 2018, intensificou os mecanismos de controle, especialmente em áreas emergentes como moedas virtuais e cartões pré-pagos. Essa Diretiva aprimorou os registros de beneficiários efetivos e exigiu maior transparência em relação às entidades jurídicas, bem como uma melhor cooperação internacional, reconhecendo a natureza transnacional da lavagem de dinheiro.

Finalmente, a Sexta Diretiva sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro (Diretiva (UE) 2018/1673), também adotada em 2018, focou em criminalizar a lavagem de dinheiro de forma mais abrangente, estabelecendo definições de infrações mínimas e padronizando as sanções penais em toda a União Europeia. Esta Diretiva

procurou fechar lacunas legais nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, garantindo que houvesse um padrão mínimo de resposta contra a lavagem de dinheiro em toda a União, fortalecendo assim a luta contra esses delitos.

Recentemente, em maio deste ano, as regras PLD/FTP formam objeto de significativas reformas que se revestem de particular relevância para o presente estudo na medida em que estabeleceram algumas regras importantes no que diz respeito a supervisão de sujeitos obrigados, bem como o funcionamento de entidades de autorregulação. Este novo conjunto de regras, que busca reforçar a eficácia no combate a esses crimes, é composto pela Diretiva (UE) 2024/1640,³⁹⁸ que revogou a Quarta Diretiva sobre o tema, pelo Regulamento (UE) 2024/1624,³⁹⁹ que visa garantir a aplicabilidade direta das regras perante os sujeitos obrigados, pelo Regulamento (UE) 2024/1620⁴⁰⁰, responsável pela criação da Autoridade Europeia de Combate ao Branqueamento de Capitais (ACBC ou AMLA *Anti-Money Laundering Authority*, em inglês) e por outras normativas.

Nas exposições de motivos dessas normas destacam-se preocupações com a maior efetividade e uniformidade das regras PLD/FTP em âmbito europeu, notadamente relacionadas ao cumprimento das obrigações por parte dos sujeitos obrigados. Dessa maneira, essas normas também incluem disposições específicas voltadas para os organismos de autorregulação, ampliando suas responsabilidades e atribuições no sistema de prevenção e combate ao crime financeiro na União Europeia. Como são normas diversas, com especificidades, é importante descer à análise individualizada de cada um destes novos textos legais identificando as normas relevantes relacionadas aos órgãos de autorregulação.

O Regulamento (UE) 2024/1620, que estabelece a ACBC, criado para reforçar a supervisão e coordenação das políticas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo em todo o bloco europeu. A ACBC é responsável por garantir a aplicação harmonizada das regras contra a lavagem de dinheiro, supervisionando diretamente instituições financeiras de alto risco e colaborando com as autoridades nacionais para melhorar a eficácia das ações

³⁹⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2024/1640.**

³⁹⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1624.**

⁴⁰⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1620.**

preventivas. Além disso, a ACBC atua como um ponto central para coordenar investigações transfronteiriças, promovendo o intercâmbio de informações entre países-membros.

Com a criação da ACBC, a União Europeia busca fechar lacunas no combate ao branqueamento de capitais, enfrentando desafios como a fragmentação da supervisão e a disparidade de práticas entre os Estados-Membros. A ACBC desempenha um papel crucial na construção de um sistema mais integrado e robusto, com foco em atividades de alto risco e em garantir que todos os países do bloco apliquem as mesmas normas rigorosas no controle de crimes financeiros. A autoridade também colabora com organizações internacionais para alinhar as políticas europeias às melhores práticas globais de prevenção à lavagem de dinheiro.

No Considerando n.º 9 estão explicadas as funções da ACBC relacionadas aos supervisores não financeiros, incluindo, os organismos de autorregulação. O Considerando destaca que a:

(...) Autoridade deverá coordenar as avaliações entre pares das normas e práticas de supervisão e solicitar aos supervisores não financeiros que garantam a observância dos requisitos aplicáveis em matéria de CBC/CFT no respetivo domínio de competência. A Autoridade deverá poder agir em caso de potenciais violações ou não aplicação do direito da União por parte dos supervisores não financeiros e — caso essas violações não sejam corrigidas em conformidade com as recomendações da Autoridade — deverá emitir alertas às contrapartes afetadas dos supervisores não financeiros. A Autoridade deverá facilitar o funcionamento dos colégios de supervisão em matéria de CBC/CFT nos setores financeiro e não financeiro. Em geral, importa que a Autoridade contribua para a convergência das práticas de supervisão e para a promoção de padrões elevados de supervisão.⁴⁰¹

Essas funções estão estipuladas no art. 5.4.⁴⁰² O Regulamento também prevê a participação dos organismos de autorregulação em avaliações entre pares

⁴⁰¹ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1620.**

⁴⁰² 4.No que respeita aos supervisores não financeiros, a Autoridade assume as seguintes atribuições: a) Manter uma lista atualizada dos supervisores não financeiros da União; b) Coordenar as avaliações entre pares das normas e práticas de supervisão no domínio do CBC/CFT; c) No domínio do CBC/CFT, investigar potenciais infrações ou a não aplicação do direito da União por parte dos supervisores não financeiros e das autoridades públicas que fiscalizam os organismos de autorregulação, emitir

conduzidas pela Autoridade da União. Essas avaliações têm o objetivo de revisar as práticas de supervisão, identificar possíveis lacunas e promover a adoção de boas práticas dentro dos organismos reguladores. Isso visa garantir que todos os envolvidos na supervisão e aplicação das regras de combate ao branqueamento de capitais estejam alinhados com as melhores práticas europeias (art. 35.º).

Já o Regulamento (UE) 2024/1624, que visa garantir a aplicabilidade direta das regras para as entidades obrigadas, foi elaborado com base na necessidade de uniformizar as obrigações dessas entidades em toda a União Europeia, superando a fragmentação das abordagens nacionais, que limitavam a eficácia do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

O Regulamento define: a) em seu art. 2.46 o conceito de autoridade de supervisão como sendo “um supervisor que é um organismo público, ou a autoridade pública que fiscaliza os organismos de autorregulação no exercício das suas funções de supervisão nos termos do artigo 37.o da Diretiva (UE) 2024/1640, ou a ACBC quando atua na qualidade de supervisor; b) em seu art. 2.47, o conceito de organismos de autorregulação como “um organismo que representa os membros de uma profissão e que desempenha um papel na respetiva regulação, no desempenho de determinadas funções de supervisão ou controlo e na garantia da aplicação das regras que lhes dizem respeito”; Tais definições refletem a ampliação do escopo de atuação desses organismos no contexto do combate à LD/FT.

Na sua Exposição de Motivos, Considerandos n.º 142 e n.º 143, o Regulamento faz menção à possibilidade de esses organismos serem utilizados para garantir a preservação do sigilo profissional em determinadas categorias, como no

recomendações sobre a forma de corrigir as infrações identificadas e, caso os supervisores ou as autoridades públicas não cumpram as recomendações, emitir alertas que identifiquem as medidas a aplicar para atenuar os efeitos da infração; d) Proceder a análises periódicas para assegurar que todos os supervisores não financeiros dispõem dos recursos e dos poderes adequados e necessários para o exercício das respetivas atribuições no domínio do CBC/CFT; e) Contribuir para a convergência das práticas de supervisão e para a promoção de elevados padrões de supervisão no domínio do CBC/CFT; f) Facilitar o funcionamento dos colégios de supervisão em matéria de CBC/CFT no setor não financeiro; g) Prestar assistência aos supervisores não financeiros, na sequência dos pedidos específicos que apresentem, como os pedidos para a mediação dos supervisores não financeiros em caso de diferendos sobre as medidas a tomar relativamente a uma entidade obrigada, incluindo no contexto dos colégios de supervisão em matéria de CBC/CFT. Caso a supervisão de setores específicos seja delegada a nível nacional em organismos de autorregulação, a Autoridade exerce as atribuições previstas no primeiro parágrafo em relação às autoridades de supervisão que fiscalizam as atividades desses organismos. (UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1620**).

caso dos advogados, sempre que as informações forem obtidas no âmbito da apreciação da situação jurídica de um cliente ou em sua defesa. Este cuidado reflete a mesma preocupação manifestada no caso *Michaud v. France* (TEDH, 2012), que tratou da compatibilidade entre as obrigações de reporte de operações suspeitas e a preservação do segredo profissional.⁴⁰³

O art. 70 do Regulamento autoriza a intermediação das comunicações de operações suspeitas por parte dos organismos de autorregulação, em vez de enviá-las diretamente à UIF nacional. Embora as comunicações devam ser transmitidas imediatamente, sem qualquer filtragem, essa medida visa agilizar o fluxo de informações entre as entidades e as autoridades competentes.⁴⁰⁴ No entanto, isso pode limitar a funcionalidade dos organismos de autorregulação, que, em muitos casos, desempenhavam uma função importante de filtragem e análise prévia das comunicações. Essa mudança representa um desafio, pois a ausência de filtragem pode comprometer a capacidade desses organismos de fornecerem informações mais qualificadas às autoridades competentes. O art. 73 do Regulamento reforça a ideia de que as regras de confidencialidade não se aplicam às comunicações enviadas aos organismos de autorregulação, uma vez que esses podem ser os destinatários das informações em vez das UIFs, o que é uma consequência lógica de sua nova função como destinatários diretos de tais informações.⁴⁰⁵

⁴⁰³ (142) Para certas entidades obrigadas, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de designar um organismo de autorregulação adequado que deverá ser informado em primeira instância, em lugar da UIF. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, um sistema de notificação em primeira instância a um organismo de autorregulação constitui uma salvaguarda importante de proteção dos direitos fundamentais no que diz respeito às obrigações de comunicação aplicáveis aos advogados. Os Estados-Membros deverão providenciar os meios e a forma de garantir a proteção do segredo profissional, da confidencialidade e da privacidade. (143) Os notários, advogados, outros membros de profissões jurídicas independentes, os auditores e revisores oficiais de contas, técnicos de contas externos e consultores fiscais não deverão ser obrigados a transmitir à UIF ou a um organismo de autorregulação quaisquer informações recebidas de um dos seus clientes ou obtidas em relação a um dos seus clientes no decurso da apreciação da situação jurídica desse cliente ou da defesa ou representação desse cliente em processos judiciais ou no âmbito de processos judiciais, mesmo quando se trate de conselhos prestados quanto à forma de instaurar ou evitar tais processos, independentemente de essas informações serem recebidas ou obtidas antes, durante ou depois do processo. (...) (UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024**. p. 27).

⁴⁰⁴ 1. Em derrogação do artigo 69.o, n.º 1, os Estados-Membros podem autorizar as entidades obrigadas a que se refere o artigo 3.o, ponto 3, alíneas a) e b), a transmitir as informações a que se refere o artigo 69.o, n.º 1, a um organismo de autorregulação designado pelo Estado-Membro. O organismo de autorregulação designado deve transmitir de imediato à UIF, sem filtragem, as informações a que se refere o primeiro parágrafo. (UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1624**. p. 86).

⁴⁰⁵ 2. O n.º 1 não se aplica à divulgação de informações às autoridades competentes e aos organismos de autorregulação que exerçam funções de supervisão, nem à divulgação para efeitos de investigação

A Diretiva (UE) 2024/1640, que revogou e substituiu a Quarta Diretiva, foi criada para melhorar a capacidade do sistema financeiro e não financeiro da União Europeia de detectar e mitigar eficazmente os riscos relacionados ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Em seu Considerando n.º 100, a Diretiva critica as atividades até então exercidas pelas entidades de autorregulação, na medida em que “qualidade e a intensidade da supervisão exercida por esses organismos de autorregulação têm sido insuficientes e não têm sido, ou praticamente não têm sido, objeto de um escrutínio público”. Contudo, potencializa sua utilização criando regras para sua fiscalização. Nesse sentido, caso um Estado-Membro decida confiar a supervisão a um organismo de autorregulação, deverá também designar uma autoridade pública para fiscalizar as atividades desse organismo de autorregulação, a fim de assegurar que o desempenho dessas atividades está em conformidade com a Diretiva. As funções a exercer pela autoridade pública que fiscaliza os organismos de autorregulação não implicam que a autoridade deva exercer funções de supervisão em relação às entidades obrigadas, nem que a mesma tome decisões em casos individuais tratados pelo organismo de autorregulação. No entanto, isso não impede que os Estados-Membros atribuam funções adicionais a essa autoridade, se o considerarem necessário para a consecução dos objetivos da Diretiva.⁴⁰⁶

O Capítulo IV, que trata da Supervisão do combate à lavagem de capitais estabelece uma série de regras voltadas para a fiscalização dos sujeitos obrigados. No que diz respeito as entidades de autorregulação, o art. 37.3, destaca as preocupações são que: a) elas tenham poderes adequados destacados para as entidades de supervisão; b) de recursos financeiros, humanos e técnicos adequados; c) que os colaboradores dessas entidades tenham alto nível de integridade e competência; d) destacando-se especial atenção para confidencialidade, proteção de dados e resposta a conflitos de interesses.⁴⁰⁷

e repressão do branqueamento de capitais, do financiamento do terrorismo e de outras atividades criminosas. (UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1624**. p. 87).

⁴⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2024/1640**. p. 20.

⁴⁰⁷ Art. 37,3. No caso das entidades obrigadas a que se refere o artigo 3.º, ponto 3, alíneas a) e b), do Regulamento (UE) 2024/1624, os Estados-Membros podem autorizar que a função referida no n.º 1 do presente artigo seja desempenhada por organismos de autorregulação, desde que esses organismos disponham dos poderes referidos no n.º 6 do presente artigo e dos recursos financeiros, humanos e

A Secção III do Capítulo IV tem como objetivo tratar dos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização dos organismos de autorregulação. Em suma, nos casos em que os Estados-Membros permitem que esses organismos supervisionem entidades obrigadas o art. 52 estabelece uma série de condições, dentre as quais:

1. Se um Estado-Membro permitir que organismos de autorregulação realizem a supervisão, deve assegurar que esses organismos sejam fiscalizados por uma autoridade pública responsável por garantir que a supervisão seja eficaz e conforme à lei (art. 52.1);
2. A autoridade pública tem responsabilidades como verificar se os organismos atendem aos requisitos, emitir orientações e garantir que as funções de supervisão sejam desempenhadas adequadamente (art. 52.2);
3. A autoridade deve ter poderes para exigir informações relevantes e emitir instruções para corrigir falhas nos organismos de autorregulação (art. 52.3);
4. A autoridade deve atuar de forma independente, sem influências indevidas, e manter altos padrões de confidencialidade, proteção de dados e integridade, bem como se dispor de procedimentos para prevenir e gerir conflitos de interesses (art. 52.4);
5. A autoridade deve ter poderes para medidas ou sanções a serem aplicadas aos organismos que não cumpram suas instruções (art. 52.5);
6. A autoridade pública deve poder comunicar às autoridades competentes para investigar e reprimir atividades criminosas em tempo útil (art. 52.6);
7. A autoridade pública deve publicar um relatório anual sobre infrações, sanções aplicadas, número de operações suspeitas comunicadas e medidas tomadas pelos organismos de autorregulação (art. 52.7).

técnicos adequados para desempenharem tais funções. Os Estados-Membros asseguram que o pessoal afeto a esses organismos possui um alto nível de integridade e as competências adequadas, e que mantém elevados padrões profissionais, incluindo em matéria de confidencialidade, proteção de dados e resposta a conflitos de interesses. (UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2024/1640**. p. 59)

O art. 52 detalha, portanto, como a supervisão dos organismos de autorregulação será estruturada e monitorada, garantindo a conformidade com as normas da UE.⁴⁰⁸

Essas novas normas consolidam um sistema robusto de supervisão e controle, no qual os organismos de autorregulação desempenham um papel central na garantia da conformidade das entidades obrigadas com as exigências de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Ao mesmo tempo, essas normas introduzem desafios importantes, como a necessidade de equilibrar a preservação do sigilo profissional com a obrigatoriedade de comunicação imediata de operações suspeitas. Nesse sentido, os organismos de autorregulação são chamados a desempenhar um papel fundamental na harmonização das práticas de supervisão, ao mesmo tempo que colaboram diretamente com as autoridades competentes para assegurar que o sistema financeiro europeu esteja protegido contra o uso indevido para fins ilícitos.

Há, portanto, atualmente em âmbito europeu uma densa normatividade destinada a reger as atividades de autorregulação visando com que estas possam ser mais fortemente utilizadas para as finalidades de combate ao BC. Essas normas refletem diretamente no presente estudo na medida em que ordinariamente, órgãos centrais, ou centros PLD, são criados no âmbito de entidades de autorregulação.

3.1.3.2 Identificação do beneficiário final / “titulares reales”

A identificação do beneficiário final⁴⁰⁹ de determinada pessoa jurídica é um dos temas mais relevantes atualmente no âmbito do sistema global de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Trata-se de uma das principais preocupações do GAFI na fiscalização de veículos corporativos.⁴¹⁰

Nos documentos da instituição, pode-se encontrar a definição do termo da seguinte forma:

⁴⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2024/1640**. p. 71.

⁴⁰⁹ Na Espanha o termo técnico utilizado para beneficiários finais é “titulares reales”.

⁴¹⁰ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **The misuse of corporate vehicles, including trust and company service providers**. 2006. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Misuse%20of%20Corporate%20Vehicles%20including%20Trusts%20and%20Company%20Services%20Providers.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 03 out. 2024. p. 13.

Real beneficiário refere-se à pessoa(s) física(s) que efetivamente possua(m) ou controle(m) um cliente e/ou a pessoa física em nome de quem a transação esteja sendo conduzida. Isso inclui também as pessoas que exercem o controle efetivo final de uma pessoa jurídica ou de outra estrutura jurídica.⁴¹¹

Em outras palavras, é a pessoa que, por trás das formas, por trás da estrutura societária da pessoa jurídica, tem o poder de definir os rumos desta.⁴¹²

No âmbito europeu, houve um significativo incremento de exigências envolvendo beneficiários finais, decorrentes da quarta e da quinta Diretiva Europeia antilavagem de capitais. A preocupação dessas Diretivas foi a criação de centrais únicas nacionais de beneficiários finais para futura interconexão em toda a União Europeia. Além disso, estipulou que o acesso a esses dados deve ser público, de todos aqueles que demonstrarem interesse legítimo na informação,⁴¹³ dado o interesse de toda a sociedade na transparência dos veículos corporativos:

O acesso do público a informações sobre os beneficiários efetivos permite um maior escrutínio da informação pela sociedade civil, incluindo a imprensa ou as organizações da sociedade civil, e contribui para manter a confiança na integridade das transações comerciais e do sistema financeiro. Pode contribuir para combater a utilização abusiva de entidades societárias e de outras pessoas coletivas e de centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo ao facilitar as investigações e ter efeitos reputacionais, uma vez que todas as pessoas suscetíveis de efetuar transações teriam conhecimento da identidade dos beneficiários efetivos. Igualmente, facilita a disponibilização atempada e eficiente de informações às instituições financeiras, bem como às autoridades competentes, incluindo as autoridades de países terceiros envolvidos na luta contra esses delitos. O acesso a essas informações também seria útil para as

⁴¹¹ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012**. p. 196.

⁴¹² O Código Nacional de Normas Extrajudiciais assim define em seu art. 140, 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, ainda que sem qualificação formal como sócio ou administrador. (CNJ. **Provimento n.º 149**).

⁴¹³ A toda pessoa que demonstrar interesse legítimo, excepcionando “Cuando el acceso a la información pueda exponer al titular real a un riesgo desproporcionado, o a un riesgo de fraude, secuestro, extorsión, acoso, violencia o intimidación, u otros de análoga gravedad, o si el titular real es un menor de edad o persona con la capacidad limitada o sujeta a especiales medidas de protección, el Registro de Titularidades Reales podrá denegar el acceso a la información” TABARÉS, José Miguel. El Centro Registral Antiblanqueo. **Presentación**. Madrid: 12 jun. 23.

investigações sobre branqueamento de capitais, infrações subjacentes associadas e financiamento do terrorismo.⁴¹⁴

Na identificação do beneficiário final perante a legislação espanhola, os centros ou órgãos centrais de prevenção vêm tendo atuação destacada. Tanto notários como registradores desenvolveram bases de dados relevantes no contexto PLD/FTP. Desde 2012, notários desenvolveram a Base de Dados de Titulares Reais (BDTR). Em 2018, registradores iniciaram a operação do Registro de Titulares Reais (RETIR). Ambas serão abordadas individualmente no capítulo a seguir, quando analisarmos os centros PLD/FTP.

Em 11 de julho de 2023 foi editado o Real Decreto 609/2023⁴¹⁵, por meio do qual se criou o Registro Central de Titularidades Reais – RCTR. A causa originária foi a incorporação da Quinta Diretiva europeia realizada pelo Real Decreto-lei 7/2021, de 27 de abril, que alterou os artigos 3º e 4º da Lei 10/2010.⁴¹⁶ O Real Decreto tem duas partes claramente definidas. Na primeira, é criado o RCTR e são dadas regras para troca de informações, e na segunda parte se aprova o Regulamento do registro único.

Seu objetivo foi criar um registro único, com acesso facilitado, e com possibilidade de interconexão para todos os países da União Europeia.

O RCTR é administrado pelo Ministério da Justiça e que centraliza informações existentes no RETIR, na BDTR, no Registro de fundações e todos os outros registros que possam obter as informações de beneficiários finais (art. 1.3 do Real Decreto 609/2023).⁴¹⁷ Em virtude da unificação dos dados, ele simplifica o acesso às demais bases.

⁴¹⁴ Item 30 da quinta Diretiva (UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2015/849**).

⁴¹⁵ ESPANHA. **Real Decreto n.º 609/2023**, de 11 de julio de 2023, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2023/07/11/609>. Acesso em: 28 ago. 2024.

⁴¹⁶ ESPANHA. **Real Decreto-lei 7/2021, de 27 de abril**, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/04/27/7>. Acesso em: 03 out. 2024.

⁴¹⁷ ESPANHA. **Registro Central de Titularidades Reais**. Disponível em: <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/tramites/registro-central-titularidades-reales>. Acesso em: 03 out. 2024.

O registro abriga dados, não apenas das entidades jurídicas espanholas, mas também de estruturas sem personalidade jurídica, como os fideicomissos do tipo *trust*, desde que estejam envolvidas em atividades econômicas em Espanha. Isso inclui entidades que pretendem estabelecer relações de negócios, realizar operações ocasionais ou adquirir bens imóveis no país. Com essa abrangência, o registro torna-se uma ferramenta poderosa para identificar e monitorar os verdadeiros beneficiários finais, contribuindo para a construção de um ambiente econômico mais seguro e transparente.

O acesso à informação contida no RCTR é outro aspecto importante. As autoridades competentes, como as forças de segurança e as entidades reguladoras, têm acesso gratuito e irrestrito a esses dados para desempenhar suas funções de prevenção, detecção e investigação de crimes financeiros. Além disso, os sujeitos obrigados podem acessar essas informações para cumprir suas obrigações legais de identificação de clientes e *due diligence*. A acessibilidade e a disponibilidade de dados atualizados sobre os verdadeiros proprietários das entidades são vitais para a eficácia das medidas de PLD/FTP.

Para além das autoridades e dos sujeitos obrigados, o decreto também permite que indivíduos e organizações com um interesse legítimo tenham acesso à informação do RCTR (art. 5º do Regulamento). Esse interesse legítimo é presumido, por exemplo, no caso de meios de comunicação e organizações da sociedade civil que estejam envolvidas na prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Esses grupos devem provar sua condição através de um processo formal de solicitação e verificação para obter acesso aos dados.

O Regulamento especifica que, para outras pessoas ou organizações que desejem acessar as informações, será necessário demonstrar o interesse legítimo de forma mais detalhada. Isso implica apresentar uma solicitação formal que justifique a necessidade de acesso às informações, demonstrando como o conhecimento dos dados de titularidade real é relevante para os seus objetivos ou atividades. A autoridade responsável pelo registro avaliará estas solicitações caso a caso, garantindo que apenas aqueles com motivos válidos e justificados possam acessar as informações.

Segundo José García-Valdecasas, a finalidade do RCTR é exclusiva para identificação do beneficiário final já que o registro único está previsto para esses *exclusivos efectos*.⁴¹⁸ Isto elimina a possibilidade de obter informações sobre a propriedade real para outros fins: garantia, segurança jurídica, solvência financeira etc. Embora seja realmente complicado prever como será controlado se a informação solicitada por qualquer uma das partes legítimas, e especialmente pelos particulares, seja para efeitos exclusivos de prevenção ao branqueamento de capitais ou para outros fins mais ou menos relacionados com essa prevenção.⁴¹⁹

Para garantir a segurança e privacidade dos dados, o Regulamento impõe medidas rigorosas para proteger contra buscas automatizadas e cópias não autorizadas dos registros. Todos os acessos são monitorados e a pessoa ou organização solicitante deve se identificar de forma adequada e cumprir os requisitos de segurança estabelecidos. Além disso, o acesso pode ser restringido em casos em que a divulgação da informação possa expor a pessoa titular real a riscos desproporcionados, como fraude, extorsão ou violência, ou quando o titular é menor de idade ou uma pessoa com capacidade limitada.

Na conclusão da Exposição de Motivos do Real Decreto, destaca-se:

Este real decreto es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre. De lo expuesto en los párrafos anteriores se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia y eficiencia, puesto que se persigue un interés general al crear el Registro Central de Titularidades Reales y aprobar su reglamento de funcionamiento, destinados fundamentalmente a la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Asimismo, cumple con el principio de proporcionalidad, al recoger la regulación imprescindible para atender las necesidades que se busca cubrir. Igualmente, la norma se ajusta al principio de seguridad jurídica, pues resulta plenamente coherente con el resto del ordenamiento jurídico y aporta certidumbre, objetividad y transparencia. En cuanto al principio de transparencia, se ha realizado en relación con esta norma tanto el

⁴¹⁸ Art. 9.6 do Real Decreto 304/2014.

⁴¹⁹ GARCÍA-VALDECASAS, José Ángel. **Resumen del Real Decreto que crea el Registro Central de Titularidades Reales**. 2023. Disponível em: <https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/concretas/registro-central-de-titularidades-reales-2/>. Acesso em: 03 out. 2024.

trámite de consulta pública, como el trámite de audiencia e información públicas.⁴²⁰

Embora o RCTR pudesse trazer a sensação de superação da utilização da Base de Dados de Titularidade Real dos notários, ou do Registro de Titularidade Real dos registradores, na verdade ele os reforça, na medida em que unifica e permanentemente se alimenta da informação desses bancos de dados. Essas bases de dados serão mais bem detalhadas posteriormente, quando da análise dos centros PLD/FTP, mas sua utilização permanente pelo registro único já demonstra sua importância para fins de PLD/FTP na Espanha.

3.1.3.3 Dever de abstenção

O dever de abstenção diz respeito à obrigação de não realizar determinada operação, sempre que o sujeito obrigado se depare com suspeitas de que está auxiliando na prática de um delito de lavagem de dinheiro. A Ley 10/2010, prevê expressamente entre os deveres do sujeito obrigado, o dever de abstenção, nestes termos:

Artículo 19. Abstención de ejecución.

1. Los sujetos obligados se abstendrán de ejecutar cualquier operación de las señaladas en el artículo precedente.

No obstante, cuando dicha abstención no sea posible o pueda dificultar la investigación, los sujetos obligados podrán ejecutar la operación, efectuando inmediatamente una comunicación de conformidad con lo establecido en el artículo 18. La comunicación al Servicio Ejecutivo de la Comisión expondrá, además de la información a que se refiere el artículo 18.2, los motivos que justificaron la ejecución de la operación.

2. A efectos de esta Ley se entenderá por justa causa que motive la negativa a la autorización del notario o su deber de abstención la presencia en la operación bien de varios indicadores de riesgo de los señalados por el órgano centralizado de prevención o bien de indicio manifiesto de simulación o fraude de ley. Para ello, y sin perjuicio de

⁴²⁰ ESPANHA. **Real Decreto 609/2023, de 11 de julio**, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2023/07/11/609>. Acesso em: 03 out. 2024.

lo dispuesto en el artículo 24, el notario recabará del cliente los datos precisos para valorar la concurrencia de tales indicadores o circunstancias en la operación.

Respecto de los registradores, la obligación de abstención a que se refiere este artículo en ningún caso impedirá la inscripción del acto o negocio jurídico en los registros de la propiedad, mercantil o de bienes muebles.

Conforme se observa, apenas excepcionalmente uma operação considerada suspeita pode ser realizada. Nesses casos, deve ser feita uma comunicação ao SEPBLAC expondo os motivos que justificaram a prática do ato não obstante sua suspeição. Essa obrigação normativa está relacionada fundamentalmente a identificação de atos suspeitos, e não coincide com eventual recusa pela falta de informações relacionadas às diligências devidas de identificação do cliente e de investigação da finalidade do ato.⁴²¹

Há, contudo, regras específicas para notários e registradores, que consideram as peculiaridades de suas atividades e de suas obrigações decorrentes do regime jurídico público.

Para notários, menciona-se que pode haver a recusa para a prática do ato quando existirem vários indicadores de risco indicados pelo órgão central ou indícios manifestos de simulação ou fraude. Nessas situações o profissional solicita ao seu cliente os dados necessários para avaliar de forma mais detida a situação. Sobre o tema, relata Mariano Fresno que se estuda no OCP a criação de um mecanismo de obrigatoriedade de consulta ao centro em determinadas situações, frente a determinados indicadores, diminuindo-se o risco de operacionalizações efetivas de atos suspeitos.⁴²²

⁴²¹ Segundo José Maria Peláez Matos: Esta obligación de abstención es independiente de la obligación de los sujetos obligados de abstenerse cuando no se puedan aplicar las medidas de diligencia debida con los clientes, y que se han expuesto en los apartados correspondientes. Así, en el artículo 7.3 de la Ley se dispone que los sujetos obligados no establecerán relaciones de negocio ni ejecutarán operaciones cuando no puedan aplicar las medidas de diligencia debida previstas en la Ley. Cuando se aprecie la imposibilidad en el curso de la relación de negocios, los sujetos obligados pondrán fin a la misma, procediendo a realizar el examen especial a que se refiere el artículo 17 de la Ley (PELÁEZ MARTOS, José María. **Manual práctico para la prevención del blanqueo de capitales**. 3. ed. Madrid: Wolters Kluwer, 2022. p. 693.

⁴²² GARCÍA FRESNO, Mariano; MIRON, Rafael Brum. **Funcionamento do Órgão Central de Prevenção**. Reunião realizada no Conselho Geral do Notariado: Madrid, 02 jul. 2024.

Quanto aos registradores, a obrigação de abstenção mencionada neste artigo em nenhum caso impedirá a inscrição do ato ou negócio jurídico nos registros de propriedade, mercantil ou de bens móveis."

No que diz respeito aos registradores espanhóis, o dispositivo é expresso ao dizer que essa obrigação não lhes é aplicável, na medida em que não impedirá a inscrição do ato no registro correspondente.⁴²³ Vicente García-Hinojal López comenta o dispositivo:

Si el artículo 19 de la Ley 10/2010 establece que no puede detenerse el proceso de inscripción ni siquiera en el caso de que la operación presente indicios sospechosos, debe entenderse que la prestación del servicio registral a que está obligado el Registrador no puede detenerse tampoco por cuestiones derivadas de la identificación.

En consecuencia, tanto para el Registrador como para el usuario, la relación que se establece cuando se acude al Registro está reglada. Ni el Registrador puede negarse a prestar sus servicios fuera del marco de las leyes que regulan su actuación ni el usuario puede elegir Registrador al ser ese el predeterminado por la Ley.

Es por ello que no se incluye una política de admisión de clientes, ya que todas las operaciones y clientes serán admitidos en tanto en cuanto dichas operaciones sean susceptibles de inscribirse por cumplir los requisitos que establece la legislación del registro correspondiente.⁴²⁴

No Brasil, o dever de abstenção não é aplicado, pelo contrário. Há menção a este dever na Exposição de Motivos da Lei 9.613/96, notadamente para determinar que o Brasil não adotou esse dever:

103. Algumas legislações, como a portuguesa de 1993 (Decreto-Lei 313), optaram por determinar o dever de abstenção (art. 11) na

⁴²³ Art. 19. (...) Respecto de los registradores, la obligación de abstención a que se refiere este artículo en ningún caso impedirá la inscripción del acto o negocio jurídico en los registros de la propiedad, mercantil o de bienes muebles.

⁴²⁴ GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral antiblanqueo (CRAB)**. In. OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de; GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. **Arquitectura de la prevención del blanqueo de capitales y la función registral en España**. Barcelona: Atelier, 2023. p. 353.

execução de "quaisquer operações que fundadamente suspeitem estar relacionadas com a prática do crime".

104. No entanto, entendemos que a solução mais adequada aos princípios que informam o projeto se constitui no dever de comunicação. Uma operação, embora constante do elenco elaborado pelas autoridades competentes, pode ser absolutamente legítima e não se constituir na prática dos ilícitos previstos no Projeto. Cabe às autoridades proceder à necessária investigação e devendo lei instituir o dever de não realização da mesma porque meramente suspeita.⁴²⁵

Dessa forma, em regra, estando o notário ou o registrador diante da possibilidade de estar realizando um ato destinado à lavagem de capitais, é seu principal dever é o de comunicação. Ao contrário do modelo espanhol, não existe a obrigação de não realizar o ato. Essa solução é interessante, na medida em que muitos atos realizados têm indicativos menores de suspeição. Nessa perspectiva, o ato pode ser realizado, tendo o profissional o dever de realizar a comunicação.

Contudo, não obstante a falta de previsão normativa, é inegável que a abstenção é possível na medida da necessidade da própria proteção do agente obrigado frente à possibilidade de estar auxiliando em uma prática delitiva.⁴²⁶

3.1.3.4 Conteúdo da escritura pública

Uma exigência normativa que proporciona efetividade na atuação de notários e registradores na prevenção à LD e do FT é a inserção, na escritura pública, do meio e da forma de pagamento como requisito para sua inscrição no Registro Imobiliário. Essa exigência iniciou-se em 2006, na Espanha, por meio da edição da

⁴²⁵ BRASIL. **Exposição de motivos da Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998**, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. Diário Oficial da União: Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 03 out. 2024.

⁴²⁶ Um ponto importante sobre o marco legal brasileiro diz respeito a existência, ou não, do dever de abstenção. A Lei 9.613/1998 não disciplina claramente esta temática. As resoluções, circulares e instruções normativas vigentes, por seu turno, também são omissas no ponto. Nada impede, porém, que os sujeitos obrigados adotem códigos de autorregulação que recomendem a cessação do relacionamento com o cliente envolvido em atividades criminosas. Tais práticas de autoproteção podem ensejar, por exemplo, o encerramento de contas bancárias ou o cancelamento de contratos, especialmente quando tais providências de cessação estiverem clausuladas nos ajustes bilaterais. (A ARAS, Vladimir; LUZ, Ilana Martins. **Lavagem de dinheiro: comentários à Lei n.º 9.613/1998**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 328).

Lei 36/2006,⁴²⁷ que modificou a Lei Hipotecária e que tinha por objetivo a implementação de medidas preventivas às fraudes fiscais.⁴²⁸ Não obstante seu objetivo declarado, essa medida teve também resultados significativos para fins de combate à lavagem de dinheiro.

Pedro Galindo Gil, ao comentar essa modificação, relata que até o momento da modificação normativa, as escrituras públicas utilizavam-se de expressões consagradas, como por exemplo, “preço confessado e recebido”, que nada representavam na prática do meio e da forma de pagamento realizados. E que, tão logo ocorrida essa modificação, um número expressivo de usuários não desejava prestar essa informação. Segundo ele, em virtude dessa mudança, houve uma expressiva redução na utilização de pagamentos em espécie perante notários. Relata que atualmente esse é um elemento importante para a efetividade do controle da LD por notários.⁴²⁹

O Regulamento Notarial é bem detalhista ao explicar quais são os elementos de meios de pagamentos que devem constar no ato. Seu art. 177 estipula que a necessidade de declarar se o pagamento foi feito em dinheiro, transferência bancária, cheque ou outra forma de pagamento. No caso de ter sido transferência, deve declarar as contas pelas quais os recursos transitaram. No caso de ser por

⁴²⁷ ESPANHA. **Ley 36/2006, de 29 de noviembre**, de medidas para la prevención del fraude fiscal. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2006. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/11/29/36/con>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁴²⁸ Artículo séptimo. Modificación de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946. Se introducen las siguientes modificaciones en la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946: Uno. Se modifica el artículo 21, que queda redactado en los siguientes términos: «Artículo 21. (...) 2. Las escrituras públicas relativas a actos o contratos por los que se declaren, constituyan, transmitan, graven, modifiquen o extingan a título oneroso el dominio y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles, cuando la contraprestación consistiera, en todo o en parte, en dinero o signo que lo represente, deberán expresar, además de las circunstancias previstas en el párrafo anterior, la identificación de los medios de pago empleados por las partes, en los términos previstos en el artículo 24 de la Ley del Notariado, de 28 de mayo de 1862. Dos. Se modifica el artículo 254 que queda redactado en los siguientes términos: «Artículo 254. (...) 3. No se practicará ninguna inscripción en el Registro de la Propiedad de títulos relativos a actos o contratos por los que se declaren, constituyan, transmitan, graven, modifiquen o extingan a título oneroso el dominio y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles, cuando la contraprestación consistiera, en todo o en parte, en dinero o signo que lo represente, si el fedatario público hubiere hecho constar en la Escritura la negativa de los comparecientes a identificar, en todo o en parte, los datos o documentos relativos a los medios de pago empleados. 4. Las escrituras a las que se refieren los números 2 y 3 anteriores se entenderán aquejadas de un defecto subsanable. La falta sólo se entenderá subsanada cuando se presente ante el Registro de la Propiedad una escritura en la que consten todos los números de identificación fiscal y en la que se identifiquen todos los medios de pago empleados.

⁴²⁹ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. 2h.36min.

cheque devem também constar elementos de sua identificação, e as contas nas quais haverá a movimentação do numerário. Acaso o pagamento tenha sido parcelado, deve-se informar esses dados correspondentes a todas as parcelas.⁴³⁰

Além disso, essas informações são inseridas, de forma estruturada, dos nos índices das bases de dados notariais, possibilitando-se pesquisas e até mesmo o cruzamento dessas informações, a fim de permitir a identificação de sinais de alerta de lavagem de capitais.⁴³¹

⁴³⁰ Artículo 177. El precio o valor de los derechos se determinará en efectivo, con arreglo al sistema monetario oficial de España, pudiendo también expresarse las cantidades en moneda o valores extranjeros, pero reduciéndolos simultáneamente a moneda española. De igual modo, los valores públicos o industriales se estimarán en efectivo metálico, con arreglo a los tipos oficiales o contractuales. En las escrituras públicas relativas a actos o contratos por los que se declaren, constituyan, transmitan, graven, modifiquen o extingan a título oneroso el dominio y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles, se identificarán, cuando la contraprestación consistiera, en todo o en parte, en dinero o signo que lo represente, los medios de pago empleados por las partes, en los términos previstos en el artículo 24 de la Ley del Notariado, de acuerdo con las siguientes reglas: 1.^a Se expresarán por los comparecientes los importes satisfechos en metálico, quedando constancia en la escritura de dichas manifestaciones. 2.^a El Notario incorporará testimonio de los cheques y demás instrumentos de giro que se entreguen en el momento del otorgamiento de la escritura. Los comparecientes deberán, asimismo, manifestar los datos a que se refiere el artículo 24 de la Ley del Notariado, correspondientes a los cheques y demás instrumentos de giro que hubieran sido entregados con anterioridad al momento del otorgamiento, expresando además su numeración y el código de la cuenta de cargo. En caso de cheques bancarios u otros instrumentos de giro librados por una entidad de crédito, entregados con anterioridad o en el momento del otorgamiento de la escritura, el compareciente que efectúe el pago deberá manifestar el código de la cuenta con cargo a la cual se aportaron los fondos para el libramiento o, en su caso, la circunstancia de que se libraron contra la entrega del importe en metálico. De todas estas manifestaciones quedará constancia en la escritura. 3.^a En caso de pago por transferencia o domiciliación, los comparecientes deberán manifestar los datos correspondientes a los códigos de las cuentas de cargo y abono, quedando constancia en la escritura de dichas manifestaciones. En el marco del artículo 17.3 de la Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado, el Consejo General del Notariado proporcionará a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria información, en particular, en el caso de pagos por transferencia o domiciliación, cuando no se hubieran comunicado al Notario las cuentas de cargo y abono. En el caso de que los comparecientes se negasen a identificar los medios de pago empleados, el Notario advertirá verbalmente a aquellos de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 254 de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946, dejando constancia, asimismo, de dicha advertencia en la escritura. A los efectos previstos en el párrafo anterior, se entenderán identificados los medios de pago si constan en la escritura, por soporte documental o manifestación, los elementos esenciales de los mismos. A estos efectos, si el medio de pago fuera cheque será suficiente que conste librador y librado, beneficiario, si es nominativo, fecha e importe; si se tratara de transferencia se entenderá suficientemente identificada, aunque no se aporten los códigos de las cuentas de cargo y abono, siempre que conste el ordenante, beneficiario, fecha, importe, entidad emisora y ordenante y receptora o beneficiaria. Igualmente, en las escrituras citadas el Notario deberá incorporar la declaración previa del movimiento de los medios de pago aportada por los comparecientes cuando proceda presentar ésta en los términos previstos en la normativa de prevención del blanqueo de capitales. Si no se aportase dicha declaración por el obligado a ello, el Notario hará constar dicha circunstancia en la escritura y lo comunicará al órgano correspondiente del Consejo General del Notariado- ESPANHA. **Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado.** Disponível em: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1944-6392>. Acesso em: 03 out. 2024.

⁴³¹ Artículo 285. El Ministerio de Justicia determinará el contenido básico de los índices con independencia de su soporte, pudiendo delegar en el Consejo General del Notariado el desarrollo de

No Brasil, essa exigência passou a existir há pouco tempo, com a edição do Provimento n.º 161/2024 da Corregedoria Nacional de Justiça. Com redação inspirada na normativa espanhola,⁴³² o Provimento inseriu o art. 165-A no Código Nacional de Normas do Extrajudicial, estipulando que “Toda escritura pública de constituição, alienação ou oneração de direitos reais sobre imóveis deve indicar, de forma precisa, meios e formas de pagamento que tenham sido utilizados no contexto de sua realização (...)”.⁴³³

tal contenido, así como la incorporación de nuevos datos que deban expresarse respecto de cada instrumento. En cualquier caso, en los índices se expresará, respecto de cada instrumento, el número de orden, el lugar del otorgamiento, la fecha, el nombre y apellidos o denominación social de todos los otorgantes o requirentes y de los testigos cuando los hubiere y el domicilio de aquéllos; el objeto y la cuantía del documento y el número de folios que comprende y, en su caso, el nombre del notario autorizante que actúe por sustitución del titular del protocolo. También se expresarán en ellos los datos relativos a la sujeción del documento al turno de reparto, en su caso, y a las aportaciones corporativas. Asimismo, en los índices se expresarán los números de identificación fiscal y la descripción de los medios de pago, cuando deban constar en las escrituras de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Notariado o, en su caso, el incumplimiento de la obligación de comunicación del número de identificación fiscal al notario o la negativa a la identificación de los medios de pago o a aportar la declaración previa del movimiento de los medios de pago cuando ésta resultara preceptiva de conformidad con la normativa de prevención del blanqueo de capitales. Igualmente, en los índices se expresará la referencia catastral de los inmuebles, cuando ésta deba constar en las escrituras o, en su caso, el incumplimiento de la obligación de su aportación. En la formalización del índice anual en soporte papel, los notarios se acomodarán al modelo que determine el Consejo General del Notariado. Respecto de los índices informatizados, compete, igualmente, al Consejo General del Notariado la determinación de las características técnicas de elaboración, remisión y conservación. En toda esta materia se observará lo dispuesto en la legislación especial en materia de protección de datos. (ESPAÑA. Decreto de 2 de junio de 1944).

⁴³² MIRON, Rafael Brum. **Provimento 161/2024: atualização das normas de prevenção à lavagem de dinheiro para notários e registradores**. p. 24.

⁴³³ Art. 165-A. Toda escritura pública de constituição, alienação ou oneração de direitos reais sobre imóveis deve indicar, de forma precisa, meios e formas de pagamento que tenham sido utilizados no contexto de sua realização, bem como a eventual condição de pessoa politicamente exposta de cliente ou usuário ou de outros envolvidos nesse mesmo contexto. § 1.º Para efeito da indicação de meios e formas de pagamento de que trata o caput, deve-se, com base em fonte documental ou declaração das partes, observar o seguinte: I - o uso de recursos em espécie deve ser expressamente mencionado juntamente com local e data correspondentes; II - na menção a transferências bancárias, devem ser especificados dados bancários que permitam identificação inequívoca das contas envolvidas, tanto de origem quanto de destino dos recursos transferidos, bem como dos seus titulares e das datas e dos valores das transferências; III - na referência a cheques, devem ser especificados os seus elementos de identificação, as informações da conta bancária de origem e de eventual conta de destino dos recursos correspondentes e dos seus titulares, bem como a data e os valores envolvidos; IV - o emprego de outros meios de pagamento que não os indicados nos incisos I, II e III, tais como participações societárias na forma de cotas ou ações, cessões de direitos, títulos e valores mobiliários, ativos virtuais, dações em pagamento, permutas ou prestações de serviço, deve ser expressamente mencionado juntamente com local e data correspondentes e com a especificação de dados destinados a viabilizar a identificação da origem e do destino dos valores pagos; e V - em relação a pagamentos de forma parcelada, devem ser discriminados os meios de pagamento correspondentes a cada parcela, incluindo os dados apontados nos incisos I, II, III e IV, conforme o meio de pagamento de que se trate. § 2.º No caso de pagamento que envolva contas ou recursos de terceiros, estes devem ser qualificados na escritura pública. § 3.º A recusa de partes em fornecer informações para viabilizar as indicações de que trata este artigo deve ser mencionada na escritura, sem prejuízo do disposto no art. 155, VIII.

Existe, contudo, divergência a respeito do fato desta exigência ser ou não requisito para a qualificação registral ou apenas um elemento a ser utilizado para fins de combate à lavagem de dinheiro e que eventual descumprimento possibilita apenas medidas correicionais. O autor desta investigação defende que se trata de um requisito do título, na medida em que a leitura estrita do dispositivo parece ser clara nesse sentido.

Há, contudo, entendimentos em sentido diverso.⁴³⁴⁴³⁵ O principal argumento é que um provimento da Corregedoria Nacional de Justiça não poderia criar novos conteúdos da obrigação ou mesmo os requisitos da escritura pública, previstos no Código Civil.

Contra esse argumento, pode-se destacar que atualmente diversos elementos da escritura pública foram criados por normas provenientes do Conselho Nacional de Justiça, o que evidencia o poder normativo do Conselho e da sua Corregedoria nesse sentido. Pensa-se, por exemplo nos requisitos criados: a) pela Resolução n.º 35/2007, que disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa; b) pelo Provimento n.º 39/2014 que dispõe sobre a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB; c) ou mesmo pela Recomendação n.º 03/2012, que trata da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

Como se trata de norma recente, publicado em 13 de março, mas com vigência a partir de 02 maio deste ano (2024), ainda não há uma posição definida sobre a divergência em questão.

Em termos legislativos, não existe outra norma tratando do assunto no Brasil.

⁴³⁴ Hercules Benício em: REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. **Novas normas de prevenção à lavagem de dinheiro: o que muda para notários e registradores?** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XzHJe2XYvzw&t=5251s>. Acesso em: 26 mar. 2024. 109 min.

⁴³⁵ Ivan Jacopetti do Iago, em: UNIREGISTRAL. **Falando de Registros - Episódio 27: Provimento CNJ n.º 161/2024 - Novas normas de prevenção à lavagem de dinheiro.** Transmitido ao vivo em 22 de mai. de 2024. 1.604 visualizações. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nleekKJz9p0&t=3496s>. Acesso em: 03 out. 2024. 13 min.

3.1.3.5 Sigilo dos Relatórios de Inteligência Financeira

Com relação aos relatórios de inteligência financeiras produzidos pelo SEPBLAC, existem duas peculiaridades em relação ao sistema brasileiro de interesse para o presente estudo. A primeira delas é que, por conta do que prevê o art. 18.2 da Lei 10/2010, existe a possibilidade de o SEPBLAC devolver a comunicação ao sujeito obrigado quando faltarem algumas dessas informações, o que possivelmente determina um cuidado maior no envio qualificado das comunicações.⁴³⁶

A segunda peculiaridade, muito importante para os sujeitos obrigados, em especial para as APNFD é que o relatório de inteligência financeira (RIF) (informes, na Espanha) produzido pelo SEPBLAC tem caráter sigiloso, não probatório, e não podem ser juntados nos autos administrativos e judiciais. São considerados apenas fontes de inteligência a direcionar as investigações. É o que dispõe o art. 46.1 da Lei 10/2010.⁴³⁷

Para o sujeito obrigado é uma medida de extrema importância, visto que possibilita um menor risco que eventual investigado tenha ciência da fonte inicial de informação de uma operação suspeita. É medida que valoriza a função do sujeito obrigado, protegendo-o de forma mais efetiva em face de represálias do seu cliente. Para uma APNFD o valor deste sigilo é ainda maior, visto que esses sujeitos muitas vezes são agentes atomizados, pessoas físicas individualizados, ou mesmo empresas

⁴³⁶ Art. 18.2. En los casos en que el Servicio Ejecutivo de la Comisión estime que el examen especial realizado resulta insuficiente, devolverá la comunicación al sujeto obligado a efectos de que por éste se profundice en el examen de la operación, en la que se expresarán sucintamente los motivos de la devolución y el contenido a examinar.

⁴³⁷ Artículo 46. Informes de inteligencia financiera. 1. El Servicio Ejecutivo de la Comisión analizará la información recibida de los sujetos obligados o de otras fuentes, remitiendo, en tiempo oportuno, si apreciara la existencia de indicios o certeza de blanqueo de capitales, delitos subyacentes conexos o de financiación del terrorismo, o a petición de las autoridades competentes, el correspondiente informe de inteligencia financiera al Ministerio Fiscal o a los órganos judiciales, policiales o administrativos competentes. En ejercicio de sus funciones de inteligencia financiera, será independiente y autónomo en el plano operativo, con autoridad y capacidad para desempeñar sus funciones libremente, pudiendo decidir de forma autónoma analizar, pedir y transmitir información específica. La información y documentación de que disponga el Servicio Ejecutivo de la Comisión y los informes de inteligencia financiera tendrán carácter confidencial, debiendo guardar reserva sobre los mismos toda autoridad o funcionario que acceda a su contenido. En particular, no será en ningún caso objeto de revelación la identidad de los analistas que hayan intervenido en la elaboración de los informes de inteligencia financiera ni la de los empleados, directivos o agentes que hubieran comunicado la existencia de indicios a los órganos de control interno del sujeto obligado. Los informes de inteligencia financiera no tendrán valor probatorio y no podrán ser incorporados directamente a las diligencias judiciales o administrativas.

pequenas. É o caso de notários e registradores. Esse sigilo do RIF é, portanto, importante para o normal desempenho das funções dos agentes obrigados.

No Brasil, infelizmente, a prática é outra. Em muitas situações o RIF é juntado nas investigações para fins de possibilitar um início, uma justa causa, para a instauração da investigação. Vladimir Aras e Ilana Martins criticam esse procedimento. Para os autores, é flagrante a deficiência da legislação brasileira no tópico, quanto aos elementos mínimos de convicção (justa causa) necessários para prosseguir com a apuração após o recebimento de um RIF.⁴³⁸

3.2 CENTROS ESPECIALIZADOS PLD/FTP NA ESPANHA

A presente seção destina-se à análise dos aspectos gerais dos centros PLD, o Órgão Central de Prevenção Notarial, e o Centro Registral Antiblanqueo. Iniciar-se-á com a abordagem do histórico de sua criação. No segundo momento, será analisado o marco normativo atual do tema. E, por fim, serão também analisadas as vantagens proporcionadas pelo funcionamento de um centro antilavagem no âmbito dos sujeitos obrigados.

3.2.1 Evolução normativa

A análise da criação dos centros PLD espanhóis passa, necessariamente, pela abordagem dos marcos normativos da própria participação de notários e de registradores no sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo na Espanha.

A origem da participação destes atores começa com a edição da primeira lei antilavagem, a *Ley de Blanqueo de 28 de diciembre de 1993*⁴³⁹ e de seu Regulamento aprovado pelo Real Decreto 925/1995,⁴⁴⁰ normas essas que

⁴³⁸ ARAS, Vladimir; LUZ, Ilana Martins. **Lavagem de dinheiro: comentários à Lei n.º 9.613/1998**. p. 301, nr. 533.

⁴³⁹ ESPANHA. **Ley n.º 19/1993, de 28 de diciembre de 1993. Sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-30770>. Acesso em: 28 ago. 2024.

⁴⁴⁰ ESPANHA. **Real Decreto 925/1995**, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/06/09/925/con>. Acesso em: 10 ago. 24.

incorporavam ao regime espanhol a primeira Diretiva Europeia sobre combate à lavagem de ativos, a Diretiva 91/308/CEE.⁴⁴¹

Na redação original da Lei antilavagem espanhola, notários e registradores não eram considerados sujeitos obrigados, mas estavam submetidos ao “*regimen de colaboración*” estipulado em seu Art. 16. O Regulamento da Lei estabeleceu mais estritamente o conteúdo desse regime: determinou que notários e registradores, no exercício de suas funções, teriam o dever de comunicar atos que tivessem conhecimento, e que poderiam ter como efeitos a lavagem de capitais.⁴⁴²

Após alguns anos da normativa, e com o reconhecimento das dificuldades práticas de sua aplicação por parte de notários e registradores, a Dirección Geral dos Registros e do Notariado (DGRN) editou a Instrução de 10 de dezembro de 1999, sobre as obrigações dos Notários e dos Registradores da Propriedade e Mercantis em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro.⁴⁴³

Vale destacar, dessa Instrução, que seu preâmbulo expressamente expõe as dificuldades de colaboração destes profissionais:

Sin embargo, son indudables las dificultades objetivas con que se encuentran los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles a la hora de informar de hechos que puedan constituir indicio o prueba de blanqueo de capitales, en los términos previstos en la legislación anteriormente citada, dado que la procedencia del dinero y la forma concreta de pago en las operaciones inmobiliarias y en las constituciones de sociedades quedan muchas veces fuera del control y conocimiento de aquéllos.

Por ello y para ayudar a los Notarios y Registradores a superar las dificultades aludidas, la Instrucción contiene una relación de actos y contratos que se consideran susceptibles de estar particularmente vinculados con el blanqueo de capitales, debiendo examinar los mismos con cuidadosa atención. Los Notarios y Registradores sólo

⁴⁴¹ UNIÓN EUROPEA. **Directiva 91/308**.

⁴⁴² 3. Como funcionarios especialmente obligados a este deber de colaboración se considerará a los Registradores de la Propiedad y Mercantil, Notarios y Corredores de Comercio Colegiados, quienes deberán informar por escrito al Servicio Ejecutivo de los actos y contratos de que tengan conocimiento en el ejercicio de su función registral o federativa, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 1 anterior. ESPANHA. **Real Decreto 925/1995**.

⁴⁴³ ESPANHA. Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN). **Instrucción de 10 de diciembre de 1999**. Madrid, 1999. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-24708>. Acesso em: 29 ago. 2024.

estarán obligados a comunicarlas, lógicamente, cuando le consten en el ejercicio de su función.⁴⁴⁴

A Instrução criou uma lista de operações suspeitas, determinando que quando essas operações fossem identificadas, deveriam ser analisadas com “*cuidadosa atención*”.

Nos anos seguintes à edição desta norma, observou-se um aumento significativo das comunicações realizadas por esses operadores decorrentes da mera identificação destes sinais de alerta. Embora a norma previsse a necessidade de análise com “*cuidadosa atención*” da operação, na prática, o que se observou foi um mero reporte automático dos atos nos quais esses sinais foram identificados.

Essa dificuldade é retratada com ênfase pela doutrina,⁴⁴⁵ e na Resolução da DGRN de 30 de novembro de 2004, cujo objetivo era recordar a obrigação desses profissionais e da necessidade de, ao realizarem as comunicações, expressarem, por escrito, a opinião da existência de uma conduta suspeita:

El grado de cumplimiento de la Instrucción ha sido satisfactorio por parte de Notarios y Registradores en cuanto al número de comunicaciones, pero el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias no ha podido iniciar más que unas pocas actuaciones derivadas de aquéllas (12 en el año 2002, 6 en el 2003 y 7 en el 2004). La razón es que muchos Notarios y Registradores se limitan a enviar la comunicación de los supuestos incluidos en la relación objetiva de operaciones sospechosas, pero sin expresar «las circunstancias de toda índole de las que infiera el indicio de su vinculación al blanqueo de capitales» tal como exige el apartado sexto de la Instrucción de 10 de Diciembre de 1999 y en el artículo 7.4 del Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1993, de 28 de Diciembre, aprobado por Real Decreto 925/1995, de 6 de Junio.

En consecuencia, procede recordar ahora que el Notario o el Registrador que efectúe la comunicación debe formarse opinión sobre si existe o puede existir algún indicio o sospecha y debe expresarla en el escrito de comunicación de operación sospechosa al Servicio

⁴⁴⁴ ESPANHA. Instrucción de 10 de diciembre de 1999.

⁴⁴⁵ ESPINOSA INFANTE, José Miguel. La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial. p. 76.

Ejecutivo, de manera que además de la comunicación deberá cumplimentarse el formulario recogido en el Anexo a esta Resolución-Circular.⁴⁴⁶

No âmbito notarial, importante modificação iniciou-se com o advento da Segunda Diretiva Europeia relativa à prevenção à lavagem de dinheiro: a Diretiva 2001/97/CE.⁴⁴⁷ Isso porque a Diretiva passou a tratar “notários e profissionais independentes do âmbito jurídico” como sujeitos obrigados fundamentalmente, quando participem de atos de operações imobiliárias, financeiras ou empresariais, incluindo o assessoramento fiscal, nas áreas de risco de existência de lavagem de capitais”.⁴⁴⁸

Além disso, previu a possibilidade de os Estados membros designarem colégios, ou outros organismos autorreguladores de profissões jurídicas independentes, a intermediarem a realização de comunicações suspeitas entre os profissionais e as unidades de inteligência financeiras nacionais.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ ESPANHA. Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN). **Resolución de 30 de noviembre de 2004**. Madrid, 2004. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-24708>. Acesso em: 15 out. 2024.

⁴⁴⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2015/849**.

⁴⁴⁸ Exposição de Motivos. “16. Los notarios y los profesionales independientes del ámbito jurídico, tal y como han sido definidos por los Estados miembros, deben estar sujetos a lo dispuesto en la Directiva cuando participen en operaciones financieras o empresariales, incluido el asesoramiento fiscal, en las que exista el mayor riesgo de que los servicios de dichos profesionales del ámbito jurídico se empleen indebidamente a fin de blanquear el producto de actividades delictivas.(...) Art. 1º: 2) Se añade el artículo siguiente: "Artículo 2 bis: Los Estados miembros velarán por que las obligaciones establecidas en la presente Directiva se impongan a las siguientes entidades e instituciones: (...) 5) notarios y otros profesionales independientes del Derecho cuando participen: a) ya asistiendo en la concepción o realización de transacciones por cuenta de su cliente relativas a: i) la compraventa de bienes inmuebles o entidades comerciales; ii) la gestión de fondos, valores u otros activos pertenecientes al cliente; iii) la apertura o gestión de cuentas bancarias, cuentas de ahorros o cuentas de valores; iv) la organización de las aportaciones necesarias para la creación, el funcionamiento o la gestión de empresas; v) la creación, el funcionamiento o la gestión de sociedades fiduciarias, empresas o estructuras análogas; b) ya actuando en nombre de su cliente y por cuenta del mismo, en cualquier transacción financiera o inmobiliaria; (UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2015/849**)

⁴⁴⁹ Preâmbulo: (20) En el caso de los notarios y profesionales independientes del ámbito jurídico, y para atender adecuadamente a la obligación de observar el secreto profesional que tienen con sus clientes, debe autorizarse a los Estados miembros a designar al colegio de abogados u otro organismo autorregulador de profesionales independientes como el organismo al que dichos profesionales deben notificar las operaciones sospechosas de blanqueo de capitales. Los Estados miembros deben determinar las normas por las que se regirá el tratamiento de estas notificaciones y su posible transmisión a las «autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales» y, en general, las formas apropiadas de cooperación entre los colegios de abogados u organismos profesionales y dichas autoridades. Art. 1º (...) 5) El artículo 6 se sustituye por el texto siguiente: "Artículo 6 (...) 3. En el caso de los notarios y otros profesionales independientes del Derecho contemplados en el punto 5 del artículo 2 bis, los Estados miembros podrán designar al organismo autorregulador pertinente de la profesión de que se trate como la autoridad a la que se ha de informar acerca de los hechos a que se

Como decorrência da internalização e aplicação desta Diretiva duas importantes modificações no regime jurídico de colaboração dos notários espanhóis aconteceram. Primeiramente, a Lei 19/2003 alterou a redação do art. 2º da Lei 19/1993, passando a incluir expressamente notários como sujeitos obrigados dentro do sistema preventivo espanhol.⁴⁵⁰ Esses atores deixam, portanto, a partir do advento desta norma, de ser meros agentes de colaboração para se tornarem efetivamente em sujeitos obrigados, tendo obrigações muito similares aos demais sujeitos obrigados.⁴⁵¹

A segunda modificação importante decorrente da Diretiva foi a criação do Órgão Central de Prevenção no âmbito do Conselho Geral do Notariado, por meio da Ordem EHA/2963/2005.⁴⁵² Nos termos normativos, referido órgão teria por

refiere la letra a) del apartado 1 y, en tal caso, establecerán las formas apropiadas de cooperación entre dicho organismo y las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales. (UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2015/849**).

⁴⁵⁰ 2. Quedarán también sujetas a las obligaciones establecidas en esta ley, con las especialidades que puedan establecer es reglamentariamente, las personas físicas o jurídicas que ejerzan aquellas otras actividades profesionales o empresariales particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales. Se considerarán tales: (...) 4. Los notarios, abogados y procuradores quedarán igualmente sujetos cuando: 1º Participen en la concepción, realización o asesoramiento de transacciones por cuenta de clientes relativas a la compraventa de bienes inmuebles o entidades comerciales; la gestión de fondos, valores u otros activos; la apertura o gestión de cuentas bancarias, cuentas de ahorros o cuentas de valores; la organización de las aportaciones necesarias para la creación, el funcionamiento o la gestión de empresas o la creación, el funcionamiento o la gestión de fiducias ("trust"), sociedades o estructuras análogas, o 2º Actúen en nombre y por cuenta de clientes, en cualquier transacción financiera o inmobiliaria. (ESPANHA. **Ley 19/2003**, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/07/04/19/con>. Acesso em: 29 ago. 2024).

⁴⁵¹ Relata José Miguel Espinosa Infante que devido a criação pelo Regulamento de um Regime Geral (Seção I, Capítulo II) e um Regime Especial (Seção II, Capítulo II), incluindo Notários no Regime Especial, suscitaram-se dúvidas sobre a aplicação cumulativa do Regime Especial a estes atores. Nestes termos examina a questão: "La interpretación de esta cláusula de cierre suscitó en el notariado la duda de si el resto de las obligaciones generales, establecidas en los arts. 3 a 7, era de aplicación en su integridad a los notarios, con las modulaciones del art. 16, o si se les aplicaba sólo el art. 16, excluyendo el régimen general, sin perjuicio de mantener el resto de las obligaciones reglamentarias de los arts. 8 al 15. A pesar de todo, aun sobre la base de la anterior legislación, el criterio más atendible parecía ser el de entender aplicable a los notarios todo el régimen general (además de su régimen específico propio), no sólo porque era el que parecía, en efecto, desprenderse de la Circular 1/2005, del Consejo General del Notariado, sino también por prudencia –que tanto ha de guiar a los notarios en la materia espinosa del blanqueo de capitales, sobre todo a la vista de que puede incurrirse en el tipo penal no sólo por dolo, sino también por culpa, y de que existe una agravación específica de la pena si el reo de blanqueo es funcionario público. Ello, naturalmente, con independencia de que hubiera cuestiones reguladas en ese régimen general que no eran lógicamente aplicables a los notarios en la medida en que estaban pensadas claramente para otros sujetos obligados (como ocurría con las obligaciones relativas a ciertos movimientos de pago, destinadas a las entidades bancarias, ex art. 3.6 Reg.PBC)." ESPINOSA INFANTE, José Miguel. **La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**.

⁴⁵² ESPANHA. Ministerio de Economía y Hacienda. **Orden EHA/2963/2005, de 20 de septiembre, reguladora del Órgano Centralizado de Prevención en materia de blanqueo de capitales en el**

objetivo o reforço, a intensificação e a canalização da colaboração do notariado com as autoridades judiciais, policiais e administrativas responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro.⁴⁵³

Historicamente tem-se também outro ponto de inflexão importante com a operação baleia branca.⁴⁵⁴ Nesta operação, três notários foram presos por suposto envolvimento nos delitos, notadamente pela facilitação da lavagem de capitais realizada pelo grupo criminoso. Posteriormente esses notários foram absolvidos. Não obstante, o fato gerou grande preocupação na classe de notários espanhóis.

Nesse contexto, o Conselho Geral do Notariado, através do seu então presidente, José Marqueño (que também posteriormente atuou como presidente da UINL) iniciou uma campanha junto aos poderes executivos e legislativos espanhóis, visando evitar que esse problema se repetisse. Argumentavam que como notários, não tinham capacitação própria de investigadores ou policiais, e que, portanto, não tinham como detectar atos de lavagem de dinheiro. Ademais, como funcionários

Consejo General del Notariado. Boletim Oficial del Estado, n. 229, 24 set. 2005, páginas 31748 a 31750. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2005/09/20/eha2963>. Acesso em: 15 out. 2024.

⁴⁵³ Artículo 1. Órgano Centralizado de Prevención en el Consejo General del Notariado. El Consejo General del Notariado establecerá un Órgano Centralizado de Prevención (en adelante, OCP) para el reforzamiento, intensificación y canalización en la colaboración del notariado con las autoridades judiciales, policiales y administrativas responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales. (ESPAÑA. **Orden EHA/2963/2005**).

⁴⁵⁴ Em setembro de 2003, a polícia francesa solicitou informações à polícia espanhola sobre negócios ligados a pessoas envolvidas com o narcotráfico na Costa do Sol, Málaga. Durante a investigação, a polícia descobriu várias sociedades com um denominador comum: muitas estavam domiciliadas em um escritório de advogados em Marbella. As suspeitas aumentaram quando foi constatado que alguns clientes do escritório eram estrangeiros com antecedentes criminais. Essa investigação resultou na operação "Ballena Blanca", a maior rede de lavagem de dinheiro desarticulada na Europa, com conexões em países europeus, Rússia, Canadá e Estados Unidos. Estima-se que essa rede movimentou entre 250 e 600 milhões de euros. Entre os bens apreendidos estavam 251 propriedades, 42 veículos de luxo, duas aeronaves e uma embarcação. O dinheiro, oriundo de grupos do crime organizado, era canalizado para o mercado imobiliário através do escritório de advogados. Utilizavam uma rede de mais de mil sociedades domiciliadas na Costa do Sol e em Gibraltar. As autoridades espanholas suspeitam que parte dos fundos tenha origem na petrolífera Yukos, desviados ilegalmente e reinvestidos na Espanha. As sociedades criadas pelo escritório estavam em nome de seus funcionários, incluindo advogados e até uma telefonista, com alguns aparecendo como administradores de centenas de empresas imobiliárias. Utilizavam complexos esquemas de engenharia financeira para ocultar transações e a verdadeira identidade dos proprietários, frequentemente envolvendo paraísos fiscais. Essas "sociedades de fachada" eram usadas para lavar dinheiro através do mercado imobiliário. A operação envolvia empresas em vários países, protegidas por segredos societários que ocultavam os verdadeiros proprietários. O dinheiro era transferido para contas de não-residentes na Espanha, facilitando a lavagem devido ao menor controle fiscal. O escritório de advogados centralizava suas operações em três notários de Marbella, que realizavam as transações apesar indícios de lavagem de dinheiro, como a criação rápida de muitas sociedades e a aquisição de numerosas propriedades em curto espaço de tempo. GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral Antiblanqueo**. p. 240.

públicos, não gostariam de estar envolvidos em delitos, e desejavam fortemente auxiliar no combate a esses ilícitos.⁴⁵⁵ A solução para tanto seria a criação de um órgão central com formação específica para essa finalidade.

A mudança normativa posterior significativa a respeito foi a edição da Ley 10/2010 e seu Regulamento aprovado pelo Real Decreto 304/2014. Trata-se da atual lei espanhola de “*prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*”. Esta lei transpôs ao ordenamento jurídico espanhol a Diretiva 2005/60/CE, a Terceira Diretiva Europeia relativa à prevenção e combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

No âmbito notarial a principal modificação é a ampliação do âmbito de análise dos atos notariais sujeitos ao sistema preventivo. Antes da edição dessa norma os atos notariais de interesse para fins de PLD/FTP eram, nos dizeres de Pedro Galindo, decorrentes apenas da *trípleta de matérias*: a) financeira; b) imobiliária; c) mercantil.⁴⁵⁶ Com a sua edição todo e qualquer ato que envolva a atividade notarial pode ser objeto de apreciação para fins de controle de lavagem de dinheiro desde que tenha conteúdo econômico ou patrimonial, ou possa ter efeitos na prevenção à lavagem de capitais. Essa mudança decorreu da percepção que mesmo atos relacionados a direito de família ou sucessões, ou até mesmo atos extraprotocolares como de reconhecimento de firma, poderiam ser utilizados para fins de LD.⁴⁵⁷

No âmbito registral, as modificações foram ainda mais profundas. Por conta da nova lei, os registradores deixam de ser meros agentes colaboradores e passam também a ser sujeitos obrigados no sistema preventivo espanhol, inseridos no mesmo inciso que contempla os notários⁴⁵⁸. Passam, portanto, a ter as mesmas obrigações e, da mesma forma, as possibilidades de organização dos demais sujeitos obrigados.

⁴⁵⁵ GARCÍA FRESNO, Mariano. **O papel dos cartórios na Prevenção à Lavagem de Dinheiro**. 3º Congresso de PLD-FT do IPLD. Palestra realizada em 03 de setembro de 2021.

⁴⁵⁶ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. 8min.

⁴⁵⁷ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. 8min.

⁴⁵⁸ Artículo 2. Sujetos obligados. 1. La presente Ley será de aplicación a los siguientes sujetos obligados: (...) n) Los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles. (ESPANHA. **Ley 10/2010**).

Vale destacar, ainda, que Lei 10/2010 previu, também, em seu artigo 27, a possibilidade de criação dos órgãos centrais de prevenção, ou centros de prevenção, por parte dos sujeitos obrigados:

Artículo 27. Órganos centralizados de prevención.

1. Mediante orden del Ministro Economía y Empresa podrá acordarse la constitución de órganos centralizados de prevención de las profesiones colegiadas sujetas a la presente Ley.

Los órganos centralizados de prevención tendrán por función la intensificación y canalización de la colaboración de las profesiones colegiadas con las autoridades judiciales, policiales y administrativas responsables de la prevención y represión del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, sin perjuicio de la responsabilidad directa de los profesionales incorporados como sujetos obligados. El representante del órgano centralizado de prevención tendrá la condición de representante de los profesionales incorporados a efectos de lo dispuesto en el artículo 26 ter.

2. Los órganos centralizados de prevención examinarán, por propia iniciativa o a petición de los profesionales incorporados, las operaciones a que se refiere el artículo 17, comunicándolas al Servicio Ejecutivo de la Comisión cuando concurren las circunstancias establecidas en el artículo 18. Los profesionales incorporados deberán facilitar al órgano centralizado de prevención toda la información que éste les requiera para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, los profesionales incorporados facilitarán toda la documentación e información que la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o sus órganos de apoyo les requieran, directamente o por intermedio del órgano centralizado de prevención, para el ejercicio de sus competencias.

3. Con excepción de los funcionarios a que se refiere el artículo 2.1.n), la incorporación de los sujetos obligados a los órganos centralizados de prevención será voluntaria.⁴⁵⁹

Trata-se, nos termos normativos, de órgãos, ou centros, com a função de intensificação e canalização da colaboração dos profissionais colegiados com as

⁴⁵⁹ ESPANHA. Ley 10/2010.

autoridades responsáveis pela prevenção e repressão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, sem prejuízo da responsabilidade direta dos profissionais incorporados como sujeitos obrigados. A norma ainda prevê que a realização das comunicações de operações a unidade de inteligência espanhola será realizada por esses centros. Além disso, estabelece que para notários e registradores, a incorporação aos órgãos colegiados é obrigatória.

A art. 44 do Regulamento da lei é minucioso ao retratar as obrigações e as formas de organização dos órgãos centrais.⁴⁶⁰

Desse modo, não apenas pela mudança do regime jurídico a que se submetiam perante o sistema PLD/FTP espanhol, mas também por expressa previsão normativa, registradores passaram a poder criar também um centro de antilavagem de dinheiro.

Com base nisso, em 16 de novembro de 2015, por meio da Ordem ECC 2402/2015,⁴⁶¹ criou-se o centro de prevenção do Colégio de Registradores da Propriedade, Mercantis e de Bens Móveis, o *Centro Registral Antiblanqueo*. O art. 2º desse termo normativo estabelece suas funções, seguindo redação similar à da criação do OCP notarial e do art. 27 da Lei antilavagem espanhola, especificamente a de promoção e canalização da colaboração dos registradores com as autoridades judiciais, administrativas e policiais.⁴⁶²

Em termos de participação desses atores no sistema PLD/FTP, esse é o histórico normativo existente. O importante dessa análise é que ela retrata as fases pelas quais essa participação aconteceu, não apenas sob o ponto de vista da evolução normativa, mas também das dificuldades que foram sendo enfrentadas e superadas.

⁴⁶⁰ ESPANHA. **Ley 10/2010**.

⁴⁶¹ ESPANHA. **Orden ECC/2402/2015**, de 11 de novembro, por la que se crea el Órgano Centralizado de Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2015/11/11/ecc2402>. Acesso em: 29 mai. 24.

⁴⁶² Artículo 2. Órgano Centralizado de Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo del Colegio de Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles. El Colegio de Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles (Colegio de Registradores) constituirá un órgano centralizado de prevención con la función de promover y canalizar la colaboración de los registradores con las autoridades judiciales, policiales y administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 10/2010, de 28 de abril. ESPANHA. **Orden ECC/2402/2015**.

Tomando-se como base esse enfoque, ou seja, as dificuldades enfrentadas por notários e registradores nas atividades PLD/FTP espanhóis, percebe-se a identificação de três momentos distintos.

O primeiro, existente entre a criação das obrigações de comunicações previstas em lei, até o advento da Instrução de 10 de dezembro de 1999. Percebe-se no preâmbulo dessa normativa que até aquele momento a participação desses atores era escassa, e que a instrução foi criada com o objetivo de facilitar a identificação de indícios de LD, justamente pelas dificuldades enfrentadas até aquele momento.

Essa instrução inaugura um segundo momento, no qual esses profissionais, com base na existência desses indicativos expressamente previstos, passam a reportar toda e qualquer atividade que se enquadrasse, em tese, nos mesmos, sem fazer uma análise efetiva da existência da suspeição. De uma participação escassa, passa-se a uma participação numericamente expressiva, mas de pouca qualidade. São realizados muitos reportes de comunicações suspeitas, mas sem a verdadeira identificação de suspeições concretas, apenas e tão somente com a mera identificação do indicativo previsto na norma.

Esse momento pode ser identificado pelo preâmbulo da Resolução da DGRN, de 30 de novembro de 2004, que recordou a importância da fundamentação de cada comunicação de operação suspeita. A superação dessas dificuldades coincide com a consagração da participação colegiada dos atores, ou seja, com a criação dos centros de prevenção à lavagem de dinheiro.

É a criação dos centros centrais que eleva a qualidade da participação a níveis que atualmente são referências internacionais do modelo.

Ainda que a criação do centro antilavagem registral, o CRAB, tenha acontecido quase uma década após o OCP notarial, deve-se ter presente que mesmo antes da sua criação, o CRAB já funcionava, ainda que informalmente, com autorização do Ministério da Justiça, e que, ainda antes disso, o Colégio de Registradores da Espanha atuava como articulador da participação dos seus integrantes. Já havia, portanto, uma organização coletiva registral nesse sentido.

Outro ponto de destaque dessa evolução é que ela vai se aprimorando também na medida em que as normas vão transferindo maiores responsabilidades e confiança aos profissionais envolvidos. Quanto mais se valoriza sua auto-organização, mais o sistema evolui.

3.2.2 Configuração normativa atual

Em termos normativos, atualmente os órgãos centrais de prevenção espanhóis estão previstos no art. 27 da Lei 10/2010 no art. 44 do seu Regulamento, o Real Decreto 304/2014.

Sua função é coordenar e canalizar a participação de forma organizada dos profissionais individualmente considerados visando a uma colaboração mais eficiente para fins de cumprimento das obrigações perante o sistema PLD/FTP

O art. 44 do Regulamento da lei antilavagem espanhola é didático ao estabelecer as funções dos órgãos centrais ou centros antilavagem.

Primeiramente, estipula-se a função de examinar as circunstâncias suspeitas de lavagem de dinheiro (item 2.a)⁴⁶³ e de comunicá-la ao SEPBLAC (item 2.b)⁴⁶⁴ acaso identifique motivos para tanto. Há, portanto, uma canalização das comunicações que deixam de ser realizadas pelos profissionais obrigados de forma direta e passam a realizá-la apenas por intermédio dos órgãos centrais. Não obstante, legalmente, a responsabilidade da realização das comunicações continua sendo

⁴⁶³ a) Examinar, por cuenta de los funcionarios incorporados, las operaciones que presenten las circunstancias previstas en el artículo 17 de la Ley 10/2010, de 28 de abril. El examen podrá realizarse por petición del funcionario incorporado o como consecuencia del análisis de índices o bases de datos por el órgano centralizado de prevención. En todo caso, los funcionarios colegiados deberán poner en conocimiento del órgano centralizado de prevención, tan pronto como tengan conocimiento del mismo, cualquier hecho u operación, con independencia de su cuantía, que, por su naturaleza, pueda estar relacionado con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. (ESPANHA. **Real Decreto 304/2014**).

⁴⁶⁴ b) Comunicar, en nombre y por cuenta de los funcionarios incorporados, las operaciones a que se refiere el artículo 18 de la Ley 10/2010, de 28 de abril. La comunicación se efectuará directamente por el representante del órgano centralizado ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión, informando al funcionario interviniente. Excepcionalmente, el órgano centralizado de prevención podrá abstenerse de informar al funcionario interviniente cuando así sea solicitado por el Servicio Ejecutivo de la Comisión o cuando estime que ello pudiera poner en riesgo la investigación. (ESPANHA. **Real Decreto 304/2014**).

desses atores, visto que os órgãos centrais realizam essa função “*en nombre y por cuenta de los funcionarios incorporados*”.⁴⁶⁵

Segundo Sergio Saavedra, a principal engenharia para a análise de operações suspeitas foi a integração dos “sinais de alerta” existentes, com as bases de dados dos profissionais envolvidos. Na medida em que um determinado ato é inserido na base de dados, é feito um cruzamento automático deste ato com todos os demais atos anteriormente inseridos. Caso nesse novo cruzamento de informações identifique-se um determinado sinal de alerta, o profissional recebe um aviso para, a partir daí, analisar o ato com mais cautela. Importante é que esse cruzamento é feito a partir da base de dados de todos os profissionais, de forma que se pode identificar sinais de alerta decorrentes de operações cruzadas realizadas em outras unidades ou mesmo em tempo muito diverso do ato no momento inserido, o que seria impossível (ou muito trabalhoso de ser feito) pelo próprio profissional.⁴⁶⁶

A identificação das circunstâncias de comunicação pode acontecer de duas formas: a) a comunicação prévia iniciada pelos profissionais obrigados; b) a análise de índices ou bases de dados das atividades pelos próprios centros PLD. Em ambos os casos, segue a lógica de cruzamento do novo ato com a base de dados previamente existente, a partir do filtro feito pelos sinais de alerta.

O art. 44.3, §2º prevê plena autonomia técnica do órgão, possibilitando apenas que este receba orientações, gerais ou específicas, dos órgãos colegiados em que ele se encontre estabelecido.⁴⁶⁷ Esse dispositivo garante que a análise das comunicações de operações suspeitas será feita de forma imparcial e independente da vontade dos órgãos representativos da classe existentes dentro da agremiação

⁴⁶⁵ Existe uma importante discussão a ser realizada por conta da responsabilidade original dos profissionais em virtude da intermediação do OCP. Embora o dispositivo diga que a responsabilidade pela comunicação seja do notário, parece difícil ocorrer efetivamente alguma responsabilização sob o ponto de vista punitivo por falta de uma determinada comunicação quando na prática a grande maioria das comunicações são realizadas pelos órgãos centrais, muitas vezes sem qualquer ingerência do profissional. Veja-se que no caso do OCP um grande número de comunicações decorrem de alertas decorrentes diretamente do Índice Único informatizado, e não pelo profissional notário. Como responsabilizar o agente por um ato que na prática, não é seu? De outro norte, o órgão central também não é sujeito obrigado, então não poderia também ser responsabilizado.

⁴⁶⁶ SAAEDRA, Sérgio. **El Registro como herramientas de vigilancia del lavado de activos**. 26 min
⁴⁶⁷ En el ejercicio de sus funciones de examen y comunicación, los órganos centralizados de prevención actuarán con plena autonomía técnica, no pudiendo recabar o recibir instrucciones, generales o específicas, de los órganos de la organización colegial a la que se encuentren adscritos. (ESPANHA. **Real Decreto 304/2014**).

profissional. Em outras palavras, nenhum profissional da categoria do sujeito obrigado, representado pelo órgão central, determina o que este comunicará ou não comunicará à SEPBLAC, sem prejuízo, evidentemente, de alimentar o centro com informações para embasar essas decisões.

Estabelece-se também a função de atender a requerimentos de informações do SEPBLAC ou de outras autoridades públicas (2.e).⁴⁶⁸ Dessa forma, prioritariamente, quando houver a necessidade de complementação de uma determinada informação a autoridade pública que a necessitar recorrerá diretamente ao órgão central, e não ao agente obrigado.

A norma segue estabelecendo diversas funções que se podem identificar como funções de coordenação das atividades profissionais no âmbito PLD/FTP. Parte do pressuposto de que pelo fato de os órgãos centrais possuírem conhecimento técnico especializado, terão uma ampla da dinâmica de atuação em todos os locais do país, e ainda a capacidade de análise dos bancos de dados da atividade visando o aprimoramento dessas obrigações. Dessa forma, os centros especializados PLD/FTP centrais teriam maiores condições de desenvolver a política de coordenação de os profissionais.

Destacam-se as seguintes funções:

- a) Efetuar a análise de risco da atividade.
- b) Identificar e informar as tipologias e operações de risco
- c) Aprovar orientações das políticas de controles internos que devem existir em cada serventia;
- d) Supervisionar e auditar o cumprimento para medidas de controle interno.
- e) Desenvolver ações e formação para os profissionais e seus colaboradores, como cursos, eventos, dentre outros.

⁴⁶⁸ e) Atender los requerimientos de documentación e información de la Comisión, de sus órganos de apoyo, o de cualquier otra autoridad pública o agentes de la Policía Judicial de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado legalmente habilitados. (ESPANHA. **Real Decreto 304/2014**).

Para análise dessas obrigações, é importante ter presente uma característica da legislação espanhola em comparação à legislação brasileira. No Brasil, não existe um texto normativo amplo e explicativo que trata das obrigações dos sujeitos obrigados. O que existe é o art. 10 e 11 da Lei 9.613/98, estabelecendo essas obrigações. São dois dispositivos apenas, inseridos dentro da mesma lei que trata da própria tipificação do delito e da estrutura de inteligência estatal. Trata-se, contudo, de um texto genérico, que não desce aos detalhes das obrigações.

Na Espanha, diferentemente, a *Ley* e em especial seu Regulamento são extremamente explicativos no que diz respeito às obrigações de todos os sujeitos obrigados. Contém extensas normas prevendo detalhes das políticas de colaboração desses atores.

Dessa forma, o art. 44, ao prever os órgãos centrais de prevenção, apenas reflete como as obrigações previstas a todos os sujeitos obrigados estipuladas anteriormente na mesma norma, serão realizadas por meio de um órgão central. Dentro dessa perspectiva, o que se identifica é uma verdadeira divisão das responsabilidades que serão realizadas pelos próprios profissionais ou por seus centros especializados.

As obrigações mais afetas ao contato com o cliente e com a organização de sua atividade ficam de responsabilidade do próprio profissional atômica e individualmente considerado.⁴⁶⁹ E as que demandam uma maior especialização técnica ou

⁴⁶⁹ Dessa forma expõe o Anúncio do Conselho Geral do Notariado de 24 de março de 2012: “El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales se basa en una compartimentación de las obligaciones que aquella LPBC impone al notario entre éste y el Órgano Centralizado de Prevención de Blanqueo creado por la Orden ECO/2963/2005, de 20 de septiembre (en adelante, OCP). Tal división de funciones no impide que el notario siga siendo sujeto obligado a todos los efectos (artículos 26 y 27 de la LPBC), si bien que tal condición lo es siempre desde la perspectiva global de la citada normativa, pues es evidente que determinadas obligaciones son intrasladables y, por tanto, ejercidas indefectiblemente por el notario (así, las de diligencia debida [artículos 3 y ss de la LPBC], de abstención [artículo 20 de la LPBC] o de conservación [artículo 25 de la LPBC]), mientras que otras se ejercen de modo compartido (examen especial de operaciones [artículo 17 de la LPBC]) o en exclusividad por el OCP (sin ánimo exhaustivo, comunicación tras el examen especial de operaciones [artículo 18 de la LPBC], elaboración del Manual donde se incluyen las políticas y procedimientos que obligatoriamente han de ser cumplidas por los notarios [artículo 26.1 párr. tercero y ap. 3 de la LPBC] o formación de empleados [artículo 29 de la LPBC]). (ESPAÑA. Consejo General del Notariado. **Acuerdo del Consejo General del Notariado, de 24 de marzo de 2012, por el que se aprueba la creación del fichero de datos de carácter personal "Base de Datos de Titular Real**. 2012. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/28/pdfs/BOE-B-2012-14348.pdf>. Acesso em: 03 de outubro de 2024.

relacionadas às políticas de toda a atividade passam para centro especializado. De modo esquemático, pode-se dividir as responsabilidades da seguinte forma:

Quadro 1. Distribuição das obrigações sujeito responsável

Responsável	Obrigação
Profissional obrigado	Identificação formal
	Devida diligência
	Guarda de documentação
	Abstenção de operações
	Proibição do <i>tipping off</i> ⁴⁷⁰
	Atender solicitações de documentos do OCP ou da SEPBLAC
	Participar dos planos de formação
	Instituir políticas de controle interno no âmbito da serventia
Ambos (profissional e Centro PLD/FTP)	Identificação do beneficiário final
	Identificação do ato indiciário
Centro PLD/FTP	Análise das comunicações realizadas pelos profissionais
	Identificação de atos indiciários a partir de suas bases de dados
	Comunicação ao SEPBLAC
	Conservação dos documentos relativos à análise de operações
	Análise de risco da atividade
	Formação dos profissionais e colaboradores
	Elaboração do manual de operação da atividade
	Auditoria da atividade no cumprimento das normas PLD/FTP

Fonte: Elaboração própria

⁴⁷⁰ "Tipping off" ocorre quando o sujeito obrigado informa ao seu cliente que determinada operação é considerada suspeita e será comunicada às autoridades competentes. Este tipo de aviso é proibido, pois pode alertar o suspeito e dificultar as investigações.

Existe, portanto, uma divisão de atribuições, fundamentada principalmente na proximidade e na capacidade dos agentes envolvidos, seja o profissional obrigado, como o notário ou registrador, ou o centro especializado.

3.2.3 Vantagens da utilização de centro de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

Numerosas são as vantagens decorrentes da criação de um centro antilavagem de dinheiro, que serão detalhadas adiante. Destaca-se, primeiramente, um benefício particularmente notável, observado nos estudos comparativos com o sistema brasileiro: a existência de um centro especializado promove uma participação mais ativa, dinâmica e contínua dos agentes envolvidos, fomentando um processo de evolução, atualização e aperfeiçoamento constante

No Brasil, os profissionais realizam suas comunicações ao COAF e não têm nenhum *feedback* da utilidade e qualidade dessas. Eventualmente são realizados eventos nos quais essas informações são passadas aos profissionais. Ao que se tem notícia, nunca foi produzido pelo COAF qualquer documento destinado a notários e registradores com orientações a respeito.

O sistema do SISCOAF, que é o utilizado para a realização de comunicações ainda não tem as adaptações necessárias considerado as peculiaridades de comunicações realizadas por notários e registradores. Existem muitas dúvidas sobre os procedimentos de inserção das informações que nunca foram sanadas. A título exemplificativo, o campo mais importante de uma comunicação ainda é denominado “informações adicionais” dando a entender que é algo meramente “adicional”. E isso considerando que notários e registradores representam a maior fonte de informação não financeira para a UIF nacional.

Na Espanha, os centros antilavagem têm pleno mapeamento das comunicações de cada um dos agentes obrigados. Conseguem identificar quais são os atos que mais se relacionam com LD/FT, quais são as regiões geográficas mais preocupantes, quais são as serventias que precisam de orientação específica de aperfeiçoamento. Conseguem, inclusive, passar orientações relacionadas a episódios

temporários, como, por exemplo a pandemia da COVID ou a guerra da Ucrânia/Rússia.

A partir dessas informações, editam novas orientações, adaptam seus Manuais e os cursos que realizam. O sistema é retroalimentado e atualizado de forma permanente e com informação qualificada.

Não se trata de um órgão que apenas “filtra” as comunicações, mas de um centro que coordena toda a atuação dos agentes obrigados nesse âmbito.

Feitas essas considerações, passa-se a enumerar as demais vantagens da utilização desse sistema. Para a sistematização dessas vantagens, destacamos dois pontos de vista. Primeiro, sob o aspecto da própria administração pública e dos benefícios para o sistema PLD/FTP propriamente ditos. Em segundo lugar, sob a perspectiva dos próprios agentes obrigados.

Sob o ponto de vista da administração pública e de benefícios para o sistema PLD/FTP, as vantagens são consideráveis:⁴⁷¹

- a) Profissionalização da função preventiva, com a incorporação de um novo ator, com informações importantes, e capacidade técnica para identificar, analisar e comunicar operações suspeitas de lavagem de capitais;

⁴⁷¹ O preâmbulo da Ordem ECC 2402/2015 assim destaca as vantagens: La creación de órganos centralizados de prevención tiene por objeto intensificar y potenciar la colaboración de las profesiones colegiadas con las autoridades judiciales, policiales y administrativas, permitiendo un mayor nivel de especialización en estas tareas dentro del colectivo de sujetos obligados. De esta manera se consigue un objetivo doble. Por un lado, se facilita el cumplimiento por parte de los sujetos individuales de la normativa preventiva, al contar con un órgano especializado encargado de las funciones de tipo administrativo o procedimental y que, asimismo, canaliza las comunicaciones de operativa sospechosa que los registradores remiten. Por otro lado, la creación de este tipo de órganos centrales es también un mecanismo que beneficia la homogeneidad de las medidas aplicadas por el colectivo a la hora de dar cumplimiento a las previsiones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, y el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, evitando potenciales interpretaciones divergentes sobre el alcance y significado de las obligaciones. Además, esta misma especialización determina una mejora de la calidad de las informaciones recibidas por las autoridades y una agilización en la remisión de informaciones solicitadas. (ESPANHA. **Orden ECC 2402/2015**).

- b) Coordenação das ações de todos os profissionais com o estabelecimento de critérios interpretativos e a edição de um Manual de Prevenção único;
- c) A análise baseada em bases de dados unificadas, abrangendo informações de todos os profissionais do mesmo ramo, apresenta vantagens significativas sobre a análise restrita a dados de uma única serventia. Esse enfoque beneficia duas etapas críticas do processo. Inicialmente, na análise automatizada, permite a geração de alertas automáticos através do cruzamento de informações na base integrada. Posteriormente, na fase de análise final da suspeição do ato, o processo é facilitado pela capacidade do analista de acessar um histórico completo dos atos envolvendo uma pessoa específica ao longo dos anos. Isso é crucial para determinar se a atividade de uma pessoa segue ou desvia dos padrões habituais, um aspecto fundamental na identificação de 'laranjas', especialmente em casos de envolvimento em múltiplos atos em diferentes locais.
- d) Potencialização da utilização de inteligência artificial na medida em que os dados são centralizados e de possível amplo acesso aos eventuais sistemas de inteligência artificial utilizados, viabilizando seu tratamento único. O grande avanço da inteligência artificial nos últimos decorre não das novas técnicas e programas existentes, mas sim do grande número de informações que a sociedade atual produz e que poder ser analisado. Nesse sentido, a existência de base de dados com grande quantidade de informações sobre os atos praticados dentro das diversas unidades em um país, potencializa o tratamento das informações por softwares de inteligência artificial enormemente em comparação com a análise feita a partir de uma base de dados da unidade considerada individualmente.
- e) Centralização das solicitações de informações para as autoridades públicas, tornando mais fácil, rápido e sigiloso o

trâmite dessas. Mais fácil, pois ao invés interagir com diversos interlocutores, as autoridades passam a fazer suas solicitações para apenas um. Mais rápido, pois a resposta sai de apenas uma fonte de informação, com informação completa para todo o setor. E mais sigiloso, pois envolve um número mais restrito de atores e independe da interlocução dos profissionais locais, evitando-se riscos de vazamentos em virtude de relações pessoais com os investigados;

- f) Formação de oficiais e de seus colaboradores com o desenvolvimento de cursos e de ferramentas conjuntas para a geração de conhecimento e treinamento dos profissionais;
- g) Possibilidade de atualização permanente e com informações qualificadas para as análises de risco e definições de prioridade;
- h) A autonomia técnica do centro, aliada à sua posição distante dos eventos locais, garante independência da vontade do profissional local na identificação de atos suspeitos. Essa configuração assegura maior autonomia e imparcialidade, minimizando a influência de possíveis relações pessoais locais;

Sob o ponto de vista do sujeito obrigado, os benefícios também são consideráveis:

- a) Existe uma divisão de responsabilidades com o centro especializado que passa a assumir determinadas obrigações que, em regra, deveriam ser realizadas pelo próprio profissional;
- b) Gera uma “anonimização” da comunicação na medida em que a decisão final desta é do centro antilavagem, e não do profissional individualmente considerado. Ademais, grande parte da identificação dos atos suspeitos independe da atuação do profissional, sendo obtida através de alertas diretos das bases de dados unificadas. Isso diminui o risco pessoal do profissional e mesmo eventuais problemas na relação com seus clientes;

- c) O profissional passa a contar com orientação técnica especializada para a produção de conhecimento, formação de seus colaboradores, definições das políticas relacionadas a essas obrigações e mesmo assessoria para dúvidas operacionais;
- d) Redução de custos para o cumprimento das obrigações PLD/FTP, proporcionando uma eficiente utilização dos recursos;
- e) Controle externo das atividades desenvolvidas por colaboradores, garantindo maior segurança e conformidade.

Vale destacar, ainda, que uma das principais reclamações realizadas em face dessas obrigações pelos agentes obrigados, em especial das atividades e profissões não financeiras designadas é sua falta de conhecimento para identificar o que é um ato suspeito de lavagem de dinheiro ou não é. Ao se criar um corpo técnico especializado para realizar essa atividade, essa dificuldade é significativamente amenizada.

3.2.4 Inexistência de acesso ou processamento de dados sigilosos

A criação de centros de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo sempre levanta a preocupação de que possam ser vistas como novas unidades de inteligência financeira, geridas por atores privados. Esse ponto é motivo de cautela, principalmente pelo risco de desvio de finalidade no uso desses centros.

Os centros antilavagem de dinheiro na Espanha operam com uma metodologia que preserva a integridade das informações confidenciais e respeita as limitações de acesso a dados sigilosos. Em vez de utilizarem informações protegidas por sigilo, esses centros baseiam suas análises nos dados que resultam diretamente das atividades de notários e registradores, profissionais que registram e comunicam transações e atividades suspeitas. Esse conjunto de informações já representa uma fonte valiosa para a identificação precisa dos clientes envolvidos e a avaliação dos riscos associados às operações em análise. Vale ressaltar que os centros espanhóis

não têm acesso a informações sujeitas a sigilos legais e, portanto, não processam dados confidenciais.^{472 473}

Para complementar suas análises, esses centros recorrem a uma variedade de bases de dados governamentais, que fornecem informações adicionais sobre as atividades econômicas e antecedentes de pessoas físicas e jurídicas. Entre esses dados, incluem-se registros de atividades empresariais, imóveis e transações financeiras relevantes. Além das bases governamentais, esses centros podem acessar dados privados, obtidos por meio de parcerias com empresas ou contratação de serviços especializados, ampliando o alcance e a precisão de suas investigações.

Outro componente essencial na metodologia desses centros é o uso de fontes abertas. Redes sociais, portais de notícias, bancos de dados de imprensa e outros recursos de informação pública são amplamente empregados para mapear comportamentos, perfis e possíveis atividades suspeitas. Essas fontes oferecem uma visão abrangente do contexto econômico e social em que operam as partes investigadas, o que facilita a detecção de padrões e comportamentos atípicos que possam indicar indícios de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo.

Dessa maneira, os centros antilavagem na Espanha têm estruturado um sistema de monitoramento eficiente, alinhado com as normas de proteção de dados e utilizando uma abordagem integrada que combina dados próprios, governamentais, privados e públicos. Esse modelo tem se mostrado eficaz para ampliar o alcance da prevenção e fortalecer o combate ao crime financeiro, sem comprometer a confidencialidade de dados sensíveis.

Na sequência do presente estudo se analisará cada um dos centros especializados espanhóis anteriormente descritos. Destaca-se que as informações obtidas sobre o funcionamento de ambos tiveram fontes bastante diversas, de forma que não foi possível fazer completa correção em todos os pontos de destaque de ambas as centrais.

⁴⁷² GARCÍA FRESNO, Mariano; MIRON, Rafael Brum. **Funcionamento do Órgão Central de Prevenção**. Reunião realizada no Conselho Geral do Notariado: Madrid, 02 jul. 2024.

⁴⁷³ TABARÉS, José Miguel. SAAVEDRA, Sérgio. MARTINÉZ, Mónica. **Apresentação sobre o Centro Registral Antiblanqueo**. Madrid: 14 jun. 23.

3.3 ÓRGÃO CENTRAL DE PREVENÇÃO NOTARIAL - OCP

Inicia-se a abordagem individualizada dos centros antilavagem de dinheiro espanhóis pelo Órgão Central de Prevenção criado no âmbito do Conselho Geral do Notariado dada sua precedência histórica.

O OCP notarial foi criado em 2005, por meio da Ordem EHA/2963/2005. Em seu preâmbulo destacam-se importantes fundamentos de sua criação, notadamente por razões de eficiência na coordenação e gestão centralizada da prevenção:

En este contexto, razones de eficiencia hacen extremadamente conveniente el establecimiento de un órgano centralizado en esta materia. En efecto, debe recordarse que en la actualidad existen algo más de 2.900 notarios distribuidos territorialmente, circunstancia que aconseja coordinar la actuación de todos estos funcionarios en tan concreto y especial ámbito. La gestión centralizada de la prevención del blanqueo de capitales, prevista con carácter general en la normativa reguladora (artículo 11.1 del Reglamento), permitirá una superación de la actual situación de «atomización», incrementando la eficacia del sistema, en beneficio tanto de la profesión notarial como de la lucha contra las formas graves de criminalidad.⁴⁷⁴

O art. 1º da Ordem EHA/2963/2005 estabelece que *El Consejo General del Notariado establecerá un Órgano Centralizado de Prevención (en adelante, OCP) para el reforzamiento, intensificación y canalización en la colaboración del notariado con las autoridades judiciales, policiales y administrativas responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales.*⁴⁷⁵

Nos termos do disposto no art. 27.3, da Lei 10/2010, a incorporação dos notários ao OCP é obrigatória.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ ESPANHA. Ministerio de Economía y Hacienda. **Orden EHA/2963/2005, de 20 de septiembre, reguladora del Órgano Centralizado de Prevención en materia de blanqueo de capitales en el Consejo General del Notariado.** Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2005/09/20/eha2963>. Acesso em: 15 out. 2024.

⁴⁷⁵ ESPANHA. **Orden EHA/2963/2005.**

⁴⁷⁶ 3. Con excepción de los funcionarios a que se refiere el artículo 2.1.n), la incorporación de los sujetos obligados a los órganos centralizados de prevención será voluntaria. Art. 2.1.n) Los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles. (ESPANHA. **Ley 10/2010**)

No início do seu funcionamento, o OCP enfrentou algumas críticas notadamente a de ser um centro com objetivos corporativistas de proteção de notários.^{477 478} Em pouco tempo essas críticas foram superadas e o OCP passou a ser órgão indispensável na luta contra a lavagem de ativos na Espanha.

Já na edição da Ordem EHA/114/2008, que regulamentava algumas obrigações de notários no âmbito da prevenção à lavagem de dinheiro, destacaram-se os avanços decorrentes da criação do OCP:

La aprobación de la Orden EHA/2963/2005, de 20 de septiembre, reguladora del Órgano Centralizado de Prevención en materia de blanqueo de capitales en el Consejo General del Notariado, ha supuesto un notable avance en términos de compromiso y de eficacia por parte de los notarios en la prevención del blanqueo de capitales.

Desde la entrada en vigor de la citada Orden Ministerial, la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia ha venido impulsando a través del Consejo General del Notariado la adopción de medidas destinadas a dificultar y a procurar evitar la utilización de la actividad de los notarios en procesos o esquemas de blanqueo de capitales. Así, el colectivo notarial, mediante una gestión centralizada, ha aportado un indudable valor en el área del análisis de operativa de riesgo, comunicación de operaciones y otras obligaciones.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ GARCÍA FRESNO, Mariano. **Delitos económicos: la colaboración del Notariado en su prevención y persecución.** Notario de Siglo XXI. Disponível em: <https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-83/seccion-corporativa/9140-delitos-economicos-la-colaboracion-del-notariado-en-su-prevencion-y-persecucion>. Acesso em: 03 out. 2024.

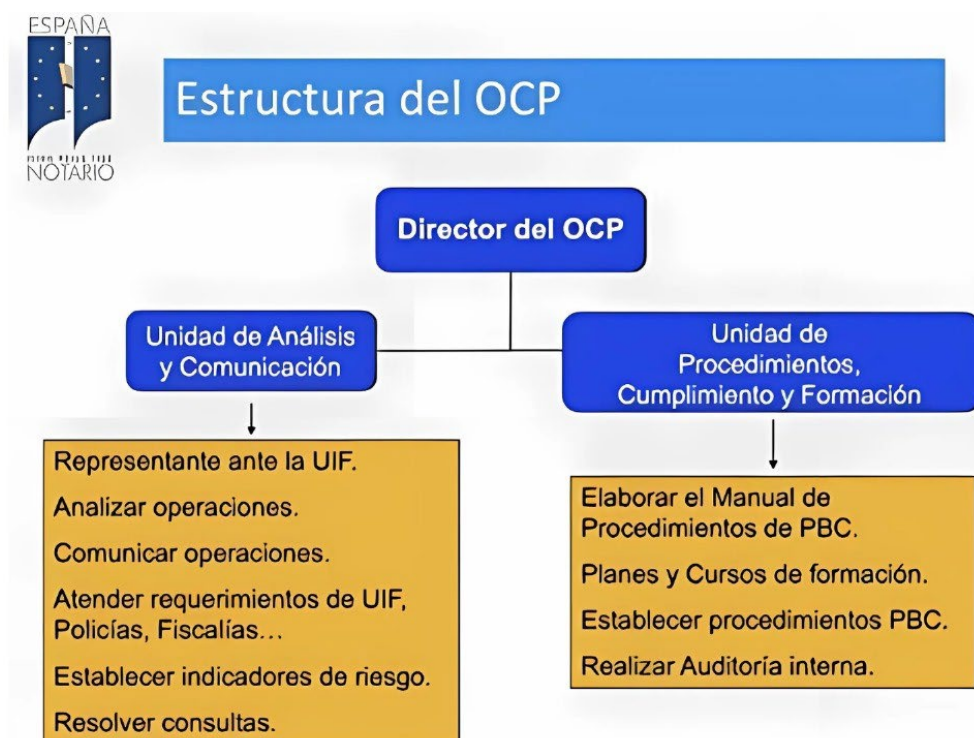
⁴⁷⁸ Seundo Alvares-Sala: "El SRO no deja de ser, sin embargo, una figura discutible, como advierte Michael Volmer (Geldwäsche-Wirkungen des Entwurfs von einer neuen europäischen Richtlinie, Europäische Rechtsakademie, Trier Kongress, de 13 de marzo de 2000). Su utilidad como garantía suplementaria del secreto profesional parece más que dudosa, pues, al faltarle al SRO una apreciación directa de los hechos, tampoco podría matizar mejor que el denunciante el valor indiciario del supuesto, aparte de que ninguna información puede estar mejor guardada que bajo el secreto que impregna por ley a todos los servicios de la FIU. Puede haber, en cambio, bastante más riesgo de que esa información archivada en el SRO se disuelva dentro de la burocracia colegial o los intereses corporativistas, o incluso se filtre al exterior. La verdadera utilidad de tales organismos profesionales autorreguladores, so pretexto del blanqueo, se asocia más bien a un objetivo de política corporativa, favorable a cualquier justificación de una organización colegial, amenazada, según en qué países, por la libre competencia o la arbitrariedad del poder político. ALVAREZ-SALA WALTHER, Juan. **El blanqueo de capitales y las profesiones jurídicas.** p. 22, nr 109.

⁴⁷⁹ ESPANHA. **Orden EHA/114/2008, de 29 de janeiro, reguladora del cumplimiento de determinadas obligaciones de los notarios en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales.** «BOE» núm. 27, 31 jan. 2008, p. 5679-5682. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2008/01/29/eha114>. Acesso em: 15 out. 2024.

3.3.1 Estrutura e divisão de atribuições

O OCP possui uma estrutura relativamente simples. Em sua própria norma de criação, pode-se identificar a sua estruturação básica. É composta por seu diretor, e duas unidades de apoio. Nos termos do organograma da entidade:

Figura 6. Estrutura do OCP



Fonte: OCP⁴⁸⁰

O primeiro ponto que deve ser destacado é que não há participação de nenhum notário no OCP. Trata-se de um centro composto por profissionais com atuação na PLF/FT, contratados pelo CGN, e que detêm plena autonomia técnica. Dessa forma, não existe qualquer ingerência, ou mesmo conhecimento por parte dos notários das análises sigilosas que estão sendo analisadas no OCP.

O art. 8º da Ordem estabelece que La Dirección del OCP deberá ser desempeñada por persona que reúna las condiciones de experiencia técnica y profesional que la hagan idónea para el desempeño del cargo: La Unidad de Análisis

⁴⁸⁰ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. 15 min.

y Comunicación y la Unidad de Procedimientos, Cumplimiento y Formación realizarán sus funciones con arreglo a las orientaciones y directrices del Director del OCP.⁴⁸¹

Nesse sentido, cabe à direção do OCP: a) Estabelecer as orientações e diretrizes que deverão ser seguidas tanto pela Unidade de Análise e Comunicação (UAC) quanto pela Unidade de Procedimentos, Cumprimento e Formação (UPCF) na realização de suas funções; b) Convocar e presidir as reuniões do OCP; c) Adotar as decisões que devem ser executadas pelo OCP; e) Coordenar o funcionamento da UAC e da UPCF.⁴⁸²

Ainda nos termos de referida normativa, a divisão do órgão é feita em duas unidades. A primeira, a Unidade de Análise e Comunicação (UAC), é responsável pela identificação, análise e comunicações de operações suspeitas ao SEPBLAC, bem como ao envio de informações solicitadas por autoridades públicas (arts 3, 4, e 5). Trata-se da unidade cuja principal responsabilidade é a análise das operações suspeitas. É dirigida pelo chefe da Unidade, que deve ser nomeado pelo Conselho Geral do Notariado.⁴⁸³ A este caberá a responsabilidade de representar notários perante a SEPBLAC, nos termos da exigência do art. 35 do Real Decreto 304/2014.⁴⁸⁴

Segundo lição de Juan Alvarez-Sala Walther, a “UAC corresponde la labor de deglutir la información remitida por los notarios al OCP o recabársela y cursar

⁴⁸¹ Art. 8º Orden EHA/114/2008.

⁴⁸² ESPINOSA INFANTE, José Miguel. **La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**. p. 93.

⁴⁸³ Art. 4. (...) El responsable de la Unidad de Análisis y Comunicación del OCP ostentará la condición de representante de los notarios ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. (ESPANHA. **Orden EHA/114/2008**).

⁴⁸⁴ Artículo 35. Órganos de control interno. 1. Los sujetos obligados designarán un representante ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión, que será responsable del cumplimiento de las obligaciones de información establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril. El representante podrá designar, asimismo, hasta dos personas autorizadas que actuarán bajo la dirección y responsabilidad del representante ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión. La propuesta de nombramiento del representante y, en su caso, de los autorizados, acompañada de una descripción detallada de su trayectoria profesional, será comunicada al Servicio Ejecutivo de la Comisión que, de forma razonada, podrá formular reparos u observaciones. Asimismo, se comunicará al Servicio Ejecutivo de la Comisión el cese o sustitución del representante o personas autorizadas cuando tenga carácter disciplinario. (...) (ESPANHA, Real Decreto 304/2014).

las consiguientes comunicaciones de operaciones sospechosas que fuesen pertinentes al SEPBLAC”.⁴⁸⁵

Para fins de sistematização das suas funções, poderíamos destacar o seguinte:

- a) Representar o OCP perante o SEPBLAC;
- b) Examinar com especial atenção as operações incluídas no Índice Único Informatizado que possam estar relacionadas com a lavagem de dinheiro (art. 3.1).⁴⁸⁶
- c) Analisar as operações que lhe sejam diretamente remetidas pelos notários por apresentarem indícios ou certeza de estarem aparentemente vinculadas à lavagem de dinheiro (art. 3.2).⁴⁸⁷
- d) Comunicar ao SEPBLAC, por conta do notário autorizante, as operações sobre as quais, após realizar a análise necessária, confirme a existência de indício ou certeza de que a operação está relacionada com a lavagem de dinheiro (art. 4.1).⁴⁸⁸
- e) Comunicar ao SEPBLAC as normas internas do notariado para a prevenção da lavagem de dinheiro. Atender com a máxima diligência os requerimentos de informação ou colaboração

⁴⁸⁵ ESPINOSA INFANTE, José Miguel. **La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**. p. 94.

⁴⁸⁶ La Unidad de Análisis y Comunicación del OCP examinará con especial atención cualquier operación contenida en el índice informatizado a que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre, sobre medidas urgentes para la efectividad de la integración en un solo Cuerpo de Notarios y Corredores de Comercio Colegiados, en la que intervenga o participe el Notario relativa a la compraventa de bienes inmuebles o entidades comerciales o al resto de operaciones recogidas en el artículo 2.2.d) del Real Decreto 925/1995, de 9 de junio, que puedan estar particularmente vinculadas al blanqueo de capitales. (ESPANHA. **Orden EHA/114/2008**).

⁴⁸⁷ Asimismo, podrá examinar aquellas operaciones que, encontrándose en el supuesto previsto en el párrafo anterior y con carácter previo a su autorización o intervención, le sean remitidas para su análisis por los notarios. (ESPANHA. **Orden EHA/114/2008**).

⁴⁸⁸ Si tras el examen a que se refiere el artículo anterior, existieran indicios o certeza de blanqueo de capitales, la Unidad de Análisis y Comunicación del OCP comunicará la operación al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en nombre y por cuenta del Notario interviniente o autorizante o que hubiera sometido la operación a examen del OCP con carácter previo a su autorización o intervención. (ESPANHA. **Orden EHA/114/2008**).

formulados tanto pelo SEPBLAC quanto pelas autoridades judiciais, policiais ou administrativas (art. 5º).⁴⁸⁹

f) Resolver as consultas que, em relação à detecção de operações suspeitas, sejam-lhe remetidas pelos notários.

g) Conservar os documentos relativos às análises de operações.⁴⁹⁰

Ao lado da UAC temos também a Unidade de Procedimentos, Cumprimento e Formação. Esta unidade tem funções mais pedagógicas, consistentes em elaborar e manter atualizado o *Manual de Procedimientos de Prevención del Blanqueo de Capitales*,⁴⁹¹ bem como organizar cursos de formação para os notários e seus colaboradores. Além disso, tem a função de supervisão/fiscalização do cumprimento das regras de PLD/FTP para notários.

Em geral, a missão da UPCF é precisamente preparar os procedimentos de prevenção de lavagem de dinheiro para os notários e garantir que eles os apliquem em sua atividade profissional, contando para isso com a colaboração dos Colégios

⁴⁸⁹ Artículo 5. Requerimientos de autoridades. La Unidad de Análisis y Comunicación del OCP atenderá con la máxima diligencia los requerimientos de información o colaboración que le sean formulados por las autoridades judiciales, policiales o administrativas responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, pudiendo a estos efectos solicitar de los notarios los datos necesarios. (ESPANHA. **Orden EHA/114/2008**).

⁴⁹⁰ ESPINOSA INFANTE, José Miguel. **La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**. p. 95.

⁴⁹¹ Por seu caráter didático é interessante assinalar o processo de confecção do Manual, descrito por Fabián Zambrano Viedma: “Para poder acometer este trabajo, el OCP necesitó conocer primero todos los actos jurídicos en los que intervenían los notarios. Se valió para ello del trabajo de identificación y codificación de los actos jurídicos de intervención notarial. Como vimos, este trabajo había sido impulsado por el Consejo General del Notariado en el año 2004, al decidir poner en funcionamiento un nuevo índice único informatizado que sustituyera a los numerosos índices en papel que hasta ese momento remitían los notarios a las distintas autoridades para el cumplimiento de sus deberes de información: (transmisiones patrimoniales, IBI, Catastro, Activos financieros, etc.). El OCP se constituyó en el año 2005. Una vez identificadas las operaciones susceptibles de generar problemas sobre BC/FT al Notariado, quedó definida la política expresa de admisión de clientes exigida por el de la. Los factores de riesgo profesional fueron determinados por los propios notarios a través de su Consejo, con el asesoramiento del OCP, para cada una de las operaciones y tipos de clientes seleccionados. Para completar el Manual de Procedimientos, se fueron definiendo progresivamente también, las políticas adecuadas en materia de diligencia debida, información, conservación de documentos, control interno, evaluación y gestión de riesgos y garantía de cumplimiento de las disposiciones pertinentes.” (ZAMBRANO VIEDMA, Fabián. **La OCP del Notariado: Los órganos de prevención del blanqueo de capitales en España**. 2016. Disponível em: <https://fabianzambranoviedma.blogspot.com/2016/09/la-ocp-delnotariado-losorganos.html>. Acesso em: 03 out. 2024).

Notariais e fornecendo formação adequada nesta matéria aos notários e a seus empregados.⁴⁹²

Sistematicamente, teríamos a seguintes funções da UPCF:

- a) Elaborar e atualizar permanentemente um Manual de Procedimientos de Prevención à Lavagem de Dinheiro, bem como velar para o cumprimento deste Manual (art. 6º);⁴⁹³
- b) Organizar de maneira contínua ações formativas, presenciais ou a distância, em prevenção à lavagem de dinheiro dirigidas aos Notários e seus colaboradores (art. 7º);⁴⁹⁴
- c) Estabelecer procedimientos a serem realizados pelas serventias para fins de PLD/FTP;
- d) Realizar anualmente uma avaliação interna sobre a eficácia operacional e a adequação dos procedimientos de prevenção à lavagem de dinheiro e do próprio OCP.⁴⁹⁵

Conforme informações de Andrés Martínez Calvo, em termos de quantidade de profissionais vinculados ao OCP, a estrutura se alterou substancialmente em seus 19 anos de funcionamento. Se em seu início contava com três profissionais atualmente consta com cerca de 16 analistas, auxílio de estagiários e ainda profissionais de apoio.⁴⁹⁶

⁴⁹² ESPINOSA INFANTE, José Miguel. **La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**. p. 96.

⁴⁹³ Artículo 6. Procedimientos de control. La Unidad de Procedimientos, Cumplimiento y Formación del OCP elaborará y mantendrá actualizado un Manual de Procedimientos de Prevención del Blanqueo de Capitales para los notarios. La Unidad de Procedimientos, Cumplimiento y Formación del OCP velará para que los notarios apliquen en su actividad profesional el referido Manual. (ESPANHA. **Orden EHA/114/2008**).

⁴⁹⁴ Artículo 7. Formación de empleados. La Unidad de Procedimientos, Cumplimiento y Formación del OCP organizará acciones formativas, presenciales o a distancia, dirigidas a los notarios y a su personal, emitiendo los correspondientes diplomas. (ESPANHA. **Orden EHA/114/2008**).

⁴⁹⁵ ZAMBRANO VIEDMA, Fabián. **La OCP del Notariado: Los órganos de prevención del blanqueo de capitales en España**.

⁴⁹⁶ MARTINEZ CALVO, Andrés. MIRON, Rafael Brum. **Funcionamento do Órgão Central de Prevenção**. Reunião realizada no Conselho Geral do Notariado: Madrid, 12 jun. 2023.

3.3.2 O Índice Único Informatizado (IUI)

Como sugerido pelo seu nome, o Índice Único Informatizado é um registro notarial unificado para toda a Espanha, que compila todos os atos realizados pelos notários locais. Funciona como um inventário abrangente das operações efetuadas em todas as serventias extrajudiciais notariais do país, atuando como um protocolo eletrônico geral e unificado.⁴⁹⁷

Muito embora, quando determinada pessoa se dirija a uma serventia notarial ela possa realizar a entrega de sua solicitação de forma física, cabe a serventia inserir em campos estruturados do IUI o conteúdo completo da escritura que for formalizada. Esse procedimento envolve todos os instrumentos públicos realizados desde 01 de janeiro de 2004.⁴⁹⁸

Este índice foi estabelecido pelo artigo 7º do Real Decreto 1643/2000,⁴⁹⁹ com o objetivo de consolidar diversos índices previamente existentes, facilitando assim a comunicação dos atos notariais. De acordo com o artigo 17.2, da *Ley del Notariado*,⁵⁰⁰ a finalidade do índice é apoiar a colaboração notarial com as demandas

⁴⁹⁷ CRUZ, Alfonso Cavallé. **El notariado, las nuevas tecnologías y la prevención del blanqueo de capitales**. 2017. Disponível em: <http://190.104.117.163/2014/septiembre/lavado/pdf>. Acesso em: 07 set. 2024.

⁴⁹⁸ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. 23min.

⁴⁹⁹ Artículo 7. Índices informatizados. 1. Dentro de los veinte primeros días de cada mes, los Notarios, además de los índices previstos en los artículos 284 y 285 del Reglamento Notarial, remitirán a las Juntas Directivas índices informatizados de los documentos autorizados e intervenidos en el mes anterior. Estos índices se remitirán mediante soportes informáticos o a través de la red telemática que, con las debidas garantías de confidencialidad, proporcione el Consejo General del Notariado. Anualmente estos índices se incorporarán a soportes informáticos que ofrezcan las mayores garantías posibles en cuanto a su conservación y que pasarán a formar parte del protocolo. Los Colegios Notariales conservarán los índices bajo su más estricta responsabilidad y remitirán a las Administraciones públicas que, conforme a alguna norma legal, tengan derecho a ello la información que proceda. El Consejo General del Notariado podrá acceder a esta información a efectos estadísticos. 2. El Ministerio de Justicia determinará el contenido básico de estos índices y podrá delegar en el Consejo General del Notariado el desarrollo del mismo, la determinación de nuevos datos que deban expresarse respecto de cada instrumento, así como la regulación de las características técnicas de elaboración, remisión y conservación de estos índices. En toda esta materia se observará lo dispuesto en la legislación en materia de protección de datos. (ESPAÑA. **Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre**, sobre medidas urgentes para la efectividad de la integración en un solo Cuerpo de Notarios y Corredores de Comercio Colegiados. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2000/09/22/1643>. Acesso em: 03 out. 2024).

⁵⁰⁰ 2. Las matrices de los instrumentos públicos tendrán igualmente reflejo informático en el correspondiente protocolo electrónico bajo la fe del notario. La incorporación al protocolo electrónico o libro registro de operaciones electrónico se producirá en cada caso con la autorización o intervención de la escritura pública o póliza, de lo que se dejará constancia mediante diligencia en la matriz en papel expresiva de su traslado informático. Los instrumentos incorporados al protocolo electrónico se considerarán asimismo originales o matrices. En caso de contradicción entre el contenido de la matriz

da administração pública. Portanto, ele não se destina apenas ao combate à lavagem de capitais, mas também serve a outros propósitos administrativos, como a fiscalização tributária.⁵⁰¹

Segundo Fabian Zambrona a base dessa ferramenta informática é um arquivo com uma estrutura e design em linguagem padrão XML, para que seja facilmente reconhecível e tratável pelos diferentes programas informáticos que se utilizam, tanto nos tabelionatos de notas da Espanha como nos centros oficiais para os quais se utiliza a informação recopilada; nesse arquivo se recolhe de forma fidedigna toda a informação relativa aos atos jurídicos que constam em qualquer documento notarial.⁵⁰²

Para alimentar de forma homogênea essa ferramenta desde os tabelionatos de notas das da Espanha, foi necessário codificar previamente os diferentes atos jurídicos realizados pelos notários. Esse trabalho classificatório de atos jurídicos, nunca definitivo na prática, foi o que serviu em 2005 para o OCP delimitar o universo de operações de PLD/FTP que deveria controlar.

O conjunto de atos jurídicos definido foi posteriormente ajustado pelo OCP e pelos próprios notários, através do Conselho, com base no conhecimento e experiência em PBC/FT, de ambas as partes e a obtida em diferentes fontes, por exemplo: a normativa legal PBC/FT nacional e comunitária; as recomendações de

en soporte papel y del protocolo electrónico prevalecerá el contenido de aquella sobre el de este. (ESPAÑA. **Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862**).

⁵⁰¹ Das disposições gerais da Orden Jus/469/2003 que regulamenta o índice único informatizado destaca-se: “Concretamente, los deberes de información que pesan sobre los Notarios tienen una triple finalidad. La primera es de naturaleza corporativa y está dirigida a dotar a los Colegios Notariales de determinados datos que le posibiliten controlar el cumplimiento de determinadas obligaciones del Notario, sobre todo las relativas a la liquidación de las aportaciones corporativas y mutualistas y otros aspectos, entre los que se pueden citar el régimen de sustituciones, el cumplimiento del régimen de ausencias y licencias y de la obligación de prestar la función permanentemente o la aplicación del arancel, facilitando la realización de las visitas de inspección que los Colegios Notariales deben llevar a cabo. La segunda es de tipo estadístico, consistente en el logro de estadísticas de la actividad notarial, de gran utilidad para conocer la realidad, no sólo de la función fedante, sino también de la actividad jurídica y económica existente en España. La tercera y última finalidad de estos deberes de información se encuentra, de un lado, en el cumplimiento del deber de colaboración del Notario con las Administraciones Públicas y, de otro, en el apoyo al funcionamiento de los organismos públicos, finalidad que impone a los Notarios el deber de enviar varias relaciones o índices periódicos a diversas Administraciones Públicas.” (ESPAÑA. **Orden JUS/469/2003, de 19 de febrero**, por la que se regula el índice informatizado de los Notarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 1643/2000. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2003/02/19/jus469>. Acesso em: 03 out. 2024).

⁵⁰² ZAMBRANO VIEDMA, Fabián. **La OCP del Notariado: Los órganos de prevención del blanqueo de capitales en España**.

organismos internacionais especializados na prevenção da lavagem de dinheiro e no financiamento do terrorismo, ou as medidas PBC/FT impulsionadas pela Direção Geral dos Registros e do Notariado através do Conselho Geral do Notariado, entre outras.

Dessa forma, foram delimitados aqueles atos jurídicos que foram considerados de especial interesse e acompanhamento para a profissão. Este listado foi ratificado posteriormente pela Ordem EHA/114/2008, reguladora de determinadas obrigações dos notários no âmbito da prevenção da lavagem de dinheiro, que é a que delimita o campo de prevenção dos notários. Criou-se, desta forma, uma relação de operações suscetíveis de estarem relacionadas com LD/FT.⁵⁰³

A Ordem EHA/2963/2005, em seu art. 3º, ao falar que a UAC examinará com especial atenção cualquier operación a que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1643/2000 (...) que puedan estar particularmente vinculadas al blanqueo de capitales já destaca a importância do índice único informatizado para fins das atividades realizadas pelo OCP.

O GAFI, na avaliação realizada na Espanha em 2014, assim destacou o funcionamento do índice único:

Desde el 1 de enero de 2004, toda la información recopilada por los notarios se incluye dos veces al mes en una base de datos, el Índice Único Informatizado, gestionado por el Consejo General del Notariado (el OCP). Además de la información básica obtenida, en la base de datos constan copias escaneadas de los documentos de identidad y de las escrituras notariales. En el momento de la evaluación, la base de datos contenía información relativa a unos 70 millones de escrituras notariales, 96 millones de operaciones, 140 millones de personas físicas y jurídicas, y 49 millones de objetos. Todas las autoridades competentes tienen acceso a la información contenida en el Índice Único Informatizado. Por ejemplo, las fuerzas y cuerpos de seguridad (Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil), los fiscales especialistas (las Fiscalías Especiales Antidroga y contra la Corrupción, la Delincuencia Organizada y otros Delitos Económicos), el Servicio de Vigilancia Aduanera y el SEBPLAC tienen acceso directo on line mediante un sistema de claves, con resultados facilitados en tiempo

⁵⁰³ ZAMBRANO VIEDMA, Fabián. **La OCP del Notariado: Los órganos de prevención del blanqueo de capitales en España.**

real. Otras autoridades (por ejemplo, los órganos judiciales y la Secretaría de la Comisión) pueden solicitar acceso a información específica.⁵⁰⁴

Com essa ferramenta, os notários realizam a comunicação regular dos dados essenciais de todos os atos ao Conselho Geral do Notariado, por meio de uma rede interna segura e eficiente. Esses dados são então avaliados e, se necessário, encaminhados aos órgãos de investigação. Sem o índice informatizado, seria praticamente inviável analisar a enorme quantidade de dados coletados. O índice permite o tratamento integrado das informações e facilita a detecção de atividades suspeitas, emitindo alertas conforme critérios previamente definidos pelo sistema.

A existência do índice único para efeitos de combate à lavagem de capitais possibilita diversos benefícios, podendo-se destacar:

- a) Centralização de Informações: O IUI proporciona uma plataforma centralizada na qual todas as operações notariais são cadastradas. Isso facilita o acesso e a análise de informações, permitindo que os analistas tenham uma visão abrangente das atividades realizadas em toda a Espanha
- b) Detecção e Prevenção de LD: Com o registro detalhado de transações, o IUI ajuda a identificar padrões suspeitos ou anormais que podem indicar tentativas de lavagem de dinheiro ou outras fraudes financeiras.
- c) Melhoria na Transparência: O índice aumenta a transparência das operações notariais ao fornecer registros digitais que podem ser rapidamente acessados e verificados.
- d) Eficiência Operacional: O IUI elimina a necessidade de gestão manual extensiva de registros, o que pode ser demorado e suscetível a erros. A automação e a informatização dos registros

⁵⁰⁴ GAFI. Avaliação Espanha. 2014. p. 09

tornam o processo mais eficiente e reduzem a possibilidade de erros humanos.

- e) Apoio à Análise de Dados e Tomada de Decisão: Os dados armazenados no IUI podem ser usados para análises estatísticas e modelagem preditiva, auxiliando na tomada de decisões estratégicas e na formulação de políticas relacionadas à prevenção de crimes.

Atualmente, o IUI é a segunda maior base de dados da Espanha (atrás apenas da Agência Tributária). Além disso é uma base protegida e criptografada, com reduzido número de instituições que podem solicitar informações, sempre dentro do contexto do combate ao financiamento do terrorismo, lavagem de capitais ou fraudes fiscais.^{505 506}

Em termos numéricos, e com dados atualizados até 31.12.2023, o índice único contava com informações de:

Tabela 6. Números do Índice Único Informatizado

Estadística desde 01-01-2004 hasta-->	31/12/2023
Documentos	158.844.862
Operaciones sin actos ficticios	181.521.675
Intervenciones	665.868.309
Personas físicas distintas	42.566.821
Personas jurídicas distintas	3.999.371
Objetos	119.576.729
Inmuebles únicos	30.719.878

Fonte: OCP⁵⁰⁷

Ao longo dos anos o índice único proporcionou a criação de novas bases de informação, destacando-se:

⁵⁰⁵ ESCRITURA PÚBLICA. **Los notarios, claves en la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales**. Disponível em: <https://escriturapublica.es/los-notarios-claves-en-la-prevencion-y-lucha-contra-el-blanqueo-de-capitales/>. Acesso em: 03 out. 2024.

⁵⁰⁶ MARTÍNEZ CARRASCOSA, Jose. **15 años de colaboración**. Escritura Pública, 2023. Disponível em: <https://escriturapublica.es/15-anos-de-colaboracion/>. Acesso em: 03 out. 2024.

⁵⁰⁷ GARCÍA FRESNO, Mariano. **Estadísticas del OCP**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 02 jul. 2024.

- a) O Banco de Dados de Titularidade Real: contém informações sobre a titularidade real de entidades jurídicas (será visto com detalhes na sequência).
- b) O Banco de Dados de Pessoas Espanholas com Responsabilidades Públicas: Contém dados identificativos de pessoas que desempenham funções públicas significativas na Espanha, conforme definido pelo artigo 14 da Lei 10/2010.

Conforme se observa, trata-se de um importante mecanismo de atuação do OCP que possibilita diversas funcionalidades para fins de desenvolvimento das funções de PLD/FTP. Sem o IUI não seria possível o OCP realizar as atividades com a qualidade que realiza.

3.3.3 Base de dados de titulares reais (BDTR)

A base de dados de titulares reais, ou melhor, de beneficiários finais (BDTR), é uma ferramenta administrada pelo Conselho Geral do Notariado, por meio do OCP com o objetivo de registrar e armazenar informações sobre os beneficiários finais de pessoas jurídicas. Foi criada pelo Acordo de 24 de março de 2012 do CGN objetivando auxiliar notários no cumprimento de suas obrigações de PLD/FTP.⁵⁰⁸

As informações que as compõem provêm, basicamente, das seguintes fontes:

- a) As transferências de ações ou participações sociais determina quem é o beneficiário final da pessoa jurídica;
- b) As atas de beneficiário final, por meio das quais um representante da pessoa jurídica declara perante um notário quem são seus beneficiários finais.

⁵⁰⁸ ESPANHA. Consejo General del Notariado. **Acuerdo del Consejo General del Notariado, de 24 de marzo de 2012, por el que se aprueba la creación del fichero de datos de carácter personal "Base de Datos de Titular Real.**

- c) As declarações feitas ao notário durante a assinatura de escrituras de mais de 15.000 euros (ou menos, em casos específicos) pela pessoa jurídica.
- d) Escrituras de nomeações de cargos da pessoa jurídica consultada, que podem ser beneficiários finais por administração, caso não o sejam por propriedade.
- e) Escrituras de declaração de unipessoalidade ou de mudança de sócio.

Segundo informações obtidas com o OCP, a base de dados a BDTR possuía, até 30 de setembro de 2024, informações sobre o seguinte quantitativo de pessoas jurídicas:

Tabela 7. Dados da BDTR

Datos desde el 28/04/2012 hasta 30/09/2024	TOTAL
➤ Personas jurídicas	4.160.580
➤ Personas jurídicas mercantiles	3.206.391
➤ Sociedades Limitadas con titular real acreditado	1.276.046
➤ Sociedades mercantiles con titular real manifestado	1.260.178
➤ Sociedades mercantiles con titular real por administración	88.053
➤ Sociedades mercantiles con titular real no identificado	582.114
➤ Otras personas jurídicas con titular real manifestado	218.600
➤ Otras personas jurídicas con titular real por administración	22.629
➤ Otras personas jurídicas con titular real no identificado	712.960

Fonte: OCP⁵⁰⁹

Quanto as solicitações e informações respondidas por sujeitos obrigados e autoridades públicas tem-se os seguintes a seguir. Destaca-se o grande aumento de solicitações ao longo dos anos:

Tabela 8. Solicitações de informações à BDTR

Solicitudes por Sujetos obligados	Solicitudes por autoridades públicas	Solicitudes UAC OCP (CGN)

⁵⁰⁹ GARCÍA FRESNO, Mariano. **Estadísticas del OCP**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 04. out. 2024.

Año	Entidades Financieras y otros sujetos obligados	Notarios	Total	SEPBLAC	Policia / Guardia Civil / ORGA	Fiscalia	AEAT	Otras instituciones	Total	Total Análisis
2015	31.561	412.006	443.567	142	125	8	440	41	756	7.662
2016	302.964	1.319.365	1.622.329	188	135	2	225	28	578	14.703
2017	556.850	1.370.319	1.927.169	625	285	13	832	52	1.807	33.016
2018	142.245	1.322.211	1.464.456	1.218	420	8	1.235	56	2.937	30.021
2019	661.639	1.600.080	2.261.719	1.211	1.210	7	2.446	37	4.911	33.609
2020	144.193	1.727.799	1.871.992	1.479	881	7	2.930	86	5.383	60.368
2021	105.971	824.746	930.717	618	1.057	11	2.015	1.429	5.130	74.336
2022	432.832	1.460.189	1.893.021	692	1.639	2	1.647	801	4.781	62.497
2023	656.487	1.384.085	2.040.572	954	2.571	3	1.498	596	5.622	41.690
TOTAL	3.034.742	11.420.800	14.455.542	7.127	8.323	61	13.268	3.126	31.905	357.902

Fonte: OCP⁵¹⁰

Na avaliação do GAFI, realizada em 2014, em inúmeras passagens, destacou-se a importância da BDTR para fins de identificação de beneficiários finais na Espanha:

7.26. Las autoridades pertinentes (en particular, las fuerzas y cuerpos de seguridad y el SEPBLAC) pueden obtener información adecuada, precisa y actualizada sobre la titularidad real de los distintos tipos de personas jurídicas constituidas en España en un plazo razonable. Las autoridades competentes tienen acceso adecuado a la información sobre la titularidad real a través del Índice Único Informatizado Notarial (véase el Recuadro 7.1), y a la información contenida en los archivos de clientes de las entidades financieras y de los sujetos obligados no financieros (con una orden judicial). Desde abril de 2014 tienen acceso a la información incluida en la base de datos de titularidad real establecida por el OCP. El SEPBLAC, los fiscales, y todas las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes tienen acceso directo al Índice Único Informatizado, garantizado en todo momento. Los jueces tienen acceso previa solicitud, medida que el OCP tiene intención de aplicar sin demora. La información básica precisa se encuentra a disposición del público a través del Registro Mercantil, aunque la información sobre la propiedad de participaciones o acciones no está necesariamente actualizada (porque solo se incluye en la fase de constitución y durante una ampliación o reducción del capital). La información actualizada sobre la titularidad se conserva en el Índice Único Informatizado y las autoridades competentes tienen acceso a la

⁵¹⁰ GARCÍA FRESNO, Mariano. **Estadísticas del OCP**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 04. out. 2024.

misma. En el momento de la evaluación, los sujetos obligados no tenían acceso a la información sobre la titularidad real de la base de datos, aunque dicho acceso había sido autorizado por la Agencia de Protección de Datos y estaba en proceso de puesta en funcionamiento. En la práctica, las autoridades utilizan con frecuencia la información contenida en la base de datos del Índice Único Informatizado en el transcurso de las investigaciones de BC/FT, y expresaron su satisfacción por la calidad, exhaustividad y facilidad de acceso a la base de datos.⁵¹¹

Também existem informações positivas sobre a BDTR no Relatório de Acompanhamento do GAFI de 2019⁵¹² e na Avaliação Nacional de Riscos de 2020.⁵¹³ Não há dúvidas, portanto, na importância da BDTR no âmbito PLD/FTP espanhol.

3.3.4 Exame das operações e comunicações das operações suspeitas

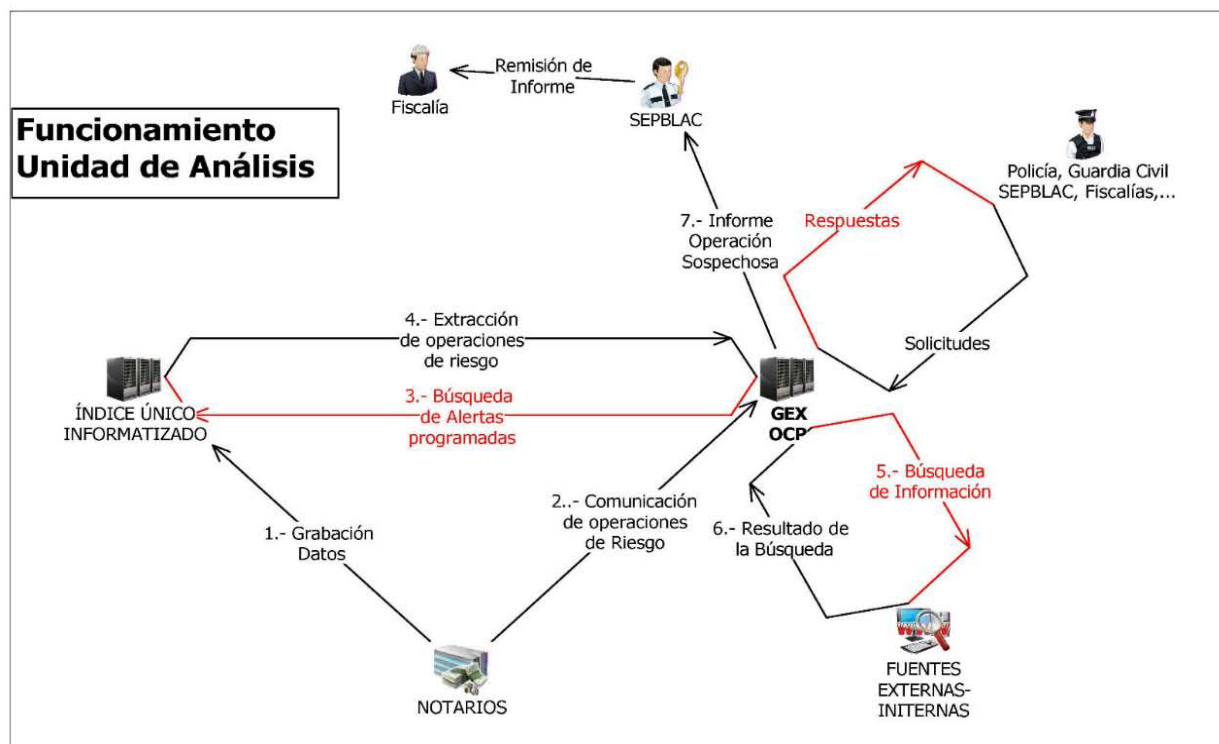
O exame das operações é realizado pela Unidade de Análise e Comunicação. Para boa compreensão do seu funcionamento, utiliza-se o gráfico a seguir:

⁵¹¹ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Informe de Evaluación Mutua 2014 – España**. p. 140.

⁵¹² GAFI. **Informe de Evaluación Mutua 2014 – España** p. 17.

⁵¹³ ESPANHA. Tesouro Público. **Resumen Público del Análisis Nacional de Riesgos**. Disponível em: https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/1.1_resumen_publico_del_analisis_nacional_de_riesgos.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024. p. 114.

Figura 7. Fluxo de análise de uma operação suspeita



Fonte: OCP⁵¹⁴

Como base no gráfico acima podemos identificar (1) a responsabilidade dos notários na alimentação do índice único com os dados estruturados provenientes de todos os atos notariais realizados. Ao lado da alimentação desses dados, cabe também aos notários realizar comunicações à UAC sempre que identificarem dentro da sua análise dos atos, casos suspeitos de LD e FT (2).

O índice único, que contém os dados dos atos notariais, recebe comandos de identificações de padrões previamente estabelecidos que determinam maior ou menor grau de risco (padrões de risco)⁵¹⁵ de que uma operação seja efetivamente suspeita (3). Dessa forma, os alertas parametrizados são gerados automaticamente a partir de indicadores que frequentemente estão associados a

⁵¹⁴ GARCÍA FRESNO, Mariano. **La experiencia española: el índice único informatizado. Base de datos de titularidad real.** Apresentação: La prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, Colômbia, de 2 a 6 de setembro de 2019.

⁵¹⁵ Um indicador de risco para fins de prevenção de lavagem de capitais refere-se a qualquer sinal, situação ou anomalia detectável que possa sugerir uma probabilidade mais alta do que o normal de atividades ilegais associadas ao branqueamento de capitais. Esses indicadores são essenciais para instituições financeiras, notários, e outros agentes obrigados por lei a monitorar e reportar atividades suspeitas às autoridades regulatórias. Eles servem para identificar operações que, devido a suas características ou circunstâncias, devem ser submetidas a uma análise mais detalhada para determinar se estão associadas à lavagem de dinheiro.

esquemas de lavagem de dinheiro. Assim, identificam-se determinadas operações de risco que serão objeto de análise (4).

Os indicadores são dos mais variados tipos, podendo envolver a forma de pagamento de uma operação (pagamento em espécie), o tipo de cliente (capacidade financeira, idade, nacionalidade, pessoa politicamente exposta), o tipo de operação, a existência de várias operações em um curto espaço de tempo, existência de investigações anteriores, pedidos de informações de autoridades sobre determinada pessoa, presenças de indicadores relacionados a países de risco, dentre outros.^{516 517}

Esses indicadores são constantemente revisados e atualizados com base na experiência prática, no feedback de autoridades judiciais, administrativas e em discussões em fóruns internacionais especializados, como o GAFI. Além disso, podem ser modificados pontualmente em virtude de determinados eventos, como por exemplo, a COVID 19 e a guerra da Ucrânia.

Essa retroalimentação é essencial para manter a eficácia do sistema e garantir que as práticas de detecção de riscos estejam alinhadas com os métodos mais atuais e eficientes de combate à lavagem de dinheiro.

Adicionalmente, os notários têm o dever de comunicar imediatamente quaisquer operações que apresentem indícios de lavagem de dinheiro ao OCP. A comunicação direta dessas operações suspeitas é um componente vital do sistema de prevenção, complementando os alertas gerados automaticamente pelo sistema. Ademais, existem alertas que decorrem apenas da imediatidade, do contato direto, existente entre o notário e o usuário dos seus serviços.

⁵¹⁶ A Comissão de Prevenção de Lavagem de Dinheiro e Infrações Monetárias divulga um catálogo exemplificativo para notários, registradores, advogados auditores e outros profissionais. ESPANHA. Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. **Catálogo ejemplificativo para notarios, registradores, abogados, auditores y otros profesionales**. Madrid: 2018. Disponível em: https://www.sepblac.es/wp-content/uploads/2018/03/cor_profesionales.pdf. Acesso em: 03 out. 2024.

⁵¹⁷ UINL (União Internacional do Notariado). **AML-Risk Alerts**. Versão final, novembro de 2019. Disponível em: <https://www.uinl.org/documents/20181/339555/AML-Risk+alerts.+November+2019.+Final+version/84a6fa0f-974d-4ab8-bb13-9e5772156977>. Acesso em: 03 out. 2024.

Dessa forma, a equipe de análise possui duas fontes básicas de identificações de operações suspeitas as comunicações realizadas por notários, e os alertas recebidos pelo índice único.

Cada uma destas situações é analisada por um analista, que amplia a investigação do caso (5), consultando fontes internas e externas, abertas e restritas, objetivando um conhecimento mais amplo da operação e das pessoas envolvidas (6).

Nessa fase, utiliza-se também sistemas de *scoring* de risco. Cada situação de risco recebe uma valoração, e ao final identifica-se a pontuação total da operação sob análise.

Feitas esta análise, três são as situações possíveis:

- a) Arquivamento da operação de risco analisada: nos casos em que seja possível e razoável explicar a operação analisada e justificar a presença dos indicadores de risco identificados. Não obstante o arquivamento do caso a informação mantém-se na base de dados e pode ser posteriormente, frente a novos indícios, reanalisada. O arquivamento, sempre no âmbito de PLD/FTP é provisório⁵¹⁸.
- b) Comunicação ao SEPBLAC da operação analisada:⁵¹⁹ nos casos em que não seja possível atribuir um sentido econômico à operação após a análise, mantendo-se ou aumentando o risco da operação à luz das informações adicionais utilizadas na análise (7). Caberá ao SEPBLAC uma análise posterior do caso, com seus próprios métodos de inteligência financeiro e acaso este entenda por existência efetiva de indícios de LD/FT confecciona um informe sobre o caso e o envia ao Ministério Público (*Fiscalia*)

⁵¹⁸ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo** 33min.

⁵¹⁹ Artículo 9. Comunicación de operaciones al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Las comunicaciones realizadas al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en el marco de la prevención del blanqueo de capitales contendrán en todo caso los requisitos y la totalidad de la información señalada en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento, con indicación nominativa del notario o notarios intervinientes o autorizantes. (ESPANHA. **Orden EHA/2963/2005**).

- c) Monitoramento da operação de risco analisada: nos casos em que a explicação ou justificação fornecida pela análise não oferece uma conclusão clara no sentido de eliminar ou reduzir o risco apresentado pelos indicadores existentes, a operação fica em espera por um período razoável, caso surjam novas operações que possam aumentar ou eliminar o indicador de alerta inicialmente percebido.

Basicamente, esse é o sistema de análise realizado pela Unidade de Análise e Comunicação.

3.3.5 Resposta às solicitações de informações de autoridades administrativas ou judiciais.

A criação do IUI, e em especial do OCP, facilitou sobremaneira o fornecimento de informações a autoridades administrativas e judiciais encarregadas de processar casos de lavagem de capitais e financiamento ao terrorismo. A resposta às solicitações das autoridades é obrigação positivada no art. 21 da Lei 10/2010,⁵²⁰ no art. 30 do seu Regulamento⁵²¹ e no art. 5º da Ordem EHA/2963/2005, que criou o OCP.⁵²²

⁵²⁰ Artículo 21. Colaboración con la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y con sus órganos de apoyo. 1. Los sujetos obligados facilitarán la documentación e información que la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o sus órganos de apoyo les requieran para el ejercicio de sus competencias. Los requerimientos precisarán la documentación que haya de ser aportada o los extremos que hayan de ser informados e indicarán expresamente el plazo en que deban ser atendidos. Transcurrido el plazo para la remisión de la documentación o información requerida sin que ésta haya sido aportada o cuando se aporte de forma incompleta por omisión de datos que impidan examinar la situación en debida forma, se entenderá incumplida la obligación establecida en el presente artículo. 2. Los sujetos obligados establecerán, en el marco de las medidas de control interno a que se refiere el artículo 26, sistemas que les permitan responder de forma completa y diligente a las solicitudes de información que les curse la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, sus órganos de apoyo u otras autoridades legalmente competentes sobre si mantienen o han mantenido a lo largo de los diez años anteriores relaciones de negocios con determinadas personas físicas o jurídicas y sobre la naturaleza de dichas relaciones. (ESPANHA. **Orden EHA/2963/2005**).

⁵²¹ Artículo 30. Requerimientos de las autoridades. La documentación e información obtenida o generada por los sujetos obligados podrá ser requerida por la Comisión, por sus órganos de apoyo o por cualquier otra autoridad pública o agente de la Policía Judicial de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado legalmente habilitado. (ESPANHA. **Orden EHA/2963/2005**).

⁵²² La Unidad de Análisis y Comunicación del OCP atenderá con la máxima diligencia los requerimientos de información o colaboración que le sean formulados por las autoridades judiciales, policiales o administrativas responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, pudiendo a estos efectos solicitar de los notarios los datos necesarios. (ESPANHA. **Orden EHA/2963/2005**).

Com a criação do OCP centralizou-se todas as solicitações informações do país em um único centro especializado, que gerencia essas informações e as responde em poucos minutos em sua grande maioria. Narra Pedro Galindo que nos primeiros 15 anos do OCP *ja se ha contestado a requerimientos policiales, fiscales o judiciales - sólo en materia de prevención de blanqueo - en más de 237.000 ocasiones, de manera telemática y con medias de tiempo que no superan los tres minutos en la mayoría de los casos.*⁵²³

Para tanto utiliza-se um sistema que habilita vários órgãos envolvidos no combate à lavagem de dinheiro — como Polícia, Guarda Civil, Ministérios Públicos e Alfândega — a solicitar informações ou documentos por meio de um Web Service. Esse sistema opera através de uma rede telemática segura e utiliza cartões de assinatura eletrônica. Assim, cada solicitante, utilizando seu cartão de assinatura, usuário e senha, submete suas requisições ao OCP através de um formulário eletrônico. Essa metodologia garante que a troca de informações seja realizada por um canal seguro, permite a identificação precisa do solicitante e reduz significativamente os tempos de resposta.

Frente a qualquer solicitação de informações, é possível, a partir dos dados estruturados do IUI, informar para a autoridade solicitante todos os atos realizados por determinada pessoa desde 01 de janeiro de 2004, incluindo informações sobre imóveis, meios de pagamento utilizados, representantes dos atos, dentre outros de grande utilidade para fins de PLD/FTP.⁵²⁴

Dois são os requisitos básicos para a solicitações de informações o OCP: a) existir uma investigação por LD/FT; b) proceder de uma autoridade com competência para investigar/processar LD/FT. Dessa forma, não se pode por exemplo, solicitar informações para fins de investigação de outros ilícitos, ou provenientes e autoridades sem atribuições (ex. juízos de competência exclusiva em matérias civis).

O funcionamento está representado na figura do item anterior (Figura 6). Em suma, os órgãos fazem solicitações que são respondidas pelo OCP. Importante

⁵²³ MARTÍNEZ CARRASCOSA, Jose. **15 años de colaboración.**

⁵²⁴ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.** 25min.

destacar desse esquema representativo que o próprio pedido de informações é utilizado para fins de análise de inteligência financeira. As solicitações representam também sinais de alerta com determinado *scoring* que fazem parte da pontuação geral de um caso para fins de definição do resultado da análise. Em outras palavras, sempre que as autoridades administrativas ou judiciais pedem determinada informação, isso significa que aquela pessoa, ou aquele bem objeto da solicitação, faz parte de uma determinada investigação já existente, e, portanto, esta situação é utilizada para fins de análise do caso.

Com objetivo de sistematização, pode-se destacar a seguintes vantagens desse sistema:

- a) A centralização facilita o acesso e a gestão da informação pelos órgãos que a necessitam;
- b) Resposta completa e integrada, permitindo uma melhora e facilitação para a interpretação dos dados;
- c) Rapidez na resposta;
- d) Possibilidade de geração de informações adicionais, especialmente diversas operações realizadas em curto espaço de tempo
- e) Confidencialidade na medida em que os solicitantes são restritos e também as respostas identificam a fonte da solicitação
- f) Retroalimentação para o *scoring* de risco, na medida em que uma solicitação de informação presume a existência de uma investigação daquela pessoa ou bem, e, portanto, o risco de uma operação que os envolva

Enfim, diversas são as vantagens da utilização do IUI e de sua gestão pelo OCP.

3.3.6 Experiências de utilização da inteligência artificial

Nesse item vamos destacar experiências recentes do OCP de utilização de inteligência artificial, notadamente *machine learning*. Tais experiências provêm do relato de Mariano García Fresno em livro publicado denominado: “*Analiza, que no es poco*”.⁵²⁵ O autor há anos é responsável pela Unidade de Análise e Comunicação do OCP.

Um dos fatores importantes para a defesa do modelo de utilização de um centro antilavagem de dinheiro é a utilização cada vez mais próxima da inteligência artificial para analisar os dados de inteligência financeira. No âmbito de um centro PLD/FTP, essa tarefa é facilitada na medida em que toda a base de um país é centralizada.

O grande incremento da utilização da inteligência artificial nos últimos anos não decorre da utilização de novos métodos. A inteligência artificial já é utilizada há décadas, mas se potencializou recentemente em virtude de um novo elemento na sociedade atual: a grande quantidade de dados atualmente existentes aptos a serem analisados. Segundo Dierle Nunes a inteligência artificial, que começou a ser estudada na década de 1950, apenas alcançou um grande avanço a partir dos anos 2000 devido ao acesso aos dados digitais em grande escala e ao aumento da capacidade computacional das máquinas. Esse aumento permitiu processar dados, extrair padrões e resolver problemas com maior eficiência.⁵²⁶

Conforme explicam Tiago Martins e Gilson Jacobsen, a inteligência artificial é uma área do conhecimento voltada para o desenvolvimento de máquinas capazes de raciocinar, aprender e atuar de maneira inteligente. Suas aplicações abrangem desde a robótica até o reconhecimento facial, assistentes de voz e o aprendizado de máquina (*machine learning*), onde o sistema, ao analisar um banco de dados preexistente, identifica padrões e faz previsões. À medida que a base de dados se expande e o sistema acumula experiência, as previsões tendem a ser cada vez mais precisas. Em estágios mais avançados, a inteligência artificial pode até

⁵²⁵ GARCÍA FRESNO, Mariano. **Analiza, que no es poco**. Madrid: Fundación Notariado, 2023.

⁵²⁶ NUNES, Dierle. **Virada tecnológica no direito processual: fusão de conhecimentos para geração de uma nova justiça centrada no ser humano**. Revista de Processo, v. 344, n. 48, p. 403-429, out. 2023.

ajustar-se e melhorar seu próprio desempenho de forma autônoma, atingindo um ponto em que nem os programadores conseguem descrever com precisão como esses avanços ocorrem, o que caracteriza o deep learning.⁵²⁷

Richard Susskind ressalta que a produção de dados na sociedade moderna é extremamente volumosa, comparando que, a cada dois dias, geramos mais dados do que a humanidade inteira produziu desde o início da civilização até 2003.⁵²⁸

Nesse contexto, a utilização de técnicas de *machine learnig*⁵²⁹ por parte do OCP encontrou um campo extremamente fértil de desenvolvimento. O OCP tem a sua disposição o Índice Único Informatizado no qual, desde 2004, são colocados os dados mais importantes de todos os atos notariais realizados por notários espanhóis. Nas palavras de Mariano García Fresno:

Quando hablas con analistas de datos, estadísticos, matemáticos o con especialistas en este tipo de herramientas y les dices que dispones de una base histórica de datos estructurada con más de 15.000 casos, les empiezan a brillar los ojos, pero si además les dices que no solo tienes datos con las características de esos casos, sino que tienes el resultado final de cada uno de esos casos (en nuestro proyecto, si la operación fue o no comunicada a la UIF), empiezan a sentir la misma sensación que el perro de Pavlov.⁵³⁰

⁵²⁷ MARTINS, Tiago do Carmo; JACOBSEN, Gilson. **Corrupção, justiça e inteligência artificial**. Revista Eletrônica Direito e Política. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 18, nº 1, 1º quadrimestre de 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp>. Acesso em 12 set.24. p. 140.

⁵²⁸ SUSSKIND, Richard E. **Tomorrow's Lawyers: An Introduction to Your Future**. Oxford University Press, 2017. p. 15.

⁵²⁹ A inteligência artificial e o aprendizado de máquinas não se confundem. Inteligência Artificial (IA) é um campo amplo da ciência da computação que engloba a criação de sistemas capazes de realizar tarefas que normalmente requerem inteligência humana, como raciocínio, aprendizado e resolução de problemas. A IA tem como objetivo desenvolver máquinas que possam simular o comportamento humano e executar tarefas complexas de maneira autônoma, abrangendo várias sub-áreas, incluindo o aprendizado de máquina. Exemplos de IA incluem assistentes virtuais, sistemas de recomendação e carros autônomos. Aprendizado de Máquina (Machine Learning) é uma sub-área específica da IA que se concentra no desenvolvimento de algoritmos que permitem às máquinas aprender a partir de dados e melhorar seu desempenho ao longo do tempo sem serem explicitamente programadas para cada tarefa específica. Enquanto a IA pode utilizar regras pré-programadas e lógica simbólica para replicar a inteligência humana de forma geral, o aprendizado de máquina foca em ensinar máquinas a aprender com dados específicos, usando modelos estatísticos para fazer previsões ou tomar decisões. Exemplos de aprendizado de máquina incluem a classificação de e-mails como spam, reconhecimento de voz e sistemas de recomendação personalizados.

⁵³⁰ GARCÍA FRESNO, Mariano. **Analiza, que no es poco**. 283.

Nesse sentido, foram desenvolvidos dois projetos distintos nos últimos anos relacionados à análise dos atos notariais pelo órgão central de prevenção.⁵³¹

O primeiro deles, denominado *Proyecto Notarios* utiliza uma técnica de machine learning de aprendizado supervisionado que tem por objetivo classificar todos os novos atos notariais que fossem inseridos no sistema sob o ponto de vista de risco de lavagem de capitais e financiamento do terrorismo.

No aprendizado supervisionado, o algoritmo é treinado usando um conjunto de dados que já contém as respostas corretas, conhecidas como *labels* ou etiquetas. O principal objetivo é que o modelo aprenda a mapear as entradas para as saídas desejadas. Uma vez treinado, o modelo pode então ser usado para prever as etiquetas de novos dados. Exemplos comuns de aplicação incluem classificação (como determinar se um e-mail é spam ou não) e regressão (como prever o preço de uma casa).

Nesse projeto, foram estudados todos os 15 mil casos de análises feitas pelo OCP até o ano de 2016, e identificados os padrões existentes nesses casos que determinavam a comunicação da operação ao SEPBLAC ou o seu arquivamento. A esses padrões foi determinada uma pontuação, um *scoring* preditivo, apto a proporcionar a classificação desses atos. Esse *scoring* foi instalado em um software juntamente com o aplicativo de entrada dos atos no OCP, de forma que todas as comunicações de operações suspeitas enviadas por notários eram avaliadas com base nesse software obtendo-se um score dessa comunicação. Ou seja, a cada nova comunicação recebida o ato era classificado pelos padrões identificados a fim de pontuar o grau de risco dessa operação.

Como resultado final, obteve-se um *software* que classificava cada operação por seu risco, com base na análise das operações realizadas nos anos anteriores de funcionamento do OCP.

O segundo projeto foi denominado *Análisis de redes em operaciones notariales*. Tratou-se, nesse caso da utilização da técnica de machine learning não supervisionado e consistiu na análise de operações notariais para a detecção de

⁵³¹ O relato a seguir é todo baseado nas experiências do OCP relatadas no livro de Mariano García Fresno (GARCÍA FRESNO, Mariano. **Analiza, que no es poco**. p. 281-288).

potenciais operações de lavagem de dinheiro através do tratamento e análise de redes de pessoas vinculadas através de operações notariais.

Diferentemente do aprendizado supervisionado, o aprendizado não supervisionado trabalha com dados que não possuem etiquetas. O objetivo aqui é explorar a estrutura dos dados para extrair padrões e identificar grupos de dados semelhantes (*clusters*). Este tipo de aprendizado é útil para descobrir as características intrínsecas dos dados, como agrupar clientes por hábitos de consumo ou detectar atividades anormais.

Nesse caso, a análise partiu da totalidade das operações notariais realizadas na Espanha nos dois anos anteriores. Nesse critério, ao total foram transferidas 14 milhões de operações, com mais de 100 milhões de intervenientes.

A ideia da análise era trabalhar em duas soluções: a) detecção de *clusters* em documentos notariais; b) detecção de anomalias em documentos notariais.

Na primeira solução o projeto analisou milhões de operações notariais para ver como as pessoas ou empresas estavam conectadas entre si. Usando um processo chamado "análise de redes", foi possível identificar grupos, ou *clusters*, em que três ou mais pessoas estavam frequentemente envolvidas juntas em diferentes negócios.

Para entender melhor esses grupos, foram usadas mais de 400 informações diferentes, como quantas vezes determinado documento aparecia nas operações ou qual era a posição dele dentro de um grupo. Essa análise resultou na identificação de 754 grupos suspeitos.

Cada um desses grupos foi representado em um gráfico que mostrava como as pessoas ou empresas estavam interligadas, tornando mais fácil para os analistas ver as conexões e investigar mais a fundo. Esse método ajuda a descobrir padrões que não seriam óbvios apenas olhando os documentos um a um.

Como havia muitos grupos, o projeto usou dois métodos para escolher quais deveriam ser investigados com mais atenção: a) detecção de anomalias: Um algoritmo especial foi usado para encontrar grupos que tinham atividades muito fora

do comum, indicando um risco mais alto de LD; b) uso de filtros específicos: Alguns grupos foram selecionados para investigação porque incluíam pessoas ou empresas de países considerados de alto risco, ou porque já tinham sido mencionados em comunicações anteriores sobre suspeitas de fraude.

Como resultado, foi possível identificar grupos suspeitos para fins de uma análise mais detalhada.

Já na segunda solução, ou seja, a detecção das anomalias em documentos notariais, desenvolveu-se uma ferramenta especial de tecnologia chamada "algoritmo cego" para examinar milhões de operações notariais. Esse algoritmo é chamado de "cego" porque opera automaticamente, sem interferência humana direta, analisando e comparando operações para identificar quaisquer que se destaquem por serem incomuns ou suspeitas.

Usando esse programa, cada operação foi avaliada e recebeu uma nota entre 0 e 1 que indica o quanto ela é fora do comum, ou seja, o quanto ela parece suspeita. Com essas notas, criou-se uma lista que ordena as operações do mais normal ao mais suspeito. Esse sistema usa um tipo especial de cálculo, chamado de modelo não-linear, que aprende com experiências passadas e pode encontrar problemas que geralmente não são identificados por uma análise humana.

Identificados esses atos suspeitos o OCP os classifica para análise mais detalhada.

Um dos desafios com essa tecnologia é que, às vezes, não é possível entender exatamente por que o algoritmo considerou um ato como suspeito. Isso ocorre porque, ao contrário dos humanos, o algoritmo não pode explicar seu raciocínio. Portanto, mesmo que ele seja útil para identificar documentos que merecem mais atenção, ainda é necessária a análise humana especializada para entender as razões da suspeita.

Esses exemplos de uso de *machine learning* para o desenvolvimento das funções do OCP também são importantes para entender a relevância de um centro de prevenção à lavagem de dinheiro. A experiência do Projeto Notários de aprendizado supervisionado não seria possível sem a existência de uma base de

dados unificada com todos os casos passados aptos a identificar os padrões de risco e determinar o *scoring* de cada operação.

O mesmo se pode dizer com relação ao projeto de aprendizado não supervisionado, seja o de identificação de redes de relacionamento, seja o de identificação de anomalias.

Ademais, esses projetos sempre vão demandar uma análise posterior humana, por especialistas no assunto, que só é possível de ser realizada no âmbito de um centro especializado.

3.3.7 Outras atividades

Um dos principais deveres dos sujeitos obrigados diz respeito à formação pessoal e de seus funcionários para o cumprimento das normas de PLD/FTP. Pouco adianta o sujeito obrigado ter informações importantes, se não souber como cumprir as funções preventivas com o olhar treinado para a identificação de supostos indiciários.

A obrigação de formação está prevista no art. 29 da Lei 10/2010,⁵³² no art. 39 do seu Regulamento⁵³³ e no art. 7º da Ordem EHA/2963/2005. Este último dispositivo estabelece: *La Unidad de Procedimientos, Cumplimiento y Formación del*

⁵³² Artículo 29. Formación de empleados. Los sujetos obligados adoptarán las medidas oportunas para que sus empleados tengan conocimiento de las exigencias derivadas de esta Ley. Estas medidas incluirán la participación debidamente acreditada de los empleados en cursos específicos de formación permanente orientados a detectar las operaciones que puedan estar relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo e instruirles sobre la forma de proceder en tales casos. Las acciones formativas serán objeto de un plan anual que, diseñado en función de los riesgos del sector de negocio del sujeto obligado, será aprobado por el órgano de control interno. (ESPANHA. **Ley 10/2010**).

⁵³³ Artículo 39. Formación. 1. Los sujetos obligados aprobarán un plan anual de formación en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. 2. El plan de formación se fundamentará en los riesgos identificados, de conformidad con el artículo 32, y preverá acciones formativas específicas para los directivos, empleados y agentes del sujeto obligado. Tales acciones formativas, que deberán ser apropiadamente acreditadas, serán congruentes con el grado de responsabilidad de los receptores y el nivel de riesgo de las actividades que desarrollen. 3. Anualmente, los sujetos obligados documentarán el grado de cumplimiento del plan de formación. El examen externo a que se refiere el artículo 38 valorará la adecuación de las acciones formativas realizadas por el sujeto obligado. 4. Los sujetos obligados para los que no resulte preceptiva la aprobación de un plan anual de formación, deberán acreditar que el representante ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión ha recibido formación externa adecuada para el ejercicio de sus funciones. (ESPANHA. **Real Decreto 304/2014**).

OCP organizará acciones formativas, presenciales o a distancia, dirigidas a los notarios y a su personal, emitiendo los correspondientes diplomas.

Dessa forma, o OCP desempenha um papel crucial na capacitação, sob a responsabilidade da Unidade de Procedimentos, Cumprimento e Formação. Esta unidade é responsável por uma série de atividades essenciais, direcionadas tanto para o desenvolvimento interno quanto para a promoção e divulgação dos esforços do OCP a nível nacional e internacional. Notavelmente, o OCP desenvolveu um curso de sensibilização em prevenção ao branqueamento de capitais que foi reconhecido por instituições financeiras internacionais importantes, como o FMI e o Banco Mundial⁵³⁴.

Além disso, o OCP organiza cursos presenciais e virtuais abrangentes, envolvendo notários e colaboradores em formação contínua sobre as práticas de prevenção de lavagem de dinheiro. Estas atividades formativas estendem-se também a membros de forças de segurança e autoridades fiscais, reforçando a capacidade institucional no combate aos crimes econômicos.⁵³⁵

O OCP também possui participações em programas globais e colaborações com organismos como o GAFI e Transparência Internacional. Instituições internacionais notariais, como o Conselho dos Notariados da União Europeia (CNUE), têm valorizado especialmente a experiência do notariado espanhol, integrando-a em seus programas de formação.

Por fim, vale mencionar ainda as seguintes atividades realizadas pelo OCP:

1. Documentos de Orientação Interna e Melhores Práticas: O OCP possui um conjunto abrangente de documentos internos, incluindo manuais de procedimentos que são regularmente atualizados. Estes documentos detalham práticas recomendadas para a prevenção do branqueamento de capitais e outras formas de crime financeiro.

⁵³⁴ MARTÍNEZ CARRASCOSA, Jose. **15 años de colaboración.**

⁵³⁵ ZAMBRANO VIEDMA, Fabián. **La OCP del Notariado: Los órganos de prevención del blanqueo de capitales en España.**

2. Que é uma exigência da legislação, e com o objetivo de adaptar a normativa de prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo ao âmbito registral, facilitando o cumprimento das obrigações nessa matéria.
3. Análise de Risco: O OCP realiza análises de risco tanto no nível setorial quanto no nível individual das serventias, identificando os riscos principais de cada unidade com base em suas características específicas. Esta análise é vital para entender melhor onde os riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo podem ser maiores .
4. Auditoria Interna: Há auditorias internas regulares para verificar se os notários estão cumprindo as normas relacionadas à prevenção de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Essas auditorias ajudam a garantir que todos os procedimentos estejam em conformidade com as leis e regulamentos vigentes.
5. Canal interno de denúncias, pelo qual, notários, seus funcionários, e qualquer agente que atue nas serventias notariais ou mesmo na administração do CGN possam comunicar, ainda que anonimamente, informações sobre o não cumprimento da normativa de PLD/FTP. Trata-se de uma exigência recente para todos os sujeitos obrigados, feita pelo Real Decreto-Lei 11/2018 que adicionou o art. 26, *bis* na Lei 10/2010.⁵³⁶
6. Criação e manutenção da Base de Dados de *Personas con Responsabilidad Pública (BDPRP)*, ou seja, as pessoas politicamente expostas (PEPs), atualmente (setembro de 2024) com dados de: a) *PRP españolas vigentes*: b) 26.265; *PRP*

⁵³⁶ Artículo 26 bis. Procedimientos internos de comunicación de potenciales incumplimientos. (...) 3. Los sujetos obligados adoptarán medidas para garantizar que los empleados, directivos o agentes que informen de las infracciones cometidas en la entidad sean protegidos frente a represalias, discriminaciones y cualquier otro tipo de trato injusto. (ESPAÑA. **Ley 10/2010**).

*españolas totales: 38.235; e c: Allegados de PRP (totales): 37.748.*⁵³⁷

Essas são as funções desenvolvidas pelo OCP notarial espanhol. Passa-se a análise do Centro Registral *Antilbanqueo*.

3.4 CENTRO REGISTRAL *ANTI*BLANQUEO - CRAB

O *Centro Registral Antilbanqueo* (CRAB) é o centro especializado em prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo do Colégio de Registradores da Propriedade, Mercantis e de Bens Móveis e foi criado pela Ordem ECC 2402/2015.⁵³⁸ Seu advento se deve a um contexto próximo ao do OCP, na medida em que foi uma solicitação dos profissionais envolvidos que tinham dificuldades no cumprimento das suas obrigações perante o sistema PLD/FTP.

Segundo relata Vicente García-Hinojal López,⁵³⁹ paralelamente à edição da Resolução de 30 de novembro de 2004, da Direção Geral dos Registos e do Notariado, que recordava as obrigações desses profissionais na prevenção à lavagem de dinheiro, registradores iniciaram uma campanha para a criação do CRAB. Entenderam que, para que isso acontecesse, a primeira mudança necessária era passar a considerar o registrador como um sujeito obrigado, o que efetivamente aconteceu com a edição da Lei 10/2010 que projetou, em solo espanhol, a Terceira Diretiva Europeia. Registra-se que, embora o CRAB tenha sido criado em 2015, ao menos desde 2011, já vinha realizando atividades informalmente com apoio do Ministério da Economia e da SEPBLAC.^{540 541}

⁵³⁷ GARCÍA FRESNO, Mariano. **Estadísticas del OCP**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 04. out. 2024.

⁵³⁸ ESPANHA. **Orden ECC/2402/2015**.

⁵³⁹ GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral antilbanqueo (CRAB)**. p. 331.

⁵⁴⁰ GAFI. **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Spain: 5th Year Follow-Up Assessment Report of Spain**. Paris: GAFI, 2018. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fuar-spain-2019.html>. Acesso em: 15 out. 2024. p. 6; CRAB. **Memória Anual 2016**. Madrid: Centro Registral Antilbanqueo, 2017. p. 16.

⁵⁴¹ El CRAB comenzó a recibir comunicaciones de los Registros en marzo de 2011 – una vez que la Junta de Gobierno del Colegio, en sesión celebrada el día 1 de febrero de 2.011, acordó por unanimidad la puesta en marcha, aún de forma provisional, del CRAB, siendo el acuerdo ratificado por la Asamblea de Decanos en su sesión de fecha 2 de marzo de 2.011-, el número de comunicaciones y de Registradores origen de esos envíos se ha incrementado de forma notable y progresiva, desde la entrada en vigor de la Orden ECC 2402/2015, de 11 de noviembre. (GAFI. **Anti-money laundering**

Antes mesmo da criação do CRAB, por exemplo, já havia sido elaborado um Manual de Prevenção por parte do Colégio de Registradores para fins de auxiliar os profissionais ao cumprimento de suas obrigações. Jose Miguel Tavares relata que desde 2006 o Colégio de Registradores já vinha realizando comunicações de operações suspeitas identificadas a partir de análises próprias ao SEPBLAC.^{542 543}

A Ordem ECC 2402/2015 é muito similar aos textos normativos que lhe embasam, ou seja, o Art. 27 da Lei 10/2010⁵⁴⁴ e o art. 44 de seu Regulamento. Em seu preâmbulo, destaca a profunda mudança decorrente da incorporação de registradores como sujeitos obrigados. Ademais, realça a importância, nesse contexto, da criação de um centro antilavagem de dinheiro para fins de intensificar e potencializar a colaboração desses profissionais com as autoridades públicas, permitindo uma maior especialização destas obrigações dentro do coletivo desses sujeitos obrigados.⁵⁴⁵

and counter-terrorist financing measures - Spain: 5th Year Follow-Up Assessment Report of Spain. p. 11)

⁵⁴² TABARÉS, José Miguel. SAAVEDRA, Sérgio. MARTINÉZ, Mónica. **Apresentação sobre o Centro Registral Antiblanqueo.**

⁵⁴³ Esse fato foi confirmado em reunião na SEPBLAC (SEPBLAC Serviço Executivo da Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **As informações de notários e registradores para a SEPBLAC.** Reunião realizada em 14 de junho. SEPBLAC. Madrid 14 jun. 2023).

⁵⁴⁴ Artículo 27. Órganos centralizados de prevención. 1. Mediante orden del Ministro Economía y Empresa podrá acordarse la constitución de órganos centralizados de prevención de las profesiones colegiadas sujetas a la presente Ley. Los órganos centralizados de prevención tendrán por función la intensificación y canalización de la colaboración de las profesiones colegiadas con las autoridades judiciales, policiales y administrativas responsables de la prevención y represión del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, sin perjuicio de la responsabilidad directa de los profesionales incorporados como sujetos obligados. El representante del órgano centralizado de prevención tendrá la condición de representante de los profesionales incorporados a efectos de lo dispuesto en el artículo 26 ter. 2. Los órganos centralizados de prevención examinarán, por propia iniciativa o a petición de los profesionales incorporados, las operaciones a que se refiere el artículo 17, comunicándolas al Servicio Ejecutivo de la Comisión cuando concurren las circunstancias establecidas en el artículo 18. Los profesionales incorporados deberán facilitar al órgano centralizado de prevención toda la información que éste les requiera para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, los profesionales incorporados facilitarán toda la documentación e información que la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o sus órganos de apoyo les requieran, directamente o por intermedio del órgano centralizado de prevención, para el ejercicio de sus competencias. 3. Con excepción de los funcionarios a que se refiere el artículo 2.1.n), la incorporación de los sujetos obligados a los órganos centralizados de prevención será voluntaria. (ESPANHA. **Ley 10/2010**).

⁵⁴⁵ El colectivo de registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles ha visto cómo, en los últimos años, su posición, en relación con las funciones de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, se ha modificado profundamente. Conforme a la legislación vigente hasta el mes de abril de 2010, los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes inmuebles estaban únicamente obligados a cumplir con el deber de colaboración impuesto a toda autoridad y funcionario, consistente en informar al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (Servicio Ejecutivo de la Comisión) de los hechos de que tuvieran conocimiento en el ejercicio de su función, que pudieran constituir indicio o certeza de blanqueo de

Seus dispositivos regulamentam detalhes do CRAB, como a função do seu Diretor, e as obrigações que devem ser realizadas pelo centro especializado: a) Exame especial de operações (art. 5º); b) Comunicação de operações (art. 6º); c) Análise de Risco (art. 7º); d) Manual de procedimentos (art. 8º); e) Formação (art. 9º); e) Supervisão (art. 10); f) auxílio na execução de medidas restritivas e sanções financeiras internacionais (art. 12); e, g) manutenção e tratamento das bases de dados relacionadas a prevenção à LD (art. 13).

O art. 3º, determina a incorporação automática de todos os registradores ao CRAB. Destaca-se que na Espanha a inscrição dos registradores espanhóis ao Colégio também é obrigatória.⁵⁴⁶

capitales. Esta situación cambia radicalmente con la promulgación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, que incluye en su artículo 2.1.n) a los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles como una nueva categoría de sujetos obligados. Esta condición determina la atribución de una serie de obligaciones preventivas que cada uno de los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles está obligado a cumplir a título individual. No obstante, la propia Ley 10/2010, de 28 de abril, en su artículo 27, dispone que mediante Orden del Ministro de Economía y Hacienda, actualmente, Ministro de Economía y Competitividad, puede acordarse la constitución de órganos centralizados de prevención de las profesiones colegiadas sujetas a dicha ley. Posteriormente, el artículo 44 del Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, determinó cuáles iban a ser las competencias que corresponden a los órganos centralizados de prevención. La creación de órganos centralizados de prevención tiene por objeto intensificar y potenciar la colaboración de las profesiones colegiadas con las autoridades judiciales, policiales y administrativas, permitiendo un mayor nivel de especialización en estas tareas dentro del colectivo de sujetos obligados. De esta manera se consigue un objetivo doble. Por un lado, se facilita el cumplimiento por parte de los sujetos individuales de la normativa preventiva, al contar con un órgano especializado encargado de las funciones de tipo administrativo o procedimental y que, asimismo, canaliza las comunicaciones de operativa sospechosa que los registradores remiten. Por otro lado, la creación de este tipo de órganos centrales es también un mecanismo que beneficia la homogeneidad de las medidas aplicadas por el colectivo a la hora de dar cumplimiento a las previsiones establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, y el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, evitando potenciales interpretaciones divergentes sobre el alcance y significado de las obligaciones. Además, esta misma especialización determina una mejora de la calidad de las informaciones recibidas por las autoridades y una agilización en la remisión de informaciones solicitadas. La orden se dicta al amparo de la habilitación normativa contenida en el artículo 27.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, conforme al cual, el Ministro de Economía y Competitividad, previo cumplimiento de los trámites legales oportunos, podrá acordar la constitución de órganos centralizados de prevención de las profesiones colegiadas sujetas a las obligaciones establecidas en dicha ley. La orden ha sido sometida al informe preceptivo de los vocales de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.2 k) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, así como al informe previo de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con el artículo 37.1 h) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y con el artículo 5 b) del Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo. (ESPANHA **Orden ECC 2402/2015**).

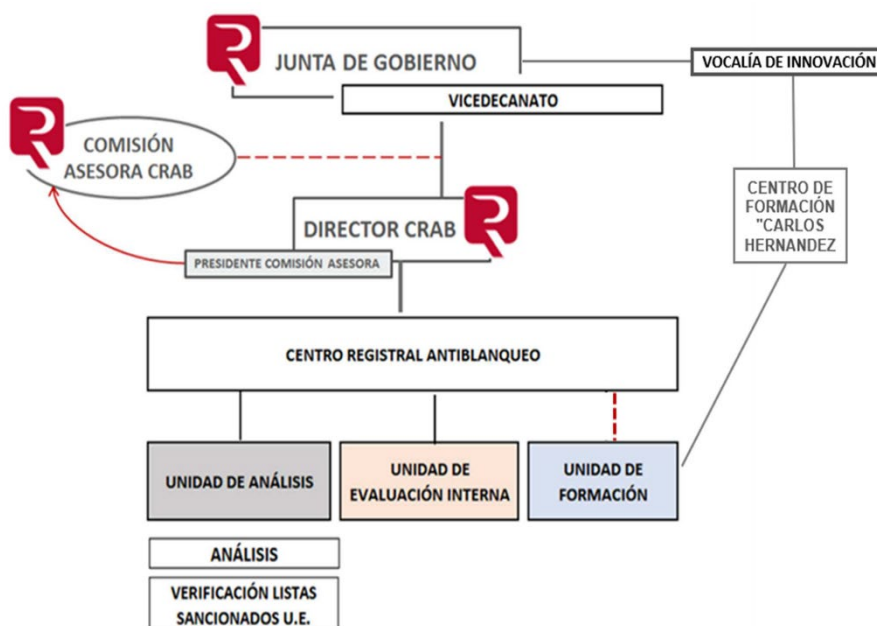
⁵⁴⁶ Artículo 2. Composición del Colegio. 1. El Colegio estará integrado con carácter exclusivo y obligatorio por todos los Registradores de la Propiedad y Mercantiles en activo y por los miembros del Cuerpo de Aspirantes a Registros y, con carácter voluntario, por excedentes y jubilados. (ESPANHA. **Real Decreto n. 483/1997**, de 14 de abril de 1997, por el que se aprueban los Estatutos generales del

3.4.1 Estrutura do CRAB

Diversos dispositivos da Ordem ECC 2402/2015 mencionam as funções da Junta de Governo do Colégio de Registradores (uma espécie de Conselho Administrativo)⁵⁴⁷. Trata-se de um ponto importante na medida em que um órgão do Colégio de Registradores, situado fora da estrutura do CRAB, orienta as funções deste. Vale destacar as seguintes funções: a) indicação do Diretor do CRAB (art. 4º); b) aprovação do Manual de Procedimentos (art. 8º); c) aprovação anual do plano de supervisão (art. 10). Do art. 44 do Real Decreto 304/2014 ainda se pode identificar a aprovação de políticas e procedimentos em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e a obrigação de velar para que o centro especializado conte com recursos humanos, materiais e técnicos para o desenvolvimento de suas funções.

A estrutura do CRAB pode ser analisada a partir do gráfico abaixo.

Figura 8. Estrutura CRAB



Fonte: CRAB⁵⁴⁸

O vice-presidente (*vice decano*) do Colégio de Registradores é quem detém a função de Diretor do CRAB. Para exercer essa função, deve cumprir os

Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/04/14/483>. Acceso en: 28 ago. 2024).

⁵⁴⁷ O termo “Junta de Governo” pode trazer confusão. Não se trata de um órgão administrativo estatal, mas sim, uma espécie de conselho administrativo no âmbito do Colégio de Registradores.

⁵⁴⁸ CRAB. **Memória Anual 2023**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2024. p. 4.

requisitos de experiência técnica e profissional em matéria de prevenção de lavagem de capitais e financiamento do terrorismo.⁵⁴⁹ Ele também preside uma Comissão Assessora do CRAB formada por registradores com conhecimento na matéria PLD/FTP com funções eminentemente consultivas.

O CRAB propriamente dito é dividido em três unidades. A unidade análise, com funções de realizar a detecção, análise e comunicações das operações ao SEPBLAC. A unidade de avaliação interna, com função de avaliar o cumprimento das obrigações de todos os registradores espanhóis. E a unidade de formação, com a função de promover a difusão de conhecimento entre os registradores e seus colaboradores.⁵⁵⁰

3.4.2 As funções da Comissão Assessora do CRAB

A Comissão Assessora do CRAB desempenha papel fundamental principalmente na consultoria e assessoramento da equipe técnica do CRAB bem como de todo o coletivo de registradores espanhóis, sobre questões envolvendo a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento de terrorismo aplicada ao âmbito das atividades de registradores, notadamente quando envolve questões de segurança jurídica preventiva.

Ainda não existem normas ou manuais sobre o seu funcionamento. A comissão é composta atualmente por seis registradores, e reúne-se por convocação do diretor do CRAB.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Art. 4.1 Ordem ECC 2402/2015: (...) La dirección del órgano centralizado de prevención deberá ser desempeñada por persona que reúna las condiciones de experiencia técnica y profesional en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo que la hagan idónea para el desempeño del cargo. A estos efectos, deberá contar con formación específica y experiencia de, al menos, cinco años, en tareas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Asimismo, serán de aplicación las disposiciones que, en materia de altos estándares éticos establece el artículo 40 del Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril. (ESPAÑA. **Orden ECC 2402/2015**).

⁵⁵⁰ Esta última será incorporada ao Centro de Treinamento Carlos Hernández Crespo, dependente do Vocalía de Inovação, com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço aos sujeitos obrigados, para que a nossa formação em prevenção não se configure isoladamente e seja ministrada no âmbito da formação global aos registadores e aos seus funcionários. Todos os funcionários do Centro, independentemente da área em que atuam, reportam-se ao diretor técnico do Centro. (CRAB. **Memoria Anual 2023**. p. 4)

⁵⁵¹ PRIETO GARCÍA, Igor. **Comisión Asesora del CRAB**. Mensagem enviada rafael_miron@hotmail.com. 23 set. 2024.

Suas atribuições não são taxativas e atualmente os principais pontos de debate são os seguintes:

- a) Propostas para a detecção de novos alertas ou indícios a serem comunicados ao CRAB, com o objetivo de incorporar as Recomendações do GAFI e do GAFILAT, complementando as Diretrizes e Instruções do Banco da Espanha, Subdireção de Política Monetária e do Tesouro do Ministério da Economia, além de oferecer suporte estratégico à Unidade de Análise do CRAB;
- b) Elaboração de propostas ou estudos, durante as fases de consulta pública, sobre a normativa europeia e espanhola em matéria de PBCFT;
- c) Propostas para o desenvolvimento e implementação efetiva do Registro Central de Titularidades Reais do Ministério da Justiça bem como sua interconexão dos outros Estados-membros da UE;
- d) Colaboração doutrinária no âmbito institucional e multidisciplinar, dado o caráter transversal e multidisciplinar do fenômeno de PLD/FTP, por meio de seminários, webinários e cátedras universitárias.
- e) Monitoramento da realização efetiva, por parte do coletivo de registradores, da formação obrigatória, atualização de conteúdos e o exercício efetivo das funções PLD por registradores espanhóis.⁵⁵²

A análise da temática abordada demonstra a importância da função da Comissão, notadamente por envolver registradores especialistas em PLD/FTP para o permanente debate dos temas que envolvem a questão.

3.4.3 Exame das operações e comunicações das operações suspeitas

O CRAB é responsável pela análise de operações suspeitas, e pela comunicação dessas operações ao SEPBLAC, sem prejuízo da análise que também

⁵⁵² PRIETO, Igor. **Comisión Asesora del CRAB**.

deve ser efetuada por cada Registrador e da responsabilidade final que, em qualquer caso, recairá sobre o Registrador, conforme o Art. 27.1 da Lei de 2010.

O CRAB começou a receber comunicações dos Registros em março de 2011, após a Junta de Governo do Colégio, em sessão realizada no dia 1º de fevereiro de 2011, ter aprovado por unanimidade a implementação, ainda que provisória, do CRAB, sendo o acordo ratificado pela Assembleia de Decanos em sua sessão de 2 de março de 2011. Desde a entrada em vigor da Ordem ECC 2402/2015, de 11 de novembro, o número de comunicações e de Registradores que enviam essas comunicações aumentou de forma notável e progressiva.⁵⁵³

O CRAB possui plena autonomia técnica na análise e decisão de comunicação de uma operação suspeita ao SEPBLAC nos termos do art. 44.3 do Real Decreto 304/2014.⁵⁵⁴ Embora a Junta de Governo tenha possibilidade de aprovar orientações estas não determinam a decisão final sobre comunicação. Dessa forma, não existe nenhuma ingerência na decisão final sobre a realização de uma comunicação ou não ao SEPBLAC.

Todos os analistas do CRAB são profissionais contratados com conhecimentos específicos em prevenção à lavagem de dinheiro.⁵⁵⁵ Não há nenhum registrador diretamente envolvido na função de análise.

O art. 44.2.a do Regulamento estabelece a obrigação de análise de operações com circunstâncias suspeitas por parte dos centros especializados. Esse dispositivo destaca duas formas de se iniciar a análise: a) petição dos profissionais; b) detectados diretamente pelos colaboradores do CRAB, mediante o tratamento da informação existente nas bases de dados registraes.

⁵⁵³ CRAB. **Memória Anual 2016**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2017. p. 11.

⁵⁵⁴ (..) En el ejercicio de sus funciones de examen y comunicación, los órganos centralizados de prevención actuarán con plena autonomía técnica, no pudiendo recabar o recibir instrucciones, generales o específicas, de los órganos de la organización colegial a la que se encuentren adscritos. (ESPAÑA **Real Decreto 304/2014**).

⁵⁵⁵ Informação obtida em reunião no CRAB (TABARÉS, José Miguel. SAAVEDRA, Sérgio. MARTINÉZ, Mónica. **Apresentação sobre o Centro Registral Antiblanqueo**. Madrid: 14 jun. 23)

No CRAB, a grande maioria dos casos provém de comunicações realizadas pelos próprios registradores.⁵⁵⁶

Para fins de seu exame inicial, registradores contam com diversos supostos indiciários que consideram variáveis da operação relacionadas ao meio de pagamento, valor da operação, condições dos intervenientes (nacionalidade, residência, idade, pessoas jurídicas sem fins lucrativos, pessoas politicamente expostas), garantias da operação, forma de execução, dentre outros.

Relatam Igor Pietro García e Enrique Maside Páramo que os supostos indícios utilizados em cada Registro foram desenvolvidos pela Comissão Assessora do CRAB, com a participação de Registradores da Propriedade e Mercantis, e a colaboração de um escritório especializado em lavagem de dinheiro. Após a elaboração pela Comissão, esses indícios foram consensuados com o SEPBLAC, que forneceu sugestões e modificações incorporadas nos textos finais.⁵⁵⁷

Ao realizar a inscrição de determinado ato em sua base de dados, os supostos indiciários já estão parametrizados, e geram alertas automáticos para o registrador.⁵⁵⁸ Com a ocorrência desses alertas, deve ser feita uma análise individualizada do ato dentro da própria serventia e, caso mantida a suspeita, realizada uma comunicação fundamentada ao CRAB, que, a partir de então, iniciará seu exame do ato.

No exame realizado pelo CRAB, o processo é todo estruturado e documentado. Faz-se análise de outras bases de dados registrais e das demais disponíveis. Consultam-se fontes abertas. Verificam-se comunicações anteriores e todas as consultas de informações feitas pelas autoridades administrativas. *Escore*s são atribuídos para cada informação e se faz análise subjetiva do caso com todas essas informações. Ao final do exame, ocorrem duas possibilidades. Pode-se

⁵⁵⁶ Informação obtida em reunião no CRAB (TABARÉS, José Miguel. SAAVEDRA, Sérgio. MARTINEZ, Mónica. **Apresentação sobre o Centro Registral Antiblanqueo**).

⁵⁵⁷ 192. PRIETO GARCÍA, Igor; MASIDE PÁRAMO, Enrique. **Registro de la propiedad y blanqueo de capitales**. Revista de Direito Imobiliário, Ano 41, vol. 84, p. 599-614, jan.-jun. 2018. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

⁵⁵⁸ GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral antiblanqueo (CRAB)**. p. 379; TABARÉS, José Miguel. **El Centro Registral Antiblanqueo**. Presentación. Madrid: 12 jun. 23, p. 11.

comunicar ou não a operação. A decisão pela negativa de comunicação pode ser reavaliada a qualquer momento, mediante novas informações que possam surgir.

Caso identificada pelo CRAB, determinada operação suspeita, o diretor no CRAB, representando-o, comunicará diretamente ao SEPBLAC a operação. A comunicação deve ser realizada em nome e por conta do registrador que inicialmente enviou sua operação para a análise do CRAB ou do registrador que realizou a operação suspeita, caso tenha sido identificada diretamente pelo centro (art. 6.1 da Orden ECC 2402/2015). O conteúdo das comunicações é regido pelo art. 18.2 da Lei 10/2010 que é bem detalhado.⁵⁵⁹ Exige diversas informações sobre todos os intervenientes do ato, sobre a operação realizada e os indicativos que possam indicar a prática de lavagem de capitais.⁵⁶⁰

Uma questão interessante é que o art. 18.2 da Lei 10/2010 prevê a possibilidade de o SEPBLAC devolver a comunicação ao sujeito obrigado quando falta algumas dessas informações, o que possivelmente determina um cuidado maior no envio qualificado das comunicações.⁵⁶¹ A devolução de comunicações ao CRAB pelo SEPBLAC tem sido rara. Segundo a Memória Anual CRAB 2023, no referido ano não houve nenhuma devolução de comunicações.⁵⁶²

⁵⁵⁹ 2. Las comunicaciones a que se refiere el apartado precedente se efectuarán sin dilación de conformidad con los procedimientos correspondientes según el artículo 26 y contendrán, en todo caso, la siguiente información: a) Relación e identificación de las personas físicas o jurídicas que participan en la operación y concepto de su participación en ella. b) Actividad conocida de las personas físicas o jurídicas que participan en la operación y correspondencia entre la actividad y la operación. c) Relación de operaciones vinculadas y fechas a que se refieren con indicación de su naturaleza, moneda en que se realizan, cuantía, lugar o lugares de ejecución, finalidad e instrumentos de pago o cobro utilizados. d) Gestiones realizadas por el sujeto obligado comunicante para investigar la operación comunicada. e) Exposición de las circunstancias de toda índole de las que pueda inferirse el indicio o certeza de relación con el blanqueo de capitales o con la financiación del terrorismo o que pongan de manifiesto la falta de justificación económica, profesional o de negocio para la realización de la operación. f) Cualesquiera otros datos relevantes para la prevención del blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo que se determinen reglamentariamente. (ESPANHA. **Ley 10/2010**).

⁵⁶⁰ A exigência da legislação espanhola contrastam significativamente com o formulário eletrônico que é utilizado pelo SISCOAF para o envio de informações suspeitas, sendo este muito mais simples e genérico.

⁵⁶¹ En los casos en que el Servicio Ejecutivo de la Comisión estime que el examen especial realizado resulta insuficiente, devolverá la comunicación al sujeto obligado a efectos de que por éste se profundice en el examen de la operación, en la que se expresarán sucintamente los motivos de la devolución y el contenido a examinar. (ESPANHA. **Ley 10/2010**).

⁵⁶² CRAB. **Memória Anual 2023**. Madrid: Centro Registral Antiblancqueo, 2023. p. 8.

3.4.4 Análise de risco

Uma função extremamente importante realizada pelo CRAB é a análise de risco da atividade. É fácil imaginar essa relevância na medida em que o CRAB concentra e analisa todas as comunicações suspeitas enviadas por registradores. Possui informação qualificada, permanentemente atualizada e geograficamente identificada sobre os principais atos suspeitos de lavagem de dinheiro realizados perante todos os registradores da Espanha.

Com base nisso, consegue-se identificar, por exemplo, qual região do país, ou quais registros estão mais propensos a enfrentar uma determinada operação. Consegue identificar operações mais propícias de acontecerem frente a determinados acontecimentos externos (pandemia da COVID, guerra na Ucrânia, por exemplo). Consegue identificar os registradores que fazem as mais bem detalhadas e as mais genéricas comunicações, e orientar, individualmente, esses últimos a melhorarem.

Para facilitar a visualização de como podem ser tratadas essas informações, colaciona-se abaixo a análise de Vicente García-Hinojal López, relacionadas ao Registro de propriedade no ano de 2014:

En relación a los actos u operaciones objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad, podemos concluir que el riesgo de blanqueo se encuentra en los siguientes:

- Otros supuestos propiedad: supone un 24,03% de los actos comunicados (un 18,14% de los actos analizados).
- Relacionados con paraísos fiscales: son el 13,08% de los actos comunicados.
- Adquisición no idónea: supone un 11,21% de los actos comunicados (siendo un 8,75% de los analizados).
- Diferencias notables: siendo solo un 2,01% de los asuntos analizados, implica un 11,21% de los comunicados.

Atendiendo a los intervinientes, el riesgo se concentra en los siguientes intervinientes:

- Si bien un 87% de los actos inscritos los intervinientes tienen nacionalidad española, si atendemos a las alertas analizadas, solo en un 42,72% de las alertas analizadas los intervinientes son españoles. Lo que significa que el riesgo está claramente en los intervinientes extranjeros: solo suponen el 13% de los actos que se inscriben y en cambio intervienen en un 57,01% de los actos analizados. Y dentro de los extranjeros, claramente en las personas físicas extranjeras: intervienen en un 49,76% de las alertas analizadas y suponen un 27,10% de los actos comunicados.

- No obstante lo anterior, también existe un riesgo importante en las personas jurídicas nacionales: si bien en un 21,36% de las alertas analizadas interviene una persona jurídica nacional, estos intervienen en un 46,73% de los actos comunicados.

Finalmente, tras un análisis geográfico, podemos concluir que el riesgo de blanqueo se encuentra en las siguientes Comunidades Autónomas:

- Andalucía: en esta comunidad se han inscrito un 19,98% de los actos inscritos en 2014, mientras que ha supuesto un 34,83% de los actos analizados por el CRAB y un 33,64% de los actos comunicados.

- Comunidad Valenciana: en esta comunidad se han inscrito un 14,68% de los actos inscritos en 2014, mientras que ha superado un 29,16% de los actos analizados por el CRAB y un 19,63% de los actos comunicados.

- Cataluña: en esta comunidad se han inscrito un 15,04% de los actos inscritos en 2014, mientras que ha supuesto un 11,19% de los actos analizados por el CRAB y un 18,69% de los actos comunicados.

- Baleares: en esta comunidad se han inscrito solo un 2,90% de los actos inscritos en 2014, mientras que ha supuesto un 5,98% de los actos analizados por el CRAB y un 10,28% de los actos comunicados.

- Madrid: en esta comunidad lo que destaca es que ha supuesto un 9,35% de los actos comunicados, si bien está en línea con el porcentaje.⁵⁶³

⁵⁶³ GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral Antiblanqueo (CRAB)**. p. 346.

Essa informação gera aperfeiçoamento contínuo de toda a atuação dos registradores na Espanha e é utilizada em cursos de formação, definições de tipologias mais empregadas, definições de sinais de alerta, e na elaboração do Manual de Procedimentos.

Trata-se de um fator importante que qualifica significativamente a atuação destes atores, e que justifica a existência de um centro de prevenção à lavagem de dinheiro. Diante da sua inexistência, não haveria uma base de dados única e profissionais tecnicamente preparados visando a correção de erros e a evolução dos sistemas.

3.4.5 Registro de Titulares Reais – RETIR

O Registro de Titulares Reais (RETIR) é a base de dados dos registradores da Espanha para fins de identificação de beneficiários finais. Foi criado como consequência da Ordem do Ministério da Justiça n.º 319/2018, que estabeleceu novos modelos para prestação de contas anuais das pessoas jurídicas perante o Registro Mercantil.⁵⁶⁴ No modelo inserido pelo referido ato normativo incluiu-se a declaração de identificação de titularidade real. Dessa forma, toda a sociedade que deposita suas contas anualmente perante o Registro Mercantil, passa a informar juntamente as pessoas físicas que possam ser consideradas seus beneficiários finais. No caso de não apresentação da declaração, as contas serão suspensas por defeito substancial.

Trata-se de uma declaração a ser prestada pelo responsável por entregar a prestação de contas pela empresa, juntamente com o beneficiário final declarado. A falsidade dessa informação é abrangida pela proteção da tipificação penal pelo delito de falsidade documental.

⁵⁶⁴ ESPANHA. **Orden JUS/319/2018, de 21 de marzo**, por la que se aprueban los nuevos modelos para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales de los sujetos obligados a su publicación. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2018. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2018/03/21/jus319/con>. Acesso em: 01 out. 2024.

É com base nessas informações que o CRAB criou o RETIR, facilitando o acesso a estas informações, importantíssimas para identificar os beneficiários finais das pessoas jurídicas.

Segundo informações da Memória Anual de 2023, já foram respondidas 4.840.482 solicitações de autoridades e 1.037.878 de sujeitos obrigados⁵⁶⁵. Na memória de informação estatística da Comissão de Prevenção de Lavagem de dinheiro encontra-se a evolução histórica das solicitações de informações, demonstrando seu aumento de relevância recente no âmbito PLD/FTP.

Tabela 9. Solicitações de Informação RETIR

	2019	2020	2021	2022
Solicitudes por Sujetos obligados				
Entidades Financieras y otros sujetos obligados	86.151	219.133	325.391	619.805
Registradores/CORPME	35.484	206.570	9.565	13.466
Solicitudes por autoridades públicas				
Sepblac/BdE	77	722	483	727
Policía/Guardia Civil/ORGA	208	1.300	1.522	1.170
Fiscalía	25	28	59	31
AEAT y otras Administraciones	49.939	512	348	2.226.910
Otras instituciones	825	403	2.775	2.922.157

Fonte: CRAB⁵⁶⁶

Segundo Vicente García-Hinojal López atualmente, o RETIR é um registro completamente eletrônico com mais de 2.000.000 de titularidades e mais de 170.000 sociedades interpostas localizadas. Este registro não gerou nenhum custo para as pessoas cujas informações estão nele inseridas (um dado muito importante a ser considerado) e fornece informações às autoridades e sujeitos obrigados.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ CRAB. **Memoria Anual 2023**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2024. p. 8

⁵⁶⁶ ESPANHA. **Comissão de Prevenção da Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias**. Anexo Memória 2018-2022 (versão 1). Disponível em: [https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/Anexo%20Memoria%202018-2022%20\(versão%201\)-1.xlsx](https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/Anexo%20Memoria%202018-2022%20(versão%201)-1.xlsx). Acesso em: 28 ago. 2024.

⁵⁶⁷ GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral Antiblanqueo (CRAB)**. p. 302.

Conforme se observa, o RETIR constitui-se em um instrumento muito utilizado para fins de verificação do beneficiário final de uma pessoa jurídica, seja por autoridades públicas ou mesmo pelos demais sujeitos obrigados.

Vale destacar um ponto interessante da atuação do Registro Mercantil na Espanha. Muito embora seja necessário o registro inicial da empresa no Registro Mercantil, as transmissões de participações societárias representativas do capital das sociedades limitadas independem de qualquer inscrição perante o Registro. Não existe na Espanha uma “lista de sócios” de uma sociedade limitada com um momento definido certo no tempo.⁵⁶⁸

3.4.6 Formação dos registradores e de seus colaboradores

A obrigação de formação está prevista no art. 29 da Lei 10/2010,⁵⁶⁹ no 39 do seu Regulamento⁵⁷⁰ e no art. 9º da Ordem ECC/2402/2015, que cria o CRAB. Este último dispositivo estabelece a criação de um plano anual com atividades formativas dirigidas aos registradores e seus funcionários, bem como procedimentos internos para controle da efetiva realização de treinamentos.⁵⁷¹

⁵⁶⁸CARVAJAL GÓMEZ-CANO, Fernando. **El lento camino hacia el Transparenzregister español**. Rödl & Partner. Disponível em: <https://www.roedl.es/es/articulos/lento-camino-hacia-transparenzregister-espanol>. Acesso em: 01 out. 2024. p. 2.

⁵⁶⁹ Artículo 29. Formación de empleados. Los sujetos obligados adoptarán las medidas oportunas para que sus empleados tengan conocimiento de las exigencias derivadas de esta Ley. Estas medidas incluirán la participación debidamente acreditada de los empleados en cursos específicos de formación permanente orientados a detectar las operaciones que puedan estar relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo e instruirles sobre la forma de proceder en tales casos. Las acciones formativas serán objeto de un plan anual que, diseñado en función de los riesgos del sector de negocio del sujeto obligado, será aprobado por el órgano de control interno. (ESPAÑA. **Lei 10/2010**).

⁵⁷⁰ Artículo 39. Formación. 1. Los sujetos obligados aprobarán un plan anual de formación en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. 2. El plan de formación se fundamentará en los riesgos identificados, de conformidad con el artículo 32, y preverá acciones formativas específicas para los directivos, empleados y agentes del sujeto obligado. Tales acciones formativas, que deberán ser apropiadamente acreditadas, serán congruentes con el grado de responsabilidad de los receptores y el nivel de riesgo de las actividades que desarrollen. 3. Anualmente, los sujetos obligados documentarán el grado de cumplimiento del plan de formación. El examen externo a que se refiere el artículo 38 valorará la adecuación de las acciones formativas realizadas por el sujeto obligado. 4. Los sujetos obligados para los que no resulte preceptiva la aprobación de un plan anual de formación, deberán acreditar que el representante ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión ha recibido formación externa adecuada para el ejercicio de sus funciones. (ESPAÑA. **Real Decreto 304/2014**).

⁵⁷¹ Artículo 9. Formación. El órgano centralizado de prevención organizará, conforme al plan anual aprobado, acciones formativas, presenciales o telemáticas, dirigidas a los registradores y a su personal, y enfocadas al conocimiento de las obligaciones legales vigentes, así como de los procedimientos internos puestos en marcha para cumplir con aquéllas. Estos procesos de formación deberán contar

Aqui, retorna-se à importância da análise de risco, na medida em que as ações formativas podem levar em conta o risco da zona geográfica ou tipo de atividade do aluno.

Já no início de suas atividades, o CRAB confeccionou um plano de formação plurianual, que foi aprovado pelo Conselho (Junta de Gobierno) do Colégio de Registradores.⁵⁷²

Nas memórias anuais do CRAB, identifica-se a realização de diversas atividades, como cursos permanentes on-line, sejam cursos realizados por outras instituições, convênios com Universidades, publicações, dentre outros. As atividades formativas atualmente são desenvolvidas pelo Centro de Formação do Colégio Registral, havendo plena integração com a programação global de cursos realizados pela entidade.

Esse ponto é um dos principais a destacar a relevância do CRAB para o desenvolvimento de políticas PLD/FTP. Muito mais difícil seria a organização desses cursos de forma individual pelo profissional, ou ainda, sem a plena integração com a prática que é oportunizada pela experiência ampla e diária do CRAB.

3.4.7 Informações para as autoridades

O CRAB também é responsável por centralizar todas as solicitações de informações realizadas por autoridades públicas para fins de investigações criminais.

con un sistema de evaluación del aprovechamiento por parte de los destinatarios. (ESPANHA. **Orden ECC/2402/2015**).

⁵⁷² CRAB. **Memoria Anual 2016**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2017 p. 15.

Trata-se de obrigação positivada no art. 21 da Lei 10/2010⁵⁷³ e no art. 29 do seu Regulamento.⁵⁷⁴

O SEPBLAC e outros órgãos se comunicam com o CRAB por uma central de comunicações telemáticas. O CRAB verifica a informação solicitada. Duas possibilidades surgem a partir de então. Ou o CRAB detém a informação solicitada e a envia diretamente para o órgão que solicitou. Ou a informação depende de documentos ou informações complementares de posse do registrador. Nessa situação o CRAB solicita a informação ao registrador, que a devolve para o CRAB e este, ao final, encaminha ao órgão solicitante.

Isso não impede que as autoridades solicitem diretamente informações aos registradores. É uma opção que quase não acontece dada a facilidade que é a utilização desse mecanismo existente com a intermediação do CRAB.

As vantagens são inúmeras: a) velocidade na obtenção da informação; b) facilidade, na medida em que se pode obter informações de toda a Espanha com apenas uma solicitação; c) maior sigilo. A preservação do sigilo decorre do trâmite simplificado de informações, com o menor número de atores envolvidos. Bem como o fato de que ao haver a centralização pelo CRAB, nenhum registrador ou colaborador da serventia tem ciência da origem da solicitação, o que dificulta qualquer tentativa ilegítima de conhecimento de uma investigação sigilosa.

⁵⁷³ Artículo 21. Colaboración con la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y con sus órganos de apoyo. 1. Los sujetos obligados facilitarán la documentación e información que la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias o sus órganos de apoyo les requieran para el ejercicio de sus competencias. Los requerimientos precisarán la documentación que haya de ser aportada o los extremos que hayan de ser informados e indicarán expresamente el plazo en que deban ser atendidos. Transcurrido el plazo para la remisión de la documentación o información requerida sin que ésta haya sido aportada o cuando se aporte de forma incompleta por omisión de datos que impidan examinar la situación en debida forma, se entenderá incumplida la obligación establecida en el presente artículo. 2. Los sujetos obligados establecerán, en el marco de las medidas de control interno a que se refiere el artículo 26, sistemas que les permitan responder de forma completa y diligente a las solicitudes de información que les curse la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, sus órganos de apoyo u otras autoridades legalmente competentes sobre si mantienen o han mantenido a lo largo de los diez años anteriores relaciones de negocios con determinadas personas físicas o jurídicas y sobre la naturaleza de dichas relaciones. (ESPAÑA. **Ley 10/2010**).

⁵⁷⁴ Artículo 30. Requerimientos de las autoridades. La documentación e información obtenida o generada por los sujetos obligados podrá ser requerida por la Comisión, por sus órganos de apoyo o por cualquier otra autoridad pública o agente de la Policía Judicial de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado legalmente habilitado. (ESPAÑA. **Real Decreto 304/2014**).

Estima-se, que no ano de 2023, o CRAB tenha respondido cerca de 128 mil solicitações de informações de órgãos de segurança públicas, Ministério Público e Poder Judiciário envolvendo investigações de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo. A essas pode-se agregar a realização de quase três milhões e consultas por órgãos públicos e outras quase seiscentas mil de agentes obrigados na base de dados do Registro de Titularidade Real (RETIR). Com base nesses números fica evidente a importância do CRAB para fins de investigações criminais de PLD/FT.⁵⁷⁵

3.4.8 Supervisão

A legislação espanhola reguladora da prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo prevê a obrigação da realização de controles internos pelos diversos sujeitos obrigados, nos termos do art. 26 da Lei 10/2010 e no art. 10 da Ordem que cria o CRAB.⁵⁷⁶

Com base nessa obrigação, o CRAB possui uma unidade de supervisão, que funciona com independência da unidade de análise. Cabe-lhe a obrigação de supervisionar não apenas os seus próprios funcionários, mas também as atividades realizadas por todos os registradores na Espanha.

A supervisão tem por base o desenvolvimento de planos quatrienais de controle interno. O primeiro, envolveu o período de 2017 a 2020; e o segundo, de 2021 a 2024. Considerando os cerca de 1200 registradores na Espanha, a intenção dos planos é realizar supervisão em 300 registros por ano.⁵⁷⁷

Conforme exige el artículo 33 del Reglamento de la Ley 10/2010, el Plan de Control Interno ha pasado a formar parte del Manual de Procedimientos, circunstancia que se comunicó a todos los registradores el día 9 de marzo de 2021, junto con la documentación propia de dicho plan y que especifica todo lo relativo al régimen legal,

⁵⁷⁵ CRAB. **Memoria Anual 2022**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2023, p. 9.

⁵⁷⁶ Artículo 10. Supervisión. Sin perjuicio de las competencias del Servicio Ejecutivo de la Comisión, en materia de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de la Ley 10/2010, de 28 de abril, y su normativa de desarrollo, el órgano centralizado de prevención llevará a cabo acciones de inspección respecto de los funcionarios incorporados, en los términos establecidos en el artículo 44.2.i) del Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril. A estos efectos, la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores aprobará anualmente el plan de supervisión, que deberá estructurarse conforme a criterios de riesgo. El plan aprobado se remitirá al Servicio Ejecutivo de la Comisión. (ESPAÑA. **Orden ECC/2402/2015**).

⁵⁷⁷ CRAB. **Memoria Anual 2022**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2023, p. 19.

plazos, criterios utilizados y ubicación de los registros durante los próximos cuatro años que dura el plan de evaluación, en función de su nivel de riesgo.

Además, a todos los registros objeto de evaluación se les proporciona el “Procedimiento de Evaluación Interna” (PEI), en el que se detallan todas las fases de la evaluación y la forma de proceder en cada una de ellas.

Los registros objeto de evaluación anual se han establecido atendiendo a una serie de criterios, teniendo en cuenta que la planificación inicial puede sufrir variaciones supeditadas a nuevos criterios de riesgo que puedan sobrevenir durante el período establecido, siendo el criterio básico de selección el análisis del riesgo inherente en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo que tiene el sujeto obligado en el desenvolvimiento de su actividad (artículo 32 del Reglamento de la Ley 10/2010). A este criterio se añaden nuevos, fruto del análisis de las conclusiones alcanzadas tras la finalización del Plan Cuatrienal de Evaluación Interna 2017-2020.⁵⁷⁸

As informações relacionadas a supervisão são de amplo acesso ao SEPBLAC, que também mantém sua capacidade de supervisão direta de todos os profissionais.

3.4.9 Verificação da lista de sancionados na UE

Segundo José Miguel Tabarés, as funções do CRAB no âmbito do combate à LD/FT não são apenas preventivas ou investigativas, mas também punitivas.⁵⁷⁹ Sob o ponto de vista punitivo o Diretor do CRAB, destaca a execução de medidas restritivas e sanções financeiras internacionais.

Trata-se de função estabelecida na Lei 12/2003,⁵⁸⁰ que estipula o bloqueio de bens em virtude de indícios de financiamento ao terrorismo. Encontra-se

⁵⁷⁸ CRAB. **Memória Anual 2021**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2022, p. 13.

⁵⁷⁹ TABARÉS, José Miguel. **El Centro Registral Antiblanqueo**. Presentación. Madrid: 12 jun. 23. p. 4.

⁵⁸⁰ ESPANHA. **Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo**. Madrid, 2003. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/05/21/12/con>. Acesso em: 15 out. 2024.

regramento no art. 42 da Lei 10/2010 e, também, mais especificamente, no art. 12 da Ordem ECC/2402/2015.⁵⁸¹

Fala-se em atuação na punição pois nesse caso processam-se limitações ao direito de propriedade de eventuais autores de crimes, para fins de eventual aplicação de penas financeiras, recuperação de valores, ou reparação dos danos. A função dos registradores, nessas situações, é fazer constar nos registros de propriedades, a margem da matrícula, a proibição de comercializar referido bem.

Nessas situações, o CRAB faz a análise das listas de pessoas sancionadas cujos bens são objetos de bloqueio segundo regulamentos da União Europeia ou dos acordos do Conselho de Ministros. Caso identifique que algum dos nomes listados apareça como titular de bens perante determinado Registro, o CRAB comunicará a esse, para que realize a restrição do bem.

A importância do CRAB para essa função é ampliada na medida em que se tem presente que muitos desses nomes são de difícil identificação. Cita-se, como exemplo: utilização de outros alfabetos, nomes árabes repetidos, falta de informações sobre outros elementos de identificação. Evitam-se, portanto bloqueios indevidos, de pessoas com nomes parecidos ou mesmo idênticos que não são os que deveriam ser objeto da constrição.

⁵⁸¹ Artículo 12. Ejecución de medidas restrictivas y sanciones financieras internacionales. 1. Las prohibiciones de disponer que afecten a bienes muebles e inmuebles, adoptadas al amparo de reglamentos de la Unión Europea de aplicación directa en los países de la Unión Europea o acordadas por el Consejo de Ministros, en aplicación del artículo 42 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, se harán constar en los correspondientes registros, por nota al margen de la inscripción de dominio, expresando el origen y contenido de la prohibición. La vigencia de la nota marginal será la señalada para la prohibición de disponer en la disposición o acuerdo en virtud de la cual se ha practicado y, en defecto de plazo, su duración será indeterminada, cancelándose cuando el nombre del titular registral desaparezca de la lista dictada al amparo del reglamento de la Unión Europea o cuando lo disponga el Consejo de Ministros que la ordenó. 2. El órgano centralizado de prevención comprobará periódicamente los listados de personas físicas y jurídicas, contenidos en los reglamentos de la Unión Europea a los que se refiere el apartado 1, cotejándolos con las bases de datos registrales. Si resultara que alguno de los nombres examinados aparece como titular de bienes inscritos, lo comunicará al Registro competente para que, en su caso, lo haga constar conforme a lo señalado en el apartado 1, o para su cancelación, si se ha producido la baja del nombre en la lista. Igual comunicación se realizará respecto a los Acuerdos del Consejo de Ministros, tanto para la práctica como para la cancelación de la nota marginal, sin perjuicio de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». 3. El Registro informará al órgano centralizado de prevención de los asientos practicados o de su imposibilidad, a efectos de su comunicación a la Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales e Infracciones Monetarias. (ESPANHA. **Orden ECC/2402/2015**).

Em virtude dessa preocupação, o CRAB contratou soluções de informática que possibilitam atualmente uma certeza de 98%⁵⁸² na identificação dessas pessoas a partir de uma codificação fonética, permitindo as buscas por aproximação, tanto a partir do nome completo como por parte deles.⁵⁸³ Ademais, o CRAB faz análise periódica das listas para fins de verificação de eventual baixa ou novas inclusões.

Em regra, esse bloqueio somente é permitido quando a propriedade estiver registrada no nome da pessoa efetivamente constante da lista. Não se permite que o registrador realize esse bloqueio quando houver pessoa interposta, familiares ou utilização de pessoas jurídicas. Nesses casos, demanda-se bloqueios judiciais.

Essa situação se modificou em 2022, em virtude da invasão da Ucrânia pela Rússia. Em 2014, a União Europeia, por meio do Regulamento (UE) 269/2014,⁵⁸⁴ já havia estabelecido lista de pessoas sancionadas em virtude da invasão da Criméia pela Rússia. Tal normativa, contudo, teve uma aplicação restrita justamente pois não atingia terceiras pessoas, possíveis testas de ferro dos sancionados.⁵⁸⁵

⁵⁸² TABARÉS, José Miguel. **El Centro Registral Antiblanqueo**. Presentación. Madrid: 12 jun. 23. p. 16

⁵⁸³ El Módulo de Screening AMLCheck es una solución informática con un sistema de búsqueda fonético de nombres sobre las Listas de Sancionados Europeos recogidas en los Reglamentos de la UE, que afectan a los Registradores como sujetos obligados, tal y como señala el Art. 12 de la Orden ECC/2402/2015, de 11 de noviembre, de creación del CRAB. La solución establece una codificación fonética de las distintas entradas de las listas, así como de los titulares en las bases de datos registrales, permitiendo realizar búsquedas por aproximación, tanto del nombre completo, como de partes del mismo. El motor de búsqueda permite la reducción de falsos positivos, identificando los posibles resultados de la búsqueda de titulares en las listas seleccionadas. Para ello se establece la tolerancia fonética, así como elementos adicionales que permiten reducir el conjunto de resultados (nacionalidad, etc.). La búsqueda se realiza en batch, y adicionalmente, se permite la búsqueda manual de nombres. Dentro de las funcionalidades se encuentra la posibilidad de seleccionar falsos positivos ("Good Guys") como excepción para evitar tu aparición en futuras búsquedas. (GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral antiblanqueo (CRAB)**. p. 386.

⁵⁸⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia**. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/269/oj>. Acesso em: 30 set. 2024.

⁵⁸⁵ La aplicación de las normas recogidas en el Reglamento (UE) 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania está encontrando ciertos obstáculos en aquellos casos en los que los bienes afectados por las correspondientes prohibiciones de disponer se encuentran inscritos a favor de terceras personas que actúan como testaferros de los verdaderos dueños. Son generalmente familiares o personas de confianza de los titulares reales o sociedades interpuestas. Uno de los principios esenciales del sistema registral español es el de tracto sucesivo, que es una traducción en el ámbito hipotecario del principio de seguridad jurídica y de proscripción de la indefensión, máxime estando los asientos del Registro bajo la salvaguarda de los tribunales y produciendo todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en la

Ciente desta efetividade limitada do instituto, com a nova agressão russa realizada em 2022, foi editado o Real Decreto-Lei 9/22 pelo qual se adotam medidas de constrição aprovadas pela União Europeia.⁵⁸⁶

Referido texto normativo permite que o bloqueio seja realizado quando o bem estiver em nome de terceiros, desde que exista um informe prévio que expresse a existência de indícios razoáveis de que o verdadeiro titular da propriedade aparece na lista de sanções. O art. 1º do Real Decreto relata o procedimento:

Para practicar la nota marginal prevista en la normativa por la que se crea el Órgano Centralizado de Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, en caso de que la finca, el bien o el derecho esté inscrito a favor de persona distinta de aquella que aparece en las listas elaboradas al amparo del Reglamento (UE) número 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, y sus posibles modificaciones, deberá constar informe previo en el que se exprese que existen indicios racionales de que el verdadero titular de dichas fincas, bienes o derechos es el que aparece en las citadas listas.

Dicho informe será elaborado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en aplicación de la normativa de la Unión Europea a que se refiere el párrafo anterior, y comunicado al Órgano Centralizado de Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles que lo notificará al registrador competente para practicar la nota al margen de la inscripción de la prohibición de disponer. Cualquier órgano o autoridad que tuviera conocimiento de la existencia de los indicios mencionados, estará obligada a ponerlo en conocimiento del citado Órgano Centralizado, a los efectos previstos en este artículo.

ley. En virtud de este principio, para practicar cualquier asiento nuevo o para rectificar el vigente, es indispensable que se cuente, bien con el consentimiento de su titular, bien con una resolución judicial dictada en un procedimiento en el que este haya sido parte. (ESPANHA. **Real Decreto-ley 9/2022**, de 26 de abril, por el que se adoptan medidas hipotecarias y de gestión de pagos en el exterior en el marco de la aplicación de las medidas restrictivas aprobadas por la Unión Europea en respuesta a la invasión de Ucrania. Disponible em: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/04/26/9/con>. Acesso em: 30 set. 2024).

⁵⁸⁶ ESPANHA. **Real Decreto-ley 9/2022**.

Para practicar la nota marginal no será necesario acreditar que se ha notificado con carácter previo a los titulares registrales. La notificación se realizará el mismo día, una vez practicada, para que puedan realizar las impugnaciones que estimen oportunas.⁵⁸⁷

Nesses termos, as autoridades de segurança pública elaboram um informe de que há indicativos de que o bem é de determinada pessoa listada, e encaminham ao CRAB para que este comunique o registrador com competência territorial sobre o bem a receber a nota marginal de constrição. O registrador deve comunicar o titular registral no mesmo para fins de impugnar a nota marginal realizada. Tão logo feita a comunicação, já é permitida a realização da nota marginal.

Segundo memória anual do CRAB, em 2022 foi identificado familiares, testas de ferro, ou pessoas jurídicas interpostas de 10 pessoas sancionadas, incluídas na lista da EU, e se praticou a proibição de dispor de 26 propriedades.⁵⁸⁸ Em 2023, o número foi de três sancionados e quatro propriedades.⁵⁸⁹

3.4.10 Outras atividades

Além das atividades acima destacados, o CRAB é responsável por diversas outras.

Uma delas, de grande importância, é a edição do *Manual de Procedimientos para la Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo*, que é uma exigência da legislação, e com o objetivo de adaptar a normativa de prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo ao âmbito registral, facilitando o cumprimento das obrigações nessa matéria. O Manual contém normas de funcionamento, referências à legislação, paraísos fiscais, casos indiciários e um modelo de relatório de comunicação ao CRAB.⁵⁹⁰

O CRAB também é responsável pela manutenção de um canal interno de denúncias, pelo qual registradores, seus funcionários, e qualquer agente que atue nos registros ou mesmo na administração do Colégio de Registradores possam

⁵⁸⁷ ESPANHA. **Real Decreto-Ley 9/22**.

⁵⁸⁸ CRAB. **Memoria Anual 2022**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2023, p. 13.

⁵⁸⁹ CRAB. **Memoria Anual 2023**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2024, p. 13.

⁵⁹⁰ CRAB. **Memoria Anual 2016**. p. 10.

comunicar, ainda que anonimamente, informações sobre o não cumprimento da normativa de PLD/FT. Trata-se de uma exigência recente para todos os sujeitos obrigados, feita pelo Real Decreto-Lei 11/2018 que adicionou o art. 26, *bis* na Lei 10/2010.⁵⁹¹

Além disso, destaca-se a função de suporte e auxílio nas dúvidas sobre o tema por parte de registradores. Esses podem entrar em contato direto com a unidade buscando esclarecer os procedimentos relacionados a PLD/FTP.

3.5 ESTATÍSTICAS E RECONHECIMENTOS DA ATUAÇÃO DOS CENTROS PLD/FTP

Neste tópico analisaremos as estatísticas das comunicações realizadas por notários e registradores na Espanha, bem como citaremos reconhecimentos que os centros especializados receberam por diversos setores a respeito da importância do seu trabalho.

A análise estatística dos números relacionados às atividades destes sujeitos obrigados possibilita a compreensão ainda maior da importância do centro centralizado. Muito além de um filtro das comunicações que fazem notários e registradores, oportuniza a identificação constante das práticas ilícitas mais incidentes, os locais geográficos em que mais operações suspeitas ocorrem, as unidades que cumprem menos com suas obrigações, enfim, um leque de informações que retroalimenta o aperfeiçoamento contínuo da atividade de prevenção à LD e financiamento do terrorismo.

A identificação dos reconhecimentos relacionados a atuação destes centros especializados também é importante, na medida que demonstra sua relevância no contexto PLD/FTP bem como que estes são utilizados como parâmetros para aperfeiçoamento dos procedimentos relacionados ao tema em outros países.

⁵⁹¹ Artículo 26 bis. Procedimientos internos de comunicación de potenciales incumplimientos. (...) 3. Los sujetos obligados adoptarán medidas para garantizar que los empleados, directivos o agentes que informen de las infracciones cometidas en la entidad sean protegidos frente a represalias, discriminaciones y cualquier otro tipo de trato injusto. (ESPAÑA. **Ley 10/2010**).

3.5.1 Estatísticas relacionadas ao OCP dos notários

No que diz respeito as estatísticas relacionadas a atuação do OCP, pode-se destacar os seguintes números, atualizados até dia 31 de dezembro de 2023.

Tabela 10: Estatísticas em PLD/FT do OCP

DESCRIPCION DE LA ESTADÍSTICA EN MATERIA DE PBC/FT	Fecha estado 31/12/2023
Expedientes enviados por los notarios al OCP	39.213
Expedientes extraídos del IUI por el OCP	16.568
Expedientes analizados por el OCP y no comunicados	44.742
Expedientes analizados y comunicados por el OCP al SEPBLAC	9.640
Instrumentos públicos incluidos en las comunicaciones del OCP al SEPBLAC	21.340
Consultas de notarios a OCP	9.623
Solicitudes de información por Órganos Judiciales, Ministerio Fiscal y Policía	330.219
Solicitudes de instrumentos públicos por Órganos Judiciales, Ministerio Fiscal y Policía	136.436
Comunicaciones al SEPBLAC por ausencia de modelo S1	867

Fonte: OCP⁵⁹²

Assim, dentro do período das informações, ou seja, desde a sua criação até 31 de dezembro de 2023, o OCP analisou 54.382 expedientes. Destes, 82,3% (44.742) foram arquivados, e 17,7% (9.640) foram comunicados. Ou seja, o OCP faz um filtro de 82,3% dos casos que acaso não existente o centro, iriam ser enviados diretamente ao SEPBLAC.

Com relação a proveniência dos expedientes, 72,1% (39.213) decorreram de comunicações feitas por notários e 17,9% (16.568) se iniciaram a partir de alertas extraídos do IUI.

De um total de expedientes analisados pelo OCP (36.810), 84,7% (31.181) foram arquivados e 15,3% (5.629) foram comunicados a SEPBLAC.

A respeito do item “a” das conclusões acima, elas divergem um pouco do relatório de avaliação mútua do GAFI realizado em 2014, no qual se concluiu que *Aproximadamente el 40% de las comunicaciones por indicio realizadas por los*

⁵⁹² GARCÍA FRESNO, Mariano. **Estatísticas del OCP**. Mensagem enviada para: Rafael Brum Miron rafael_miron@hotmail.com. 2 jul. 2024.

*notarios tienen su origen en este sistema automatizado de alerta de riesgos, y el 60% de las comunicaciones por indicio son efectuadas por los notarios directamente.*⁵⁹³

Essa diferença, segundo informações de Mariano García Fresno, decorre do fato de que nos últimos anos vem aumentando o percentual de alertas provenientes do IUI.⁵⁹⁴⁵⁹⁵

Outro dado importante se relaciona com o índice de utilidade para investigações criminais das comunicações do OCP. Segundo algumas fontes de informação do total de comunicações realizadas pelo OCP ao SEPBLAC, 80% foram utilizadas em investigações criminais.⁵⁹⁶ ⁵⁹⁷ Trata-se de um índice excepcional que demonstra a qualidade das comunicações realizadas. Destaca-se, contudo, que as fontes que divulgam esses dados não informam como esse percentual foi obtido, acreditando-se tratar de informação empírica das autoridades envolvidas.

Basicamente, essas são as estatísticas obtidas para o interesse da pesquisa junto ao OCP. Passa-se a cotejar elas com os relatórios estatísticos da Comissão de Prevenção à Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias.

O primeiro deles diz respeito à relevância do setor de APNFD considerando as comunicações de todo os sujeitos obrigados ao SEPBLAC:

Tabela 11: Comunicações por tipo de sujeito obrigado

Desglose de las comunicaciones por indicio recibidas según tipo de sujeto obligado.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sujetos obligados financieros	75,34%	82,36%	81,48%	83,21%	79,75%	80,43%
Sujetos obligados no financieros	15,38%	11,43%	13,72%	12,27%	13,28%	13,12%

⁵⁹³ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Informe de Evaluación Mutua 2014 – España**. p. 112

⁵⁹⁴ GARCÍA FRESNO, Mariano; MIRON, Rafael Brum. **Funcionamento do Órgão Central de Prevenção**.

⁵⁹⁵ A respeito do tema, conclusão similar identifica o estudo realizado por Juan Antonio Aliaga envolvendo as atividades do OCP entre os anos de 2010 e 2012. (ALIAGA, Juan Antonio. **Tipos de operaciones comunicadas por los notarios en el cumplimiento de las obligaciones de prevención del blanqueo**. Consejo General del Notariado, 2011. Disponível em: https://eventi.nservizi.it/upload/38/altro/ctoc_aliaga_es.pdf. Acesso em: 01 out. 2024).

⁵⁹⁶ GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. 15min.

⁵⁹⁷ ESCRITURA PÚBLICA. **Los notarios, claves en la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales**.

Otros	9,28%	6,21%	4,81%	4,53%	6,96%	6,45%
Total	5.304	6.848	7.590	12.683	11.459	12.796

Fonte: SEPBLAC⁵⁹⁸

Percebe-se dessa tabela que a participação do setor não financeiro vem sendo relativamente estável desde 2017, sempre em patamares entre 11 e 15%. Em 2022, último dado disponível, o percentual de participação de sujeitos não obrigados era de 13,12%.

Na evolução das estatísticas, colocam-se abaixo os dados que decompõem a participação entre as diferentes APNFD:

Tabela 12: Comunicações por tipo de APNFD

Comunicaciones por indicio recibidas de sujetos obligados no financieros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Servicios Postales	9	4			4	
Crédito inmobiliario		1	1	6		
Crédito no inmobiliario	21	22	44	42	88	59
Intermediarios inmobiliarios	19	23	24	59	50	51
Promotores inmobiliarios	21	26	44	42	50	69
Asesores fiscales	4	9	4	26	23	10
Audidores de cuentas	5	2	5	4	2	2
Contables externos		1	1			
Notarios	383	324	516	763	592	563
Registradores	158	206	189	199	238	187
Abogados	24	17	23	33	17	17
Otros profesionales independientes						2
Servicios por cuenta de terceros			1	2		2
Casinos de juego	18	17	8	2	7	9
Comercio joyas, piedras o metales preciosos	6	3	6	37	105	116
Comercio objetos de arte o antigüedades	1	1		4		1
Transporte fondos	49	31	45	51	26	34
Juegos de azar	1	2	12	41	42	43
Loterías y asimilados	97	91	113	238	275	510
Comercio bienes		3	2	2		
Fundaciones y asociaciones			3	5	3	4
Total	816	783	1.041	1.556	1.522	1.679

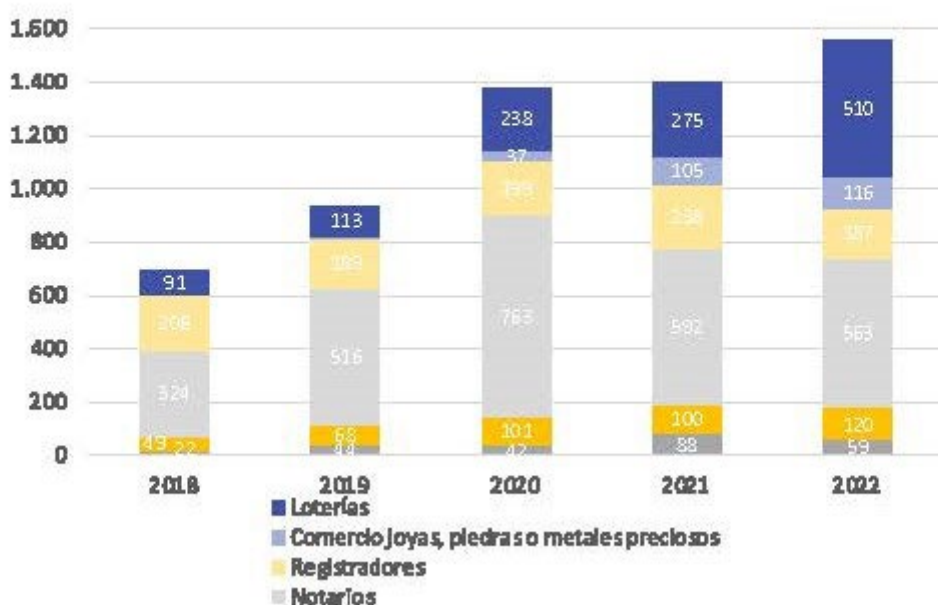
⁵⁹⁸ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Anexo Memória 2018-2022.**

Fonte: SEPBLAC⁵⁹⁹

Pela tabela acima, pode-se identificar que notários mantêm um percentual bastante significativo das comunicações realizadas ao SEPBLAC. O gráfico a seguir facilita a visualização desse percentual:

Figura 9. Comunicações por tipo de APNFD

Gráfico 8. Distribución de comunicaciones por indicio recibidas de los principales sujetos obligados no financieros. Número de comunicaciones.



Fonte: SEPBLAC⁶⁰⁰

Em 2022, o percentual de comunicações realizadas por notários representou 33,5% das comunicações realizadas por APNFD. Cotejando-se esse percentual com a tabela anterior, que mencionava que as APNFD representavam em 2022 o percentual de 13,2% das comunicações totais a SEPBLAC, teremos um percentual de 4,36% de todas as comunicações realizada recebidas pela SEPBLAC provenientes do OCP notarial.

⁵⁹⁹ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Anexo Memória 2018-2022.**

⁶⁰⁰ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Memória Estatística 2018-2022.** Disponível em: https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/MEMORIA%20ESTADISTICA%202018-2022_VF_%20Aprobada.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

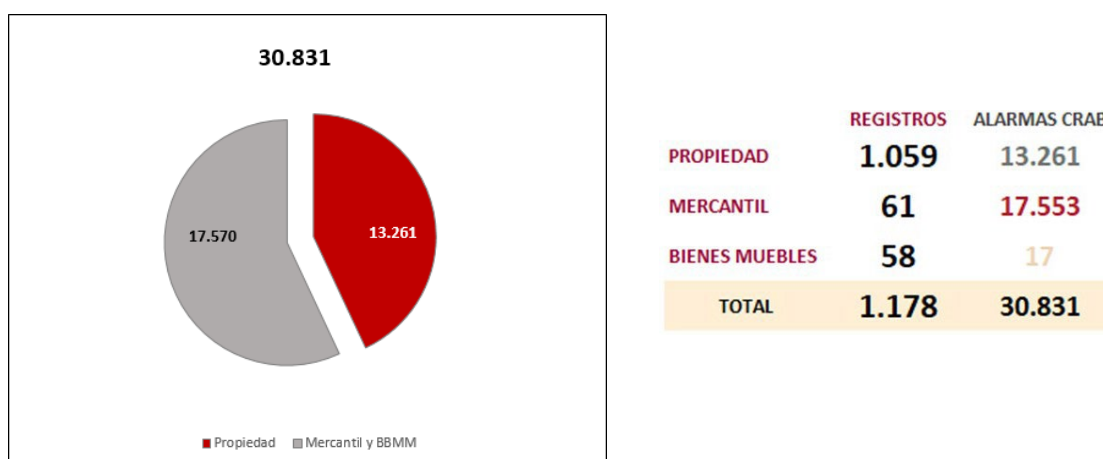
Trata-se de um percentual bem expressivo, ainda mais se considerando que a qualidade das comunicações realizadas por meio do centro especializado é, em sua maioria, muito superior às das atividades que não contam com equipes especializadas para realizar comunicações.

3.5.2 Estatísticas relacionadas ao CRAB

No presente item o objetivo é destacar o quantitativo das comunicações recebidas pelo CRAB e também as encaminhadas por este ao SEPBLAC.

Os dados da Memória Anual do CRAB de 2023 revelam as seguintes informações:

Figura 10. Comunicações ao CRAB por tipo de registro



Fonte: CRAB⁶⁰¹

Tabela 13. Histórico das comunicações por tipo de registro

	Nº de Alarmas					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Propiedad	9.886	11.769	8.282	9.900	9.724	13.261
Mercantil	12.701	20.016	16.653	18.770	15.902	17.553
Bienes Muebles	7	13	16	14	13	16
	22.594	31.798	24.951	28.684	25.639	30.830

⁶⁰¹ CRAB. **Memoria Anual 2023**. p. 20.

Fonte: CRAB⁶⁰²

Os dados acima revelam que existem 1.059 unidades de Registro Imobiliários, 61 de registros mercantis, e 58 de registros de bens imóveis. Existe um número um pouco maior de comunicações realizadas por registros mercantis, tendo isso acontecido em todos os anos objeto de análises (2018 a 2023). Em 2023 as comunicações do Registro Mercantil representaram 56,9%, (17.533) dos Registradores Imobiliários, 43% (13.261) e do Registro de Bens Móveis menos de 0,1% (16) do total de 30.830 comunicações.

Outra informação importante revelada pelo gráfico b é que houve um grande incremento de comunicações realizadas por registradores de imóveis entre 2022 e 2023, aumentando de 9.724 para 13.261, ou seja, um aumento de 36,4% das comunicações feitas por registradores ao CRAB. Essa elevação provavelmente decorre dos efeitos da Guerra na Ucrânia, que gerou uma grande busca por propriedades imobiliárias situadas na Espanha, por parte de cidadãos russos ou pessoas interpostas (para evitar as restrições impostas aos cidadãos russos).⁶⁰³

Essa informação é confirmada no mesmo relatório, que demonstra que em 2023, das 4.437 comunicações realizadas ao CRAB envolvendo pessoas de nacionalidade estrangeiras, 1.470, ou seja, 33% correspondiam operações realizadas pelos russos.⁶⁰⁴

É importante destacar sobre esse aspecto é que o CRAB revisou seus sinais de alertas (*red flags*) para fins de contemplar situações que envolvessem o conflito bélico em questão. Tal fato enfatiza a importância de um OCP, na medida em que possibilita permanente atualização dos indicadores de risco, a partir de análises atualizadas sobre a realidade geopolítica internacional.

A figura a seguir traz estatísticas dos informes de análise especial realizados pelo CRAB. Esses informes são criados para fins de exame das comunicações realizadas por registradores. Nem sempre uma comunicação isolada

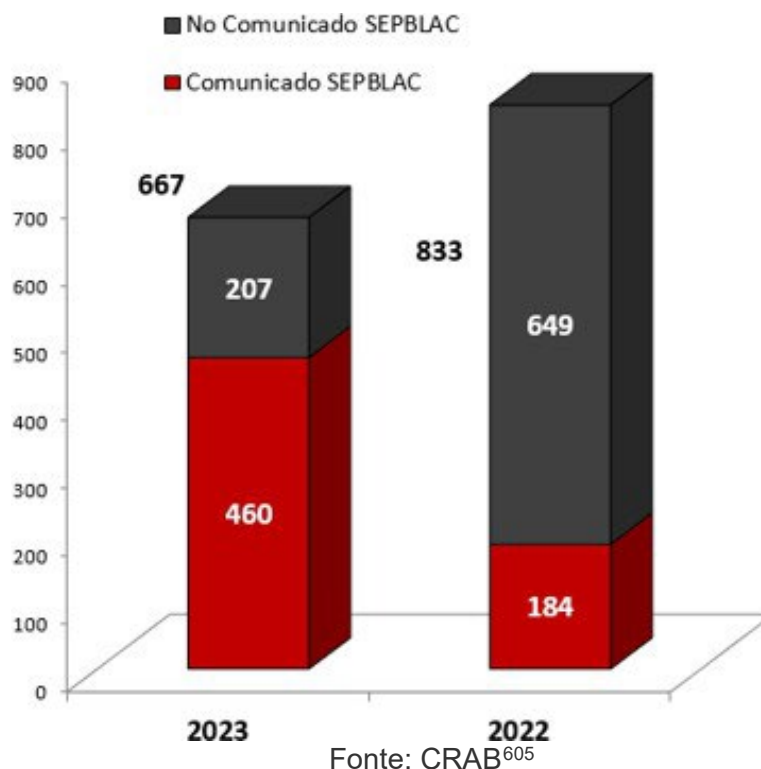
⁶⁰² CRAB. **Memoria Anual 2023**. p. 21.

⁶⁰³ ANALYSIS: **How the Ukraine war might affect property sales in Spain**. The Olive Press, 19 mar. 2022. Disponível em: <https://www.theolivepress.es/spain-news/2022/03/19/analysis-how-the-ukraine-war-might-affect-property-sales-in-spain/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

⁶⁰⁴ CRAB. **Memoria Anual 2023**. p. 22.

gera um informe, podendo diversas comunicações gerarem apenas um informe, ou algumas nem os comporem.

Figura 11. Números de Informes de Análise Especial Comunicados



Dos dados acima podemos ver que em 2022 foram realizadas 833 análises especiais, sendo que destas 184, ou seja, 22,1%, foram comunicadas ao SEPBLAC e 649, ou 77,9% não foram comunicadas.

Em 2023 esses números se alteram substancialmente. Foram realizadas 667 análises especiais, sendo que destas 460, ou 69% foram comunicadas e 207, ou 31% não foram comunicadas.

Observa-se, portanto, uma grande alteração, com um número muito maior de conclusões do CRAB determinando as comunicações de operações.

Esse aumento do percentual de resultados de análises que efetivamente são comunicadas pode provir de múltiplos fatores: a) efeitos da guerra na Ucrânia; b) o índice de relevância de uma comunicação feita por registrador ao CRAB aumentou, já que um percentual maior delas passou a ser, em um segundo momento,

⁶⁰⁵ CRAB. **Memoria Anual 2023**. p. 24.

comunicada ao SEPBLAC; c) a seleção dos casos para análise especial por parte do CRAB foi mais criterioso.

Basicamente essas são as estatísticas obtidas para o interesse da pesquisa junto ao CRAB. Passa-se a cotejar elas com os relatórios estatísticos da Comissão de Prevenção à Lavagem de Capitais e Infrações monetárias.

O primeiro deles diz respeito à relevância do setor de APNFD considerando as comunicações de todo os sujeitos obrigados ao SEPBLAC:

Tabela 14: Comunicações por tipo de sujeito obrigado

Desglose de las comunicaciones por indicio recibidas según tipo de sujeto obligado	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sujetos obligados financieros	75,34%	82,36%	81,48%	83,21%	79,75%	80,43%
Sujetos obligados no financieros	15,38%	11,43%	13,72%	12,27%	13,28%	13,12%
Otros	9,28%	6,21%	4,81%	4,53%	6,96%	6,45%
Total	5.304	6.848	7.590	12.683	11.459	12.796

Fonte: SEPBLAC⁶⁰⁶

Percebe-se dessa tabela que a participação do setor não financeiro vem sendo relativamente estável desde 2017, sempre em patamares entre 11 e 15%. Em 2022, último dado disponível, o percentual de participação de sujeitos não obrigados era de 13,12%.

Na evolução das estatísticas, colocam-se abaixo os dados que decompõem a participação entre as diferentes APNFD:

Tabela 15. Comunicações por tipo de APNFD

Comunicaciones por indicio recibidas de sujetos obligados no financieros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Servicios Postales	9	4			4	
Crédito inmobiliario		1	1	6		
Crédito no inmobiliario	21	22	44	42	88	59

⁶⁰⁶ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Anexo Memória 2018-2022** (versão 1). Disponível em: [https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/Anexo%20Memoria%202018-2022%20\(version%201\)-1.xlsx](https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/Anexo%20Memoria%202018-2022%20(version%201)-1.xlsx). Acesso em: 28 ago. 2024.

Intermediarios inmobiliarios	19	23	24	59	50	51
Promotores inmobiliarios	21	26	44	42	50	69
Asesores fiscales	4	9	4	26	23	10
Audidores de cuentas	5	2	5	4	2	2
Contables externos		1	1			
Notarios	383	324	516	763	592	563
Registradores	158	206	189	199	238	187
Abogados	24	17	23	33	17	17
Otros profesionales independientes						2
Servicios por cuenta de terceros			1	2		2
Casinos de juego	18	17	8	2	7	9
Comercio joyas, piedras o metales preciosos	6	3	6	37	105	116
Comercio objetos de arte o antigüedades	1	1		4		1
Transporte fondos	49	31	45	51	26	34
Juegos de azar	1	2	12	41	42	43
Loterías y asimilados	97	91	113	238	275	510
Comercio bienes		3	2	2		
Fundaciones y asociaciones			3	5	3	4
Total	816	783	1.041	1.556	1.522	1.679

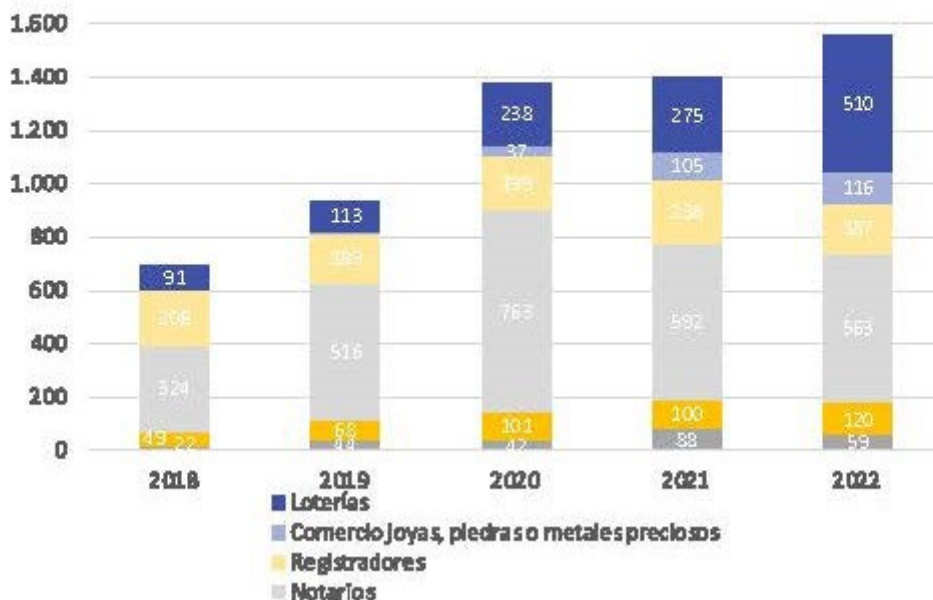
Fonte: SEPBLAC⁶⁰⁷

Pelo gráfico acima, podemos identificar que os registradores mantêm um percentual bastante significativo das comunicações realizadas ao SEPBLAC. O gráfico a seguir facilita a visualização desse percentual:

⁶⁰⁷ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Anexo Memória 2018-2022.**

Figura 12. Comunicações por tipo de APNFD

Gráfico 8. Distribución de comunicaciones por indicio recibidas de los principales sujetos obligados no financieros. Número de comunicaciones.



Fonte: SEPBLAC⁶⁰⁸

Em 2022, o percentual de comunicações realizadas por registradores representou um percentual de 6,9% das comunicações realizadas por APNFD. Cotejando-se esse percentual com a tabela, que falava que as APNFD representavam em 2022 o percentual de 13,2% das comunicações totais a SEPBLAC, teremos um percentual de 0,91% de todas as comunicações realizada recebidas pela SEPBLAC provenientes do CRAB.

Trata-se de um percentual bem expressivo, ainda mais quando se considera que a qualidade das comunicações realizadas por meio do centro especializado é, em sua maioria, muito superior às das atividades que não contam com equipes especializadas para realizar comunicações. Da análise estatística da Comissão, pode-se extrair que:

Si analizamos la distribución de las CI recibidas de sujetos obligados no financieros, los sectores más representados en 2022 siguen siendo los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de

⁶⁰⁸ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Memória Estatística 2018-2022.** Disponível em: https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/MEMORIA%20ESTADISTICA%202018-2022_VF_%20Aprobada.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024. p. 14.

bienes muebles, alcanzando aproximadamente un 45% de las comunicaciones por indicio. Los Órganos Centralizados de Prevención creados en los órganos rectores de ambos colectivos siguen desempeñando un importante papel en el sistema español de prevención del blanqueo de capitales. La implicación de notarios y registradores en las tareas de prevención y la labor desarrollada por los Órganos Centralizados, dan como resultado, no solo unas cifras relevantes desde el punto de vista cuantitativo, sino -quizás más importante- también un alto valor cualitativo de la información elaborada tras los análisis realizados.⁶⁰⁹

Deve-se destacar, também, que a comparação tem por base o ano de 2022, últimos dados completos disponíveis pela Comissão, ano que os registradores realizaram 187 comunicações. O percentual certamente será bem maior em 2023, na medida em que o CRAB realizou 460 comunicações à SEPBLAC, ou seja, quase 2,5 vezes mais do que no ano anterior. Com essas cifras de 2023, caso se repitam para os demais setores os números de 2022, o percentual das comunicações do CRAB recebidas pela SEPBLAC seria pouco superior a 2%, o que é um percentual muito expressivo e bem demonstra a relevância do centro.

3.5.3 Reconhecimentos do OCP

Com atuação desde 2005, o OCP já conta com o reconhecimento de sua importância e qualidade de sua atuação por diversos órgãos e pelo público especializado.

Basta fazer uma busca na internet com palavras como “OCP, notários, *blanqueo*” que aparecerão diversas notícias com elogios à atuação do órgão.⁶¹⁰

⁶⁰⁹ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Memória Estatística 2018-2022**. p. 14.

⁶¹⁰ Destacam-se as mais recentes: a) CHICOTE, Javier. **La élite de los notarios contra el blanqueo: 25.000 políticos vigilados y todos sus datos**. ABC: Madrid, 6 nov. 2022. Disponível em: <https://www.abc.es/espana/elite-notarios-blanqueo-25000-politicos-vigilados-datos-20221106195308-nt.html>. Acesso em: 01 out. 2024, e; b) MORCILLO, Nuria. **El sistema de prevención de blanqueo de capitales de los notarios en España, un modelo a seguir en todo el mundo**. CincoDías: Madrid, 9 jul. 2023. Disponível em: <https://cincodias.elpais.com/companias/2023-07-09/el-sistema-de-prevencion-de-blanqueo-de-capitales-de-los-notarios-en-espana-un-modelo-a-seguir-en-todo-el-mundo.html>. Acesso em: 01 out. 2024; c) EL CONFIDENCIAL. **Madrid acogerá la base de datos de los notarios para la nueva agencia AMLA**. 01 fev. 2024. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2024-02-01/base-datos-notarios-madrid-acoger-aml_3821575/. Acesso em: 03 out. 2024.

Embora não se tenha encontrado estudo comparativo sobre o tema, pode-se afirmar que, provavelmente, os notários da Espanha, por conta da atuação do seu centro especializado, sejam a mais significativa experiência internacional de atuação de APNFD.⁶¹¹

O GAFI reconhece a importância do centro em diversos documentos. Na avaliação mútua realizada no país em 2014, várias passagens do relatório mencionam a importância do órgão centralizado. Vale destacar as seguintes:

5.42. Los notarios son muy conscientes de que ejercen una importante función de control, así como de la importancia de la información que poseen, y han colaborado activamente con las autoridades para desarrollar sistemas que permitan el acceso de las autoridades a su caudal de información. En general, la profesión parece conocer bien los riesgos de BC/FT que afrontan los notarios en el curso de su actividad ordinaria. El notariado cuenta con un órgano centralizado de prevención (el OCP), que ha desarrollado una lista exhaustiva de indicadores de riesgo que utilizan todos los notarios. El OCP también tiene la función de examinar actividades o patrones de actividad potencialmente sospechosos llevados a cabo a través de los notarios. Dada su función, sobre todo en relación con las personas jurídicas y las operaciones inmobiliarias, los notarios desempeñan una importante función de control en España.⁶¹²

5.72. Entre los sujetos obligados no financieros, el fortalecimiento de las medidas preventivas es más significativo en el sector del notariado. El notariado ha logrado avances considerables como consecuencia de la creación del OCP (Órgano Centralizado de Prevención), que ha aumentado la concienciación y la capacidad en todo el sector. Asimismo, el desarrollo de complejos indicadores de riesgo y el aumento de las comunicaciones por indicio a través del OCP han favorecido un buen conocimiento de los riesgos de BC/FT y un buen grado de cumplimiento en el sector. Aunque, generalmente, los procesos de diligencia debida que aplican los notarios son adecuados y estos conocen quién es el titular real último, hay cierto margen para que estos profesionales intensifiquen las medidas de diligencia debida

⁶¹¹ Embora não tenha sido identificado um estudo comparativo específico sobre o tema, nas diversas pesquisas realizadas no âmbito desta investigação, não encontramos outra experiência que se destaque tanto, seja no cenário internacional, seja pela importância interna no próprio país, ou ainda pela projeção de esforços para exportar o modelo a outras nações.

⁶¹² GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Informe de Evaluación Mutua 2014 – España**. p. 107.

respecto del titular real y de la estructura general de propiedad y de control.⁶¹³

Posteriormente, no relatório da avaliação de acompanhamento do GAFI realizado na Espanha em 2019 destaca-se:

27. There are 2 794 notaries registered in Spain, who continue to play an important role in the DNFBP sector, as they are involved in most of the transactions related to company formation and transfers of real estate. Notaries are weighted by the assessment team as the most important DNFBP in Spain's context based on their materiality and risks, as well as the level of compliance and controls.^{614 615}

Ainda, o GAFI citou a atuação dos notários para identificação do beneficiário final como um dos modelos a serem seguidos no guia “Melhores práticas para identificação do beneficiário final para profissões jurídicas”.⁶¹⁶

Também no “Guia de Avaliação Baseada no Risco para Profissões Jurídicas”, destacou-se:

The AML system used by Spain's notaries represents a considerable advance for Public Authorities, which thanks to its implementation now have access to:

- A new source of valuable information: notarial indexes (a single database with information on all the public instruments and policies notarised and witnessed in the country). This information, processed in an integrated and automated manner to detect potential ML/TF operations
- A body with AML specialists operating the database, who manage the database, analyse and report to the FIU high-risk operations on behalf of notaries and who can analyse not only the transactions of each

⁶¹³ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Informe de Evaluación Mutua 2014 – España**. p. 114.

⁶¹⁴ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Follow-Up Report Spain 2019**. p. 10.

⁶¹⁵ Ao contrário do Relatório de Avaliação Mútua de 2014 no qual foi possível conseguir versão oficial em espanhol no site do Tesouro Público espanhol, no Relatório de Acompanhamento de 2019 somente existe versão oficial em inglês. Por isso a utilização das duas línguas diferentes no mesmo contexto acima.

⁶¹⁶ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons**. Paris: GAFI, 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Best-Practices-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.inline.pdf>.

notary office (as would be the case if there were no centralised body) but all notary offices together.

The system also offers advantages for notaries, who can delegate the management of (and in practice are relieved from) some of their duties (analysing and, where applicable, reporting operations with evidence of ML/TF, training, internal procedures, etc.) to a team of experts working on their behalf.⁶¹⁷

A Comissão de Prevenção de Lavagem de Dinheiro e Infrações Monetárias, em sua última Memória de Informação Estatística (2018-2022), assim pontuou:

Si analizamos la distribución de las CI recibidas de sujetos obligados no financieros, los sectores más representados en 2022 siguen siendo los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, alcanzando aproximadamente un 45% de las comunicaciones por indicio. Los Órganos Centralizados de Prevención creados en los órganos rectores de ambos colectivos siguen desempeñando un importante papel en el sistema español de prevención del blanqueo de capitales. La implicación de notarios y registradores en las tareas de prevención y la labor desarrollada por los Órganos Centralizados, dan como resultado, no solo unas cifras relevantes desde el punto de vista cuantitativo, sino -quizás más importante- también un alto valor cualitativo de la información elaborada tras los análisis realizados.⁶¹⁸

O estudo sobre a aplicação da legislação de prevenção ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo fora do setor financeiro, encomendado pela Comissão Europeia à empresa Deloitte, inclui uma seção especial dedicada à experiência espanhola com o Órgão Centralizado de Prevenção (OCP).⁶¹⁹

⁶¹⁷ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Risk-Based Approach Guidance for Legal Professionals**. Paris: GAFI, 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024. p. 86.

⁶¹⁸ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Memória Estatística 2018-2022**. p. 14.

⁶¹⁹ DELOITTE. **Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive**. CCBE, 2011. Disponível em: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ANTI_MONEY_LAUNDERING/AML_Reports___Studies/EN_AML_20110201_Deloitte_Study_on_the_Application_of_the_Anti-Money_Laundering_Directive.pdf. Acesso em: 01 out. 2024. p. 234.

O Conselho da União Europeia destacou e elogiou a ação pioneira do Órgão Centralizado de Prevenção no Manual de Boas Práticas para a Luta contra a Criminalidade Financeira, com um interesse especial no uso de tecnologia para combater essa forma sofisticada de criminalidade.⁶²⁰

Na avaliação nacional de risco realizada em 2020 na Espanha, também se destacou a importância da participação dos notários. Inicialmente se mencionou-se que esses profissionais, juntamente com registradores e entidades de crédito são responsáveis em mitigar os riscos de um setor de tradicional risco elevado, o setor imobiliário.⁶²¹

Na parte da avaliação que tratou especificamente sobre a atuação de notários, enfatizou-se que, principalmente em virtude do OCP e de suas bases de dados, o índice de risco geral da atividade é baixo/moderado:

Sin embargo, los notarios han desarrollado en España un sistema de prevención del BC/FT muy avanzado como consecuencia de la implantación del Órgano Centralizado de Prevención en el Consejo General del Notariado, que aplica herramientas muy desarrolladas, como el Índice Único Informatizado donde se cruza información de millones de operaciones notarizadas en todo el territorio nacional que son debidamente analizadas por el equipo especializado de la OCP, o como la Base de Datos de Titularidad Real que permite consultar a los notarios, autoridades y sujetos obligados la veracidad de las declaraciones de los beneficiarios finales de las personas jurídicas que realizan operaciones sometidas a escritura pública.

Estas herramientas tan desarrolladas y el amplio grado de conocimiento y concienciación entre los profesionales que le ha llevado a ser uno de los sectores que más operaciones por indicio comunican al Sepblac, permite minorar considerablemente el riesgo

⁶²⁰ Não foi encontrado a fonte direta da informação, mas ele é repetida em diversos informes e notícias de OCP, como as seguintes: a) CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO. **Los más de 2.800 notarios españoles, desde sus notarías, se han convertido en aliados cada vez más imprescindibles del Estado para luchar contra estos delitos.** 2019. Disponível em: <https://www.notariado.org/portal/documents/176535/0/Los+m%C3%A1s+de+2.800+notarios+espa%C3%B1oles%2C+desde+sus+notar%C3%ADas%2C+se+han+convertido+en+aliados+cada+vez+m%C3%A1s+imprescindibles+del+Estado+para+luchar+contra+estos+delitos.+Para+intensificar+y+canalizar+esta+labor%2C+el+Minister.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024, p6; e b) MARTÍNEZ CARRASCOSA, José. **15 años de colaboración.**

⁶²¹ ESPANHA. Tesouro Público. **Resumen Público del Análisis Nacional de Riesgos.** Disponível em: https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/1.1_resumen_publico_del_analisis_nacional_de_riesgos.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024. 78.

residual. Por estos motivos, y debido a la propia naturaleza de las operaciones objeto de notariación, se valora el riesgo residual de ser utilizados para operaciones de FT como **bajo/moderado**.⁶²²

Na atualização da análise de riscos de 2024 constam informações semelhantes.⁶²³

Em 2020 o Conselho de Notários da União Europeia editou uma publicação sobre combate à lavagem de dinheiro destacando a importância dos Notários no Combate à lavagem de capitais. A publicação destaca uma abordagem do funcionamento do OCP como modelo a ser seguido.⁶²⁴

A União Internacional do Notariado tem divulgado e incentivado a adoção do modelo espanhol para todos os notários dos países que adotaram o modelo no notariado latino. No seu manual de *Buenas Prácticas de Prevención de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector notarial*, por exemplo, sugere a adoção de órgãos centrais, ou centros antilavagem de capitais dada a eficácia do modelo espanhol.⁶²⁵

O modelo do OCP é reconhecido e estudado em vários países, estabelecendo-se como referência em práticas de prevenção ao branqueamento de capitais. Citam-se os exemplos: Alemanha, Japão, Peru e Colômbia.⁶²⁶ Ademais, numerosas delegações internacionais, incluindo representantes notariais e institucionais de países como Indonésia, Itália, Bélgica, Argentina, Ucrânia, China, Grécia, Sérvia, Geórgia, Montenegro, Hungria, Estônia e Romênia, visitaram a sede

⁶²² ESPANHA. Tesouro Público. **Resumen Público del Análisis Nacional de Riesgos**. p. 67.

⁶²³ ESPANHA. Tesouro Público. **Resumen público de la Adenda del Análisis Nacional de Riesgos 2024**. Madrid, 2024. Disponível em: <https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/Resumen%20p%C3%BAblico%20de%20la%20Adenda%20del%20An%C3%A1lisis%20Nacional%20de%20Riesgos%202024.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

⁶²⁴ CNUE (Conselho dos Notários da União Europeia). **The Fight Against Money Laundering**. Notarieseuropea.eu, May 2020, n.º 2. Disponível em: <https://www.yumpu.com/en/document/view/63500778/cnue-the-fight-against-money-laundering>. Acesso em: 01 out. 2024. p. 43

⁶²⁵ UINL (União Internacional do Notariado). **Buenas prácticas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector notarial**. p. 24.

⁶²⁶ GALINDO GIL, Pedro. **¿El sistema preventivo notarial español de blanqueo es robusto?**. Escritura Pública, n.º 121, p. 40-41, Madrid, 2020. Disponível em: https://www.notariado.org/infodir/E.P./121/40-41_EP121.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

do CGN para se familiarizar diretamente com as ferramentas desenvolvidas pelo OCP.⁶²⁷

Na doutrina, a análise feita por José Monreal Hurtado merece destaque:

El lector no tiene por qué saber que, en materia preventiva, el Notariado español y su OCP son fuente de referencia a escala internacional, como consecuencia de la acreditada efectividad de sus técnicas y avanzados métodos FININT-LEGINT. Es más: el lector tampoco tiene por qué saber que el Notariado del Reino de España, con la permanente colaboración de su OCP, ha permitido identificar notables tramas criminales a las Autoridades Competentes españolas. Varios de los casos que escandalizan a nuestra ciudadanía al aparecer en la primera página de los periódicos son fruto de una delicada cadena de profesionales llevando a cabo diferentes, pero complementarias, actividades contra la criminalidad. Y en dicha cadena, el primer eslabón está formado por operadores, tales como los notarios españoles y su OCP, que en la ejecución de sus actividades profesionales diarias incluyen mecanismos avanzados FININT-LEGINT de defensa de la integridad de nuestro sistema económico, y en última instancia de nuestra vida social. Dejo a la imaginación del amable lector qué casos, de entre los muchos que asolan nuestra querida Piel de Toro, fueron detectados por el Notariado español y su OCP; solamente me permitiré decir que incluso los más imaginativos de los lectores se quedarán cortos.⁶²⁸

Portanto, a relevância do OCP é inegável. Muito provavelmente, o OCP seja o melhor exemplo internacional de atuação de atividades e profissões não financeiras designadas no âmbito PLC/FTP.

3.5.4 Reconhecimentos do CRAB

O CRAB tem sua criação formalizada efetivamente apenas com a Ordem ECC 2402/2015, em novembro de 2015. Dessa forma, tem um histórico de atuação mais recente em comparação com o OCP.

⁶²⁷ MARTÍNEZ CARRASCOSA, José. **15 años de colaboración.**

⁶²⁸ MONREAL HURTADO, José Antonio. **Prólogo.** In: GARCÍA FRESNO, Mariano. *Analiza que no es poco: herramientas para el análisis de operaciones de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.* 1. ed. Madrid: Fundación Notariado, 2022. p. 13.

Além disso, a profissão de registradores como profissionais independentes do direito e sujeitos obrigados no sistema PLD/FTP é bem mais restrita do que as de notários, concentrando-se, ao que se conseguiu identificar, apenas no Brasil, na Espanha e no Chile. A título exemplificativo menciona-se que feito pelo GAFILAT sobre o setor de APNFD em nível regional de 2021 nem ao menos cita registradores como sujeitos obrigados.⁶²⁹ No mesmo sentido, outro documento relevante do GAFI relacionado ao setor imobiliário, o “Guia para um Enfoque Baseado no Risco para o Setor Imobiliário”, também não traz qualquer menção a registradores.⁶³⁰ Conforme anteriormente analisado, dado que as principais jurisdições influentes no órgão não possuem um registro de imóveis como registrador de direitos, mas sim como um registro de títulos, a entidade acabou por não reconhecer ainda a importância de registradores no formato ora estudado para fins de PLD/FTP.

Por ambos os fatores, embora suas atividades tenham também um papel de relevância no âmbito da PLD/FTP espanhóis, existe um número menor de menções em documentos especializados sobre sua atuação.

Na imprensa, encontram-se diversas notícias que contemplam a importância do CRAB no sistema PLD/FTP espanhol.⁶³¹

Com relação a documentos do GAFI, destaca-se que a avaliação mútua feita na Espanha não existe ainda informações sobre a existência do CRAB. Apenas na avaliação de acompanhamento realizada em 2019 é que as primeiras informações sobre o funcionamento do centro são encontradas. Nesta avaliação, menciona-se a sua criação (p. 6), a realização de contribuições do CRAB ao GAFI na avaliação (p.9),

⁶²⁹ GAFILAT. Grupo de Ação Financeira da América Latina. **Estudo Integral do Setor de APNFD em Nível Regional**. Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.gafilat.org/?p=449>. Acesso em: 28 ago. 2024.

⁶³⁰ GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach to the Real Estate Sector - summary of the FATF public consultation**. Paris: GAFI, jul. 2022. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Summary-public-consultation-rba-real-estate.html>. Acesso em: 28 ago. 2024.

⁶³¹ Citam-se como exemplo: a) MENÉNDEZ, Luis. H. **Registradores para atajar el blanqueo de capitales**. Heraldo de Aragón, 15 nov. 2020. Disponible en: <https://www.heraldo.es/noticias/economia/2020/11/15/registradores-para-atajar-el-blanqueo-de-capitales-1405141.html>. Acesso em: 28 ago. 2024; b) RIOJA ANDUEZA, Iker. **Cómo trabaja el equipo de registradores que ha lanzado 100.000 alertas por blanqueo en cuatro años**. Eldiario.es, Bilbao, 11 out. 2022. Disponível em: https://www.eldiario.es/euskadi/trabaja-equipo-registradores-lanzado-100-000-alertas-blanqueo-cuatro-anos_1_9612426.html. Acesso em: 01 out. 2024.

a realização de avaliação de setorial de risco pelo CRAB (p. 16), a existência de canais de comunicação para responder questões (p. 16).⁶³²

Na avaliação nacional de risco realizada em 2020 na Espanha existem importantes relatos sobre a relevância do CRAB no contexto PLD/FTP espanhol. Inicialmente, mencionou-se que esses profissionais, juntamente com notários e entidades de crédito são responsáveis em mitigar os riscos de um setor de tradicional risco elevado, o setor imobiliário.⁶³³

Na parte da avaliação específica para os registradores, destacou-se:

Sus funciones preventivas, coordinadas a través del Centro Registral Antiblanqueo, CRAB, ocupan un lugar muy relevante dentro del esquema preventivo nacional, disminuyendo significativamente los riesgos inherentes que acompañan a las actividades registrales.

Existen, por tanto, numerosos factores de mitigación: el acceso a la profesión mediante oposición que garantiza una alta formación jurídica; el hecho de que no operen en régimen de competencia; la existencia del CRAB especializado en materia de prevención de blanqueo que coordina las políticas preventivas, la identificación de riesgos y las comunicaciones de operaciones sospechosas; y el juicio de legalidad que realizan los registradores al calificar los documentos judiciales, administrativos, notariales y privados que pretenden ser inscritos. (...)

Sin embargo, las especiales condiciones de acceso a la profesión y la estricta regulación y condiciones de su ejercicio permiten descartar riesgos intrínsecos de intentos de involucrar al sector en tramas de BC/FT. Además, son sujetos obligados que han desarrollado un órgano centralizado de prevención, el CRAB, que les permite disponer, a nivel de todo el colectivo profesional, de un sistema de prevención muy avanzado.

La obligación de presentación ante el Registro Mercantil de la información de titularidad real junto al depósito de cuentas anuales, y la existencia del Registro de Titularidades Reales (RETIR) cuya llevanza corresponde a los registradores mercantiles, permite disponer de los datos sobre titularidades de las sociedades de forma

⁶³² GAFI. **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Spain: 5th Year Follow-Up Assessment Report of Spain.**

⁶³³ ESPANHA. Tesouro Público. **Resumen Público del Análisis Nacional de Riesgos.** p. 78.

automatizada y con contenido estructurado, la cual es a su vez, utilizada por autoridades públicas y por sujetos obligados.⁶³⁴

Na atualização da análise de riscos de 2024, constam informações semelhantes.⁶³⁵

A Comissão de Prevenção de Lavagem de Dinheiro e Infrações Monetárias em sua última Memória de Informação Estatística (2018-2022), assim pontuou:

Si analizamos la distribución de las CI recibidas de sujetos obligados no financieros, los sectores más representados en 2022 siguen siendo los notarios y los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, alcanzando aproximadamente un 45% de las comunicaciones por indicio. Los Órganos Centralizados de Prevención creados en los órganos rectores de ambos colectivos siguen desempeñando un importante papel en el sistema español de prevención del blanqueo de capitales. La implicación de notarios y registradores en las tareas de prevención y la labor desarrollada por los Órganos Centralizados, dan como resultado, no solo unas cifras relevantes desde el punto de vista cuantitativo, sino - quizás más importante- también un alto valor cualitativo de la información elaborada tras los análisis realizados.⁶³⁶

Em 2018, a Transparência Internacional na Espanha, juntamente com o Conselho Geral da Advocacia Espanhola premiou o Colégio de Registradores da Espanha com o *Premio a la Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción* pelo desenvolvimento da RETIR.⁶³⁷

Na doutrina especializada, estudo de Ana Carolina Carlos de Oliveira relacionado aos deveres de colaboração no sistema PLD/FTP espanhol traz apontamentos positivos sobre a atuação do centro antilavagem dos registradores:

⁶³⁴ ESPANHA. Tesouro Público. **Resumen Público del Análisis Nacional de Riesgos**. 70.

⁶³⁵ ESPANHA. Tesouro Público. **Resumen público de la Adenda del Análisis Nacional de Riesgos 2024**. p. 78.

⁶³⁶ ESPANHA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Memória Estatística 2018-2022**. p. 14

⁶³⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL ESPANHA. **III Premio a la Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción: Colegio de Registradores de España**. 2018. Disponível em: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/12/iii_premio_transparencia_colegio_registradores.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

Por último, los notarios y registradores cuentan con una de las estructuras más desarrolladas de prevención del blanqueo de capitales por parte de los sujetos obligados, ya que la Ley del Notariado obligan a los notarios y registradores civiles a cooperar en relación con las políticas de prevención del blanqueo de capitales. Los registradores y notarios cuentan, asimismo, con órganos propios de identificación de operaciones sospechosas, extensas bases de datos y experiencia en la colaboración con los órganos de investigación de las operaciones de blanqueo.⁶³⁸

Como complemento a la legislación, las entrevistas realizadas para este informe indicaron un mecanismo de feedback más estrecho entre la policía y los organismos de supervisión, en particular el OCP para los notarios y el CRAB para los registradores. En la práctica, las fuerzas de seguridad participan en reuniones para proporcionar cierta retroalimentación sobre la calidad de la información enviada por estos grupos de sujetos obligados.⁶³⁹

Como se percebe, a atuação dos registradores, coordenada pelo CRAB, representa um fator altamente relevante nas políticas espanholas de PLD/FTP, reduzindo significativamente os riscos das operações que envolvem a sua atuação.

3.5.5 Considerações sobre a relevância dos centros PLD/FTP espanhóis

A análise das estatísticas e dos reconhecimentos apresentados ao longo deste capítulo destaca a importância crucial dos centros de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo na Espanha, especificamente o Órgão Centralizado de Prevenção dos notários e o Centro Registral Antiblanqueo dos registradores. Esses órgãos são essenciais na detecção, análise e comunicação de atividades suspeitas relacionadas ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (BC/FT).

Os dados disponíveis demonstram a eficácia desses centros especializados. Combinando os números dos notários (33,5% e 4,36%) e registradores (6,9% e 0.91%), observa-se que, em 2022, os centros PLD/FTP de

⁶³⁸ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **La Arquitectura antiblanqueo de España**. In. OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de; GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. *Arquitectura de la prevención del blanqueo de capitales y la función registral en España*. Barcelona: Atelier, 2023. p. 60.

⁶³⁹ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **La Arquitectura antiblanqueo de España**. p. 115.

prevenção representaram 40,4% das comunicações realizadas por todas as APNFD espanholas e 5,27% de todas as comunicações recebidas pela SEPBLAC.

Esses números mostram que notários e registradores mantêm uma participação significativa nas comunicações de atividades suspeitas. A centralização das comunicações permite uma análise integrada e detalhada, aumentando a qualidade das informações fornecidas às autoridades. Isso é crucial para a efetividade das investigações criminais, evidenciando a qualidade das comunicações realizadas por meio centros especializados PLD/FTP.

Além dos benefícios quantitativos, a atuação dos centros oferece vantagens qualitativas importantes. Vale sistematizar os benefícios anteriormente mencionados:

a) Vantagens Administração Pública e Sistema PLD/FTP:

- Profissionalização da função preventiva: novo ator com informações importantes e capacidade técnica para identificar, analisar e comunicar operações suspeitas.

- Coordenação das ações: estabelecimento de critérios interpretativos e edição de um Manual de Prevenção único.

- Análise baseada em bases de dados unificadas: geração de alertas automáticos e acesso a históricos completos de atos.

- Utilização de inteligência artificial: centralização dos dados potencializa a análise por sistemas de IA.

- Centralização das solicitações de informações: facilita, agiliza e torna mais sigiloso o trâmite dessas solicitações.

- Formação contínua: desenvolvimento de cursos e ferramentas conjuntas para treinamento dos profissionais.

- Atualização permanente: análises de risco e definições de prioridade baseadas em informações qualificadas.

- Autonomia técnica: garantia de independência e imparcialidade na identificação de atos suspeitos.

b) Vantagens para os Agentes Obrigados:

- Divisão de responsabilidades: o centro especializado assume determinadas obrigações.

- Anonimização da comunicação: a decisão final é do centro especializado, reduzindo riscos pessoais.

- Orientação técnica especializada: apoio na produção de conhecimento, formação de colaboradores e definições políticas.

- Redução de custos: cumprimento eficiente das obrigações PLD/FTP.

- Controle externo: supervisão das atividades desenvolvidas por colaboradores, garantindo maior segurança e conformidade.

- Diminuição da dificuldade em identificar atos suspeitos: um corpo técnico especializado ameniza essa dificuldade.

De todos esses aspectos, o que entende deve ser mais destacado são possibilidades existentes diante das análises de dados permanente e localizada, seja para a realização de supervisão, seja para o processo contínuo de formação.

No âmbito da supervisão, é possível identificar com maior facilidade unidades com maiores deficiências nos cumprimentos da norma PLD/FTP, permitindo a determinação de medidas corretivas ou punitivas.

No contexto da formação, a análise permite a edição de orientações e adaptações de seus manuais e cursos com base nas informações atualizadas, promovendo um sistema retroalimentado e atualizado permanentemente.

Além disso, olhando para o futuro, especialmente em relação à utilização de inteligência artificial, é inegável que as possibilidades de tratamento dos dados serão muito maiores com a existência de um centro especializado PLD/FTP.

Em suma, comprova-se a grande utilidade e importância da utilização de centros especializados em PLD/FTP na Espanha. O OCP e o CRAB não apenas filtram e qualificam as comunicações de atividades suspeitas, mas também fornecem informações de alta qualidade, que são essenciais para as autoridades competentes. Ademais, são fundamentais no desenvolvimento da formação e atuação das políticas das categorias profissionais envolvidas. O reconhecimento internacional e os resultados positivos alcançados reforçam a eficácia e a necessidade desses centros especializados no sistema de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. A experiência espanhola serve de referência e exemplo para outros países que buscam aprimorar seus sistemas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Capítulo 4

CRIAÇÃO DE CENTROS ESPECIALIZADOS PLD/FTP PARA NOTÁRIOS E REGISTRADORES NO BRASIL

O presente capítulo tem por objetivo analisar a criação de centros antilavagem de dinheiro, com base no modelo espanhol, para auxiliar as funções de notários e registradores no sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo no Brasil.

A abordagem será dividida em cinco seções. Na primeira, será apresentado o histórico das ideias que levaram à criação desses centros, destacando a relevância desse debate no contexto das atividades envolvidas. Embora de maneira superficial, essa discussão esteve presente durante a elaboração do Provimento n.º 88/2019, bem como nas revisões que resultaram na edição do Provimento n.º 161/2024.

Na segunda seção, serão discutidas as justificativas para a criação desses centros. Primeiramente, será analisado por que um modelo de origem espanhola pode ser vantajoso, e de fácil aplicação no Brasil. Em seguida, será estabelecida uma correspondência entre os problemas identificados na participação de notários e registradores nas políticas de PLD/FTP brasileiras e os benefícios que a criação de centros pode proporcionar, demonstrando uma forte correlação entre ambos. Por fim, será demonstrado, pela análise SWOT, que a criação de centros especializados aproveita os pontos fortes de notários e registradores, reduziria as fraquezas ao oferecer suporte e recursos a cartórios menores, alinharia as oportunidades com a centralização e modernização dos registros e mitigaria as ameaças, promovendo uma coordenação mais eficiente e eliminando a fragmentação de dados.

Na terceira seção, serão abordadas as principais preocupações e possíveis obstáculos à criação de centros antilavagem de dinheiro no Brasil para notários e registradores. Inicialmente, será discutida a ausência de necessidade de

alterações legislativas para viabilizar esses centros. Em seguida, serão examinadas questões relacionadas ao uso de dados sigilosos, demonstrando que os centros utilizam apenas dados gerados no âmbito das atividades de notários e registradores, que são eminentemente públicos. Também será analisada a questão do *tipping off* e a aplicação das regras da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Por fim, será demonstrado que as preocupações recentemente levantadas pela União Europeia com a edição de seu novo arcabouço normativo contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo já são contempladas no contexto brasileiro, dado que a fiscalização das atividades notariais e registrais é exercida pelo Poder Judiciário, o que reforça a viabilidade dos centros.

Na quarta seção, serão apresentadas propostas de regulamentação sobre o tema. Além de uma proposta principal, considerada a mais completa para a implementação dos centros no Brasil, serão oferecidas propostas alternativas, levando em consideração algumas das preocupações destacadas na seção anterior. Essas propostas alternativas preveem os centros como uma entidade de apoio a notários e registradores, mas sem responsabilidade pela decisão final de comunicação das operações ao COAF.

Por fim, na quinta seção, serão sugeridas alterações legislativas para complementar o trabalho. Ressalta-se, no entanto, o entendimento exposto especialmente na segunda seção, de que não há necessidade de mudanças legislativas para a criação de centros antilavagem de dinheiro, uma vez que elas podem canalizar e intensificar a participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP brasileiro sem exigir modificações nas leis vigentes.

4.1 HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DE CENTROS NO BRASIL

A discussão sobre a criação de centros antilavagem no Brasil inicia-se juntamente com a própria discussão da participação de notários e registradores no âmbito do sistema PLD/FTP nacional. Os notários brasileiros são membros da UINL e participaram de eventos e debates que a instituição fez com o objetivo de integrar notários de todos os seus países membros no sistema PLD/FTP. Nesses eventos, o

modelo espanhol, com a existência de órgão central, sempre foi destacado, dadas as vantagens de sua utilização.^{640 641 642}

No início de 2016, o CNB criou uma Comissão de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro. Já na primeira reunião da comissão, o tema girou em torno da importância da criação de um órgão de prevenção, similar ao espanhol, no Brasil.⁶⁴³ A comissão produziu importante Relatório⁶⁴⁴, que embasou toda a atuação da entidade no tema. O documento foi apresentado em audiência pública na Câmara dos Deputados, vinculada ao PL 4850/16 que tratou de medidas contra a corrupção.⁶⁴⁵ Nesse documento encontram-se referências sobre a importância da criação de um OCP, bem como a proposta de utilização da base da CENSEC para fins de PLD/FTP.

Destaca-se ainda que no âmbito das discussões do mesmo projeto de lei, Andrés Martínez Calvo, representante do OCP, apresentou as vantagens do órgão central aos deputados em outra audiência pública.⁶⁴⁶

As primeiras minutas sobre o tema, produzidas pelo CNB para a mesma comissão, também já tinham previsão da criação do órgão. São trabalhos que

⁶⁴⁰ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Simpósio hispano-brasileiro oficializa integração binacional no combate à lavagem de dinheiro no Brasil**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/simposio-hispano-brasileiro-oficializa-integracao-binacional-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro-no-brasil/>. Acesso em: 1 out. 2024.

⁶⁴¹ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **CNB-CF participará de seminário internacional ibero-americano de combate à lavagem de dinheiro na Guatemala**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/cnb-cf-participara-de-seminario-internacional-iberoamericano-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-na-guatemala/>. Acesso em: 1 out. 2024.

⁶⁴² CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Seminário debate o papel do notariado mundial no combate à lavagem de dinheiro**. 2017.

⁶⁴³ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Comissão de combate à lavagem de dinheiro realiza sua primeira reunião**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/comissao-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-realiza-sua-primeira-reuniao/>. Acesso em: 1 out. 2024.

⁶⁴⁴ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Relatório e Propostas - Audiência Pública 20160712 - Câmara dos Deputados**.

⁶⁴⁵ CNB. Colégio Notarial do Brasil. **CNB-CF debate atuação notarial no combate à lavagem de dinheiro na Câmara dos Deputados em Brasília-DF**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/cnb-cf-debate-atuacao-notarial-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro-na-camara-dos-deputados-em-brasilia-df/>. Acesso em: 1 out. 2024.

⁶⁴⁶ MARTÍNEZ CALVO, Andrés. **OAR-OCP: Presentación**. 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-4850-16-estabelece-medidas-contra-a-corruptao/documentos/audiencias-publicas/AndrsMartnezCalvoPresentacinOAR_OCP.pdf. Acesso em: 1 out. 2024.

subsidiaram o Pedido de Providências n.º 0006712-74.2016.2.00.0000, que tramitou no CNJ e que deu ensejo a criação do Provimento n.º 88/2019.⁶⁴⁷

O interesse de criação desses órgãos sempre acompanhou os debates sobre a temática, desde as discussões da Ação 12/2019 da ENCCLA⁶⁴⁸, até mais recentemente, durante os estudos que embasaram a discussão do Provimento n.º 161/2024.⁶⁴⁹

A negativa do CNJ acerca da criação dos centros antilavagem tem sido fundamentada na falta de previsão normativa para a sua criação.⁶⁵⁰ Outros temas certamente preocupam, como a questão da segurança das informações e a possibilidade de auditar e controlar as atividades realizadas pelos centros. Esses pontos serão posteriormente tratados, na terceira seção do capítulo. Passa-se, no

⁶⁴⁷ CNB/CF. Colégio Notarial do Brasil. Conselho Federal. Petição ao Pedido de Providências n.º 0006712-74.2016.2.00.0000. In: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências n.º 0006712-74.2016.2.00.0000**. Relator: Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins. Brasília, DF: CNJ, 2019. Número de identificação 3565120.

⁶⁴⁸ As atas das reuniões da ENCCLA não são públicas. Ressalta-se, contudo, que o autor da presente investigação foi coordenador adjunto da ação, representando o MPF, e pode relatar a presença constante do tema entre os pontos de debate.

⁶⁴⁹ O autor da presente investigação enviou diversas sugestões à Corregedoria Nacional de Justiça basicamente com os seguintes objetivos: a) inclusão da obrigação de análise setorial de risco; b) extinção das comunicações automáticas que não decorressem de comunicações suspeitas; c) obrigação de fundamentar as comunicações suspeitas realizadas; d) inserção de novos dados (PEP, meio e forma de pagamento) nas escrituras públicas; e) criação de órgãos centrais de prevenção. Desses itens sugeridos, os de “a” a “d” foram contemplados de forma mais ou menos ampla. O item “e”, ou seja, a criação de órgãos centrais de prevenção, não foi aprovado. Em conversas informais com os representantes da Corregedoria Nacional de Justiça obteve-se a informação de que a não aprovação da proposta de órgão central deu-se pela inexistência de previsão normativa no Brasil. A título histórico, segue a proposta feita naquela oportunidade: Art. X. Mediante solicitação dos profissionais envolvidos e com autorização específica da Corregedoria Nacional de Justiça, ouvido o COAF, poderão ser criados órgãos centrais de prevenção das profissões colegiadas sujeitas a presente norma. §1º. O órgão central de prevenção terá por função a intensificação e canalização da colaboração dos profissionais envolvidos com as autoridades judiciais, policiais e administrativas responsáveis pela prevenção e repressão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, sem prejuízo da responsabilidade direta dos sujeitos obrigados. §2º. O órgão central de prevenção examinará, por conta própria ou por iniciativa dos notários e registradores, as transações que podem apresentar indícios de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo e sendo o caso, as comunicarão ao COAF. §3º. O órgão central de prevenção operará com autonomia técnica e seus sistemas serão plenamente auditáveis. As atividades conduzidas serão mantidas em sigilo, sem prejuízo da função de coordenação a ser realizada. §4º. A solicitação de criação do órgão central de prevenção especificará sua estrutura e as obrigações que serão coordenadas, canalizadas e realizadas pelos órgãos centrais, e as que serão realizadas apenas pelo profissional notário ou registrador. (MIRON, Rafael Brum. **Propostas revisão PLDFT**. Anexo ao e-mail enviado para Liz Rezende de Andrade. Re: Contato - MPF - Participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP. 29 nov. 2023)

⁶⁵⁰ Embora esses argumentos não tenham sido expostos oficialmente, são informações constantes prestadas por integrantes da Corregedoria Nacional de Justiça que participaram dos debates.

momento, à análise das justificativas para a adoção de centros antilavagem de dinheiro no Brasil.

4.2 POR QUE A CRIAÇÃO DE CENTROS ESPECIALIZADOS PLD/FTP NO BRASIL?

A criação de centros antilavagem de dinheiro baseadas no modelo espanhol pode fortalecer de maneira significativa o papel que notários e registradores brasileiros desempenham no sistema PLD/FTP. Ao longo deste estudo, foram analisadas as bases normativas que justificam a inclusão de notários e registradores como sujeitos obrigados no sistema. Em seguida, examinou-se o sistema brasileiro, incluindo suas regras atuais, reformas recentes e os principais problemas enfrentados. Posteriormente, foi analisado o modelo espanhol de participação desses atores, com ênfase na colaboração por meio de centros antilavagem de dinheiro.

O objetivo da análise proposta nesta seção do quarto capítulo é justificar os motivos pelos quais o modelo espanhol, e especialmente a utilização de centros, pode oferecer soluções diretas para os desafios enfrentados no Brasil. Para isso, é essencial iniciar com uma conclusão sobre a importância do modelo espanhol no contexto internacional, bem como as semelhanças entre os modelos espanhol e brasileiro, tanto no que diz respeito à atuação de notários e registradores quanto às regras de PLD/FTP. Isso permitirá demonstrar que o modelo espanhol tem grande potencial de ser efetivo no contexto brasileiro.

Em seguida, serão estabelecidas correlações diretas entre os principais problemas identificados no sistema brasileiro e as soluções potenciais que o modelo de centros antilavagem pode oferecer. Essa abordagem busca evidenciar como a implementação de um sistema similar ao espanhol poderia contribuir para superar os obstáculos enfrentados atualmente, promovendo maior eficácia na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no Brasil.

Por fim, será demonstrado, pela análise SWOT, que a criação de centros especializados aproveita os pontos fortes de notários e registradores, reduziria as fraquezas ao oferecer suporte e recursos a cartórios menores, alinharia as oportunidades com a centralização e modernização dos registros e mitigaria as

ameaças, promovendo uma coordenação mais eficiente e eliminando a fragmentação de dados.

4.2.1 Importância e similaridade do paradigma espanhol

O sistema brasileiro e o espanhol foram amplamente analisados anteriormente, sendo oportuna, neste momento, a sistematização das virtudes do modelo espanhol, assim como suas similaridades com o sistema brasileiro:

- a. A Espanha se destaca como um exemplo, tanto na Europa, quanto internacionalmente, no que tange à supervisão dos sujeitos obrigados. Uma análise dos resultados consolidados das avaliações mútuas do GAFI, derivada da quarta rodada e baseada na metodologia de efetividade prática, confirma essa posição. A Espanha é uma das treze jurisdições que alcançaram um nível substancial de efetividade prática no aspecto de supervisão (OI3), o nível mais alto até o momento, já que nenhuma jurisdição atingiu o grau máximo. Entre essas jurisdições, a Espanha possui a maior população e o segundo maior PIB, ficando atrás apenas do Canadá;
- b. A participação de notários, por meio do OCP, e de registradores, através do CRAB, é amplamente reconhecida internacionalmente. Esses modelos são altamente elogiados pelo GAFI, pelas entidades espanholas de PLD/FTP e pela doutrina especializada;
- c. As comunicações realizadas pelos centros antilavagem de dinheiro espanholas têm um alto grau de utilidade para a UIF local, comprovando a eficácia do sistema;
- d. Tanto notários quanto registradores espanhóis atuam sob um regime híbrido, que combina elementos de natureza pública, com uma estrutura administrativa e financeira privada, modelo esse que também se observa, de forma similar, no Brasil;

- e. Notários e registradores na Espanha, assim como no Brasil, são selecionados por meio de concurso público, o que garante altos padrões de qualificação;
- f. Um dos benefícios das características públicas desse sistema, no contexto de PLD/FTP, é a maior facilidade de implementação das políticas de prevenção, em comparação com agentes privados, além do exercício de funções relacionadas ao controle de legalidade, que diferem da lógica predominantemente econômica dos agentes privados;
- g. tanto no Brasil como na Espanha as atividades de notários e registradores são reguladas e fiscalizadas por órgãos estatais, guardadas as peculiaridades de cada país.
- h. Por outro lado, as características privadas do sistema proporcionam maior autonomia administrativa e uma maior capacidade de investimento para a absorção de custos na criação de centros, otimizados pela economia de escala gerada por essas unidades;
- i. O sistema notarial espanhol é o notariado latino, assim como o brasileiro, reforçando as semelhanças institucionais entre os dois países;
- j. O sistema de registro da propriedade na Espanha é o de registro de direitos, tal como ocorre no Brasil;
- k. Poucos exemplos no mundo seguem o modelo jurídico híbrido para a atividade de registradores de imóveis, sendo Brasil e Espanha duas dessas jurisdições que compartilham essa particularidade;
- l. Em ambos os países os efeitos do registro imobiliário são importantes para a garantia dos direitos reais, o que faz com que a grande maioria das operações correlatas tramitem por registros imobiliários;
- m. Em ambos os países, existem centros e cadastros que concentram as principais informações das atividades exercidas por notários e registradores, otimizando a gestão e o controle de dados;

- n. Notários e registradores, tanto brasileiros como espanhóis, possuem independência no exercício de suas funções, respeitados os modelos recursais/revisionais existentes em cada país, o que permite o exercício de suas atividades com imparcialidade;
- o. Em ambos os países, tanto notários como registradores têm entidades representativas de classe atuantes, que facilitam iniciativas conjuntas para toda a categoria;
- p. O histórico de aplicação das regras de PLD/FTP espanholas é muito similar ao que está acontecendo recentemente no Brasil, onde se identifica um momento pós-regulamentação, no qual os profissionais realizam muitas comunicações, mas com pouca relevância em termos de inteligência financeira, seguido de tentativa de resolução deste problema por meio de normas que enfatizam a necessidade de análise das operações. O problema, na Espanha, só foi resolvido a partir da criação dos centros especializados em PLD/FTP.

Portanto, há muitos motivos para considerar que o modelo espanhol também pode ser bem-sucedido no Brasil, contribuindo para fortalecer as atividades de notários e registradores no sistema de PLD/FTP.

4.2.2 Correlação entre os problemas identificados no Brasil e as vantagens de existência de centros

A presente seção busca fazer uma correlação direta entre os problemas identificados na participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP brasileiros, estudados no capítulo dois, com os benefícios da criação de centros antilavagem de dinheiro na Espanha, abordados no capítulo três. Para tanto, serão pontuados diversos problemas e como eles podem ser mais facilmente enfrentados na medida em que sejam criados os referidos centros.

4.2.2.1 Baixa qualidade das comunicações uma vez que realizadas sem fundamentação adequada e com mera menção ao texto normativo aplicável

Um dos principais problemas observados na aplicação do Provimento n.º 88/2019 é a baixa qualidade das comunicações enviadas pelos notários e registradores ao COAF. Isso se reflete na ausência de fundamentação detalhada que justifique a suspeição de lavagem de dinheiro, na má identificação dos envolvidos nas operações, e na interpretação equivocada das normas que regem as comunicações obrigatórias. Muitas dessas comunicações consistem em uma simples citação ao texto normativo aplicável, sem que o profissional forneça uma análise concreta ou explicações adicionais que sustentem a suspeita.

A edição do Provimento n.º 161/2024 busca enfrentar essas deficiências, ao prever a obrigatoriedade de uma fundamentação detalhada, além de oferecer mais diretrizes para o preenchimento das comunicações. Ainda que se espere uma melhora com essa nova regulamentação, é importante reconhecer que a eficácia dessa mudança dependerá de um longo processo de adaptação e treinamento. A complexidade de identificar operações suspeitas exige mais do que o mero cumprimento normativo; exige uma análise apurada e constante, o que só se pode alcançar através de formação especializada e acesso a informações robustas e abrangentes.

É útil comparar a diferença de capacidade analítica entre um profissional que exerce múltiplas funções na serventia e outro que trabalha exclusivamente na análise de operações suspeitas. Enquanto o primeiro se divide em múltiplas responsabilidades, o segundo não. Enquanto o primeiro trabalha com dados limitados, restritos aos cadastros locais, o segundo tem acesso a uma base de dados nacional, com informações estruturadas sobre as operações realizadas em todo o país. Essa discrepância entre o alcance de dados e a especialização do analista torna evidente a superioridade de sistemas centralizados, como os que existem na Espanha, em comparação ao atual sistema brasileiro.

4.2.2.2 2. Baixo índice de aproveitamento das comunicações

Embora seja uma decorrência do item anterior (e que certamente será um pouco melhorado no Brasil com a edição do Provimento n.º 161/24), é importante

fazer uma comparação. Enquanto atualmente a taxa de aproveitamento, ou seja, de utilização das comunicações de notários e registradores em RIFs, é de apenas 1%, na Espanha, é de 80% de utilização em investigações e ações penais. Destaca-se que a utilização em RIF é um momento bem anterior a utilização em ações ou investigações efetivas, fato que ensejaria uma redução do índice brasileiro para fins de comparação com o espanhol.

4.2.2.3 Postura defensiva dos profissionais

A postura defensiva adotada por muitos notários e registradores na hora de realizar comunicações ao COAF é um dos problemas recorrentes no sistema brasileiro PLD/FTP. Muitos profissionais, temendo eventuais sanções ou responsabilidades, optam por realizar comunicações em excesso e sem análise aprofundada, apenas como uma forma de autoproteção. Isso resulta em grande número de comunicações automáticas e de baixa qualidade, o que sobrecarrega as autoridades competentes e reduz a eficácia do sistema como um todo.

A criação de centros especializadas para filtrar e processar essas comunicações pode reduzir significativamente esse problema. Em primeiro lugar, esses centros garantem maior segurança para os profissionais, já que a análise inicial e a decisão final sobre a pertinência de uma comunicação serão feitas pela central, não pelo profissional individualmente.

Além disso, mesmo que as comunicações defensivas continuem a ser feitas, os centros poderão filtrá-las antes que cheguem ao COAF, descartando aquelas que não apresentem fundamentação sólida. Esse processo assegura que apenas as comunicações realmente relevantes sejam encaminhadas, aumentando a eficiência do sistema e evitando que o COAF seja sobrecarregado com informações de pouca utilidade.

4.2.2.4 Falta de formação permanente e continuada

A formação continuada dos notários e registradores é um fator fundamental para garantir a eficácia de suas atividades no âmbito do sistema PLD/FTP. Embora se possa argumentar que cursos e treinamentos possam ser realizados independentemente da existência de centros, essa visão é superficial. Os

centros antilavagem de dinheiro facilitariam, de forma significativa, a organização e a especialização dessas atividades de formação por diversos motivos.

Primeiro, porque os centros possuiriam um profundo conhecimento sobre a lavagem de dinheiro no contexto específico das atividades exercidas pelos notários e registradores, o que permitiria uma abordagem prática e aplicada nos treinamentos. Segundo, porque os centros teriam acesso a um vasto banco de dados, contendo informações sobre atos suspeitos em todo o país, permitindo uma atualização contínua das melhores práticas e dos principais pontos de atenção em relação aos riscos de lavagem de dinheiro. Terceiro, pois essa vantagem de acesso à informação possibilitaria que os treinamentos fossem altamente direcionados, focando nas dificuldades específicas de cada atividade, cada região, ou mesmo cada serventia.

Na Espanha, como visto, os centros devem apresentar planos quadrienais de como realizarão a formação dos operadores, demonstrando os cursos e iniciativas que se propõe a fazer.

4.2.2.5 Função de fiscalização das Corregedorias de Justiça a respeito do cumprimento dos deveres PLD por parte dos notários e registradores

A existência de centros antilavagem de dinheiro potencializaria, de maneira significativa, a fiscalização das Corregedorias de Justiça no que diz respeito ao cumprimento das obrigações PLD/FTP por parte de notários e registradores. Com a criação desses centros, seria possível mapear permanentemente todas as comunicações realizadas pelos profissionais, permitindo identificar aqueles que se desviam dos padrões médios de qualidade ou do cumprimento de outras obrigações.

Essa centralização permitiria uma atuação mais eficiente das Corregedorias, que poderiam concentrar seus esforços em fiscalizações direcionadas, focadas em notários ou registradores com maior risco de descumprimento das normas. Além disso, os centros poderiam fornecer um levantamento prévio de dados para auxiliar as Corregedorias nas correições, garantindo que haja uma supervisão contínua e específica quanto ao cumprimento das obrigações de PLD/FTP.

Os centros podem auxiliar, também, na identificação de problemas e sugestão de soluções, na confecção de protocolos correicionais PLDs específicos, contribuindo com informações relevantes para melhorar a atuação das Corregedorias.

Outro ponto importante é que a fiscalização das obrigações PLD/FTP é um campo específico e distinto das obrigações ordinárias que normalmente são supervisionadas pelos órgãos correicionais. Isso representa um desafio para as Corregedorias, uma vez que essas atividades fogem ao conhecimento rotineiro desses órgãos. Nesse sentido, os centros também seriam de grande valia, auxiliando as Corregedorias a estabelecerem protocolos e rotinas correicionais mais eficazes e especializadas, otimizando assim o processo de fiscalização.

4.2.2.6 Deficiências na supervisão não fiscalizatória

A supervisão não fiscalizatória, ou seja, aquela que envolve o monitoramento constante, a orientação técnica, a produção de análises de risco e a atualização contínua dos sinais de alerta, é praticamente inexistente no atual sistema PLD/FTP brasileiro realizado por notários e registradores. Embora a fiscalização por parte das Corregedorias de Justiça seja essencial, a supervisão efetiva vai além da simples verificação do cumprimento formal das normas. Ela exige uma abordagem contínua e dinâmica, com foco em identificar e mitigar riscos de forma proativa.

Os centros antilavagem de dinheiro teriam um papel importantíssimo nesse contexto, preenchendo a lacuna da supervisão não fiscalizatória. Elas seriam responsáveis por produzir relatórios periódicos com base nas comunicações realizadas, o que permitiria a identificação de tendências e padrões de risco, facilitando a orientação técnica de notários e registradores. Além disso, os centros poderiam desenvolver e atualizar sinais de alerta de maneira contínua, ajustando-os conforme as necessidades do setor e as mudanças no perfil de risco.

Essa abordagem proativa permitiria uma melhor adaptação dos profissionais às exigências do sistema, promovendo não apenas o cumprimento normativo, mas também uma participação mais qualificada no combate à lavagem de dinheiro. A supervisão não fiscalizatória, portanto, é um elemento fundamental para o sucesso das políticas de PLD/FTP, e sua ausência representa uma fragilidade significativa no sistema atual.

4.2.2.7 Falta de homogeneidade nas exigências das corregedorias estaduais

A falta de uniformidade nas exigências das corregedorias estaduais em relação ao cumprimento das obrigações de PLD/FTP resulta em grandes disparidades no cumprimento das normas entre os diferentes estados. Essa desigualdade cria vulnerabilidades no sistema de prevenção, uma vez que regiões menos fiscalizadas podem se tornar atrativas para atividades ilícitas.

A criação de centros facilitaria a padronização das exigências, permitindo que as corregedorias tivessem acesso a relatórios atualizados e detalhados sobre o cumprimento das obrigações em cada serventia. Esse monitoramento contínuo possibilitaria a identificação de discrepâncias e ajudaria a corrigir falhas, promovendo uma supervisão mais eficiente e homogênea em todo o país.

4.2.2.8 Unidades com comunicações muito acima do normal

Um exemplo ilustrativo é o caso mencionado na Nota Técnica do COAF, abordada no item 2.2.3 deste estudo, no qual um serviço registral imobiliário realizava milhares de comunicações mensais, baseadas principalmente, no art. 25, II, do Provimento n.º 88/2018, sem a devida análise crítica. Esse problema poderia ser facilmente resolvido com a realização de um curso direcionado exclusivamente para essa unidade, abordando as falhas nas comunicações enviadas.

4.2.2.9 Deficiências na atividade de supervisão auxiliar do CNB e de orientação por parte das entidades representativas

A criação de centros antilavagem de dinheiro facilitaria o exercício das responsabilidades tanto do Colégio Notarial do Brasil quanto das entidades representativas, que enfrentam dificuldades para oferecer orientação adequada aos notários e registradores no cumprimento de suas obrigações de PLD/FTP. A falta de um corpo técnico especializado dentro dessas entidades limita a eficácia de sua atuação como supervisores auxiliares, o que talvez tenha sido um dos motivos para a não criação e manutenção de cadastros previstos no Provimento n.º 88/2019.

Além disso, a ausência de sistemas de supervisão estruturados e a falta de profissionais qualificados para monitorar e orientar continuamente os notários e

registradores enfraquece a capacidade dessas entidades de garantir conformidade às normas. Com a criação de centros especializados, haveria uma maior padronização dos procedimentos e um suporte técnico mais eficaz para todos os envolvidos, promovendo uma supervisão mais eficiente.

4.2.2.10 Falta de monitoramento e fiscalização: prejuízo à conformidade

Existe uma correlação direta entre a fiscalização eficaz e a adesão dos profissionais às suas obrigações. A maior conformidade por parte dos notários e registradores é uma das principais vantagens do monitoramento contínuo realizado pelos centros. Quando o profissional tem ciência de que não apenas os atos suspeitos estão sendo monitorados, mas também sua própria atuação na identificação e comunicação dessas operações, ele se torna mais diligente e comprometido com o cumprimento das normas.

O monitoramento contínuo dos centros assegura que as práticas dos profissionais sejam constantemente avaliadas, o que incentiva uma maior adequação às exigências regulatórias. Esse acompanhamento sistemático não só melhora a detecção de atos suspeitos, como também garante que os notários e registradores mantenham um nível elevado de conformidade em suas obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro.

4.2.2.11 Atividade de análise inicial de operações fundamentalmente manual e centrada na base de dados da própria serventia

Ordinariamente, a identificação de operações suspeitas nas serventias do Brasil ocorre por meio de monitoramento manual dos atos praticados, o que torna o processo ineficiente e limitado. Algumas serventias contam com sistemas automatizados para um monitoramento inicial, mas esses recursos são geralmente isolados e não conectados a uma base de dados nacional. A falta de integração e automação entre as serventias cria lacunas significativas na detecção de padrões suspeitos em nível nacional, o que reduz a eficácia do sistema de prevenção.

A criação de centros antilavagem de dinheiro traria uma solução integrada e automatizada, permitindo que os atos praticados em qualquer serventia fossem imediatamente analisados em uma base de dados nacional. Esse cruzamento

de informações em tempo real, com sinais de alerta pré-programados, aumentaria substancialmente a capacidade de identificar operações suspeitas de forma precisa e rápida. A centralização das informações também permitiria o monitoramento cruzado de atos entre diferentes regiões, eliminando a fragmentação atual do sistema.

Além disso, o uso de uma base de dados nacional asseguraria que a análise das operações fosse mais robusta e detalhada, sem comprometer o sigilo de dados, já que as informações utilizadas seriam públicas ou restritas, mas não sigilosas. Essa abordagem potencializaria a eficiência do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro, garantindo uma análise inicial mais assertiva e aumentando a capacidade de resposta às ameaças identificadas.

4.2.2.12 Possibilidade de escolha de profissionais mais ou menos rigorosos na análise PLD/FTP

Atualmente, criminosos podem escolher as serventias notariais para realizar seus atos, baseando-se em eventual menor rigor em sua análise.⁶⁵¹ Com a utilização de um centro especializado, a possível vantagem mencionada ao criminoso deixa de existir, uma vez que o primeiro monitoramento seria realizado a partir da base de dados nacional, e mesmo a análise final da comunicação deverá ser feita pelo centro. Nessa nova configuração, a função do profissional local limitar-se-á ao momento intermediário de analisar o ato, do qual já recebeu um alerta, inclusive com uma pontuação de risco, e decidir, a partir de então, se comunicará ou não para o centro.

A ausência de uma padronização efetiva no monitoramento e na análise de operações suspeitas dentro das atividades notariais torna o vigente sistema vulnerável à escolha de notários que possam oferecer menos resistência na detecção de atividades irregulares.

Dessa feita, a criação de centros antilavagem de dinheiro eliminaria essa vantagem, já que o monitoramento inicial das operações notariais seria automatizado e realizado com base em uma análise nacional, padronizada e abrangente. Além

⁶⁵¹ Pode-se argumentar, nesse caso, que o criminoso não tem como saber do rigor do notário na análise dos atos. Contudo, não se pode excluir eventuais relações pessoais, de clientela ou até mesmo participações criminosas nesses atos.

disso, a análise final das comunicações suspeitas seria feita pelo centro, reduzindo a influência direta de cada notário na decisão.

4.2.2.13 Eventual receio do profissional em realizar a comunicação por conta de risco pessoal

O centro especializado PLD/FTP promove uma despersonalização mais eficaz das comunicações de operações suspeitas, garantindo maior proteção aos notários e registradores. Isso ocorre porque a maior parte do procedimento de análise é realizada pelo próprio centro, reduzindo o envolvimento direto das serventias. Além disso, o COAF recebe as comunicações originadas do centro, e não diretamente dos profissionais, o que assegura que, caso o investigado tome conhecimento da comunicação, a responsabilidade recaia sobre o centro, não sobre o profissional.

Outro fator importante é que, em alguns casos, a identificação de atos suspeitos parte exclusivamente do centro especializado, sem qualquer participação do notário ou registrador. Dessa forma, o profissional pode sequer ter ciência de que a comunicação foi realizada, o que aumenta ainda mais o nível de proteção e confidencialidade no processo. Esse mecanismo reforça a confiança no sistema e minimiza riscos para os profissionais envolvidos.

Uma peculiaridade do sistema brasileiro deve ser considerada nesse ponto. Ao contrário de diversos países, entre os quais a Espanha, nos quais se proíbe a utilização do RIF em procedimentos judiciais, no Brasil essa é uma possibilidade.

Vale destacar que essa prática que, em um ambiente ordinariamente despersonalizado, como o das instituições financeiras, quase não tem significado em termos de proteção, tem paradigma diverso quando se está diante de sujeitos obrigados individualizados, uma vez que uma das principais garantias do sujeito obrigado é o seu anonimato, e no Brasil, nas situações em que o RIF é juntado a procedimentos judiciais ou administrativos, essa proteção não existe.

Diante dessa questão, os centros auxiliariam na despersonalização, e, portanto, maior proteção, do notário e do registrador.

4.2.2.14 Falta de análise de risco e possibilidade de aplicação de uma abordagem baseada no risco efetiva

A ausência de uma análise de risco compromete a capacidade do sistema de identificar e mitigar possíveis operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Não por outro motivo, o GAFI destina sua primeira Recomendação à abordagem baseada no risco. Somente é possível lidar com o risco de forma eficaz quando esse risco é devidamente conhecido e mapeado.

A criação de um centro especializado facilitaria a realização de análises de risco detalhadas em nível nacional, regional, setorial e até local, proporcionando uma visão mais abrangente das operações. Com acesso a todas as comunicações realizadas, o centro seria capaz de identificar padrões e peculiaridades em cada região e serventia, o que contribuiria para uma compreensão mais profunda dos riscos específicos de cada contexto. Além disso, poderia revisar periodicamente essas análises, ajustando-as conforme novas informações surgissem ou diante de mudanças no cenário econômico e regulatório, garantindo uma abordagem sempre atualizada e eficaz.

A partir de análise de risco concretos das atividades poder-se-ia aplicar efetivamente a abordagem baseada no risco para fins de PLDT/FTP para notários e registradores.

4.2.2.15 Dificuldades e dúvidas no cumprimento das normas por parte dos profissionais

O centro antilavagem de dinheiro desempenharia um papel importantíssimo ao proporcionar suporte contínuo para notários e registradores no cumprimento das normas PLD/FTP. Ao oferecer orientações claras e atualizadas, o centro poderia esclarecer dúvidas recorrentes e fornecer treinamentos específicos.

Além disso, haveria uma equipe técnica especializada para atender consultas em tempo real, garantindo que os profissionais tenham acesso imediato a respostas e diretrizes necessárias. Esse suporte reduziria as incertezas e aumentaria a conformidade com as normas, assegurando uma aplicação mais eficiente das obrigações PLD/FTP.

4.2.2.16 Falta de atualização permanente dos sinais de alerta

Como visto anteriormente, um dos problemas enfrentados na prática com o Provimento n.º 88/2019, foi a criação de sinais de alerta que se mostraram inúteis. No entanto, por estarem previstos na norma, eram obrigatoriamente seguidos, gerando milhares de comunicações. O ideal seria a criação de sinais de alerta genéricos na norma e a inclusão de sinais específicos em documentos internos e manuais, integrados às bases de dados. Isso permitiria ajustes rápidos, por meio de orientações dos centros, com novos alertas sendo inseridos nas bases de dados, proporcionando maior flexibilidade e adaptação a eventos pontuais.

Na Espanha, apesar de também existirem sinais de alerta previstos em normas, o OCP catalogou cerca de 300 sinais de alerta diversos, que alimentam os algoritmos utilizados para cruzamentos dos dados inseridos no índice único informatizado.

4.2.2.17 Problemas decorrentes de falta de estruturas para unidades pequenas

A heterogeneidade das serventias extrajudiciais no Brasil é uma característica marcante, com algumas unidades possuindo grande capacidade de investimento e outras com recursos muito limitados. Uma parcela significativa das serventias é deficitária, o que torna inviável a exigência de cumprimento das políticas PLD/FTP de forma eficiente por essas unidades. Diante disso, a criação de centros seria uma solução viável, pois permitiria a diluição dos custos das atividades PLD/FTP entre todos os integrantes, facilitando o cumprimento das obrigações, especialmente para as unidades menores.

Além disso, a existência de centros proporcionaria acesso contínuo a assessoria e orientação técnica, algo que seria inviável para unidades que operam com recursos limitados. A centralização dos recursos e conhecimento permitiria uma maior eficiência no cumprimento das obrigações, garantindo que as unidades menores tenham suporte adequado para aderir às exigências do sistema PLD/FTP.

4.2.2.18 Problemas decorrentes dos custos das obrigações PLD/FTP

A criação de um centro PLD/FTP representa uma solução eficiente para reduzir os custos de adaptação de notários e registradores às rigorosas exigências das regras de PLD/FTP. Ao centralizar as atividades, essa estrutura permite a obtenção de economias de escala, otimizando processos e reduzindo o impacto financeiro individual sobre cada notário e registrador. Tal medida não apenas padroniza procedimentos, mas também contribui para uma maior eficácia no cumprimento das normas, mitigando os desafios enfrentados por esses profissionais na implementação das obrigações legais.

Entretanto, é essencial destacar a singularidade da situação enfrentada por notários e registradores no que se refere ao custeio para implementação das normas de PLD/FTP e que deve ser considerada quando se fala em redução desses impactos.

Esses profissionais são os únicos sujeitos obrigados no país que arcam integralmente com as despesas decorrentes da adequação às exigências legais, sem dispor de mecanismos de compensação financeira ou da possibilidade de repasse desses custos diretamente aos seus usuários. Em contraste, as instituições privadas, como bancos e corretoras, repassam os custos de conformidade aos seus clientes, incorporando-os às taxas e serviços oferecidos. Da mesma forma, as instituições públicas, como as Juntas Comerciais, têm seus custos de adaptação absorvidos pelo Estado, o que lhes confere uma maior margem de manobra financeira.

Por sua vez, notários e registradores têm assumido um papel fundamental na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, sem que, até que se tenha conhecimento, tenha havido qualquer política de ajuste nos emolumentos que compense essas novas atribuições.

4.2.2.19 Falta de atualização do SISCOAF

A falta de atualização do SISCOAF para atender às peculiaridades das comunicações realizadas por notários e registradores gerou diversos problemas. O sistema, por não estar adaptado a essas necessidades, apresenta inconsistências, como a impossibilidade de inserção de valores com centavos, o que resultou em

inúmeras comunicações com valores incorretos. Além disso, há a limitação de campos, o que dificulta a inclusão de múltiplos valores relevantes, como o valor de venda e o valor fiscal. Evidentemente, trata-se de uma questão que pode ser ajustada pelo COAF, que provavelmente não o fez devido ao excesso de trabalho e à priorização de outras demandas.

Contudo, mesmo que o COAF não modifique o sistema, o problema seria solucionado com a criação dos centros antilavagem, já que o principal dificultador da falta de atualização do sistema está na pouca familiaridade dos profissionais com o seu preenchimento. Assim, isso pode ser facilmente resolvido com a criação de um centro que terá a responsabilidade final de completar esses dados. Dada a especialização no assunto, ele seria capaz de preencher o sistema de forma mais precisa e útil para a unidade de inteligência financeira.

4.2.2.20 Falta de feedback aos profissionais

Conforme já analisado, o *feedback* aos notários e registradores sobre a qualidade do cumprimento de suas obrigações no sistema PLD/FTP é quase inexistente. Um exemplo claro é a Nota Técnica produzida pelo COAF, que foi criada no início de 2022, mas só foi oficialmente comunicada aos profissionais envolvidos em novembro de 2023. Esse intervalo evidencia falhas na comunicação entre a Unidade de Inteligência, os órgãos supervisores e os sujeitos obrigados. O feedback é elemento essencial no bom desempenho das funções PLD/FTP, conforme inclusive identificado em estudos acadêmicos.⁶⁵²

A criação de centros poderia resolver esse problema ao fornecer feedback direto e contínuo aos notários e registradores. Esse retorno poderia ser tanto geral, com orientações aplicáveis a todos, quanto individualizado, com base no desempenho de cada serventia. Além disso, os centros também auxiliariam os órgãos correicionais na transmissão dessas orientações, promovendo um acompanhamento mais próximo e eficiente dos profissionais.

⁶⁵² JAYASEKARA, Sisira Dharmasri. **Challenges of implementing an effective risk-based supervision on anti-money laundering and countering the financing of terrorism under the 2013 FATF methodology**. p. 605.

4.2.2.21 Falta de identificação e desconhecimento dos profissionais sobre essas funções

Notários e registradores têm um papel importante na prevenção à lavagem de dinheiro e o envolvimento efetivo desses profissionais no combate a esses crimes é refletido diretamente na integridade do sistema financeiro e na proteção da sociedade. O reconhecimento externo, por parte das autoridades e da sociedade, sobre sua contribuição reforça o valor institucional dessas atividades, elevando a percepção sobre a importância de seu trabalho.

Com a criação de centros especializados, o desempenho desses profissionais seria ainda mais aprimorado, permitindo que suas comunicações sejam mais eficazes e precisas. Esse aumento de eficiência levaria a um maior reconhecimento externo, consolidando a imagem dos notários e registradores como agentes essenciais no combate à lavagem de dinheiro. Ao serem vistos como pilares de transparência e legalidade, os profissionais se identificariam mais com suas funções, criando um ambiente de maior compromisso e engajamento com o sistema PLD/FTP, impulsionado pelo prestígio e pela relevância social de suas ações.

4.2.2.22 Falta de interlocução entre: unidade de inteligência, supervisor, entidades de representação e sujeitos obrigados

Os centros antilavagem de dinheiro funcionam como um ponto de interlocução qualificado para todos os atores envolvidos no sistema PLD/FTP. A partir desses centros, o órgão correicional pode acessar informações detalhadas e precisas sobre a atuação dos notários e registradores, permitindo uma supervisão mais eficaz. Além disso, as orientações emitidas podem ser transmitidas diretamente aos profissionais, através dos canais estabelecidos pelos centros, garantindo uma comunicação mais ágil e eficiente.

A interlocução com a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) também é significativamente facilitada. A UIF pode acessar informações relevantes sempre que necessário, e suas orientações podem ser disseminadas rapidamente a todos os notários e registradores por meio dos centros. Dessa forma, os centros desempenham um elo na harmonização e no fortalecimento da comunicação entre a UIF, órgão correicional e os sujeitos obrigados, garantindo maior coordenação e eficiência no

cumprimento das obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

4.2.3 Análise SWOT da participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP

A análise SWOT é uma ferramenta de planejamento estratégico usada para entender os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças de uma organização, projeto ou situação. A sigla "SWOT" vem do inglês:

- a) **Strengths (Forças):** Aspectos internos que representam vantagens ou características positivas. Podem incluir recursos, competências, localização estratégica ou qualquer fator que favoreça a organização.
- b) **Weaknesses (Fraquezas):** Aspectos internos que representam limitações ou desvantagens. São elementos que colocam a organização em desvantagem, como falta de recursos, deficiências em processos ou baixa capacidade de inovação.
- c) **Opportunities (Oportunidades):** Fatores externos que a organização pode aproveitar para obter vantagens. Isso pode incluir tendências de mercado, mudanças tecnológicas, políticas ou econômicas que favoreçam o crescimento.
- d) **Threats (Ameaças):** Fatores externos que podem causar problemas para a organização. Isso pode incluir concorrência, mudanças econômicas ou regulamentares, e qualquer situação que possa impactar negativamente o desempenho.

Rafael Ximenes de Vasconelos aplicou essa técnica para analisar a participação de notários e de registradores no sistema PLD/FTP⁶⁵³. Segundo o autor poderia ser considerado o seguinte:

⁶⁵³ VASCONSELOS, Rafael Ximenez de; BENÍCIO, Hércules; MIRON, Rafael; OLCZEWSKI, Ana Amelia; ROMAN, Ana Carolina Alves. **ANPR Debate: contribuição dos cartórios para a prevenção à lavagem de dinheiro (Provimento 88/2019 do CNJ)**. TV ANPR. Brasília 2 de jul. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iLwIE6YMxeg&t=10s>. Acesso em: 2 nov. 2024. 49min.

a) Forças (Strengths): a1) Organização e coesão dos cartórios: A estrutura organizacional e a coesão dos cartórios no Brasil são destacadas como uma força relevante. Com um sistema padronizado e centralizado de informações, os cartórios se colocam à frente de diversos setores não financeiros em termos de organização e acessibilidade de dados; a2) Capilaridade (presença nacional): A ampla presença dos cartórios em quase todos os municípios brasileiros representa uma vantagem significativa, pois permite o contato direto com operações em variadas localidades, assegurando maior abrangência no acompanhamento de transações; a3) Capacidade técnica especializada: Os cartórios possuem alta especialização técnica, o que os habilita a lidar com questões complexas, como regulamentações urbanísticas locais, conforme mencionado na palestra. Essa expertise é essencial para a compreensão e análise de operações de forma qualificada.

b) Fraquezas (Weaknesses): b1) Limitações de recursos em cartórios menores: Em áreas remotas ou com menor movimentação, alguns cartórios enfrentam dificuldades financeiras para manter a estrutura necessária à efetiva contribuição ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro.

c) Oportunidades (Opportunities): c1) Desenvolvimento de um sistema de autorregulação regulada: Existe uma oportunidade para os cartórios implementarem um sistema de autorregulação similar ao modelo espanhol, com a criação de um “órgão central” que possa filtrar e consolidar informações antes de enviá-las ao COAF, o que qualificaria as comunicações realizadas; c2) Centralização e integração de dados: A criação de um sistema unificado para coletar e integrar informações sobre beneficiários finais e transações representa uma grande oportunidade para melhorar a qualidade das comunicações e a efetividade do sistema de prevenção; c3) Modernização dos registros: O avanço tecnológico permite a modernização dos registros e sua integração com outras plataformas de inteligência financeira, apresentando uma oportunidade de aprimoramento no combate à lavagem de dinheiro.

d) Ameaças (Threats): d1) Excesso de comunicações automáticas: O foco excessivo em comunicações automáticas representa uma ameaça ao sistema, pois pode sobrecarregar a estrutura com informações de pouca relevância, dificultando o processamento das comunicações essenciais; d2) Custo elevado de

coordenação estatal: O custo estatal para coordenar as atividades de prevenção é elevado, enquanto a criminalidade se organiza de maneira ágil e eficaz. A ausência de centralização e filtragem das informações prejudica a efetividade do sistema; d3) Fragmentação de informações: A fragmentação de dados entre diferentes cartórios ou jurisdições é uma ameaça importante, uma vez que dispersa informações e dificulta a identificação de operações suspeitas, comprometendo a análise coesa dos dados.

A importância desta análise reside em sua coincidência com a criação de centros especializados PLD/FTP, pois os pontos negativos são diminuídos e os pontos positivos são potencializados.

No que diz respeito às forças, esses centros aproveitam-se de: (a1) a organização e coesão dos cartórios; (a2) sua capilaridade; e (a3) sua capacidade técnica especializada.

Com relação às fraquezas, identificadas principalmente na limitação de recursos dos cartórios menores (b1), estas são significativamente reduzidas à medida que os centros especializados facilitam as atividades desses pequenos cartórios, que muitas vezes não possuem recursos para investir nesse tema. Assim, eles passam a ter acesso a informações, cursos e orientações que estariam inacessíveis sem o apoio do centro especializado.

Quanto às oportunidades, todas se alinham à criação dos centros PLD/FTP, que se beneficiam da possibilidade de autorregulação regulada (c1), da centralização de dados (c2) e da modernização dos registros (c3).

Por fim, no que diz respeito às ameaças, os centros neutralizam o excesso de comunicações automáticas (d1) (já foi reduzido com a edição do Provimento n.º 161/2024); promovem maior dinamismo na coordenação das atividades, permitindo fluidez e qualificação das informações entre os envolvidos (d2); e eliminam a ameaça de fragmentação de informações.

4.3 PREOCUPAÇÕES PARA A CRIAÇÃO CENTROS PLD/FTP NO BRASIL

Nesta seção, serão abordados as principais preocupações e os supostos obstáculos para a criação de centros antilavagem de dinheiro voltadas às atividades de notários e registradores no Brasil.

Inicialmente, será discutida a questão normativa, com o objetivo de analisar a necessidade de alterações legislativas para viabilizar a criação desses centros antilavagem.

Em um segundo momento, serão examinadas as preocupações relacionadas ao uso de dados sigilosos pelos centros. Nesse contexto, será demonstrado que os centros não fazem uso de dados sigilosos, mas sim de informações obtidas no exercício das atividades próprias de notários e registradores, bem como, eventualmente, outras bases de dados não sigilosas. Também serão abordadas questões referentes ao sigilo, especialmente no que se refere à vedação do *tipping off* e à necessidade de cumprimento das normas da Lei Geral de Proteção de Dados.

Por fim, a análise buscará demonstrar que as principais preocupações da União Europeia em relação à supervisão e às atividades das entidades de autorregulação e evidenciadas por suas recentes reformas normativas não se aplicam ao contexto brasileiro. Isso pois o exercício da função de fiscalização exercido pelo Poder Judiciário contempla a grande maioria destas preocupações.

A análise desses pontos visa dissipar as restrições à criação de centros antilavagem de dinheiro voltadas para notários e registradores no Brasil, demonstrando a viabilidade e a importância de sua implementação.

4.3.1 Existe a necessidade de que sejam editadas leis para a criação ou mesmo para autorizar para criação de centros PLD/FTP?

Uma discussão que deve ser enfrentada para efeitos de criação de centros antilavagem de dinheiro no Brasil é se existe ou não necessidade de uma lei que autorize a criação desses órgãos.

Nesse contexto, três questões devem ser analisadas: a) a Lei 9.613/98 autoriza a criação de órgãos centros pelos supervisores; b) a força normativa interna das Recomendações do GAFI; e c) independentemente dos fatores acima, o Conselho Nacional de Justiça e a Corregedoria Nacional de Justiça poderiam criar esses centros com base em seu poder regulamentar.

4.3.1.1 Análise da Lei 9.613/98

A análise da Lei 9.613/98 demonstra que o legislador deu significativo espaço para a regulação por parte dos supervisores, e para a autorregulação regulada, por parte dos sujeitos obrigados.

Para essa análise, transcreve-se os seguintes dispositivos da Lei 9.613/98:

Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:

I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes; (...)

III - deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes; (...)

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

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

Como se percebe, os dispositivos remetem para as “instruções emanadas pelas autoridades competentes”. Em outros termos, determina que o órgão regulador/supervisor normatize diversas questões, entre as quais: os cadastros de clientes, a adoção de políticas de compliance e a forma de como se analisa as operações suspeitas. Delega, portanto, ao órgão supervisor, a regulamentação de como as principais atividades do sujeito obrigado deve ser realizada em âmbito PLD/FTP.

Nesse cenário, dentro do poder delegante da Lei 9.613/98, cabe ao órgão supervisor estruturar a forma de como as análises podem acontecer, inclusive permitindo ou criando centros para fins de realização destas atividades.

Trata-se do entendimento de Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos, diretor de supervisão do COAF, uma das principais, senão a principal, autoridade em conhecimento de temas relacionados à supervisão de sujeitos obrigados no país.

Para ele, o limite da delegação normativa é, basicamente, não contrariar as normas contidas na Lei 9.613/98 e nas Recomendações do GAFI (dado o seu poder normativo).⁶⁵⁴

Dessa feita, genericamente considerando, qualquer supervisor poderia criar centros para fins de análise das operações suspeitas realizadas por seus subordinados uma vez que a lei dá liberdade ao supervisor de estabelecer a melhor forma de identificação de atos suspeitos a serem comunicados à UIF.

Poder-se-ia contestar esse argumento com o fato de que a lei não prevê qualquer intermediário entre os sujeitos obrigados e o COAF, determinando a comunicação direta entre ambos. O artigo 11, II, da Lei 9.613, que trata da comunicação, prevê a comunicação direta a UIF nacional.⁶⁵⁵

Contra esse argumento, reitera-se a competência de regulação da questão por parte do órgão supervisor, já destacada.

Ademais, consoante será visto posteriormente, é possível a criação de centros antilavagem de capitais que não realizem a comunicação à UIF, mas apenas que prestem assessoria às funções dos profissionais. Tais centros analisariam os atos suspeitos e devolveriam as informações obtidas, deixando para notários e registradores a incumbência de decidir sobre a comunicação, a partir da análise qualificada feita pelo centro especializado.

⁶⁵⁴ VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; MIRON, Rafael Brum. **Os poderes de supervisão**. Conversa pessoal. 03 set. 2024.

⁶⁵⁵ Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º: (...) II - deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização: (...). BRASIL. **Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998**.

4.3.1.2 Força Normativa das Recomendações do GAFI

Sob esse ponto, o que deve ser destacado é que, atualmente, por comando expresso em diversas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, as Recomendações do GAFI, bem como suas notas interpretativas, possuem força normativa, devendo ser observadas em todo o território nacional.

O Brasil é membro fundador da Organização das Nações Unidas e integra a organização desde a sua criação. A Carta das Nações Unidas foi assinada em 26 de junho de 1945, e entrou em vigor a partir de 24 de outubro de 1945.

Como membro da ONU, o Brasil se comprometeu, nos termos do art. 15 da Carta das Nações Unidas, a aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança.⁶⁵⁶ A Carta foi promulgada em território nacional pelo Decreto 19.841/45.

Desde 2005, por meio da Resolução 1.617/2005, o Conselho de Segurança vem exortando seus integrantes a observarem as Recomendações do GAFI, nestes termos:

7. Strongly urges all Member States to implement the comprehensive, international standards embodied in the Financial Action Task Force's (FATF) Forty Recommendations on Money Laundering and the FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing;⁶⁵⁷

Trata-se de uma norma destinada primordialmente ao terrorismo e que vem sendo reeditada e atualizada, por meio de diversas Resoluções do Conselho de Segurança⁶⁵⁸. Destaca-se que a redação dada pela Resolução n.º 2.462/2019 inclui

⁶⁵⁶ Artigo 25. Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta. BRASIL. **Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Diário Oficial da União: Brasília, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁵⁷ ONU. Organizações das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Resolution 1617 (2005)**. New York, 2005. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/554438/files/S_RES_1617\(2005\)-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/554438/files/S_RES_1617(2005)-EN.pdf?ln=en). Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁵⁸ Citam-se as seguintes resoluções: 1624 (2005), 1699 (2006), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2195 (2014), 2199 (2015), 2214 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2331 (2016), 2341 (2017), 2347 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2379 (2017), 2388 (2017), 2396 (2017), 2462 (2019), 2482 (2019), 2560 (2020), 2610 (2021), e (2022).

não apenas as Recomendações, mas também as Notas Interpretativas das Recomendações:

4. Strongly urges all States to implement the comprehensive international standards embodied in the revised Forty FATF Recommendations on Combating Money Laundering, and the Financing of Terrorism and Proliferation and its interpretive notes;⁶⁵⁹

A última resolução do tema foi a Resolução 2.734/2024, que trouxe modificações no dispositivo, dando maior ênfase ao combate ao terrorismo.⁶⁶⁰ Essas resoluções vêm sendo incorporadas por Decretos, destacando-se o Decreto 8.799/2016⁶⁶¹ e o Decreto 9.202/2017.⁶⁶² Ademais, o Brasil é membro pleno do GAFI, e como tal, assumiu o compromisso internacional de seguir suas Recomendações.

O Supremo Tribunal Federal já se debruçou na análise da aplicabilidade, em território nacional, das Recomendações do GAFI. Foi na análise da RE 1055941/2019, Repercussão Geral, tema 990, da relatoria do Ministro Dias Toffoli. O processo tratou da possibilidade de compartilhamento de RIFs e procedimentos fiscalizatórios da Receita Federal com órgãos de persecução criminal, independentemente de autorização judicial. No caso, julgou-se pela legalidade desse procedimento. Destaca-se que um dos fundamentos era a validade, em território

⁶⁵⁹ ONU. Organizações das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Resolution 2462 (2019)**. New York, 2019. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/3798199/files/S_RES_2462\(2019\)-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/3798199/files/S_RES_2462(2019)-EN.pdf?ln=en). Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁶⁰ 20. Strongly urges all Member States to implement the comprehensive international standards embodied in the Financial Action Task Force's (FATF) Forty Recommendations on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, particularly Recommendation 6 on targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing; to apply the elements in FATF's Interpretive Note to Recommendation 6, with the final objective of effectively preventing terrorists from raising, moving and using funds, in line with the objectives. ONU. Organizações das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Resolution 2734 (2024)**. New York, 2024. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/4051294/files/S_RES_2734_\(2024\)-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/4051294/files/S_RES_2734_(2024)-EN.pdf?ln=en). Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁶¹ BRASIL. **Decreto n.º 8.799, de 6 de julho de 2016**. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2253 (2015), de 17 de dezembro de 2015, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções, imposto pela Resolução 1267 (1999), relativo ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda. Diário Oficial da União: Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8799.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

⁶⁶² BRASIL. **Decreto n.º 9.202, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2368 (2017), de 20 de julho de 2017, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções em vigor contra indivíduos e entidades associados ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda. Diário Oficial da União: Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9202.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

nacional, das Recomendações do GAFI, nos termos fundamentados acima, e que tais Recomendações previam o procedimento de compartilhamento de dados em questão.⁶⁶³

Os fundamentos normativos para a obrigatoriedade de observância das Recomendações em território nacional são, de acordo com o STF, as Resoluções mencionadas, do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa fundamentação ficou clara, notadamente no voto do Ministro Celso de Mello:

Nesse sentido, o GAFI publicou 40 (quarenta) recomendações, ainda nos idos de 1990 (que foram revistas em 15 de fevereiro de 2012 e, desde então, regularmente atualizadas até o mês de junho de 2019), com o propósito de nortear a implementação, pelos Estados nacionais, “de medidas legais, regulamentares e operacionais para o combate ao branqueamento de capitais, ao financiamento do terrorismo, ao financiamento da proliferação [de armas de destruição em massa], bem como a outras ameaças a integridade do sistema financeiro internacional” (“As Recomendações do GAFI”, p. 07, Introdução, 2012), e das quais decorre o modelo que atualmente caracteriza, em escala global, a estrutura de normatividade que compõe o sistema antilavagem de dinheiro.

Assinale-se, sob tal aspecto, que o Conselho de Segurança da ONU – a cujas decisões submetem-se, por determinação convencional expressa (Carta das Nações Unidas, Artigo 25), todos os membros das Nações Unidas – conferiu caráter cogente às Recomendações do GAFI, conforme se depreende da Resolução nº 1.617, de 29 de julho de 2005, cujo teor foi reafirmado pela Resolução nº 2.253, de 17 de dezembro de 2015 (incorporada ao direito pátrio por meio do Decreto nº 8.799, de 06 de julho de 2016):

“O Conselho de Segurança, (...)

7. Insta veementemente todos os Estados Membros a que deem cumprimento às normas internacionais globais consubstanciadas nas 40 recomendações relativas ao branqueamento de capitais do Grupo

⁶⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.055.941**, Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755364496>. Acesso em: 01 out. 2024.

de Ação Financeira Internacional (GAFI) e as nove recomendações especiais relativas ao financiamento ao terrorismo do GAFI (...).”

Percebe-se, assim, que o Estado brasileiro obrigou-se, no plano internacional, a dar fiel cumprimento às Recomendações emanadas do Grupo de Ação Financeira Internacional contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF).⁶⁶⁴

Mais recentemente, o tema foi revisitado na Reclamação 61944/23, da relatoria do Ministro Cristiano Zanin, que reafirmou a decisão da Repercussão Geral 990 e destacou:

Tal padrão foi amplamente debatido por esta Suprema Corte, nos autos do julgamento do paradigma (RE 1.055.941/SP, Tema 990/RG). No entanto, repiso alguns pontos, por ser necessário.

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) conferiu caráter cogente às recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi), incorporada ao direito pátrio pelo Decreto 8.799, de 6 de julho de 2016, *in verbis*: (...)

Dentre essas recomendações do Gafi, reconhecidamente obrigatórias para o Brasil, destacam-se as abaixo transcritas: (...) ⁶⁶⁵

Dessa forma, pode-se concluir que as Recomendações do GAFI, inclusive suas notas interpretativas, por força de diversas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, têm plena validade e são aplicáveis em território nacional.⁶⁶⁶

Como o tema da criação de centros antilavagem de dinheiro é tratado na Nota Interpretativa da Recomendação n.º 23, pode ser afirmado que existe autorização normativa para que esses centros sejam criados no Brasil.

⁶⁶⁴ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 1.055.941**. p. 60.

⁶⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n.º 61.944**, do Estado do Pará. Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF: 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363109634&ext=.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2024.

⁶⁶⁶ BENÍCIO, Hércules. **Breves considerações sobre a participação de tabeliães de protesto no sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo**. In: DEBS, Martha El (Coord.). **O Novo Protesto de Títulos e Documentos de Dívida: Os Cartórios de Protesto na Era dos Serviços Digitais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 73-94. p. 83

Outra Recomendação importante para análise do caso é a Recomendação n.º 28 do GAFI, que estabelece a regulação e supervisão das APNFDs. Conforme a Recomendação estabelece, a supervisão pode ser feita por entidades de autorregulação, o que implica conhecer o conteúdo das Recomendações. Não é possível supervisionar sem conhecer as comunicações. E como a Recomendação prevê a possibilidade de supervisão por entidades de autorregulação, também autoriza, por consequência, que entidades de autorregulação conheçam o conteúdo das comunicações.⁶⁶⁷

Destaca-se ainda, que no contexto brasileiro, como já vimos, foi criado a figura do Supervisor Auxiliar ao Colégio Notarial do Brasil, entidade de autorregulação de Notários. Apenas o que não se possibilitou, foi que esse supervisor auxiliar tivesse o conhecimento das comunicações de operações suspeitas, como possui o supervisor principal, a Corregedoria Nacional de Justiça.

4.3.1.3 O poder normativo do CNJ e da sua Corregedoria Nacional.

Ao lado das considerações acima feitas, ou seja, ainda que inexistisse autorização da Lei 9.613/98 ou mesmo que as Recomendações do GAFI não tivessem qualquer validade dentro do ordenamento jurídico nacional, entende-se que o CNJ ou a Corregedoria Nacional de Justiça, por si só, poderia regulamentar a criação de centros antilavagem para notários e registradores.

A criação do CNJ, pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, trouxe profundas mudanças a essa conformação jurídica. Além de atribuir ao CNJ a regulamentação e fiscalização das atividades do Poder Judiciário, a competência direta estabelecida no art. 103-B, §4º, da Constituição Federal, permite ao Conselho

⁶⁶⁷ 28. Regulação e supervisão das APNFDs. As atividades e profissões não-financeiras designadas deveriam estar sujeitas a medidas regulatórias e de supervisão, conforme estabelecido abaixo: (...) b) Os países deveriam assegurar que outras categorias de APNFDs estejam sujeitas a sistemas efetivos de monitoramento e verificação de cumprimento das obrigações ALD/CFT. Isso deveria ser feito com base na sensibilidade ao risco. Isso pode ser feito (a) por um supervisor ou (b) por uma entidade de autorregulação (EAR) apropriado, desde que tal entidade possa garantir que seus membros cumpram suas obrigações de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 35).

reconhecer reclamações contra os serviços auxiliares e serventias notariais e de registro.⁶⁶⁸

Inicialmente, a competência regulamentar do CNJ foi amplamente questionada, especialmente quanto à sua abrangência. A dúvida era se o CNJ poderia ser uma fonte normativa primária de obrigações, inovando na ordem jurídica, ou se estaria restrito aos limites de regulamentação de leis já estabelecidas, atuando apenas como regulador de execução.⁶⁶⁹

A questão foi resolvida no julgamento da ADC 12-6/DF, no qual o Supremo Tribunal Federal expressamente reconheceu a possibilidade de as resoluções do CNJ inovarem na ordem jurídica. Nesse julgamento, foi discutida a validade da Resolução n.º 07 do CNJ, que proibia o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. A resolução foi considerada válida, mesmo na ausência de uma lei que determinasse essa proibição.⁶⁷⁰ Mais recentemente, o tema foi revisitado na discussão da validade do Regimento Interno do CNJ (Resolução n.º 67/09) frente a possíveis antinomias com o Código de Processo Civil. A conclusão foi novamente no sentido de que a Resolução do CNJ, por extrair validade diretamente da Constituição Federal, constitui-se em ato normativo primário.⁶⁷¹

⁶⁶⁸ § 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: 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; (...) 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 e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**).

⁶⁶⁹ ROBL FILHO, Ilton Noberto. **Conselho Nacional de Justiça**: estado democrático de direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 238.

⁶⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 12-6/DF**. Relator: Ministro Carlos Britto. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, n. 237, 18 dez. 2009b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 15 out. 2024.

⁶⁷¹ AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRAZO MÍNIMO A SER OBSERVADO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA ENTRE A PUBLICAÇÃO DA PAUTA E A SESSÃO DE JULGAMENTO. ALEGADA DERROGAÇÃO DO ART. 120, § 2º, DO REGIMENTO INTERNO DO CNJ PELO ART. 935 DO CPC. REGRAS DE RESOLUÇÃO DE ANTINOMIA. INEXISTÊNCIA DE CAMPO PARA A INCIDÊNCIA DO CRITÉRIO HIERÁRQUICO, UMA VEZ QUE AS DUAS NORMAS EM JOGO EXTRAEM SEU FUNDAMENTO DE VALIDADE DIRETAMENTE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, § 2º, DA EC N.º 45/2004. CONFLITO APARENTE QUE SE RESOLVE PELA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. 1. À luz do art. 5º, § 2º, da Emenda Constitucional n.º 45/2004, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça constitui ato

Tem-se, inclusive, reconhecido que a função regulamentadora não é restrita ao Plenário do CNJ, podendo também ser exercida pela Corregedoria Nacional de Justiça.⁶⁷² Isso pois, atribuiu-se diretamente pelo Regimento Interno do CNJ, a função da Corregedoria Nacional de Justiça de “expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro”⁶⁷³. Dessa forma, entende-se que essa espécie normativa também pode inovar no ordenamento jurídico, na medida em que são editadas em virtude de uma delegação de competência do Plenário à Corregedoria Nacional de Justiça.

Diante disso, o CNJ vem exercendo amplamente sua competência regulamentar dentro das suas competências constitucionais. Diversas são as Resoluções (provenientes do Plenário), ou Provimentos (editados pela Corregedoria), de inegável relevância para as atividades notariais e registrais. Cita-se, como exemplos, a Resolução 35/2007 (disciplina a lavratura de atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação, divórcio e dissolução de união estável), a Resolução 80/09 (declara a vacância de serviços notariais e registrais ocupados em desacordos com as regras constitucionais), a Resolução 81/09 (dispõe sobre o concurso de provas e títulos outorga de Delegações), e a Resolução 571/24 (disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa). Como exemplo de Provimentos, os Provimentos n.ºs 2/09 e 3/09 (instituindo modelos únicos para as certidões de nascimento, casamento e óbito), Provimento n.º 18/12 (sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos

normativo primário, que extrai seu fundamento de validade diretamente da Magna Carta. 2. Ao contrário do alegado pelo agravante, não há campo para a incidência do critério hierárquico, enquanto regra de resolução de antinomia, uma vez que os dispositivos em cotejo, arts. 935 do vigente CPC e 120, § 2º, do Regimento Interno do CNJ, estão situados no mesmo patamar normativo. 3. A aplicação do critério da especialidade, previsto no art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, evidencia, em sintonia com o decidido pela autoridade impetrada, inexistente a sustentada derrogação do art. 120, § 2º, do Regimento Interno do CNJ pelo art. 935 do CPC. 4. Agravo interno conhecido e não provido. (MS 37384 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03-2021).

⁶⁷² SANTOS NETO, José Antonio de Paula. O Juiz em face dos serviços extrajudiciais. In: AHUALLI, Tânia Mara *et al.* **Direito notarial e registral**: homenagem às varas de registros públicos da Comarca de São Paulo. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 100.

⁶⁷³ Art. 8, X, do Regimento Interno. (**BRASIL**. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 67, de 3 de março de 2009. **Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça**).

Compartilhados – CENSEC), Provimento n.º 100/20 (sobre a prática de atos notariais eletrônicos a distância), e o Provimento n.º 149 (institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ), entre outras.

A regulamentação da participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP tem sido feita por Provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça, podendo-se destacar o Provimento n.º 88/2019 (que estabelece a participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP), o Provimento n.º 90/20 (que altera o Provimento n.º 88), o Provimento n.º 108/20 (que aperfeiçoa a fiscalização do cumprimento das obrigações do Provimento n.º 88) e o Provimento n.º 161/24 (que altera as regras estabelecidas no Provimento n.º 88).

Os limites existentes à competência regulamentar dizem respeito, evidentemente, ao âmbito de atribuição próprio do Conselho Nacional de Justiça, definido pelo texto constitucional. No que diz respeito a Corregedoria Nacional, àqueles atribuídos pelo CNJ no Regimento Interno, conforme destacado acima.

Negar a possibilidade de Provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça inovarem no âmbito jurídico é, indiretamente, negar a validade do próprio Provimento n.º 88/2019, uma vez que este estabeleceu obrigações não previstas em lei para notários e registradores, sujeitando-os, inclusive, a punição pelo seu descumprimento.

Mesmo que se considere que a Corregedoria Nacional de Justiça não possa tratar desse tema diretamente, o Conselho Nacional de Justiça, por meio de uma Resolução do Plenário, poderia fazê-lo no âmbito de sua competência, cujo produto é fonte normativa primária.

Dessa forma, ainda que não houvesse autorização na Lei 9.613/98 ou mesmo que as Recomendações do GAFI não tivessem qualquer validade dentro do ordenamento jurídico nacional, entende-se que a Corregedoria Nacional de Justiça, por si só, ou mesmo o Plenário do Conselho Nacional de Justiça, poderia regulamentar a criação de centros antilavagem para notários e registradores.

4.3.2 O funcionamento dos centros PLD pode infringir a proteção a dados sigilosos?

O tema em questão exige o enfrentamento de três pontos: a) os centros utilizam-se de informações sujeitas a sigilo constitucional ou legal? b) a vedação do *tipping off* se aplica aos centros antilavagem de dinheiro? c) a Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), impediria o tratamento das informações pelos centros?⁶⁷⁴ Cada um desses tópicos será tratado a seguir.

4.3.2.1 Informações utilizadas para as análises feitas pelos centros antilavagem.

Trata-se de um tema de extrema relevância, sendo essencial compreender que os centros de prevenção à lavagem de dinheiro não têm acesso e, portanto, não utilizam informações sujeitas a sigilo constitucional ou legal.

Os centros PLD têm como base de análise: a) bases de dados de atos relacionados às atividades envolvidas; b) eventuais bases de dados estatais, porém não sigilosas (como beneficiários de programas governamentais, composições societárias, cadastros de pessoas politicamente expostas, antecedentes etc.); c) bases de dados privadas contratáveis, que não tratam de questões sigilosas (por exemplo, *bureaus* de crédito); d) pesquisas em fontes abertas.

Temas sujeitos a sigilo, como dados bancários e financeiros, não fazem parte de qualquer análise conduzida pelos centros. Na Espanha, o OCP e o CRAB não têm acesso, e portanto não utilizam, dados sujeitos a sigilos legais.

A importância desse ponto reside em dissipar eventuais preocupações de que os centros possam funcionar como grandes fontes de inteligência privada, destinadas a comprometer a privacidade das pessoas envolvidas.

No Brasil, a criação de um centro especializado pode ser viabilizada, por exemplo, com o simples acesso ao CENSEC (Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados). Mesmo utilizando apenas os elementos atualmente disponíveis, os

⁶⁷⁴ BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 23 set. 2024.

centros já teriam uma ampla capacidade operacional para atuar de maneira eficaz no combate à lavagem de dinheiro. Ademais, a definição de fontes de informação a serem utilizadas por tais centros PLD/FTP poderá ser regulamentada conforme necessário.

4.3.2.2 Vedação do tipping off

O *tipping off* se caracteriza, nos termos da Recomendação n.º 21 do GAFI, na proibição aos sujeitos obrigados, de revelarem questões relacionadas a uma comunicação suspeita, ou de informações relacionadas, que estejam sendo enviadas à UIF.⁶⁷⁵

Em outros termos, os sujeitos obrigados estão proibidos de prestar quaisquer informações relacionadas às comunicações ou outros dados correlatos a terceiros.

No Brasil, a regra está prevista no art. 11, II, da Lei 9.613/98:

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º: (...)

II - deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização: (...)

Ou seja, a Lei também estabelece o sigilo das comunicações realizadas a terceiros. Ocorre, contudo, que este sigilo não vale para órgãos de supervisão ou para quem estes órgãos assim determinem. E, evidentemente, também não vale para mecanismos que facilitem a análise e confecção da própria comunicação.

No GAFI, a Nota Interpretativa da Recomendação n.º 28 estabelece que os supervisores ou entidades de autorregulação devem ter os poderes adequados para exercerem suas funções (inclusive monitoramento e sanção).⁶⁷⁶

No Brasil, a redação original do Provimento n.º 88/2019 estabelecia que as comunicações de operações realizadas ao COAF poderiam ser acessadas apenas

⁶⁷⁵ 21. Revelação e confidencialidade. As instituições financeiras, seus diretores, funcionários e empregados deveriam ser: (...) e (b) proibidos por lei de revelar ("*tipping off*") o fato de que uma comunicação de operação suspeita (COS) ou informações relacionadas estejam sendo feitas à UIF. (GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 27)

⁶⁷⁶ GAFI. **As Recomendações do GAFI. 2012.** p. 145.

pelo CNJ.⁶⁷⁷ Na edição do Provimento n.º 161/2024, ao atual dispositivo que trata da questão, o art. 154, inclui-se também a autorização do acesso de órgãos integrantes de Corregedoria-Geral de Justiça estadual, na forma que for autorizada pela Corregedoria Nacional de Justiça. A mudança visou possibilitar a atuação correicional das Corregedorias estaduais, antes muito prejudicada pelo sigilo proposto pela redação original do dispositivo.⁶⁷⁸

O mesmo pode ser feito, por exemplo, para o CNB, na condição de supervisor auxiliar estabelecido pelo CNJ.

Além disso, destaca-se que os centros não são terceiros, mas representam os próprios sujeitos obrigados. Configuram apenas a forma como estes atuarão para poder realizar a comunicação a UIF. O sigilo decorrente do *tipping off* não engloba os centros.

Essa é a solução, aliás, dada pelo art. 73 do Regulamento (UE) 2024/1624 da União Europeia, ao estabelecer que as regras de confidencialidade não se aplicam às comunicações enviadas aos organismos de autorregulação, uma vez que esses podem ser os destinatários das informações, em vez das UIFs, o que é uma consequência lógica de sua nova função como destinatários primários de tais informações.⁶⁷⁹

Ademais, consoante será visto posteriormente, é possível a criação de centros antilavagem de capitais que não realizem a comunicação à UIF, mas apenas prestem assessoria às funções dos profissionais. Tais centros analisariam os atos suspeitos e devolveriam as informações obtidas, deixando para notários e

⁶⁷⁷ Art. 18 Os notários, registradores e oficiais de cumprimento devem manter sigilo acerca das comunicações feitas à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, sendo vedado o compartilhamento de informação com as partes envolvidas ou terceiros, com exceção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

⁶⁷⁸ Art. 154. Notários, registradores e oficiais de cumprimento devem guardar sigilo acerca das comunicações previstas nesta Seção, inclusive em relação a pessoas a que elas possam fazer referência, sendo vedado o compartilhamento de informação com as partes envolvidas ou terceiros, com exceção da Corregedoria Nacional de Justiça ou, na forma por ela autorizada, de órgãos ou integrantes de Corregedoria-Geral de Justiça estadual ou do Distrito Federal. (NR)

⁶⁷⁹ 2. O n. 1 não se aplica à divulgação de informações às autoridades competentes e aos organismos de autorregulação que exerçam funções de supervisão, nem à divulgação para efeitos de investigação e repressão do branqueamento de capitais, do financiamento do terrorismo e de outras atividades criminosas. (**UNIÃO EUROPEIA**. Regulamento (UE) 2024/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, p. 87).

registradores a incumbência de decidir sobre a comunicação, a partir da análise qualificada feita pelo centro especializado.

4.3.2.3 Aplicação da LGPD

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 13.709/20181), conhecida como LGPD, introduziu uma série de mudanças importantes na forma como os dados pessoais são tratados no Brasil. Ela impõe a implementação de políticas de governança de dados, incluindo auditorias e mecanismos de controle para garantir a conformidade. Essas inovações não apenas visam a proteção da privacidade, mas também promovem a responsabilidade e a transparência das organizações, obrigando-as a estabelecer estruturas internas robustas de segurança da informação.

Sua aplicação não representa qualquer óbice para a criação de centros PLD/FTP, pelo contrário, na medida em que ela auxilia na governança e responsabilidade pelo tratamento dos dados pelos referidos centros.

No GAFI, orienta-se pela necessidade de compatibilização das normas de PLD/FTP e de prevenção de dados, uma vez que ambas são interesses públicos relevantes:

95. AML/CFT and data protection and privacy, are both significant public interests. National legal regimes should facilitate both, so as to prevent money laundering, terrorist and proliferation financing, and other financial crimes in a way that pays sufficient regard to individuals' rights to privacy and data protection, while providing a legally certain regime for financial institutions which ensures that AML/CFT and data protection laws do not cut across one another. It is incumbent that national authorities responsible for AML/CFT and data protection recognize derogations in law when necessary to prevent conflicts and provide clear and consistent guidance to the private sector to prevent misunderstandings or conservative approaches to information sharing for AML/CFT purposes.⁶⁸⁰

⁶⁸⁰ GAFI. **Guidance on Information Sharing and Exchange for AML/CFT Purposes**. Paris, 2017. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Guidance-information-sharing.html>. Acesso em: 23 set. 2024.

No que diz respeito ao tratamento de dados realizados pelos serviços notariais e de registros, o art. 23 da LGPD determina que devem se aplicar as normas relacionadas as pessoas jurídicas de direito público, destacando-se o atendimento a finalidade pública, na persecução do interesse público, com objetivo de executar competências legais e cumprir as atribuições do serviço público.⁶⁸¹

Além disso, o art. 7º estabelece que tratamento de dados somente pode ser realizado em hipóteses específicas, dentre as quais: a) para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (inc. I); b) pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos (inc. III); c) quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro (inc. IX).⁶⁸²

Nesses termos, o sistema PLD/FTP brasileiro está previsto na Lei 9.613/98 e regulamentado, para notários e registradores, pelas regras respectivas do CNNE. Trata-se portando de obrigação legal e regulamentar a ser cumprida por esses profissionais. É necessário apenas, em termos normativos, a previsão destes centros especializados, por normas infralegais do órgão supervisor, respeitando-se os preceitos do *caput* do art. 23, supramencionados.

Registra-se, outrossim, que o CNNE tem regra específica relacionada a LGPD para notários e registradores, nestes termos:

Art. 79. Os responsáveis pelas serventias extrajudiciais deverão atender às disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei n. 13.709/2018), independentemente do meio ou do país onde os dados estão localizados, obedecendo a seus fundamentos, seus princípios e suas obrigações concernentes à governança do tratamento de dados pessoais. (...)

⁶⁸¹ Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: (...) § 4º Os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas referidas no caput deste artigo, nos termos desta Lei. § 5º Os órgãos notariais e de registro devem fornecer acesso aos dados por meio eletrônico para a administração pública, tendo em vista as finalidades de que trata o caput deste artigo. BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**.

⁶⁸² BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**.

§ 2.º O cumprimento às disposições especiais do Capítulo I (Da Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa) do Título II do Livro II deste Código não será prejudicado pelo disposto na LGPD. (incluído pelo Provimento CN n.º 161, de 11.3.2024).⁶⁸³

Duas conclusões decorrem desse dispositivo: a) as normas da LGPD são aplicáveis e, portanto, já vem sendo observadas por notários e registradores em todo o país, inclusive na coleta e utilização de dados para suas centrais de dados; b) a Corregedoria Nacional de Justiça estabelece que as regras PLD/FTP não serão prejudicadas pelo cumprimento das regras da LGPD.

O que se busca com o dispositivo não é afastar a aplicação da LGPD, mas sim compatibilizar com os artigos previstos na Lei 9.613/98, vez que se trata de lei especial a tratar do combate à lavagem de dinheiro.

Deve-se mencionar, outrossim, que o art. 4º, III estabelece que a LGPD não se aplica para o tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou (...) ⁶⁸⁴.

A respeito do tema, Vladimir Aras argumenta que, embora as atividades de persecução penal estejam expressamente excluídas da aplicação da LGPD, o § 1º do art. 4º dessa legislação prevê que o tratamento de dados pessoais nessas circunstâncias deve ser regido por legislação específica, com medidas proporcionais e necessárias ao interesse público, observando o devido processo legal, os princípios gerais de proteção de dados e os direitos do titular. Assim, esses direitos mínimos de proteção de dados devem ser considerados no sistema de prevenção e repressão à criminalidade. Além disso, o inciso LXXIX do art. 5º da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional 115/2022, assegura o direito à proteção de dados pessoais conforme a lei. ⁶⁸⁵

⁶⁸³ CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023.**

⁶⁸⁴ BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).**

⁶⁸⁵ ARAS, Vladimir. **A MP 1.158/2023 e o tratamento de dados pessoais pelo Coaf.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-jan-22/vladimir-aras-mp-1158-tratamento-dados-pessoais-coaf>. Acesso em 3 out. 2024.

Especificamente tratando sobre o tratamento de dados pelos sujeitos obrigados, o entendimento de Heloisa Estelita é que a LGPD não regula o tratamento de dados coletados para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão penal, que estão sujeitos a uma legislação específica. No entanto, as obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro estão sob o alcance da nova lei, pois envolvem a análise de grandes volumes de dados pessoais, como informações de identificação, atividade profissional e fontes de recursos dos clientes. A base legal que permite essa coleta de dados para fins de prevenção à lavagem de dinheiro, prevista no art. 7º, II, da LGPD, não exime os controladores da observância de princípios como finalidade, necessidade e adequação. Esses princípios orientam a coleta e o monitoramento dos clientes, exigindo procedimentos menos intrusivos em situações de menor risco e garantindo que as informações sejam protegidas e acessíveis apenas aos profissionais responsáveis pela prevenção à lavagem de dinheiro.^{686 687}

Na Espanha, o tema é objeto de previsão no Real Decreto 304/2014, que regulamenta lei antilavagem de dinheiro, nos seguintes termos:

Artículo 60. Utilización de datos y nivel de seguridad en los tratamientos de carácter personal.

1. Los datos recogidos por los sujetos obligados para el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida establecidas en la Ley 10/2010 de 28 de abril y este reglamento no podrán ser utilizados para fines distintos de los relacionados con la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo sin el consentimiento del interesado, salvo que el tratamiento de dichos datos sea necesario para la gestión ordinaria de la relación de negocios.

2. Los sujetos obligados aplicarán medidas de seguridad de nivel alto a los tratamientos llevados a cabo para el cumplimiento de las

⁶⁸⁶ Art. Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...) II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador. (BRASIL, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

⁶⁸⁷ ESTELITA, Heloisa; TUMBILOLO, Mariana. **LGPD e programas de prevenção à lavagem de dinheiro - Procedimentos de controle devem seguir limites estabelecidos pela proteção de dados pessoais**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lgpd-programas-prevencao-lavagem-dinheiro-02102020> Acesso em 30 set. 2024.

obligaciones de comunicación a las que se refiere el capítulo III de este Reglamento.

3. Será exigible a los tratamientos efectuados en el cumplimiento del deber de diligencia debida el nivel de seguridad que corresponda conforme a lo previsto en la normativa vigente de protección de datos de carácter personal.⁶⁸⁸

Nesse sentido, vale ainda registrar o entendimento de Bruno Calabrich, que destaca:

O tratamento de dados pessoais pelo poder público tem sido polemizado a partir de duas óticas: a dos riscos associados à vigilância e ao controle da sociedade, de um lado, e da eficiência e da modernização do Estado, de outro. Essa dualidade surge também do aparente antagonismo entre os direitos do titular e princípios previstos na LGPD com os princípios geralmente associados à Administração Pública, especialmente os princípios da publicidade, da eficiência e da supremacia do interesse público. Há que se abandonar, contudo, a compreensão segundo a qual direitos individuais e interesse público são tidos como valores contrapostos: privacidade e proteção de dados pessoais são fundamentais para a democracia e para a vida em sociedade, por serem pressupostos para a autonomia moral do indivíduo e por viabilizarem direitos políticos como a liberdade de associação e sua participação no debate cívico.⁶⁸⁹

Pela presente análise, conclui-se que a LGPD legitima o tratamento de dados por centros especializados em antilavagem de capitais, especialmente pela sua conformidade com o disposto no art. 23, bem como com as restrições de finalidade estabelecidas no art. 7º. Além disso, ao prever regras relevantes de governança e responsabilidade no tratamento de dados, a LGPD oferece bases fundamentais para garantir a segurança necessária ao funcionamento desses centros. É suficiente que exista uma norma do órgão supervisor que regule esse tratamento, atendendo ao interesse público e visando à execução de competências legais e ao cumprimento das atribuições do serviço público.

⁶⁸⁸ ESPANHA. **Real Decreto 304/2014**.

⁶⁸⁹ CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **Proteção de Dados Pessoais na Investigação Criminal e no Processo Penal: Garantismo, Eficiência e Standards de validade**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.p. 160.

4.3.3 Preocupações da União Europeia com atuação de entidades de autorregulação

Um marco importante para antecipar possíveis preocupações e desafios práticos decorrentes da concessão de poderes a entidades de autorregulação, como a criação de centros de prevenção, é o uso do quadro normativo europeu já existente como base. Conforme mencionado anteriormente, antes mesmo da regulamentação estabelecida pelo GAFI, a União Europeia já havia determinado a inclusão de APNFD no sistema de PLD/FTP. Além disso, a UE estabelece funções mais amplas para os centros de prevenção à lavagem de dinheiro do que o próprio GAFI. Há, portanto, uma larga experiência no tema, a qual é oportuno que seja considerada.

Ademais, conforme também já analisado, o arcabouço normativo europeu foi amplamente reformado muito recentemente, com foco nas temáticas ora abordadas. Há, nesse sentido, uma atualidade em questões relacionadas a supervisão de sujeitos obrigados nas regras europeias.

Entre as principais preocupações da UE nas recentes mudanças normativas, destacam-se: a) a efetividade da atuação das entidades de autorregulação no exercício de suas funções de supervisão, considerando que podem surgir eventuais conflitos de interesse entre essas entidades e os profissionais que representam; b) a necessidade de estruturação adequada, que condiciona o exercício das funções de PLD/FTP por parte das entidades de autorregulação à disponibilização de recursos financeiros, humanos e técnicos suficientes para o cumprimento de suas obrigações.

A solução para essas preocupações vem pelo art. 52, da Diretiva UE 2024/1640, que estabelece, basicamente, as seguintes condições:

1. Se um Estado-Membro permitir que organismos de autorregulação realizem a supervisão, deve assegurar que esses organismos sejam fiscalizados por uma autoridade pública responsável por garantir que a supervisão seja eficaz e conforme à lei (art. 52.1);

2. A autoridade pública tem responsabilidades, como verificar se os organismos atendem aos requisitos, emitir orientações e garantir que as funções de supervisão sejam desempenhadas adequadamente (art. 52.2);
3. A autoridade deve ter poderes para exigir informações relevantes e emitir instruções para corrigir falhas nos organismos de autorregulação (art. 52.3);
4. A autoridade deve atuar de forma independente, sem influências indevidas, e manter altos padrões de confidencialidade, proteção de dados e integridade, bem como de dispor de procedimentos para prevenir e gerir conflitos de interesses (art. 52.4);
5. A autoridade deve ter poderes para medidas ou sanções a serem aplicadas aos organismos que não cumpram suas instruções (art. 52.5);
6. A autoridade pública deve poder comunicar as autoridades competentes para investigar e reprimir atividades criminosas em tempo útil (art. 52.6);
7. A autoridade pública deve publicar um relatório anual sobre infrações, sanções aplicadas, número de operações suspeitas comunicadas e medidas tomadas pelos organismos de autorregulação (art. 52.7).⁶⁹⁰

Essas disposições são relevantes ao considerar o quadro jurídico brasileiro, no qual muitos desses requisitos já são atendidos. O papel da Corregedoria Nacional de Justiça e das Corregedorias Estaduais na fiscalização dos notários e registradores reflete um sistema potencialmente robusto de supervisão no Brasil. Apenas alguns pontos sobre os itens anteriores devem ser considerados.

O item 4, que trata de padrões de confidencialidade, proteção de dados e integridade, pode ser facilmente regulado e fiscalizado pela Corregedoria Nacional de Justiça.

Quanto ao item 5, embora se possa argumentar que as punições da Corregedoria Nacional de Justiça não se estendam às entidades de autorregulação, sempre existe a possibilidade de: a) atuar diretamente contra o sujeito obrigado; ou b)

⁶⁹⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2024/1640**. p. 71.

suspender as funções do órgão de autorregulação — e, conseqüentemente, dos centros — que não cumprirem suas obrigações. Cabe destacar ainda, que no Provimento 107/20 do CNJ, estabeleceu-se a possibilidade de as corregedorias estaduais fiscalizar as centrais existentes e, inclusive, instaurar processo administrativo em face do responsável pela entidade coordenadora da central (art. 4º).⁶⁹¹

O item 7, que requer a publicação de relatórios anuais, é igualmente relevante para o acompanhamento das funções das entidades de autorregulação e dos centros, assim como da supervisão exercida pelos órgãos correicionais.

O importante, da presente análise, é que ela evidencia que as principais preocupações europeias sobre o tema não existem no Brasil, dada a fiscalização das atividades notariais e registrais realizadas pelo Poder Judiciário.

4.4 CENTRAIS NOTARIAIS E REGISTRAIS DE DADOS

O processo de criação das centrais de dados notariais e registrais no Brasil teve, como importante marco, a promulgação da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que, além de regulamentar o Programa Minha Casa Minha Vida, estabeleceu as bases para a criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).⁶⁹² Essa legislação representou um paradigma para a modernização dos serviços de registro, ao prever a digitalização dos registros de imóveis e a necessidade das serventias passarem a operar em um sistema eletrônico, com o objetivo de aumentar a eficiência e a segurança jurídica das transações imobiliárias.

A implementação do SREI começou a impulsionar um movimento mais amplo de digitalização dos serviços notariais e registrais em todo o país, destacando a importância de integrar as bases de dados e permitir que as informações pudessem ser compartilhadas de forma eletrônica entre diferentes entidades. Isso levou à criação de diversas centrais eletrônicas, como a CENSEC (Central Notarial de Serviços

⁶⁹¹

⁶⁹² BRASIL. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 23 set. 2024.

Eletrônicos Compartilhados), instituída pelo Provimento n.º 18/2012 do Conselho Nacional de Justiça CNJ,⁶⁹³ que visa concentrar informações sobre atos notariais, como escrituras, testamentos e procurações, facilitando a comunicação entre os tabelionatos e aumentando a transparência.

Paralelamente, surgiram outras centrais, como a Central de Registro de Imóveis e a Central de Protestos, cada uma dedicada à modernização e padronização dos respectivos registros, facilitando o acesso público e garantindo a integridade das informações.⁶⁹⁴ Essas iniciativas foram sendo aperfeiçoadas com a instituição do Operador Nacional de Registro (ONR), criado pela Lei n.º 13.465/2017, que consolidou o sistema eletrônico de registros públicos no Brasil, com o objetivo de integrar de maneira uniforme todos os tipos de registros públicos - imóveis, civis, títulos e documentos, protestos e pessoas jurídicas.⁶⁹⁵

Os Operadores Nacionais de Registro são, portanto, entidades criadas por lei e que não tem fins lucrativos. Sua natureza jurídica é especial, como de registro

⁶⁹³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n.º 18**, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados - CENSEC. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 ago. 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1296>. Acesso em: 23 set. 2024.

⁶⁹⁴ Merece destaque o papel da Associação dos Registradores de Imóveis do Estado de São Paulo (ARISP) no que concerne ao pioneirismo na prestação de serviços registrais por meio eletrônico no país, cuja central foi utilizada como parâmetro para implementação do SAEC a cargo do ONR. Nesse sentido, de acordo com o sítio eletrônico do Operador: "O primeiro passo prático de aplicação decorreu de solicitação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) à Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, para acesso às bases de dados dos Indicadores Pessoais das dezoito serventias de registro de imóveis de São Paulo, Capital, cuja solicitação recebeu de plano o deferimento do Corregedor-Geral da Justiça. Essa solicitação deu origem ao Pedido de Providências n. 583.00.2002.112/53-8/000000-000, da 1ª Vara de Registros Públicos da Comarca da Capital, que por sua vez encarregou a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP) para viabilizar o deferido. Na época, travou-se denso debate entre os registradores da Capital sobre a possibilidade ou não de acesso de terceiros às bases de dados dos Indicadores das Serventias. Prevaleceu entendimento de maioria sobre a possibilidade acesso identificado por Certificado Digital, que seria emitido pela ARISP (MP 2.200-2/2001, art. 10, § 2º), às bases de dados das serventias, por meio de filtro compostos pelos números dos CPFs e CNPJs dos titulares de domínio, que passou a ser chamado de Banco de Dados Light (BDL). A opção por esse modelo deu azo à eleição de Flauzilino Araújo dos Santos para o cargo de Presidente da ARISP no ano de 2005, cuja gestão perdurou até o ano de 2015, tendo sido implantados: (1) Banco de Dados Light – BDL, (2) pesquisa para localização de imóveis, (3) certidão digital, (4) visualização de matrícula, (5) Protocolo Eletrônico de Títulos (e-Protocolo), (6) Serviço Eletrônico de Intimações e Consolidação da Propriedade Fiduciária – SEIC, (7) Penhora Eletrônica de Imóveis (Penhora Online), (8) Monitor Registral, (9) Repositório Confiável de Documento Eletrônico – RCDE, (10) Acompanhamento Registral Online, (11) Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, e (12) Assinador Digital Registral." ONR. Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico. **O Registro de Imóveis Eletrônico**. Disponível em: <https://onr.org.br/registro-de-imoveis-eletronico/>. Acesso em: 10 out. 2024.

⁶⁹⁵ BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural entre outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 23 set. 2024.

social autônomo. Sua direção é feita por órgãos de fiscalização e gestão, compostos por registradores e têm como agente regulador a Corregedoria Nacional de Justiça. Sua previsão, para o registro de imóveis, obedece ao disposto no art. 76, §4º da Lei n.º 13.465/2017.⁶⁹⁶

A criação do ONR representou um passo significativo no processo de centralização e digitalização dos serviços notariais e registrais, garantindo a interoperabilidade entre as diversas serventias do país, aumentando a eficiência do sistema e proporcionando maior segurança nas transações jurídicas. A partir dessa estruturação, o Brasil entrou em uma nova era no que diz respeito à prestação de serviços notariais e registrais, com benefícios que vão desde a redução da burocracia até o fortalecimento dos mecanismos de combate e crimes.

O tema foi consolidado, mais recentemente, com a edição do Provimento n.º 180/2024, que alterou o CNNE, e estabeleceu que as comunicações entre as serventias extrajudiciais de notas e de registro, bem como entre estas e os órgãos do Poder Judiciário, devem ser realizadas utilizando-se das plataformas SERP, CENSEC e CENPROT.⁶⁹⁷

No que tange ao Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), instituído por meio das alterações na Lei n.º 6.015/73, promovidas pela Lei n.º

⁶⁹⁶ 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 dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. § 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. § 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. (BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**).

⁶⁹⁷ BRASIL. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n. 180, de 7 de agosto de 2018**. Estabelece normas sobre o uso de assinaturas eletrônicas avançadas e qualificadas no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). Diário da Justiça Eletrônico [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5696>. Acesso em: 08 ago. 2024.

14.382/22, destaca-se que ele constitui um marco inovador na modernização dos serviços de registro no Brasil.⁶⁹⁸ Regulamentado pelo CNJ, o SERP foi concebido para prover meios eficazes de consulta e interoperabilidade entre os registros públicos, permitindo o uso sistemático de documentos arquivados em diferentes locais e promovendo uma integração mais eficiente entre as serventias e os usuários.

O artigo 3º da Lei n.º 14.382/22 detalha os objetivos do SERP, que incluem, entre outros, o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos, a interconexão das serventias dos registros públicos, a interoperabilidade das bases de dados, e o atendimento remoto aos usuários por meio da internet. O sistema também abrange a recepção e envio de documentos e títulos, a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico, o que assegura maior agilidade e segurança nas operações registrais.⁶⁹⁹

Cabe ressaltar que integram o SERP os operadores nacionais do Registro Civil das Pessoas Naturais (ONRCPN), do Serviço de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas (ONRTDPJ) e dos Serviços de Registro de Imóveis (ONR).

Por sua vez, a Central Eletrônica Notarial de Serviços Compartilhados (CENSEC), criada a partir do Provimento n.º 18/2012 do Conselho Nacional de Justiça consoante já mencionado, é gerida e mantida pelo Conselho Federal do Colégio Notarial do Brasil.

De acordo com o artigo 264 e seguintes do Código Nacional de Normas, a CENSEC é uma plataforma digital desenvolvida e operada pelo Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal (CNB/CF). Esta central, acessível por meio do Sistema de Informações e Gerenciamento Notarial (SIGNO) através do domínio www.censec.org.br, tem como objetivo principal interligar as serventias extrajudiciais que praticam atos notariais em todo o território brasileiro. A CENSEC visa facilitar o intercâmbio de documentos eletrônicos, promover o desenvolvimento tecnológico no

⁶⁹⁸ BRASIL. **Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e altera dispositivos das Leis n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm. Acesso em: 23 set. 2024

⁶⁹⁹ BRASIL. **Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022.**

setor notarial e permitir o acesso direto de órgãos do Poder Público a informações e dados notariais.⁷⁰⁰

A central é composta por quatro módulos operacionais: o Registro Central de Testamentos On-Line (RCTO), que facilita a pesquisa de testamentos; a Central de Escrituras de Separações, Divórcios e Inventários (CESDI), que organiza dados sobre escrituras lavradas após a Lei n.º 11.441/2007; a Central de Escrituras e Procurações (CEP), destinada à pesquisa de procurações e atos notariais diversos; e a Central Nacional de Sinal Público (CNSIP), que arquiva digitalmente e possibilita a pesquisa de sinais públicos de notários e registradores.⁷⁰¹

A adesão à CENSEC é obrigatória para todos os tabeliães de notas e oficiais de registro que realizam atos notariais, assegurando assim a integridade e a abrangência do sistema.⁷⁰²

Vale ressaltar que a CENSEC propicia base relevante de dados para a manutenção de Índice Único de Atos Notariais, a cargo do CNB/CF, nos termos do artigo 170 do Código Nacional de Normas.

⁷⁰⁰ Art. 264. Fica corroborada a instituição da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CENSEC), disponível por meio do Sistema de Informações e Gerenciamento Notarial (SIGNO) e publicada sob o domínio www.censec.org.br, desenvolvida, mantida e operada pelo Colégio Notarial do Brasil Conselho Federal (CNB/CF), sem nenhum ônus para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou qualquer outro órgão governamental, com objetivo de: I — interligar as serventias extrajudiciais brasileiras que praticam atos notariais, permitido o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados; II — aprimorar tecnologias com a finalidade de viabilizar os serviços notariais em meio eletrônico; III — implantar em âmbito nacional um sistema de gerenciamento de banco de dados, para pesquisa; IV — incentivar o desenvolvimento tecnológico do sistema notarial brasileiro, facilitando o acesso às informações, ressalvadas as hipóteses de acesso restrito nos casos de sigilo; e V — possibilitar o acesso direto de órgãos do Poder Público a informações e dados correspondentes ao serviço notarial. (BRASIL. **CNNE**)

⁷⁰¹ Art. 265. A CENSEC funcionará por meio de portal na rede mundial de computadores e será composta dos seguintes módulos operacionais: I — Registro Central de Testamentos On-Line (RCTO): destinado à pesquisa de testamentos públicos e de instrumentos de aprovação de testamentos cerrados, lavrados no país, no mínimo, desde 1.º de janeiro de 2000; II — Central de Escrituras de Separações, Divórcios e Inventários (CESDI): destinada à pesquisa de escrituras a que alude a Lei n. 11.441, de 4 de janeiro de 2007, lavradas no país, no mínimo, desde 1.º de janeiro de 2007; III — Central de Escrituras e Procurações (CEP): destinada à pesquisa de procurações e atos notariais diversos, lavrados no país, no mínimo, desde 1.º de janeiro de 2006; e IV — Central Nacional de Sinal Público (CNSIP): destinada ao arquivamento digital de sinal público de notários e registradores e respectiva pesquisa. (BRASIL. **CNNE**)

⁷⁰² Art. 266. A CENSEC será integrada, obrigatoriamente, por todos os tabeliães de notas e oficiais de registro que pratiquem atos notariais, os quais deverão acessar o Portal do CENSEC na internet para incluir dados específicos e emitir informações para cada um dos módulos acima citados, com observância dos procedimentos descritos neste Código de Normas. (BRASIL. **CNNE**).

Por fim, a Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto (CENPROT), conforme estabelecido pelo artigo 41-A da Lei n.º 9.492/97, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13.775/2018, representa um marco na modernização e integração dos serviços de protesto em âmbito nacional.⁷⁰³ A CENPROT visa a centralizar e disponibilizar, de forma eletrônica, uma série de serviços essenciais, incluindo a escrituração e emissão de duplicatas sob a forma escritural, a recepção e distribuição de títulos e documentos de dívida para protesto, e a confirmação da autenticidade dos instrumentos de protesto em meio eletrônico. Além disso, proporciona a consulta gratuita sobre devedores inadimplentes e protestos realizados, e a anuência eletrônica para o cancelamento de protestos.

A adesão à CENPROT é obrigatória para todos os tabeliães de protesto do país, conforme disposto no § 2º do artigo 41-A, sob pena de responsabilização disciplinar nos termos da Lei n.º 8.935/94. Esta central é operada, mantida e administrada segundo deliberação da assembleia geral dos tabeliães de protesto, podendo ser delegada à entidade nacional representativa da categoria, atualmente a cargo do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB).

A CENPROT também facilita o acesso do poder público a informações constantes dos bancos de dados dos tabelionatos, sem ônus, promovendo a transparência e eficiência no serviço de protesto. Trata-se de temática abordada no Código Nacional de Normas, em seus artigos 257 e seguintes.

Nesses termos, todas as atividades de notários e registradores existem hoje, integradas às centrais nacionais, que podem ser utilizadas para fins de criação de centros antilavagem de dinheiro. Embora existam peculiaridades no que diz

⁷⁰³ Art. 41-A. Os tabeliães de protesto manterão, em âmbito nacional, uma central nacional de serviços eletrônicos compartilhados que prestará, ao menos, os seguintes serviços: I - escrituração e emissão de duplicata sob a forma escritural, observado o disposto na legislação específica, inclusive quanto ao requisito de autorização prévia para o exercício da atividade de escrituração pelo órgão supervisor e aos demais requisitos previstos na regulamentação por ele editada; II - recepção e distribuição de títulos e documentos de dívida para protesto, desde que escriturais; III - consulta gratuita quanto a devedores inadimplentes e aos protestos realizados, aos dados desses protestos e dos tabelionatos aos quais foram distribuídos, ainda que os respectivos títulos e documentos de dívida não sejam escriturais; IV - confirmação da autenticidade dos instrumentos de protesto em meio eletrônico; e V - anuência eletrônica para o cancelamento de protestos. (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. *Diário Oficial da União*: Brasília, 11 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

respeito aos seus regimes jurídicos, todas podem operar centros antilavagem de capitais.

4.5 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO

Na presente seção serão confeccionadas propostas de textos normativos com o objetivo de criar centros antilavagem de capitais para atividades realizadas por notários e registradores. Na primeira parte, será feita uma proposta que se entende por ideal, e no item posterior, eventuais alternativas que podem ser consideradas.

4.5.1 Sugestão principal de regulamentação

No presente item, será apresentada a proposta de regulamentação do tema, tomando-se por base o modelo que, a partir destas pesquisas, entendeu-se ser o ideal para a regulamentação no Brasil.

Este modelo é baseado nas normas espanholas, adaptadas à realidade nacional, notadamente as regras PLD/FTP nacionais e os institutos previstos no Provimento n.º 180/2024 do CNJ, além da CENSEC e do CENPROT.

Segue redação da proposta principal:

DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

Art. X1. O ONR, o ON-RTDPJ, a CENSEC e o CENPROT disporão de órgão técnico, dentro de suas respectivas estruturas, incumbidos de promover e coordenar a colaboração dos notários e registradores com as autoridades judiciais, policiais e administrativas, conforme estabelecido na Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998.

Art. X2. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro têm por objetivo intensificar as ações de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, proporcionando um maior nível de especialização e eficiência na aplicação das medidas preventivas.

§1ª. Os Centros de Prevenção à Lavagem de dinheiro serão mantidas por recursos provenientes dos Operadores Nacionais e das Centrais Nacionais.

§2º. No exercício de suas atividades, contarão com plena autonomia técnica estando sujeitas a fiscalização pela Corregedoria Nacional de Justiça.

§3º. No exercício de suas atividades não terão acesso a dados que envolvam sigilos constitucionais ou legais, devendo exercer suas atividades a partir de informações: a) das centrais de suas atividades; b) das bases de dados das demais atividades envolvidas notariais e registrais; c) de eventuais bases de dados estatais que obtenham acesso mediante convênios; d) de eventuais bases de dados privadas; e) de fontes abertas de informação.

§4º. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro devem adotar os mais altos padrões de confiabilidade e segurança no tratamento dos dados, assegurando que todas as informações sejam tratadas de forma confidencial e com o uso de sistemas auditáveis, que garantam tanto a proteção de dados pessoais quanto a integridade de suas análises.

§5º. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro manterão registro das análises que realizarem pelo período de dez anos. Este registro incluirá todas as fases do processo de análise, as gestões realizadas, as fontes de informação consultadas e as decisões tomadas.

§6º. As atividades dos Centros de Prevenção à de Dinheiro são exercidas sem prejuízo de responsabilidade direta dos notários e registradores envolvidos na operação sob análise.

Art. X3. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro de Dinheiro terão a seguinte composição:

I – Diretor, que será designado pelo órgão máximo do operador nacional ou da entidade representativa que administra a central e deve possuir experiência técnica e profissional comprovada em prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. A pessoa designada deve ter formação específica e pelo menos cinco anos de experiência na área.

II – Comissão de Assessoramento, que será composta por integrantes oficiais titulares integrantes da atividade respectivas e eventualmente por indicações do COAF e da Corregedoria Nacional de Justiça e terá como objetivo prestar assessoramento técnico ao Centro,

proporcionando a interligação entre o corpo técnico das unidades de atuação, os órgãos correicionais e o COAF.

III – Unidade de Análise e Comunicação, composta por corpo técnico especializado na prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, não integrantes das atividades envolvidas, tendo suas funções relacionadas ao monitoramento, seleção, análise e comunicação das operações suspeitas, bem como ao cumprimento de requisições das autoridades competentes, sem prejuízo das atribuições similares exercidas pelos sujeitos obrigados.

III – Unidade de Supervisão, composta por corpo técnico especializado na prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, não integrantes das atividades envolvidas, cujas funções se relacionam a supervisão, coordenação, orientação e formação.

Art. X4. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro terão por função:

I – Exame Especial de Operações: o Centro examinará com especial atenção as operações suspeitas de envolvimento com lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, conforme estabelecido na Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Essas operações podem ser reportadas pelos notários e registradores ou detectadas diretamente pelo Centro Antilavagem de Dinheiro.

II – Comunicação de Operações: Se, após o exame, forem encontrados indícios ou certezas de envolvimento com lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, o Diretor da Centro comunicará a operação ao COAF em nome do notário ou registrador responsável.

II – Análise de Risco: o Centro realizará análises periódicas dos riscos associados à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, considerando as características dos envolvidos, as áreas geográficas e os tipos de operações. O resultado dessas análises de risco servirá de base para o desenvolvimento e a implementação de procedimentos internos de controle, que deverão ser aplicados por todos os notários e registradores.

III – Manual de Procedimentos: Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro elaborarão e manterão atualizado um Manual de Procedimentos, que deverá orientar os notários e registradores no

cumprimento de suas obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O manual deverá ser submetido ao órgão máximo do Operador Nacional e posteriormente à Corregedoria Nacional de Justiça, e deverá estar sempre acessível para consulta por todos os notários e registradores e seus colaboradores.

IV – Formação: Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro organizarão as ações formativas anuais, tanto presenciais quanto telemáticas, para os notários e registradores e seus colaboradores. Essas formações deverão abranger a legislação vigente e os procedimentos internos.

V – Supervisão. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro realizarão inspeções periódicas para assegurar que os notários e registradores cumpram com suas obrigações legais, conforme o plano anual de supervisão aprovado pelo órgão máximo do operador nacional ou da entidade representativa administradora da central e pela Corregedoria Nacional de Justiça. O plano anual de supervisão deverá ser baseado em critérios de risco.

VI – Respostas aos requerimentos de autoridades. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro deverão cumprir as requisições de informações do COAF, do CNJ e dos demais órgãos correicionais, bem como de autoridades administrativas, policiais e judiciais com funções na prevenção e combate à LD/FTP, respeitado as regras de sigilo das comunicações efetuadas.

4.5.2 Sugestão alternativa: Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro sem atribuições de realizar comunicações ao COAF

Uma possível resistência ao funcionamento dos centros PLD/FTP relaciona-se à operacionalização desses centros, especialmente no que diz respeito às comunicações de operações suspeitas ao COAF. Essa resistência pode ser fundamentada em dois argumentos principais: a) A Lei n.º 9.613/98 não prevê expressamente a intermediação entre o sujeito obrigado e o COAF; b) As comunicações de operações suspeitas não deveriam ser acessadas por terceiros, como os centros (vedação do *tipping off*).

Ambos os argumentos já foram refutados em análises anteriores. No entanto, é relevante considerar uma proposta alternativa, ainda que de utilidade

limitada em comparação com a proposta principal, para oferecer opções à Corregedoria Nacional de Justiça em eventuais avaliações dessas iniciativas.

De acordo com esta proposta, os centros antilavagem funcionariam como auxiliares dos sujeitos obrigados, prestando suporte técnico mediante solicitação em casos concretos, ou mesmo seu monitoramento das centrais de dados, e retornando com uma avaliação técnica. A decisão final sobre o envio ou não das comunicações ao COAF permaneceria sob a responsabilidade exclusiva do sujeito obrigado, que teria uma análise mais aprofundada do que seria capaz de realizar autonomamente em sua unidade funcional. O centro especializado, por sua vez, não teria acesso à decisão final sobre a comunicação ao COAF.

Essa proposta contempla quase todos os benefícios mencionados anteriormente sobre o funcionamento dos centros PLD/FTP. Apenas o benefício da anonimização e despersonalização maior das entidades é que estariam prejudicados. Dessa forma, acredita-se que o centro PLD/FTP continuaria extremamente útil, apesar dessa sutil mudança de fluxo de comunicações.

Segue proposta adaptada, com destaques em negrito para as alterações:

DOS CENTROS DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

Art. X1. O ONR, o ON-RTDPJ, a CENSEC e o CENPROT disporão de órgão técnico, dentro de suas respectivas estruturas, incumbidos de promover e coordenar a colaboração dos notários e registradores com as autoridades judiciais, policiais e administrativas, conforme estabelecido na Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998.

Art. X2. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro têm por objetivo intensificar as ações de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, proporcionando um maior nível de especialização e eficiência na aplicação das medidas preventivas.

§1ª. Os Centros de Prevenção à Lavagem de dinheiro serão mantidas por recursos provenientes dos Operadores Nacionais e das Centrais Nacionais.

§2º. No exercício de suas atividades, contarão com plena autonomia técnica estando sujeitas a fiscalização pela Corregedoria Nacional de Justiça.

§3º. No exercício de suas atividades não terão acesso a dados que envolvam sigilos constitucionais ou legais, devendo exercer suas atividades a partir de informações: a) das centrais de suas atividades; b) das bases de dados das demais atividades envolvidas notariais e registrais; c) de eventuais bases de dados estatais que obtenham acesso mediante convênios; d) de eventuais bases de dados privadas; e) de fontes abertas de informação.

§4º. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro devem adotar os mais altos padrões de confiabilidade e segurança no tratamento dos dados, assegurando que todas as informações sejam tratadas de forma confidencial e com o uso de sistemas auditáveis, que garantam tanto a proteção de dados pessoais quanto a integridade de suas análises.

§5º. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro manterão registro das análises que realizarem pelo período de dez anos. Este registro incluirá todas as fases do processo de análise, as gestões realizadas, as fontes de informação consultadas e as decisões tomadas.

§6º. As atividades dos Centros de Prevenção à de Dinheiro são exercidas sem prejuízo de responsabilidade direta dos notários e registradores envolvidos na operação sob análise.

Art. X3. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro de Dinheiro terão a seguinte composição:

I – Diretor, que será designado pelo órgão máximo do operador nacional ou da central nacional e deve possuir experiência técnica e profissional comprovada em prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. A pessoa designada deve ter formação específica e pelo menos cinco anos de experiência na área.

II – Comissão de Assessoramento, que será composta por integrantes oficiais titulares integrantes da atividade respectivas e eventualmente por indicações do COAF e da Corregedoria Nacional de Justiça e terá como objetivo prestar assessoramento técnico a Central,

proporcionando a interligação entre o corpo técnico das unidades de atuação, os órgãos correicionais e o COAF.

III – Unidade de Análise, composta por corpo técnico especializado na prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, não integrantes das atividades envolvidas, tendo suas funções relacionadas ao **monitoramento, seleção e análise das operações suspeitas**, bem como ao cumprimento de requisições das autoridades competentes, sem prejuízo das atribuições similares exercidas pelos sujeitos obrigados.

III – Unidade de Supervisão, composta por corpo técnico especializado na prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, não integrantes das atividades envolvidas, cujas funções se relacionam a supervisão, coordenação, orientação e formação.

Art. X4. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro terão por função:

I – Exame Especial de Operações: a Central examinará com especial atenção as operações suspeitas de envolvimento com lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, conforme estabelecido na Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Essas operações podem ser reportadas pelos notários e registradores ou detectadas diretamente pelo central antilavagem de dinheiro.

II – Comunicação das suas conclusões ao sujeito obrigado responsável: As conclusões das análises realizadas o item I, acima, deverão ser reportadas ao notário e registrador responsável, para que este decida, sob sua responsabilidade, por realizar ou não a comunicação ao COAF.

II – Análise de Risco: a Central realizará análises periódicas dos riscos associados à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, considerando as características dos envolvidos, as áreas geográficas e os tipos de operações. O resultado dessas análises de risco servirá de base para o desenvolvimento e a implementação de procedimentos internos de controle, que deverão ser aplicados por todos os notários e registradores.

III – Manual de Procedimentos: Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro elaborarão e manterão atualizado um Manual de Procedimentos, que deverá orientar os notários e registradores no

cumprimento de suas obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O manual deverá ser submetido ao órgão máximo do Operador Nacional e posteriormente à Corregedoria Nacional de Justiça, e deverá estar sempre acessível para consulta por todos os notários e registradores e seus colaboradores.

IV – Formação: Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro organizarão as ações formativas anuais, tanto presenciais quanto telemáticas, para os notários e registradores e seus colaboradores. Essas formações deverão abranger a legislação vigente e os procedimentos internos.

V – Supervisão. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro realizarão inspeções periódicas para assegurar que os notários e registradores cumpram com suas obrigações legais, conforme o plano anual de supervisão aprovado pelo órgão máximo do operador nacional ou da entidade representativa administradora da central e pela Corregedoria Nacional de Justiça. O plano anual de supervisão deverá ser baseado em critérios de risco.

VI – Respostas aos requerimentos de autoridades. Os Centros de Prevenção à Lavagem de Dinheiro deverão cumprir as requisições de informações do COAF, do CNJ e dos demais órgãos correicionais, bem como de autoridades administrativas, policiais e judiciais com funções na prevenção e combate à LD/FTP, respeitado as regras de sigilo das comunicações efetuadas.

Esta solução possibilita um mecanismo de auxílio aos profissionais, sem adentrar em eventuais entendimentos contrários sobre possibilidade intermediação para realização de comunicações. Trata-se de solução que, segundo entendimento de Ximenes de Vasconcelos, seria plenamente compatível com o nosso ordenamento jurídico e de maior facilidade de implementação.⁷⁰⁴

4.5.3 Solução alternativa para tabelionatos de notas e de protesto de títulos

Existem diferenças significativas na constituição das centrais de dados, especialmente porque, enquanto os Operadores Nacionais (ONR e ON-RTDPJ) são

⁷⁰⁴ VASCONSELOS, Rafael Ximenes de; MIRON, Rafael Brum. **Centro Registral Antilavagem de Dinheiro**. Palestra apresentada no XLIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. IRIB. 25 out. 2024, Brasília.

órgãos criados por lei, com regime jurídico especial, as centrais dos tabelionatos de notas e de protestos, (CENSEC e CENPROT) são bancos de dados administrados pelas entidades representativas de classe (Colégio Notarial do Brasil e Instituto de Protesto de Estudos e Protesto de Títulos do Brasil, respectivamente).

Em razão disso, pode haver maior resistência à criação de centros PLD/FTP para os tabelionatos de notas e de protesto, uma vez que a estrutura normativa e a formalidade envolvidas são diferentes das centrais que operam nos registros públicos.

Essa limitação não é, na visão deste autor, empecilho à criação de centros especializados no formato principal sugerido. Vale ressaltar que o Colégio Notarial do Brasil é a única entidade associativa à qual a Corregedoria Nacional de Justiça delegou a responsabilidade de atuar como supervisor auxiliar no âmbito da PLD/FTP. Contudo, faz-se a presente proposta também como forma de dar opções a Corregedoria Nacional de Justiça na eventual análise destas sugestões.

Para superar esse argumento, da menor institucionalidade da CENSEC e do CENPROT sugere-se: a) adoção do modelo principal, descrito no item 4.5.1., para os registros e para o tabelionato de protesto: b) adoção da proposta alternativa, do item 4.5.2, para tabeliães de notas e de protesto de títulos.

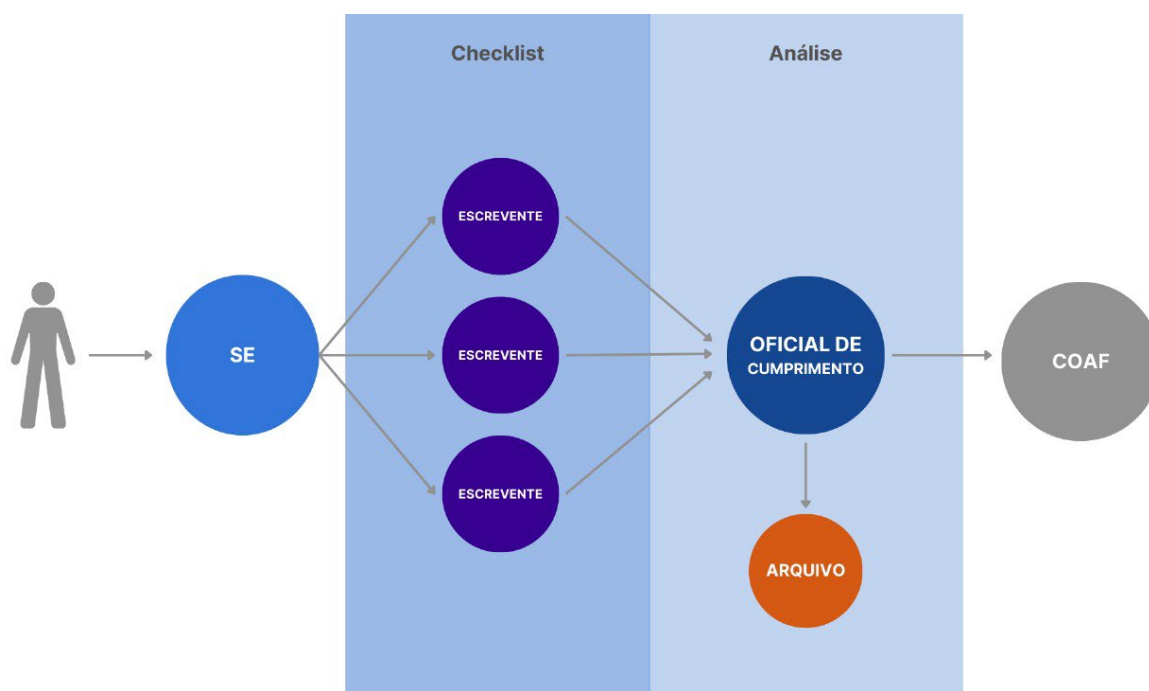
A não realização de comunicação direta de operações suspeitas feitas por essas centrais, é uma solução, na medida em que independe de uma formalidade ou institucionalidade do centro antilavagem. Isso porque, transforma o centro especializado em um órgão auxiliar do profissional, que não tem função de realizar a comunicação, e que também não sabe qual foi a decisão final do notário a respeito da comunicação de um ato, ainda que analisado pelo centro antilavagem de dinheiro.

4.5.4 Explicação com figuras das propostas

Para poder compreender as propostas acima realizadas, o objetivo do presente item é reproduzir essas a partir de figuras com fluxos das comunicações e informações trocadas pelos integrantes do sistema PLD/FTP.

Como introdução a esta explicação, é importante iniciar com a demonstração de como é o funcionamento atual dos sistemas, para depois demonstrar o que significam as alterações propostas.

Figura 13. Fluxo padrão de análise de operações suspeitas nas serventias extrajudiciais



Fonte. Elaboração própria

Esse fluxo pretende demonstrar a dinâmica da análise das informações suspeitas relacionadas à maior parte das serventias. Evidentemente, algumas unidades podem ter diferenças nessa dinâmica.

Por meio dessa figura, demonstra-se que ao cidadão fazer um pedido de uma escritura pública ou um protocolo de um ato a ser realizado em um registro, esse ato ordinariamente será distribuído para um dos escreventes, que, ao mesmo tempo que analisam o ato, seja para a confecção da escritura ou para qualificar eventual registro. Assim, distribuem esse ato para um dos escreventes da unidade realizar sua análise. Na mesma ocasião, ele deve também analisar se aquele determinado ato pode ser identificado, a partir de *um checklist* orientativo, como tendo algum indício apto

Se algum item do checklist for identificado no título que está sendo analisado, o caso é encaminhado para o oficial de cumprimento, que faz uma análise mais profunda da operação com o objetivo de decidir sobre uma eventual comunicação ao COAF.

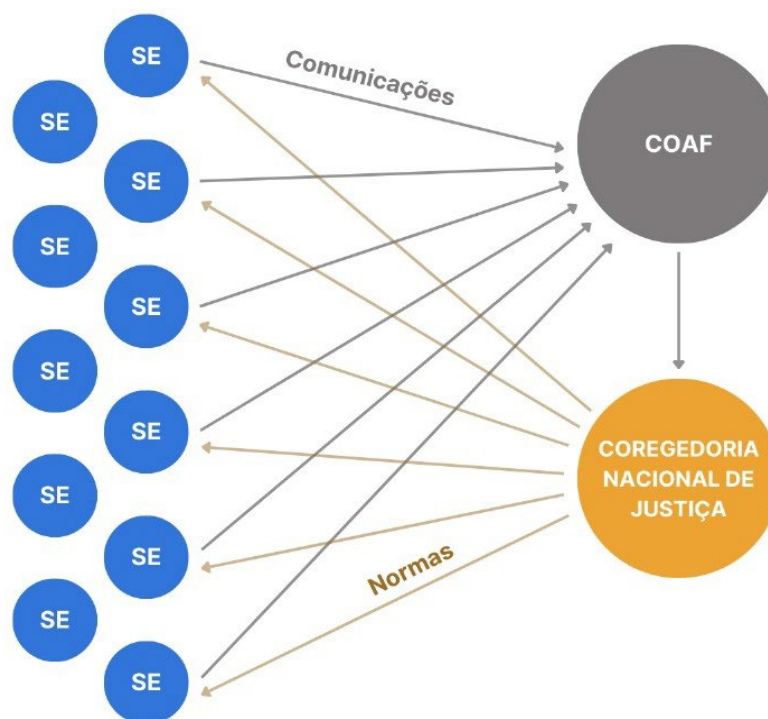
Esse primeiro momento é, portanto, manual e conduzido por todos os escreventes que confeccionam ou qualificam os títulos nos tabelionatos ou registros. O oficial de cumprimento ou o titular realizam o exame final dentro da serventia. Nessa análise, eles podem consultar, além do título, outros atos feitos pelas mesmas partes, atos de outras serventias e fontes abertas. Contudo, na prática, eles tendem a consultar apenas fontes abertas, e raramente verificam atos realizados em outras serventias.

Vale lembrar que o oficial de cumprimento, embora tenha maior formação em PLD/FTP que os outros escreventes, não é um especialista no tema. Na verdade, ele acumula essa função com diversas outras obrigações. Desde o Provimento n.º 161, essa atividade passou a ser mais ainda menos frequente.

Após a análise, o oficial decide se vai comunicar ou arquivar o ato, sempre fundamentando sua decisão.

O fluxo a seguir demonstra o direcionamento das informações externamente à serventia, de forma a visualizar a dinâmica dentro do sistema PLD/FTP.

Figura 14. Fluxo de informações provenientes de notários e registradores no sistema PLD/FTP



Fonte: Elaboração própria

Tratando do fluxo de informações fora da serventia: quando um ato suspeito é identificado, é realizada a comunicação ao COAF, sendo cada serventia responsável por realizar essa comunicação de forma isolada. Trata-se de um fluxo unidirecional: a informação é enviada ao COAF, que realiza a análise de inteligência de sua competência. No entanto, caso o COAF identifique algum problema nessas comunicações ou necessite de orientações quanto à atuação dos registradores, ele ordinariamente, não devolve tais orientações diretamente às serventias. Isso ocorre porque o COAF não exerce função direta de órgão supervisor dessas atividades. Assim, eventuais dificuldades ou irregularidades devem ser reportadas à Corregedoria Nacional de Justiça, que é a autoridade responsável por adotar as medidas pertinentes, seja no que tange à adequação normativa, seja na orientação direta às serventias envolvidas.

Conforme exposto, esse fluxo de comunicações caracteriza-se pela sua unilateralidade,⁷⁰⁵ sendo formalizado entre os atores envolvidos e com pouca

⁷⁰⁵ Não se ignora o fato de o COAF poder fazer requisições diretas aos sujeitos obrigados, nos termos o art. 10, V, da Lei n.º 9.613/98, contudo esse dispositivo trata diretamente da solicitação de informações, e não propriamente da supervisão realizada.

flexibilidade para contatos informais ou retornos individualizados. Essa rigidez compromete a capacidade de se realizar melhorias pontuais nas atividades específicas das serventias.

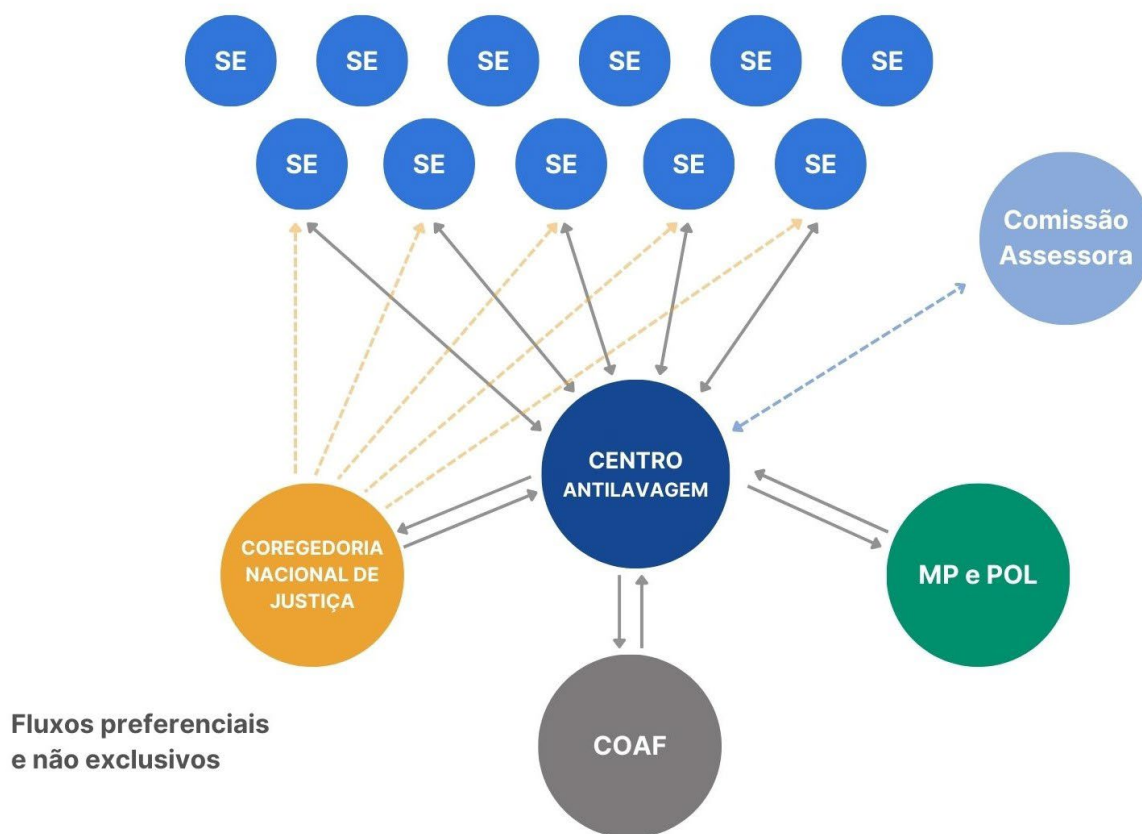
Um exemplo emblemático dessa falha no fluxo de informações é a promulgação tardia do Provimento n.º 161/2024, que demorou consideravelmente para ser promulgado, apesar de os problemas terem sido identificados e reportados à Corregedoria Nacional de Justiça com antecedência significativa.

Essa formalização excessiva do fluxo de informações também impacta outras obrigações que notários e registradores têm no contexto do sistema PLD/FTP. Questiona-se, por exemplo, quais orientações foram expedidas pelo COAF ou pelo CNJ sobre o conteúdo dos manuais de procedimentos, dos checklists internos das serventias, ou acerca do treinamento contínuo de seus colaboradores. Na prática, o que se observou foram algumas iniciativas pontuais de orientação, mas sem a devida estruturação em um plano abrangente de capacitação ou orientações gerais destinadas a todas as serventias.

O titular da serventia, ao conduzir suas obrigações no âmbito do PLD/FTP - que, apesar de não ser sua atividade principal, é de natureza essencialmente acessória -, frequentemente se encontrava isolado. Na ausência de um suporte adequado ou de orientações suficientemente claras para a implementação das medidas exigidas, a responsabilidade pela operacionalização dessas obrigações recaía exclusivamente sobre o titular, sem o devido amparo.

Passa-se agora para o modelo espanhol adaptado para a realidade brasileira.

Figura 15. Proposta do modelo espanhol adaptado ao sistema brasileiro



Fonte: Elaboração própria

O modelo espanhol se baseia na criação de um centro especializado em PLD/FTP, que atua entre os registradores e a unidade de inteligência financeira, o SEPBLAC, equivalente ao COAF.

O modelo espanhol de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo se destaca pela criação de um centro especializado que atua como elo entre os registradores e a unidade de inteligência financeira, o SEPBLAC, equivalente ao nosso COAF. O papel desse centro vai além do mero fluxo de comunicações; ele tem a função de coordenar e facilitar toda a política de PLD/FTP, abrangendo a elaboração de manuais, a organização de cursos, a análise de risco, a atualização de sinais de alerta, entre outras atividades essenciais para a efetividade do sistema.

Para entender a complexidade e a eficácia desse modelo, é necessário considerar que, ao longo dos anos, esses centros especializados na Espanha acumularam centenas de comunicações feitas por notários e registradores. Com o tempo, esses centros desenvolveram um *know-how* especializado, permitindo-lhes

identificar com precisão os riscos a que estão sujeitos os diferentes notários e registradores. Além disso, como monitoram o país de forma integrada, conseguem mapear os tipos de atos mais suscetíveis à lavagem de dinheiro em determinadas regiões, orientando os registradores e notários a manterem maior vigilância sobre certos atos específicos. Esse monitoramento contínuo oferece informações extremamente atualizadas e permite uma avaliação dos riscos de PLD/FTP de maneira regionalizada ou até mesmo individualizada.

Essa expertise acumulada, aliada ao monitoramento sistemático, possibilitou a implementação de alertas automatizados que são inseridos nas bases de dados de notários e registradores. Sempre que um novo ato é inserido, o sistema realiza uma análise automatizada do ato, e, caso existam sinais de alerta, a situação é imediatamente sinalizada para uma análise posterior, mais aprofundada, pelo oficial de cumprimento.

O cruzamento inicial dos dados realizado pelo sistema oferece diversas vantagens. Primeiramente, a análise não se limita ao ato isolado em relação aos sinais de alerta, mas cruza as informações com todos os outros atos já realizados no território espanhol. Isso permite identificar padrões que, se considerados isoladamente, não seriam evidenciados. Por exemplo, a conjugação de vários atos aparentemente inofensivos pode indicar uma atividade suspeita quando analisados em conjunto.

Outro ponto positivo é que o sistema permite fornecer ao oficial de cumprimento uma análise já pontuada, com um escore de risco atribuído à operação, o que facilita significativamente a tomada de decisões. Assim, não se trata apenas de um simples alerta, mas de um alerta quantificado, que indica o risco concreto daquela operação em comparação com as demais operações já registradas em nível nacional.

Diante dessas considerações, podemos destacar três grandes vantagens desse modelo:

1. O processo inicial de detecção de riscos é totalmente automatizado, eliminando a necessidade de intervenção humana nessa fase preliminar. Isso reduz a carga de trabalho e permite que o treinamento dos profissionais seja

direcionado especificamente às análises mais complexas, otimizando o tempo e os recursos das serventias.

2. Os sinais de alerta gerados não se baseiam apenas no ato específico que está sendo analisado, mas também cruzam informações com diversos atos registrados em outras serventias. Por exemplo, se um indivíduo já realizou aquisições subvalorizadas em outra serventia, o sistema automaticamente identificará essa discrepância. Dessa forma, o escrevente que qualifica o ato não precisa conduzir uma pesquisa adicional para verificar possíveis irregularidades.
3. Os sinais de alerta são dinâmicos e podem ser ajustados conforme surgem novas situações externas. Basta reprogramar o sistema. Um exemplo prático é o CRAB, que adaptou seus alertas para detectar fraudes ligadas à pandemia da COVID-19 e, mais recentemente, ajustou os sistemas para monitorar os riscos decorrentes da guerra na Ucrânia.

Quando o sistema emite um alerta, o oficial de cumprimento é acionado para avaliar a necessidade de elaborar uma comunicação. Diferentemente do modelo brasileiro, no qual a comunicação é enviada diretamente ao COAF, no sistema espanhol a comunicação é primeiro direcionada ao centro especializado, que realiza uma análise adicional e, se necessário, encaminha a comunicação ao SEPBLAC.

Essa estrutura integrada demonstra a sofisticação do sistema espanhol de PLD/FTP, promovendo maior eficiência e segurança no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, ao mesmo tempo em que oferece suporte contínuo e especializado aos registradores e notários em todo o país.

Veja-se como passa a ser o fluxo interno de análise dentro das serventias

Figura 16. Fluxo interno na serventia com a existência de um centro PLD/FTP



Fonte: Elaboração própria

Conforme se percebe acima, a existência de sinais de alerta mais completos e atualizados, baseados na experiência prática do centro antilavagem, possibilita seu cruzamento com as bases de dados das atividades, de forma que, no momento que um novo ato é inserido e corresponda a esses sinais, o ato é identificado automaticamente e separado para análise direta do oficial de cumprimento.

Existe, dentro desse fluxo, uma clara economia de tempo de análise e treinamento relacionadas às atividades dos escreventes.

Além disso, o próprio centro pode receber alertas diretamente, mesmo sem a participação da serventia. Isso pode ocorrer, por exemplo, no processamento de novos sinais de alerta e sua inserção no sistema para análise de atos já analisados pela serventia, ou até mesmo a partir da introdução de novas tecnologias, novos algoritmos ou pela inteligência artificial. O fluxo, nesse caso, poderia ser feito de forma direta entre o centro de PLD/FTP e o COAF:

Figura 17. Fluxo de comunicações realizadas a partir de detecção direta pelo Centro PLD/FTP



Fonte: Elaboração própria

Retornando à análise da figura principal, a figura X, que estabelece o fluxo externo com o centro de PLD/FTP, pode-se verificar vantagens no intercâmbio de informações entre todos os atores envolvidos.

Após a comunicação feita pela serventia ao centro, este tem por função analisar essa comunicação e melhorá-la, agregando mais informações para a decisão final de comunicar ou não.

Os centros de PLD podem ter como base de análise: a) bases de dados de atos relacionados às atividades envolvidas; b) eventuais bases de dados estatais, porém não sigilosas (como beneficiários de programas governamentais, antecedentes etc.); c) bases de dados privadas contratáveis, que não tratam de questões sigilosas (por exemplo, *bureaus* de crédito, como Serasa); d) pesquisas em fontes abertas.

A UIF vai receber uma comunicação muito mais qualificada, com mais informações e com maior qualidade já que realizada por profissionais com mais conhecimento na temática de PLD/FTP.

Mas as vantagens do centro especializado vão muito além disso. Ele facilita o cumprimento de todas as obrigações relacionadas à PLD/FTP, não apenas para os sujeitos obrigados, mas também para todos os demais atores envolvidos no processo.

A partir da criação desse centro, todos os atores passam a contar com um operador qualificado para gerenciar as obrigações de PLD/FTP:

a) Relação entre o centro e as serventias extrajudiciais: As serventias extrajudiciais enviam informações ao Centro, que, por sua vez, tem a capacidade de fornecer *feedback* sobre a qualidade dessas informações, proporcionar orientações e

curso gerais e direcionados. Esse fluxo permite ajustes contínuos e melhorias, garantindo que os dados enviados ao sistema PLD/FTP estejam cada vez mais precisos e alinhados com as exigências normativas.

b) Relação entre o centro especializado e o COAF: Conforme visto, o COAF recebe as comunicações mais qualificadas do Centro. Além disso, nesse modelo o COAF pode solicitar complementações ou fornecer orientações para futuras comunicações. Diferentemente do modelo atual, em que o COAF não oferece feedback específico para todas as serventias extrajudiciais, o Centro atuaria como um intermediário qualificado, com potencial para dialogar diretamente com o COAF. Isso permite uma abordagem mais eficiente: em vez de demandar mudanças normativas ao supervisor, pode-se fornecer pequenas orientações, que não interferem no poder de supervisão. Isso evitaria problemas recorrentes e otimizaria o fluxo de informações.

c) Relação entre o centro antilavagem e a Corregedoria Nacional de Justiça: A Corregedoria Nacional de Justiça teria um ator qualificado para dialogar sobre as mudanças normativas necessárias no sistema, bem como uma análise de risco permanente e atualizada das atividades envolvidas. Ademais, pode solicitar ao centro relatórios sobre as serventias com problemas no cumprimento das regras PLD/FTP e direcionar atividades educativas ou correicionais para essas unidades, aumentando a efetividade das correições.

Por conta do dinamismo das relações, os fluxos de informações passam a ser bidirecionais, proporcionando uma maior qualificação do diálogo interinstitucional e técnico necessário para o aperfeiçoamento permanente do sistema.

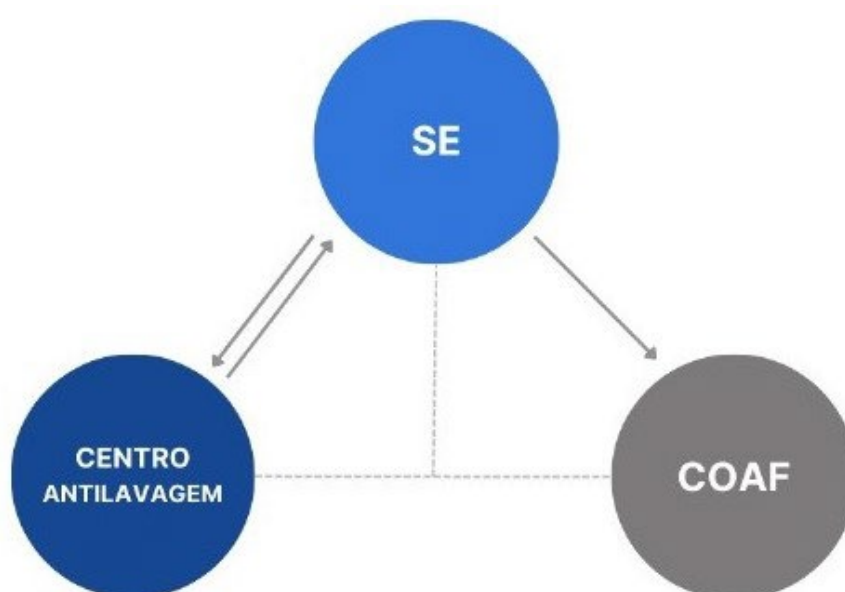
A proposta principal do presente estudo estabelece o centro PLD/FTP como intermediário das comunicações. A proposta alternativa traz, contudo, a possibilidade de o centro atuar, no que diz respeito às comunicações, como agente auxiliar das serventias. A seguir, o fluxo dos dois modelos:

Figura 18. Fluxo de comunicações baseado na proposta principal



Fonte: Elaboração própria

Figura 19. Fluxo de comunicações baseado na proposta alternativa



Fonte: Elaboração própria

Dentro dessa proposta alternativa, o centro devolveria a comunicação qualificada, e a decisão de comunicar ou não seria do notário ou do registrador, a partir da análise feita pelo centro. Essa decisão de comunicar ou não por parte do sujeito obrigado pode ser essencialmente simples, na medida em que toda a comunicação já viria formatada pelo próprio centro.

Ressalta-se que esse fluxo diz respeito apenas às comunicações de operações suspeitas, e não às demais interações entre os atores envolvidos. Dessa forma, não prejudicaria os benefícios advindos da criação dos centros de PLD/FTP. O único ponto positivo do centro que seria um pouco prejudicado seria a maior anonimização ou despersonalização da comunicação, uma vez que a decisão final caberia ao próprio profissional.

A vantagem desse formato é que ele evita qualquer discussão jurídica em termos da necessidade de a comunicação ser direta entre o sujeito obrigado e a UIF ou mesmo compreensão de que a vedação do *tipping off* se aplicaria também ao centro PLD/FTP.

Assim, o modelo proposto não apenas assegura conformidade legal e operacional, mas também promove maior eficiência e eficácia no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Ao centralizar e qualificar as comunicações por meio do centro, garantem-se informações mais precisas e úteis para as autoridades competentes, além de oferecer suporte especializado aos notários e registradores.

A implementação de um centro de PLD/FT representa um avanço significativo na modernização e aprimoramento do sistema, beneficiando todos os atores envolvidos e fortalecendo a integridade das operações financeiras no país.

4.5.5 A Relevância da Comissão Assessora

Conforme observado no modelo espanhol previamente estudado, a Comissão Assessora desempenha um papel fundamental no âmbito registral, exercendo funções de suma importância para a dinâmica de atuação do CRAB. Contudo, no modelo adotado pelo OCP, não há previsão de participação, ainda que de forma auxiliar de notários espanhóis.

No contexto do CRAB, as atribuições da Comissão são eminentemente voltadas ao assessoramento técnico. A Comissão contribui para a elaboração de novos alertas, orienta a incorporação de normas - sejam elas recomendações do GAFI, regulamentações europeias ou nacionais espanholas -, produz conteúdo doutrinário, participa de seminários e auxilia na elaboração de cursos e na formação contínua de registradores e seus colaboradores.

No Brasil, acredita-se que sua atuação possa ser ampliada, abrangendo não apenas funções de assessoramento, mas também um papel relevante como órgão de governança, segurança e transparência nas atividades dos centros de PLD/FTP.

Ressalte-se que, no exercício de suas funções, é imprescindível que as análises técnicas realizadas pelos centros sejam protegidas contra qualquer influência

dos sujeitos obrigados. Observado esse princípio, a Comissão poderá desempenhar um papel significativo no desenvolvimento das atividades do centro e na promoção de sua credibilidade perante a sociedade brasileira.

Cabe, ainda, destacar que a Comissão poderia ser composta, ou ao menos ter suas atividades supervisionadas, por representantes do COAF ou da Corregedoria Nacional de Justiça, o que contribuiria para reforçar a legitimidade e a eficácia de suas ações.⁷⁰⁶

4.6 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI 9.613/98

Nos termos já explicados anteriormente, entende-se que são desnecessárias mudanças legislativas para fins de criação de centros PLD/FTP no país. Não obstante isso, buscando dar completude ao presente estudo, bem como proporcionar soluções frente a entendimentos divergentes dos ora expostos, faz-se, a seguir, sugestão de alteração na Lei 9.613/98 para o fim de contemplar, de forma clara, os centros Antilavagem de Dinheiro.

Aproveitando-se, também, da abordagem da temática, importa analisar outros dois assuntos que entendemos relevantes para a questão legislativa: a) a limitação expressa da utilização de RIFs como elementos de prova; b) a previsão expressa de notários como sujeitos obrigados, uma vez que os termos normativos não são claros atualmente.

Nesse sentido, a proposta legislativa teria o seguinte teor (as redações das duas primeiras sugestões têm como base a redação da legislação espanhola, já estudada anteriormente):

A) Previsão expressa das atividades exercidas por notários como sujeitos obrigados. Para tanto, sugere-se a alteração do disposto no art. 9º, parágrafo único, XII, passando a ter a seguinte redação, elencando, de forma genérica, todas as

⁷⁰⁶ Essa solução é sugerida por Rafael Ximenes de Vasconcelos, que relata experiência similar para o sistema SISBAJUD que permite uma comunicação automatizada e sistematizada entre o sistema financeiro e o Poder Judiciário, sob uma governança pública e auditável. (VASCONCELOS, Rafael Ximenes de; MIRON, Rafael Brum. **Centro Registral Antilavagem de Dinheiro**. Palestra apresentada no XLIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. IRIB. 25 out. 2024, Brasília).

atividades reguladas pelo art. 236 da Constituição Federal, ou seja, as atividades de notários e registradores:

Art. 9º (...).

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações: (...)

XIII - as juntas comerciais e as atividades reguladas pelo art. 236 da Constituição Federal;

A vinculação ao art. 236 da Constituição Federal evitará discussão sobre a abrangência dos termos normativos utilizados. Ademais, eventuais restrições deste conceito (por exemplo, restrição da aplicabilidade ao Registro Civil de Pessoas Naturais) pode ser feita na regulamentação realizada pelo CNJ.

B) Criação de um dispositivo destinado a prever a possibilidade de criação de centros de prevenção à lavagem de dinheiro, no âmbito das atividades notariais e registrais. Segue sugestão de redação:

Art. 10B. Os órgãos de supervisão das atividades descritas no art. 9º, parágrafo único, X, poderão criar, ou autorizar a criação pelos órgãos representativos de classe das profissões mencionadas, de centros de prevenção à lavagem de dinheiro no âmbito destas atividades.

§1º. Os centros de prevenção à lavagem de dinheiro terão por função a intensificação e canalização da colaboração das profissões regulamentadas com as autoridades judiciais, policiais e administrativas responsáveis pela prevenção e repressão da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo, sem prejuízo da responsabilidade direta dos profissionais incorporados como sujeitos obrigados.

§2º. Os centros de prevenção examinarão, por iniciativa própria ou a pedido dos profissionais, as operações a que se refere o art. 11, I, comunicando-as ao COAF, nos termos do art. 11, II.

§3º. Os profissionais envolvidos deverão fornecer aos centros de prevenção à lavagem de dinheiro todas as informações que estas solicitarem para o exercício de suas funções.

§4ª Sem prejuízo do acima disposto, os profissionais das atividades envolvidas fornecerão toda a documentação e informação que o COAF, diretamente ou por intermédio do órgão centralizado de prevenção, para o exercício de suas competências.

C) Criação de um Parágrafo Único no art. 15, que trata da função de difusão de relatórios de inteligência financeira do COAF, estabelecendo a proibição de utilizar esses relatórios como elementos de prova. Segue sugestão de redação:

Art. 15. (...) Parágrafo Único. Os relatórios de inteligência financeira não serão sigilosos, não terão valor probatório e não poderão ser incorporados diretamente em procedimentos judiciais ou administrativos.

CONCLUSÃO

A presente tese investigou a possibilidade de adaptação do modelo espanhol de centros especializados na prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo ao contexto brasileiro, focando especificamente na atuação de notários e registradores. O estudo demonstrou que os centros espanhóis, o Órgão Central de Prevenção e o Centro Registral Antiblanqueo, são capazes de aprimorar significativamente a qualidade das comunicações realizadas por esses profissionais à SEPBLAC, Unidade de Inteligência espanhola. A tese propõe que a criação de estruturas semelhantes no Brasil poderia solucionar muitos dos problemas enfrentados no atual sistema preventivo, tais como a baixa utilidade das comunicações.

As hipóteses formuladas ao longo da pesquisa foram confirmadas. A implementação de órgãos centrais de prevenção, conforme o modelo espanhol, mostrou-se capaz de aumentar a qualidade e a efetividade das comunicações de operações suspeitas, além de promover um maior engajamento de notários e registradores com o sistema PLD/FTP. No Brasil, a adaptação desse modelo é viável, desde que uma reestruturação nos processos de comunicação e supervisão desses profissionais. Essas mudanças reforçariam a conformidade com as diretrizes internacionais estabelecidas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional.

Os capítulos da tese foram desenvolvidos de forma a abordar o sistema global de prevenção, o regime jurídico brasileiro, a experiência espanhola e, por fim, a proposição de centros especializados para o Brasil. A seguir, serão resumidas as principais ideias desenvolvidas no estudo. Como melhor forma de organizar estas ideias, identificou-se o primeiro número como correspondente aos capítulos e o segundo de forma sequencial, dentro dos capítulos, sem vinculação as numerações dos subcapítulos e seções existentes.

1. O primeiro capítulo trata da criação do sistema global, ou transnacional, de proibição, destinado a prevenir e reprimir a lavagem de capitais e o financiamento do terrorismo.

1.1. Inicialmente, destaca-se que a transnacionalização do direito, impulsionada pela globalização e pelas mudanças pós-Segunda Guerra Mundial, reflete a necessidade de regular questões que transcendem fronteiras, envolvendo não apenas Estados, mas também indivíduos e corporações.

1.2. O direito transnacional surge em resposta a desafios globais, como a proteção dos direitos humanos e o combate às organizações criminosas transnacionais. A complexidade dessas organizações, que operam internacionalmente em atividades ilícitas, demanda adaptações regulatórias. A criminalidade, especialmente a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, aproveita lacunas em sistemas legais globais, destacando a importância de uma resposta penal transnacional coordenada.

1.3. O sistema transnacional de prevenção à lavagem de dinheiro foi estabelecido como uma resposta global à atuação de organizações criminosas que operam além das fronteiras nacionais. Esse sistema envolve a cooperação entre Estados, organizações internacionais e agentes privados, resultando em normas e tratados, como a Convenção de Viena (1988), a Convenção de Palermo (2000) e a Convenção de Mérida (2003). Essas convenções estabelecem diretrizes para combater a lavagem de dinheiro e reforçam a necessidade de cooperação global. Além das normas internacionais, o desenvolvimento de *soft law*, como recomendações do GAFI, complementa o sistema, promovendo um esforço coletivo para coibir crimes como a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo.

1.4. O GAFI, criado em 1989 pelo G-7, é uma entidade central no combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. Com 39 membros, incluindo o Brasil, o GAFI estabeleceu 40 Recomendações que servem como o padrão global para prevenção e repressão a esses crimes. A flexibilidade e a influência dessas recomendações, resultaram na adesão de muitos países, impulsionando reformas legislativas globais e criando um sistema eficaz de inteligência financeira para combater crimes financeiros transnacionais.

1.5. A base de prevenção desses delitos é o monitoramento de operações potencialmente arriscadas realizadas por particulares, os sujeitos obrigados. Os sujeitos obrigados são qualquer entidade ou profissional que, devido à natureza de suas atividades, é legalmente responsável por implementar medidas PLD/FTP. Esses sujeitos devem adotar procedimentos como a identificação de clientes, o monitoramento de transações suspeitas e a comunicação dessas atividades às autoridades competentes. A lista de sujeitos obrigados é ampla e composta conforme o risco de serem explorados para ilícitos dessa natureza, incluindo tanto instituições financeiras quanto determinadas atividades e profissões não financeiras, as “atividades e profissões não financeiras designadas”.

1.6. Os bancos e demais instituições financeiras são tradicionalmente os principais sujeitos obrigados no sistema de PLD/FTP. Devido ao seu papel central na movimentação de grandes quantidades de capital, essas instituições estão na linha de frente do combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, sendo responsáveis por identificar, monitorar e reportar atividades suspeitas. Através de mecanismos robustos de controle, como a identificação de clientes, o monitoramento de transações e a retenção de registros detalhados, o sistema financeiro atua como uma barreira inicial contra a utilização de recursos ilícitos, garantindo a integridade das operações e colaborando diretamente com as autoridades de inteligência financeira. A eficácia desse monitoramento é fundamental para impedir que recursos ilegais entrem no sistema econômico formal, reforçando a segurança e a estabilidade financeira do país.

1.7. A inclusão das atividades e profissões não financeiras designadas no sistema de PLD/FTP surgiu da necessidade de ampliar o alcance das medidas

preventivas além do sistema financeiro tradicional. Isso se deve ao fato de que, ao longo dos anos, percebeu-se que criminosos frequentemente buscavam setores fora do controle bancário para dissimular a origem ilícita de seus recursos. Setores como o de notários, advogados, contadores e comerciantes de bens de luxo tornaram-se alvos atrativos para a lavagem de dinheiro, devido à sua capacidade de facilitar transações de alto valor e de converter recursos ilegais em ativos aparentemente legítimos.

1.8. A inserção de notários e registradores no sistema global PLD/FTP ocorreu com a 2ª revisão das 40 Recomendações do GAFI em 2003 e pela Segunda Diretiva Europeia em 2001. Tanto no Brasil como na Espanha existem várias semelhanças no regime jurídico destas atividades, destacando-se um regime híbrido no qual se combina a realização de uma função estatal, com a organização e gerenciamento privado exercido por seus titulares.

1.9. Esses profissionais já possuem atribuições relacionadas ao controle de legalidade dos atos praticados, o que facilita sua integração ao sistema PLD/FTP. Sua postura diante das obrigações de prevenção tem sido positiva, vendo essa função como uma ampliação de suas atribuições tradicionais e uma oportunidade para fortalecer a segurança jurídica.

1.10. Notários e registradores têm regras rígidas de documentação e controle, superiores às exigidas pelas normas de PLD/FTP. Essas características, junto com deveres de segredo e colaboração, facilitam a adaptação às novas obrigações e garantem a confiança e precisão das informações prestadas.

1.11. Esses profissionais estão envolvidos em transações com tipologias de lavagem de dinheiro, especialmente no setor imobiliário. Isso os capacita a identificar operações suspeitas com maior eficácia, como a supervalorização ou subvalorização de imóveis, além de outras práticas relacionadas à titularidade de bens.

1.12. Os notários, especialmente no modelo latino adotado em países como Brasil e Espanha, desempenham um papel fundamental no sistema PLD/FTP. No notariado do tipo latino, as atividades são desempenhadas por profissionais do direito com funções públicas delegadas, responsáveis por garantir a segurança

jurídica e a legalidade dos atos. Atuando de maneira imparcial, eles formalizam juridicamente a vontade das partes, conferindo fé pública aos documentos e, ao mesmo tempo, identificando possíveis irregularidades, especialmente em transações imobiliárias, que são frequentemente utilizadas em esquemas de lavagem de dinheiro.

1.13. Diferentemente de outras profissões jurídicas, os notários não têm "clientes", mas "usuários", o que reforça sua função de controle e imparcialidade nas operações. Isso os coloca em uma posição estratégica como *gatekeepers*, capazes de detectar operações suspeitas e contribuir para a prevenção de crimes financeiros, acrescentando rigor e transparência às transações.

1.14. A União Internacional do Notariado tem desempenhado um papel crucial na promoção da participação dos notários no sistema global de PLD/FTP. A UINL trabalha em colaboração com organizações internacionais como o GAFI, promovendo boas práticas e incentivando a adaptação das normas aos notariados dos países membros. Isso tem fortalecido o papel dos notários no combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, integrando suas funções tradicionais de controle de legalidade com a prevenção de crimes econômicos.

1.15. Os registradores desempenham um papel crucial no sistema PLD/FTP, especialmente nos países que adotam o regime de direitos para o registro da propriedade imobiliária, como Brasil e Espanha.

1.16. Nesse sistema, a transferência de propriedade só se concretiza com o registro do direito no registro imobiliário, garantindo segurança jurídica e controle rigoroso sobre as transações. Os registradores são responsáveis por verificar a conformidade das operações com a lei, o que inclui a identificação dos envolvidos e a análise de possíveis irregularidades, proporcionando uma camada adicional de prevenção contra crimes financeiros.

1.17. Apesar de sua importância, o GAFI menciona pouco os registradores em suas diretrizes. Isso se deve ao fato de que os países com maior influência no órgão, como os Estados Unidos e a França, adotam o sistema de registro de documentos, e não de direitos, para o registro da propriedade. Nesses países, o registro de propriedade tem uma função mais limitada, focada na publicidade dos atos,

sem um controle rigoroso da legalidade ou da titularidade, o que reduz o papel do registrador na prevenção de crimes financeiros.

1.18. Além disso, nos países que adotam o registro de direitos, o registrador muitas vezes é um órgão público, diferentemente do modelo de Brasil e Espanha, onde o registrador atua em um regime misto, com funções públicas delegadas, mas exercidas por profissionais independentes. Esse modelo misto confere aos registradores uma maior capacidade de detectar irregularidades e colaborar com o sistema PLD/FTP, ampliando o controle sobre transações imobiliárias e a prevenção de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

1.19. A criação de Centros PLD/FTP é fundamentada nas Recomendações do GAFI e, principalmente, na Nota Interpretativa da Recomendação n.º 23. Esses centros surgem dentro de entidades autorreguladoras de profissionais, tais como advogados, notários, registradores e contadores, e têm o objetivo de centralizar e processar comunicações de operações suspeitas antes de seu envio às Unidades de Inteligência Financeira. Embora não sejam organismos de autorregulação, integram a estrutura dessas entidades para desempenhar funções especializadas em PLD/FTP.

1.20. As Recomendações n.º 28 e n.º 18 também servem de base para os centros especializados. A Recomendação n.º 28, que trata da supervisão das APNFDs, permite que as entidades autorreguladoras assumam responsabilidades de fiscalização, desde que cumpram requisitos de integridade e eficiência. A Recomendação n.º 18 permite o cumprimento em grupo das obrigações PLD/FTP, o que também se aplica às APNFDs vinculadas a uma mesma entidade profissional.

1.21. No cenário europeu, a criação de centros antilavagem remonta à Segunda Diretiva Europeia, que incluiu notários e outras profissões jurídicas como sujeitos obrigados. A legislação europeia também destaca a importância desses centros para conciliar o dever de comunicação com o segredo profissional, permitindo que comunicações sejam processadas por entidades autorreguladoras antes de seu envio às autoridades. O modelo espanhol, por exemplo, é referência nesse contexto, com a criação de órgãos específicos para notários e registradores, que centralizam e analisam informações suspeitas antes de seu envio à UIF.

1.22. A criação de centros antilavagem de dinheiro revela-se especialmente relevante em contextos como o do modelo espanhol, onde características específicas das profissões favorecem sua implementação. No âmbito notarial, a adoção do sistema de notariado latino garante imparcialidade e controle de legalidade, enquanto no âmbito registral, o modelo de registro de direitos permite aos registradores autonomia técnica para qualificar legalmente os títulos. Ambos os sistemas operam sob um regime jurídico misto, público e privado, com forte identificação dos profissionais como agentes públicos. Além disso, a vontade política das categorias profissionais em adotar as regras PLD/FTP é decisiva para o sucesso desses centros. As semelhanças entre Espanha e Brasil explicam por que esses países possuem as condições mais adequadas para a criação de centros antilavagem de dinheiro.

2. No capítulo dois, abordou-se a atuação dos notários e registradores como sujeitos obrigados no sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no Brasil, destacando a evolução jurídica que culminou com sua inclusão mais ativa no combate a esses delitos, especialmente após a Lei n.º 12.683/2012 e o Provimento n.º 88/2019. Foram discutidos os desafios práticos na aplicação dessas normas, evidenciados pela baixa qualidade das comunicações ao COAF e a ineficiência observada nas estatísticas de utilidade das comunicações. A atualização normativa, com o Provimento n.º 161/2024, foi analisada com foco nas inovações e limitações, mostrando que, apesar dos avanços, alguns problemas ainda persistem.

2.1. Inicia-se pela análise do regime jurídico dessas atividades, regulado pela Constituição Federal e pela Lei n.º 8.935/1994, que definem a natureza mista, pública e privada, delegada dessas funções e seu controle pelo Poder Judiciário. O texto também aborda a fiscalização centralizada pelo CNJ e pela Corregedoria Nacional de Justiça, além da grande disparidade entre as serventias no Brasil, em que muitas enfrentam dificuldades financeiras enquanto outras possuem grande capacidade de investimento.

2.2. Posteriormente, examina-se a inclusão tardia dos notários e registradores no sistema PLD/FTP no Brasil. Inicialmente, a Lei 9.613/98 não previa obrigações para esses profissionais, fato criticado pelo GAFI em sua avaliação de

2010. A ausência de regulamentação para notários, advogados e outras profissões jurídicas representava uma lacuna significativa.

2.3. Apenas com a Lei n.º 12.683/12, os notários e registradores foram incluídos formalmente no sistema PLD/FTP, mas a efetiva regulamentação dessas obrigações ocorreu apenas com o Provimento n.º 88/2019, que integrou esses profissionais ao combate à lavagem de dinheiro, seguindo práticas inspiradas no modelo espanhol.

2.4. O Provimento n.º 88/2019, editado pela Corregedoria Nacional de Justiça, foi um marco na inclusão de notários e registradores como sujeitos obrigados no sistema PLD/FTP no Brasil, estabelecendo diretrizes claras para a comunicação de operações suspeitas ao COAF e para a implementação de medidas de *compliance*. Esse Provimento resultou de um esforço colaborativo entre diversas entidades, com participação ativa dos envolvidos na Ação 12/19 da ENCCLA. Posteriormente, o Provimento foi incorporado ao Código Nacional de Normas Extrajudiciais, ocasião que mobilizou milhares de profissionais em todo o país e promoveu iniciativas de capacitação.

2.5. As regras gerais do sistema PLD/FTP para notários e registradores brasileiros, conforme estabelecido pelo CNNE, são baseadas em pilares fundamentais como o dever de diligência, que exige a identificação detalhada dos clientes e de seus beneficiários finais, visando garantir a transparência nas transações. As comunicações de operações suspeitas devem ser feitas à UIF de maneira sigilosa, sem alertar os clientes, especialmente em situações atípicas ou desproporcionais ao perfil econômico do cliente. Além disso, auditorias periódicas asseguram o cumprimento dessas obrigações, e sanções rigorosas, podem ser aplicadas em caso de descumprimento. A capacitação contínua dos notários e registradores é crucial para garantir a eficácia das medidas preventivas.

2.6. A Corregedoria Nacional de Justiça atua como o principal órgão regulador e fiscalizador de notários e registradores no sistema de PLD/FTP. No entanto, sua função no combate a esses crimes é desafiada pela falta de familiaridade com as peculiaridades do sistema PLD/FTP. Reconhecendo essa limitação, a Corregedoria atribuiu funções de supervisão auxiliar ao Colégio Notarial do Brasil,

permitindo a criação de cadastros de clientes e beneficiários finais e conferindo à entidade a responsabilidade de emitir orientações técnicas complementares. Essa colaboração visa mitigar as dificuldades do órgão regulador, destacando a importância de uma abordagem baseada no risco e da participação ativa das entidades de classe na supervisão do sistema PLD/FTP.

2.7. A análise das estatísticas do COAF revela um número significativo de comunicações de operações suspeitas, comunicações de operações automáticas e de operações espécie por notários e registradores, com números impressionantes em comparação a outros setores obrigados. Entre 2020 e 2024, os notários e registradores enviaram um grande volume de comunicações, mas a qualidade dessas informações foi questionada. Problemas surgem das comunicações automáticas e imprecisas, muitas vezes relacionadas a operações que não envolviam dinheiro físico.

2.8. Além disso, disparidades entre os estados indicam uma aplicação irregular das normas, com algumas regiões fiscalizando mais rigorosamente do que outras. Estados como Rio Grande do Sul e Santa Catarina apresentaram índices elevados de comunicações por habitantes, enquanto regiões mais pobres, como Amapá e Rio Grande do Norte, reportaram muito menos. Essas discrepâncias sugerem a necessidade de uniformizar a fiscalização para evitar o deslocamento de atividades ilícitas para áreas menos fiscalizadas.

2.9. O COAF identificou diversos problemas nas comunicações realizadas por notários e registradores, destacando a baixa qualidade e utilidade das informações enviadas. Embora esse segmento fosse responsável por 21% do total de comunicações, apenas 1% delas eram aproveitadas para a produção de Relatórios de Inteligência Financeira. Entre os principais problemas, estavam a falta de detalhamento sobre as suspeitas, erros na identificação dos envolvidos, e o envio de comunicações automáticas por interpretações equivocadas das normas, como a confusão entre "pagamento em espécie" e transações bancárias. Além disso, as comunicações de valores pequenos, contribuíam para a ineficácia das comunicações.

2.10. O COAF também relatou que poucas serventias eram responsáveis por uma grande parcela dessas comunicações, refletindo uma concentração em estados como São Paulo e Rio Grande do Sul. Problemas técnicos

com o sistema SISCOAF, como a impossibilidade de incluir centavos nas transações, também geraram comunicações incorretas. O relatório concluiu com recomendações para ajustes regulatórios e para o treinamento dos sujeitos obrigados.

2.11. A Avaliação Nacional de Riscos no Brasil, realizada para subsidiar a quarta avaliação do GAFI em 2023, destacou a vulnerabilidade do setor imobiliário à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, com notários e registradores desempenhando um papel central. A regulação recente desses profissionais no sistema PLD/FTP e sua ainda limitada maturidade nas práticas de prevenção foram apontadas como desafios. O relatório da ANR enfatizou a necessidade de maior conscientização do setor, implementação de supervisão baseada no risco, da melhoria na qualidade das comunicações enviadas ao COAF, e do aprofundamento do conhecimento sobre os alertas específicos do setor. As entrevistas com notários e registradores durante a visita *in situ*, em 2023, reforçaram essas questões, com profissionais ressaltando a importância da criação de um centro especializado PLD/FTP, uma medida vista como essencial para melhorar a eficácia da atuação desses profissionais no combate à lavagem de dinheiro no Brasil.

2.12. O Relatório de Avaliação Mútua do GAFI de 2023 destacou que notários e registradores no Brasil têm uma boa compreensão de suas obrigações no sistema PLD/FTP, mas há necessidade de aperfeiçoamentos, especialmente na qualidade das comunicações de operações suspeitas, que são majoritariamente automáticas, baseadas em limiares e não em suspeitas reais. A Corregedoria Nacional de Justiça, como órgão supervisor, foi criticada por sua falta de estatísticas sobre a supervisão e por seu conhecimento limitado quanto aos riscos de LD/FT, com destaque para a necessidade de maior conscientização e verificação de conformidade mais frequente.

2.13. As pesquisas baseadas em questionários respondidos por notários e registradores no contexto do sistema PLD/FTP têm o objetivo de coletar informações para compreender a percepção desses profissionais sobre suas obrigações no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Embora os estudos nesse campo ainda sejam limitados devido à recente implementação das normas, os levantamentos realizados, até o momento, são valiosos para identificar padrões de

entendimento, desafios e a eficácia da aplicação das normas. Os resultados obtidos ajudam a traçar estratégias de melhoria no cumprimento das obrigações legais.

2.14. A pesquisa intitulada "Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais" analisou fatores que influenciam a propensão dos notários a denunciar irregularidades, especialmente no âmbito do sistema PLD/FTP. Com base em questionários enviados a centenas de tabelionatos, a pesquisa destacou que o receio de retaliação e a percepção de que o Estado não oferece suporte adequado desestimulam as comunicações. Além disso, a frequência de comunicações está associada à percepção de benefícios sociais e à fiscalização das denúncias. O anonimato e o conhecimento profundo das obrigações também são fatores determinantes para aumentar a colaboração dos notários no sistema.

2.15. A pesquisa intitulada "Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local: a construção da capacidade de implementação da política antilavagem nos cartórios brasileiros" revelou que, embora a maioria das serventias realize monitoramento e treinamento sobre lavagem de dinheiro, uma parcela significativa ainda não cumpre integralmente com as obrigações de PLD/FTP para o seguimento. A heterogeneidade entre as serventias, tanto em capacidade fiscal quanto administrativa, representa um desafio para a implementação eficaz das políticas. Além disso, 31% dos respondentes consideram as regras de PLD/FTP importantes, mas não adequadas, e há evidências de que a falta de recursos e conhecimento especializado impede o desenvolvimento pleno da capacidade de avaliação de riscos. A autora do estudo sugere que a solução passa pelo compartilhamento de custos, maior capacitação e acesso a informações qualificadas.

2.16. O advento do Provimento n.º 161/2024, da Corregedoria Nacional de Justiça, trouxe avanços significativos para o aprimoramento das normas de PLD/FTP aplicáveis a notários e registradores, buscando corrigir falhas do Provimento n.º 88/2019. Entre as principais inovações estão a maior precisão terminológica, a valorização da análise baseada em risco, a redução das comunicações automáticas e a obrigatoriedade de fundamentação detalhada das comunicações. Também foram introduzidas exigências nas escrituras sobre a identificação de pessoas politicamente expostas e a forma de pagamento nas transações. O aumento do poder das

corregedorias estaduais e a flexibilização do sigilo nas comunicações visam melhorar a fiscalização. Essas mudanças têm como objetivo elevar a qualidade e a eficácia das comunicações, promovendo uma participação mais qualificada dos notários no sistema PLD/FTP.

2.17. A edição do Provimento n.º 161/2024 trouxe importantes inovações ao sistema PLD/FTP, mas também evidenciou que algumas questões essenciais, como a falta de familiaridade dos notários e registradores com o tema e a postura defensiva nas comunicações, não foram completamente enfrentadas. A imposição de análises mais rigorosas e a maior fiscalização são passos positivos, mas o Provimento não resolve a falta de agilidade e interação entre os atores envolvidos, como demonstrado pelos atrasos na implementação de mudanças sugeridas desde 2022 pelo COAF.

2.18. A criação de centros antilavagem poderia oferecer uma solução mais eficaz, promovendo maior dinamismo e adaptação rápida às mudanças, além de melhorar a orientação e a formação contínua dos profissionais, algo de que o sistema atual ainda carece. Embora o Provimento valorize a participação ativa e fundamentada dos notários e registradores, o sistema de comunicações ainda sofre com falhas estruturais, como a inadequação do SISCOAF, que poderiam ser mitigadas com a criação desses centros especializados.

2.19. A supervisão das atividades relacionadas ao sistema PLD/FTP desempenha um papel fundamental, pois garante que os sujeitos obrigados, incluindo atividades econômicas privadas, cumpram suas obrigações. No entanto, essa função apresenta desafios significativos, especialmente pela complexidade e pela necessidade de conhecimento técnico das atividades supervisionadas. Os estudos abordados demonstram que poucos países alcançam um alto nível de efetividade na supervisão. A Recomendação n.º 28 do GAFI destaca a importância de uma abordagem baseada no risco, orientada por um profundo conhecimento dos setores supervisionados e pela valorização de entidades de autorregulação para garantir conformidade. No Brasil, as obrigações dos supervisores, previstas na Lei 9.613/98, incluem desde a regulamentação e orientação até a aplicação de sanções, sendo essencial que essa supervisão seja adaptada às especificidades de cada setor, como recomendado pelo GAFI.

2.20. A Corregedoria Nacional de Justiça desempenha papel central na supervisão das atividades notariais e de registro no Brasil, mas enfrenta desafios no cumprimento eficaz das obrigações relacionadas ao sistema PLD/FTP. Embora tenha capacidade para regulamentar e modernizar o setor, sua atuação sofre com a falta de familiaridade com as atividades práticas, o que dificulta a identificação de atos suspeitos de lavagem de capitais. A previsão do Colégio Notarial do Brasil como supervisor auxiliar é um avanço importante, mas ainda enfrenta dificuldades, como a não implementação completa de cadastros essenciais como o Cadastro de Beneficiários Finais e o Registro de Operações. Além disso, a supervisão realizada pelo Poder Judiciário carece de uniformidade entre os estados, o que resulta em disparidades regionais na fiscalização. A criação de centros especializados poderia solucionar essas lacunas, oferecendo maior suporte técnico e operacional à Corregedoria Nacional de Justiça, melhorando a supervisão e a eficácia no combate à lavagem de capitais.

3. No capítulo três analisou-se o papel dos notários e registradores mercantis e de bens imóveis no sistema de PLD/FTP na Espanha, com destaque para a criação de centros especializados que coordenam suas atividades. Além disso, verificou-se a atuação do Órgão Central de Prevenção dos notários e do Centro Registral Antiblanqueo dos registradores, reforçando sua relevância com base em dados estatísticos e reconhecimentos internacionais.

3.1. O papel e as atribuições dos notários e registradores na Espanha foram delineados, havendo qualificação como agentes do Estado com regime jurídico próprio, regulados pela Lei do Notariado e pela Lei Hipotecária. Embora submetidos ao Ministério da Justiça, eles possuem autonomia funcional, exercendo funções públicas e jurídicas, com notários garantindo a fé pública e registradores qualificando juridicamente atos e contratos. A colegialidade obrigatória, supervisionada pela Direção Geral de Segurança Jurídica e Fé Pública, e a independência de suas funções, reforçam a relevância desses profissionais para a segurança jurídica e a confiança no sistema jurídico espanhol.

3.2. O sistema de PLD/FTP na Espanha é robusto, baseado na Lei 10/2010 e complementado pelo Real Decreto 304/2014. Influenciado pelas diretivas da União Europeia, o sistema espanhol possui uma estrutura normativa detalhada que

impõe rígidas obrigações aos sujeitos obrigados. O SEPBLAC, órgão central na detecção e investigação de atividades ilícitas, exerce tanto funções de inteligência financeira quanto de supervisão. A cooperação internacional e o sigilo sobre relatórios de inteligência são destacados como pontos importantes, protegendo os agentes obrigados de retaliações e garantindo uma ação mais eficaz.

3.3. A Espanha se destaca como um exemplo europeu e internacional no que se refere à supervisão dos sujeitos obrigados, conforme evidenciado pelos resultados consolidados das avaliações mútuas do GAFI, baseadas na metodologia de efetividade prática. Durante a quarta rodada de avaliações, a Espanha foi uma das treze jurisdições a alcançar um nível substancial de efetividade prática no critério de supervisão (OI3), destacando-se por ser o país com a maior população e o segundo maior PIB entre elas, ficando atrás apenas do Canadá. Nenhuma jurisdição alcançou o nível mais alto de efetividade. Com dados consolidados até 19 de setembro de 2024, entre as 180 jurisdições avaliadas, 7,22% (13 jurisdições) atingiram um nível substancial de efetividade, enquanto 54,44% (98 jurisdições) foram classificadas com um nível moderado e 38,33% (69 jurisdições) com um nível baixo.

3.4. A evolução normativa dos órgãos centrais de prevenção na Espanha, no contexto do combate à LD/FT, reflete três momentos distintos. Inicialmente, com a *Ley de Blanqueo* de 1993 e seu Regulamento, notários e registradores eram apenas colaboradores no sistema. No entanto, com o avanço das normas, incluindo a Diretiva 2001/97/CE, a Lei 19/2003 e a Lei 10/2010, esses profissionais passaram a ser sujeitos obrigados, responsáveis por realizar comunicações de operações suspeitas. A criação dos órgãos centrais de prevenção notarial em 2005 e registral em 2015 elevou a qualidade das comunicações, superando desafios anteriores, como a mera comunicação automática de indícios sem uma análise criteriosa. Esses órgãos centralizados fortaleceram a colaboração com as autoridades, conferindo maior efetividade ao sistema preventivo, que é hoje considerado uma referência internacional.

3.5. A configuração normativa atual dos órgãos centrais, ou centros de PLD/FTP na Espanha, conforme o artigo 27 da Lei 10/2010 e o artigo 44 de seu Regulamento, o Real Decreto 304/2014, estabelece funções essenciais para coordenar e otimizar a participação de notários e registradores no sistema

antilavagem de capitais. Esses órgãos centralizam a análise de operações suspeitas e comunicam diretamente ao SEPBLAC, substituindo a comunicação individual dos profissionais.

3.6. A estrutura normatizada permite que a análise das operações seja feita de forma imparcial e técnica, garantindo maior eficiência. Além disso, os centros especializados atendem a requerimentos de informações de autoridades e desenvolvem políticas de controle interno, supervisão, formação e auditoria. A legislação espanhola é detalhada e explicativa, diferenciando-se do sistema brasileiro, no qual as obrigações são mais genéricas. Essa divisão de responsabilidades entre os profissionais e os centros especializados facilita a execução de tarefas específicas, como a identificação formal, a devida diligência e a análise de risco, assegurando uma atuação coordenada e eficaz.

3.7. A implementação de um centro especializado, conforme demonstrado no sistema espanhol, oferece vantagens significativas tanto para a administração pública quanto para os agentes obrigados no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. A centralização promove uma participação mais dinâmica e contínua dos profissionais, facilita a coordenação e a padronização das ações por meio de manuais únicos, e potencializa o uso de inteligência artificial com bases de dados unificadas. Além disso, proporciona orientação técnica especializada, reduz custos operacionais e assegura maior autonomia e imparcialidade nas análises. Essas melhorias contrastam fortemente com o sistema brasileiro, no qual a falta de *feedback* e de adaptações específicas limita a eficácia das comunicações ao COAF. Assim, a criação de um centro especializado não só aprimora a eficiência do sistema PLD/FT, mas também mitiga dificuldades enfrentadas pelos profissionais na identificação de atos suspeitos.

3.8. A criação do Órgão Central de Prevenção no âmbito do Conselho Geral do Notariado, estabelecido em 2005 pela Ordem EHA/2963/2005, trouxe notáveis avanços na coordenação e gestão centralizada da prevenção à lavagem de capitais na Espanha. Inicialmente criticado por aparentar um objetivo corporativista, o OCP rapidamente se consolidou como essencial na colaboração entre notários e autoridades judiciais, policiais e administrativas. A obrigatoriedade da incorporação dos notários ao OCP, conforme a Lei 10/2010, reforçou a eficácia do sistema,

superando a fragmentação anterior e aumentando o compromisso dos notários na prevenção de crimes financeiros. A regulamentação subsequente, como a Ordem EHA/114/2008, destacou os progressos alcançados, evidenciando o valor acrescentado do OCP na análise de riscos operacionais, na comunicação de operações suspeitas e no fortalecimento das medidas preventivas, consolidando-se como um pilar fundamental na luta contra a lavagem de ativos na Espanha.

3.9. A estrutura do OCP é composta por um diretor e duas unidades de apoio especializadas: a Unidade de Análise e Comunicação (UAC) e a Unidade de Procedimentos, Cumprimento e Formação (UPCF). Sem a participação de notários, o OCP é formado por profissionais de PLD/FTP contratados que possuem plena autonomia técnica, garantindo a confidencialidade das análises realizadas. A UAC é responsável pela identificação, análise e comunicação de operações suspeitas ao SEPBLAC, além de representar os notários perante essa entidade. Já a UPCF foca na elaboração e atualização do Manual de Procedimentos, na organização de treinamentos contínuos para notários e seus colaboradores, e na supervisão do cumprimento das normas de prevenção à lavagem de dinheiro. Ao longo de seus 19 anos de funcionamento, o OCP ampliou significativamente sua equipe, passando de três para cerca de 16 analistas e profissionais de apoio, fortalecendo sua capacidade de coordenação e eficácia na prevenção de crimes financeiros no âmbito notarial.

3.10. O Índice Único Informatizado (IUI) representa uma ferramenta centralizada e robusta no combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo na Espanha, consolidando todos os atos notariais desde 2004 em uma base de dados unificada e estruturada em XML. Estabelecido pelo Real Decreto 1643/2000, o IUI não apenas facilita a comunicação e análise das operações realizadas pelas serventias notariais, mas também apoia a colaboração com a administração pública em diversas frentes, como a fiscalização tributária. Com acesso restrito a autoridades competentes e protegido por criptografia, o IUI permite a detecção eficiente de padrões suspeitos, melhora a transparência das operações e aumenta a eficiência operacional por meio da automação dos registros. Além disso, a criação de bases de dados complementares, como o Banco de Dados de Titularidade Real, reforça a capacidade do OCP em realizar análises aprofundadas e tomar decisões estratégicas informadas.

3.11. A Base de Dados de Titulares Reais (BDTR) constitui uma ferramenta essencial administrada pelo Conselho Geral do Notariado através do OCP, criada em 2012 para registrar e armazenar informações sobre os beneficiários finais de pessoas jurídicas na Espanha. Alimentada por diversas fontes, como transferências de ações, declarações em escrituras e nomeações de cargos, a BDTR abrange atualmente dados de mais de 2,7 milhões de entidades mercantis, 1,6 milhões de entidades não mercantis e 50 mil entidades estrangeiras. A crescente relevância da BDTR é evidenciada pelo aumento nas solicitações de informações e pelo reconhecimento de sua importância nas avaliações do GAFI e na Avaliação Nacional de Riscos.

3.12. A integração da BDTR com o IUI potencializa a capacidade do OCP em identificar beneficiários finais, proporcionando às autoridades competentes acesso preciso e atualizado, o que reforça significativamente as iniciativas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo na Espanha. Assim, a BDTR é fundamental para a eficácia das estratégias de PLD/FTP, garantindo uma gestão informada e integrada das informações sobre titularidade real.

3.13. As experiências recentes do OCP com a utilização de inteligência artificial, particularmente *machine learning*, destacam-se pela eficácia no combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. A centralização dos dados no IUI permitiu o desenvolvimento de projetos inovadores, como o “Projeto Notários”, que utiliza aprendizado supervisionado para classificar operações com base em riscos previamente identificados, e o “Análises de redes”, que emprega aprendizado não supervisionado para detectar *clusters* suspeitos e anomalias em operações notariais.

3.14. Esses projetos demonstram como a inteligência artificial pode potencializar a análise de grandes volumes de dados, identificando padrões complexos que não seriam facilmente detectados manualmente. No entanto, a natureza “cega” dos algoritmos requer uma análise humana especializada para interpretar os resultados, ressaltando a importância de um órgão centralizado como o OCP. Assim, a integração da inteligência artificial no OCP não apenas aprimora a capacidade de detecção e prevenção de atividades ilícitas, mas também enfatiza a necessidade de uma gestão unificada e técnica para maximizar os benefícios dessas tecnologias avançadas.

3.15. O OCP realiza uma ampla gama de atividades além da análise de operações suspeitas, destacando-se a tipificação de casos como o congelamento de ativos de oligarcas russos e a verificação de listas de sancionados, assegurando a comunicação eficaz com as autoridades competentes. A formação contínua de notários e seus funcionários é uma obrigação central, gerida pela UPCF, que organiza cursos reconhecidos internacionalmente e desenvolve manuais de melhores práticas. Além disso, o OCP participa de programas globais e colabora com organismos como o GAFI e a Transparência Internacional, fortalecendo sua capacidade institucional no combate a crimes financeiros. Outras atividades incluem a realização de análises de risco setoriais e individuais, auditorias internas para garantir a conformidade normativa e a manutenção de um canal interno de denúncias, que permite a comunicação anônima de possíveis não conformidades nas normas de PLD/FTP. Portanto, o OCP consolida seu papel multifacetado na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, promovendo uma gestão integrada e eficaz das obrigações legais e operacionais.

3.16. O Centro Registral Antiblanqueo, criado em 2015 pelo Colégio de Registradores da Propriedade, Mercantis e de Bens Móveis por meio da Ordem ECC 2402/2015, surgiu em resposta às dificuldades enfrentadas pelos registradores no cumprimento das obrigações de PLD/FTP. Inspirado pelo modelo do OCP, o CRAB centraliza as atividades de prevenção à lavagem de dinheiro, integrando registradores como sujeitos obrigados conforme a Lei 10/2010. Antes de sua formalização, o Colégio de Registradores já atuava de forma informal com apoio do Ministério da Economia e do SEPBLAC, desenvolvendo manuais de prevenção e comunicando operações suspeitas.

3.17. A normativa que rege o CRAB detalha suas funções, como o exame e a comunicação de operações, a análise de risco, a elaboração de manuais de procedimentos, a formação contínua, a supervisão e o apoio na execução de medidas restritivas. Com a incorporação automática de todos os registradores e a obrigatoriedade de inscrição no Colégio, o CRAB fortalece a colaboração especializada desses profissionais com as autoridades públicas, aumentando a eficácia das medidas de prevenção e combate à lavagem de capitais na Espanha.

3.18. A estrutura do CRAB é orientada pela Junta de Governo do Colégio de Registradores, que supervisiona a indicação do Diretor, a aprovação do Manual de Procedimentos e do plano de supervisão anual, garantindo recursos adequados para suas funções. O Diretor do CRAB, geralmente o vice-presidente do Colégio, lidera uma Comissão Assessora composta por registradores especializados em PLD/FTP, que desempenham funções consultivas e estratégicas, como a proposição de novos alertas, a elaboração de estudos normativos e a colaboração com registros centrais de titularidades reais.

3.19. O CRAB é dividido em três unidades principais: a Unidade de Análise, responsável pela detecção e comunicação de operações suspeitas ao SEPBLAC; a Unidade de Avaliação Interna, que monitora o cumprimento das obrigações pelos registradores; e a Unidade de Formação, que promove treinamentos contínuos para registradores e seus colaboradores.

3.20. Além dessas unidades, existe a Comissão Assessora, inexistente na configuração do OCP. No CRAB ela é composta por registradores especialistas em PLD/FTP e suas funções são eminentemente de assessoramento técnico, sem adentrar no mérito de qualquer análise de operações realizadas pelo CRAB. A Comissão contribui para a elaboração de novos alertas, orienta a incorporação de normas - sejam elas recomendações do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), regulamentações europeias ou nacionais espanholas -, produz conteúdo doutrinário, participa de seminários e auxilia na elaboração de cursos e na formação contínua de registradores e seus colaboradores.

3.21. O CRAB desempenha um papel fundamental na análise e comunicação de operações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, atuando com plena autonomia técnica desde 2015. Sua atuação é facilitada pela implementação da Ordem ECC 2402/2015, que permite um número crescente de comunicações feitas pelos registradores. O CRAB utiliza indicadores parametrizados que geram alertas automáticos, analisados pelos registradores, e, se confirmada a suspeita, são submetidos ao CRAB para investigação. O processo inclui a verificação de bases de dados e fontes abertas, atribuindo escores de risco antes de comunicar ao SEPBLAC, quando necessário.

3.22. A análise de risco realizada pelo CRAB é essencial para identificar e mitigar riscos nas operações registrais, mapeando regiões e tipos de operações com maior probabilidade de atividades ilícitas. O CRAB mantém uma base de dados centralizada e atualizada, avaliando a qualidade das comunicações e definindo estratégias de prevenção com base em relatórios de autoavaliação e análises geográficas. Esse processo contínuo de aprimoramento fortalece as medidas preventivas e a eficácia do sistema de PLD/FTP na Espanha, destacando a importância de um órgão centralizado para garantir a precisão e evolução dos sistemas de prevenção.

3.23. Outro componente essencial na estratégia de combate à lavagem de dinheiro na Espanha é o Registro de Titulares Reales (RETIR), uma base de dados eletrônica integrada ao CRAB que identifica os beneficiários finais das pessoas jurídicas. O RETIR obriga as empresas a declararem seus beneficiários ao Registro Mercantil e tem respondido a milhões de solicitações de autoridades e sujeitos obrigados, consolidando-se como uma ferramenta crucial na transparência e controle das titularidades. Com mais de 2 milhões de registros e sem custos para as empresas, o RETIR reforça a eficácia das medidas preventivas e contribui para a transparência no combate aos crimes financeiros.

3.24. Além da análise e comunicação de operações suspeitas, o CRAB realiza outras funções importantes, como a elaboração do Manual de Procedimentos para Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao financiamento do terrorismo, a verificação de listas de sancionados da União Europeia e a gestão de um canal interno de denúncias. Essas atividades reforçam a eficácia do CRAB e promovem uma cultura de conformidade entre os registradores, garantindo o sucesso das medidas de prevenção e combate aos crimes financeiros na Espanha.

3.25. A análise estatística das comunicações realizadas pelo OCP e pelo CRAB evidencia a importância crucial dos centros de PLD/FTP no sistema espanhol de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Até 31 de dezembro de 2023, o OCP analisou 54.382 expedientes, arquivando 82,3% e comunicando 17,7% das operações ao SEPBLAC, com a maioria das comunicações provenientes de notários e do IUI. Em contrapartida, o CRAB, em 2023, respondeu a

aproximadamente 30.830 comunicações, refletindo um aumento significativo impulsionado por eventos geopolíticos, como a Guerra na Ucrânia.

3.26. As estatísticas demonstram a grande participação desses atores no sistema de PLD/FTP espanhol. Além disso, a constante evolução das comunicações e a adaptação dos sinais de alerta aos contextos internacionais reforçam a eficácia e a relevância desses centros especializados. Esses dados não apenas destacam a eficiência quantitativa das operações realizadas, mas também sublinham o alto valor qualitativo das informações geradas, confirmando a necessidade de uma gestão centralizada e tecnicamente preparada para o aprimoramento contínuo das estratégias de prevenção à LD/FT na Espanha.

3.27. A atuação do OCP e do CRAB tem sido amplamente reconhecida por sua eficácia e relevância no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Desde 2005, o OCP é considerado um modelo internacional exemplar, elogiado por organismos como o GAFI e a União Europeia pela sua centralização de informações, desenvolvimento de indicadores de risco avançados e colaboração ativa com autoridades públicas. Paralelamente, o CRAB, criado em 2015, também recebe reconhecimento significativo no contexto nacional, especialmente pela implementação do RETIR e pela eficiência na verificação de listas sancionadas da UE. Ambos os órgãos são destacados por sua capacidade de mitigar riscos, promover a conformidade e manter uma colaboração estreita com entidades de segurança, consolidando-se como referências fundamentais no sistema espanhol de prevenção a crimes financeiros.

3.28. A análise das estatísticas e dos reconhecimentos apresentados ressalta a importância crucial dos centros de PLD/FTP na Espanha. Em 2022, esses órgãos centralizados representaram 40,4% das comunicações realizadas por todas as APNFD espanholas e 5,27% de todas as comunicações recebidas pela SEPBLAC, destacando sua significativa participação e a alta qualidade das análises efetuadas. Além dos benefícios quantitativos, a centralização das comunicações permite uma análise integrada e detalhada, facilitando a formação contínua. Esses órgãos não apenas filtram e qualificam as comunicações de atividades suspeitas, mas também fornecem informações de alta qualidade essenciais para as autoridades competentes, consolidando-se como referências fundamentais no sistema espanhol de PLD/FTP.

3.29. O reconhecimento internacional e os resultados positivos alcançados pelo OCP e pelo CRAB reforçam a eficácia e a necessidade de estruturas centralizadas e especializadas para o combate eficaz à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, servindo de exemplo para outros países que buscam aprimorar seus próprios sistemas de prevenção.

4. O capítulo quatro analisou a proposta de criação de centros antilavagem de dinheiro no Brasil, baseando-se no modelo espanhol, para aprimorar as funções de notários e registradores no sistema PLD/FTP. Abordou-se o histórico e a relevância dessa criação, as justificativas para a adoção do modelo espanhol, as preocupações e obstáculos potenciais, as propostas de regulamentação, e a desnecessidade de alterações legislativas para viabilizar os centros. A implementação desses centros poderia fortalecer a participação dos notários e registradores nas políticas de PLD/FTP, utilizando dados públicos e respeitando a legislação existente.

4.1. A criação de centros antilavagem no Brasil emergiu da discussão sobre a participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP, destacando-se o modelo espanhol e suas vantagens. Em 2016, o CNB formou uma Comissão de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, que produziu um relatório fundamental para a proposta de criação de um centro especializado antilavagem, similar ao espanhol, apresentado na Câmara dos Deputados.

4.2. A análise dos sistemas de PLD/FTP da Espanha e do Brasil revela diversas semelhanças e virtudes, com destaque para o modelo espanhol. A Espanha se posiciona como uma das treze jurisdições com nível substancial de efetividade prática na supervisão de sujeitos obrigados, conforme as avaliações do GAFI, o que a coloca como referência internacional. A participação ativa de notários e registradores espanhóis, por meio de seus centros especializados (OCP e CRAB), é amplamente reconhecida, com as comunicações desses profissionais sendo altamente úteis para as autoridades de inteligência financeira. O regime híbrido que combina elementos públicos e privados, presente tanto na Espanha quanto no Brasil, garante altos padrões de qualificação e eficiência no combate a esses delitos.

4.2. Nos dois países, notários e registradores operam sob um modelo jurídico misto, com atividades reguladas e fiscalizadas por órgãos estatais, mantendo,

ao mesmo tempo, autonomia administrativa e financeira. A estrutura pública facilita a implementação de políticas de prevenção, enquanto a natureza privada permite maior capacidade de investimento. Além disso, ambos os países adotam o notariado latino e compartilham o sistema de registro de direitos para o registro imobiliário, o que reforça as semelhanças institucionais e jurídicas. Centros e cadastros especializados otimizam a gestão e o controle das informações, proporcionando maior eficiência ao sistema de PLD/FTP.

4.3. Historicamente, a implementação das normas de PLD/FTP na Espanha seguiu um caminho similar ao que o Brasil enfrenta atualmente, com um período inicial de comunicações excessivas, mas de pouca relevância para a inteligência financeira. Esse problema na Espanha foi resolvido pela criação de centros especializados, que elevaram a qualidade das comunicações. Dada a semelhança entre os dois sistemas e os desafios enfrentados, o modelo espanhol pode servir de inspiração para o Brasil, contribuindo para o fortalecimento das atividades de notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

4.4. Destaca-se, também, a grande correlação entre os problemas enfrentados por notários e registradores no Brasil e as vantagens dos centros antilavagem de dinheiro, que é clara e significativa.

- a) A baixa qualidade das comunicações ao COAF, principalmente devido à ausência de fundamentação adequada, é uma questão significativa. A edição do Provimento n.º 161/2024 busca enfrentar essas deficiências. Embora ele traga diretrizes mais detalhadas, a eficácia dessas mudanças dependerá de um processo contínuo de adaptação e treinamento especializado dos notários e registradores.
- b) A diferença de aproveitamento das comunicações no Brasil, que atualmente tem um índice de 1%, é discrepante em comparação com a Espanha, onde o aproveitamento é de 80%.
- c) A postura defensiva de muitos profissionais, que realizam comunicações em excesso por medo de sanções, prejudica o

sistema de prevenção à lavagem de dinheiro. A criação de centros especializados pode diminuir esse problema, filtrando as comunicações sem fundamentação sólida e assegurando que apenas as realmente relevantes sejam enviadas ao COAF.

- d) A falta de formação contínua e especializada para notários e registradores compromete a qualidade das comunicações de operações suspeitas. Centros especializados em lavagem de dinheiro poderiam estruturar e organizar treinamentos direcionados, aproveitando um vasto banco de dados de comunicações e atualizando constantemente as melhores práticas.
- e) As Corregedorias de Justiça enfrentam dificuldades na fiscalização das obrigações PLD/FTP devido à falta de estrutura e especialização. A criação de centros especializados em lavagem de dinheiro proporcionaria maior eficiência ao mapear comunicações e identificar falhas no cumprimento das normas, além de fornecer dados relevantes para correições focadas.
- f) A supervisão não fiscalizatória é praticamente inexistente no sistema PLD/FTP brasileiro, o que compromete a identificação e mitigação proativa de riscos. A criação de centros especializados em lavagem de dinheiro preencheria essa lacuna ao produzir relatórios periódicos, identificar tendências de risco e atualizar sinais de alerta, melhorando a eficácia da supervisão.
- g) A falta de uniformidade nas exigências das corregedorias estaduais gera disparidades no cumprimento das normas PLD/FTP entre os estados, criando vulnerabilidades regionais. Centros especializados facilitariam a padronização das exigências, promovendo uma supervisão mais eficiente e homogênea em todo o país.

- h) O monitoramento contínuo e eficaz promovido por centros especializados aumentaria a conformidade dos notários e registradores às normas PLD/FTP, incentivando maior comprometimento com o cumprimento das obrigações regulatórias e fortalecendo o sistema de prevenção.
- i) A identificação manual de operações suspeitas nas serventias limita a eficiência do sistema brasileiro. Centros especializados trariam automação e integração a uma base de dados nacional, facilitando o monitoramento em tempo real e melhorando a detecção de atividades suspeitas.
- j) A variação no rigor das análises PLD/FTP entre os notários permite que criminosos escolham, estrategicamente, serventias menos rigorosas. Com a criação de centros especializados, essa escolha se tornaria irrelevante, já que o monitoramento e a análise seriam padronizados e centralizados, reduzindo as brechas no sistema.
- k) A centralização da análise de operações suspeitas reduziria o risco pessoal para notários e registradores, promovendo a despersonalização das comunicações e garantindo maior proteção aos profissionais. O centro também assumiria a responsabilidade final perante o COAF, minimizando riscos e aumentando a confiança dos profissionais no sistema.
- l) A falta de análise de risco no sistema atual compromete a identificação de operações suspeitas. Centros especializados permitiriam a realização de análises de risco mapeando ameaças em nível nacional, regional e local, além de atualizar periodicamente essas análises conforme as necessidades evoluíssem. Dessa forma, poder-se-ia utilizar com mais efetividade a abordagem baseada no risco para as obrigações de notários e de registradores.

- m) As dúvidas e dificuldades no cumprimento das normas PLD/FTP poderiam ser resolvidas por centros especializados, que ofereceriam suporte técnico contínuo e orientações claras aos notários e registradores. Isso garantiria uma aplicação mais eficiente das obrigações legais e reduziria incertezas.
- n) A falta de atualização dos sinais de alerta gerou comunicações inúteis no sistema atual. Centros especializados poderiam ajustar rapidamente esses sinais, com base nas necessidades reais do setor, garantindo maior flexibilidade e eficiência no cumprimento das normas PLD/FTP.
- o) A criação de centros especializados em lavagem de dinheiro seria essencial para unidades notariais pequenas, que possuem recursos limitados. Ao centralizar recursos e conhecimento, essas unidades teriam o suporte necessário para cumprir eficientemente as obrigações PLD/FTP.
- p) Os elevados custos de conformidade com as normas PLD/FTP para notários e registradores, que não podem ser repassados aos usuários, tornam a criação de um Centro Antilavagem uma solução eficiente para diluir esses custos e melhorar a eficiência do sistema, promovendo economia de escala.
- q) A falta de atualização do SISCOAF prejudica a precisão das comunicações realizadas pelos notários e registradores. Centros especializados poderiam preencher os dados de forma correta e precisa, mitigando os problemas gerados pelas limitações do sistema atual.
- r) A ausência de *feedback* contínuo e eficaz por parte do COAF compromete a qualidade das comunicações PLD/FTP. Centros especializados resolveriam essa falha ao fornecer *feedback* direto e regular aos notários e registradores, promovendo ajustes imediatos e melhorias contínuas no cumprimento das obrigações.

- s) A falta de reconhecimento e entendimento das funções de notários e registradores no combate à lavagem de dinheiro limita seu comprometimento com o sistema PLD/FTP. Centros especializados reforçariam a importância dessas funções, promovendo um maior engajamento e prestígio social para esses profissionais.
- t) A falta de interlocução entre as entidades envolvidas no sistema PLD/FTP compromete a comunicação e a eficácia das orientações. Centros especializados facilitariam essa interlocução, permitindo que todas as partes, incluindo o COAF, corregedorias e profissionais, atuassem de forma coordenada e eficiente.

4.5. Em suma, os centros se apresentam como uma solução robusta para os desafios atuais do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro no Brasil, alinhando-se aos padrões internacionais exemplificados pelo modelo espanhol.

4.6. Fazendo uma análise SWOT, foram identificadas forças como a organização, capilaridade e capacidade técnica dos cartórios; fraquezas, como a limitação de recursos em cartórios menores; oportunidades, incluindo a autorregulação regulada, centralização de dados e modernização dos registros; e ameaças, como o excesso de comunicações automáticas, alto custo de coordenação estatal e fragmentação de informações. A criação de centros especializados PLD/FTP aproveitaria esses pontos fortes, reduziria as fraquezas ao oferecer suporte e recursos a cartórios menores, alinharia as oportunidades com a centralização e modernização dos registros e mitigaria as ameaças, promovendo uma coordenação mais eficiente e eliminando a fragmentação de dados.

4.7. A criação de centros antilavagem de dinheiro no Brasil voltados para notários e registradores envolve diversas preocupações e supostos obstáculos que precisam ser enfrentados para garantir a viabilidade desse projeto. Primeiramente, uma das questões centrais é a normativa, ou seja, a necessidade ou não de alterações legislativas para autorizar a criação desses centros. Embora alguns argumentem que é necessária uma autorização explícita, a Lei 9.613/98 já concede significativa

liberdade regulatória aos órgãos supervisores, permitindo que esses definam a forma de atuação dos sujeitos obrigados. Portanto, com base nessa delegação, seria possível que o próprio Conselho Nacional de Justiça ou mesmo a Corregedoria Nacional de Justiça, dentro de seu poder normativo, regulamentasse a criação dos centros antilavagem.

4.8. A análise da Lei 9.613/98 mostra que o legislador brasileiro confiou aos supervisores a regulamentação de diversas atividades relacionadas à prevenção à lavagem de dinheiro, como a identificação de clientes e a adoção de políticas de *compliance*. Essa regulação permite aos supervisores criar mecanismos que facilitem a análise de operações suspeitas. Em outras palavras, a lei não impede a criação de intermediários, como os centros antilavagem, que assessoram os notários e registradores no processo de comunicação de operações suspeitas ao COAF.

4.9. Outro ponto crucial é a utilização de dados pelos centros antilavagem. Há preocupações sobre o uso de dados sigilosos, mas esses centros não teriam acesso a informações bancárias ou financeiras protegidas por sigilo. Eles utilizariam apenas dados disponíveis no exercício regular das funções de notários e registradores. A análise dessas informações é suficiente para identificar operações suspeitas sem comprometer a privacidade das partes envolvidas. O acesso a dados como o CENSEC, por exemplo, já proporciona uma ampla base para que esses centros possam operar de maneira eficaz.

4.10. Adicionalmente, poderiam ter acesso a: a) bases de dados da administração pública, como base de dados de beneficiários finais, composições societárias, programas sociais, benefícios previdenciários, dentre outras; b) bases de dados contratadas, como por exemplo, *boureaus* de crédito; c) fontes abertas diversas.

4.11. A questão do *tipping off* também é relevante nesse contexto. O *tipping off*, conforme a Recomendação 21 do GAFI, proíbe que sujeitos obrigados informem terceiros sobre a comunicação de uma operação suspeita à UIF. Contudo, essa proibição não se aplica aos supervisores ou aos centros que assessoram os notários e registradores, uma vez que esses centros fazem parte do processo de análise e não são considerados terceiros. Na União Europeia, por exemplo, a

legislação já permite que organismos de autorregulação tenham acesso às comunicações de operações suspeitas, reforçando a ideia de que os centros não violam as normas de confidencialidade.

4.12. A compatibilidade entre a LGPD e a criação de centros antilavagem também é um tema extremamente importante. Os preceitos da LGPD não impedem, mas auxiliam a criação de centros, com regras de governança e segurança de dados. O art. 23 da LGPD estabelece que as atividades desenvolvidas por notários e registradores devem observar as mesmas regras previstas para as pessoas jurídicas de direito público. Ademais, o combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo é obrigação normativa, prevista genericamente pela Lei 9.613/98 bem como pelas regras específicas estipuladas inicialmente no Provimento n.º 88/2019 e agora previstas no CNNE.

4.13. O contexto europeu também oferece importantes lições sobre a supervisão de sujeitos obrigados por entidades de autorregulação. A União Europeia, por meio de suas reformas normativas recentes, estabeleceu condições rigorosas para que entidades de autorregulação desempenhem funções de supervisão. Essas reformas incluem a garantia de que essas entidades sejam fiscalizadas por autoridades públicas, tenham recursos suficientes e adotem padrões elevados de confidencialidade e integridade.

4.14. No Brasil, a supervisão das atividades de notários e registradores já é realizada pelo Poder Judiciário, o que minimiza as preocupações relacionadas aos conflitos de interesse e à efetividade na supervisão.

4.15. O Brasil já conta com bases de dados amplamente integradas e passíveis de utilização pelos centros antilavagem de dinheiro, resultado do processo de modernização dos serviços notariais e registrais. Ao longo dos anos, diversas centrais eletrônicas foram criadas, como a CENSEC, que centraliza informações sobre atos notariais, e o ONR, responsável por unificar os registros públicos no Brasil. Essas plataformas facilitam a gestão de dados e garantem maior segurança nas transações jurídicas, sendo recursos valiosos para a prevenção de crimes financeiros.

4.16. A regulamentação recente através do Provimento n.º 180/2024 da Corregedoria Nacional de Justiça representa um marco importante na consolidação

dessas centrais. O Provimento determina que todas as comunicações entre as serventias extrajudiciais de notas e de registros, bem como entre estas e os órgãos do Poder Judiciário, devem ser realizadas por meio das plataformas SERP, CENSEC e CENPROT. Essa integração reforça a eficiência e transparência no compartilhamento de informações entre as serventias extrajudiciais e as autoridades, criando uma infraestrutura sólida que pode ser aproveitada pelos centros antilavagem de dinheiro.

4.17. O Provimento n.º 180/2024 fortalece a interoperabilidade entre as bases de dados, permitindo uma comunicação fluida e segura entre as diversas serventias e órgãos públicos. Isso cria um ambiente propício para a utilização dessas centrais no combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, proporcionando um acesso rápido e eficiente às informações relevantes para a identificação e análise de operações suspeitas, essencial para a criação de centros antilavagem no Brasil.

4.18. No estudo são feitas propostas para a criação de centros de PLD/FTP. A primeira parte apresenta uma proposta considerada ideal, baseada nas normas espanholas e adaptada ao contexto brasileiro, incluindo a legislação de PLD/FTP e o Provimento n.º 180/2024 do CNJ. A ideia é que esses centros atuem com autonomia técnica, utilizando dados das centrais notariais e registrais, sem acesso a informações sigilosas, e que sejam responsáveis por monitorar, analisar e comunicar operações suspeitas de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo ao COAF.

4.19. A proposta principal estabelece que os centros sejam mantidos pelos Operadores Nacionais e Centrais Nacionais e funcionem como centros técnicos especializados. Eles terão uma estrutura composta por um diretor, uma comissão de assessoramento, e unidades de análise e supervisão, com a função de examinar operações suspeitas, realizar análises de risco, e elaborar manuais de procedimentos para notários e registradores. Além disso, esses centros realizarão inspeções periódicas e responderão a requisições de autoridades competentes.

4.20. Em alternativa à proposta principal, é sugerida uma solução mais limitada, em que os centros funcionariam apenas como auxiliares técnicos, sem

realizar comunicações diretas ao COAF. Nesse modelo, os centros prestariam suporte técnico aos notários e registradores, realizando análises de operações, mas a decisão final sobre o envio de comunicações ao COAF ficaria a cargo exclusivo dos profissionais envolvidos. Esse formato tenta responder a eventuais resistências relacionadas à intermediação entre sujeitos obrigados e o COAF.

4.21. A última proposta contempla uma solução alternativa especificamente para tabeliões denotas e de protesto, notadamente porque as centrais dessas atividades são coordenadas por suas entidades de classe, e não por Operadores Nacionais, possuindo, dessa forma, um regime jurídico diferenciado. Nessa abordagem, tabelionatos de notas e de protesto poderiam usar a CENSEC e a CENPROT no modelo alternativo, de suporte técnico direto aos profissionais, sem o envolvimento direto nas comunicações.

4.22. O modelo alternativo proposto também é altamente positivo na medida em que a grande maioria dos benefícios da utilização de centros de PLD/FTP estaria presente. Haveria prejuízo apenas no que diz respeito à anonimização e despersonalização da comunicação, na medida em que esta seria realizada pelo sujeito obrigado, e não pelo Centro.

4.23. No Brasil, a criação de uma Comissão Assessora, com funções que vão além do assessoramento técnico e abarcam aspectos de governança, poderia ser uma medida estratégica para fortalecer a atuação dos centros PLD/FTP. Essa comissão poderia incluir, em sua composição, além de representantes dos sujeitos obrigados, da Corregedoria Nacional de Justiça e do COAF, agregando maior segurança e transparência às atividades dos centros, além de promover uma interação institucional que reforçaria a credibilidade e a eficácia dos procedimentos de supervisão e monitoramento no setor notarial e registral.

4.24. Desse modo, são feitas três propostas de alteração da Lei 9.613/98:

- a) previsão expressa de que todas as atividades estipuladas no art. 236 da CF devem ser consideradas sujeitos obrigados em termos legais. Essa sugestão decorre do fato de que atualmente, a Lei

Antilavagem brasileira não é clara no que tange à condição de sujeitos obrigados de notários;

- b) previsão expressa da possibilidade de criação de centros PLD/FTP para notários e registradores, enfatizando-se, conforme destacado anteriormente, que se entende essa previsão desnecessária para fins de criação dos centros;
- c) previsão expressa do sigilo do RIF e da impossibilidade de incorporação em procedimentos judiciais e administrativos.

Enfim, esses são os resumos das atividades desenvolvidas no decorrer de todo o presente estudo.

No que se refere ao impacto social, político e tecnológico, a tese demonstra que a criação de centros especializados no Brasil, baseados no modelo espanhol, pode contribuir para uma sociedade mais segura e transparente. A prevenção de crimes econômicos, como a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo, reflete diretamente na estabilidade política e econômica do país. Além disso, a proposta visa fortalecer as instituições e aumentar a confiança da população nas medidas de combate a crimes financeiros, alinhando o Brasil com as melhores práticas internacionais.

Reafirma-se, assim, que a criação de centros antilavagem de dinheiro no Brasil, inspirados no modelo espanhol, pode melhorar substancialmente o sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. A implementação de tais centros promoveria um avanço significativo na qualidade das comunicações de operações suspeitas realizadas por notários e registradores, fortalecendo a capacidade do país de combater esses crimes de maneira mais eficaz.

Não se descarta que a pesquisa está diretamente vinculada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular ao ODS 16, que busca promover a paz, a justiça e instituições eficazes. A criação de mecanismos especializados para prevenir crimes financeiros está em linha com os objetivos de estabelecer instituições mais robustas e eficientes, que contribuam para a justiça social e a estabilidade econômica.

Por fim, a dupla titulação, realizada entre a Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e a Universidade de Alicante, foi essencial para o êxito da pesquisa. O contato direto com o orientador espanhol, Professor Isidoro Blanco Cordero, e as visitas a instituições relevantes na Espanha proporcionaram uma compreensão profunda do funcionamento dos centros especializados em prevenção. Essa troca de experiências e o contato pessoal com os atores envolvidos, tanto na Univali quanto na Universidade de Alicante, permitiram uma análise mais sólida e detalhada, enriquecendo o estudo com perspectivas práticas e teóricas fundamentais para a proposição de inovações no Brasil. Portanto, a colaboração internacional demonstrou-se crucial para o desenvolvimento da presente pesquisa.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALIAGA, Juan Antonio. **Tipos de operaciones comunicadas por los notarios en el cumplimiento de las obligaciones de prevención del blanqueo**. Consejo General del Notariado, 2011. Disponível em: https://eventi.nservizi.it/upload/38/altro/ctoc_aliaga_es.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

ALVAREZ-SALA WALTHER, Juan. **El blanqueo de capitales y las profesiones jurídicas**. Ensayo de Actualidad. Madrid: Revista Pública, 2004.

AMARAL, Marcia do. Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país? **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, vol. 91, ano 44, p. 223-248, jul.-dez. 2021.

ANALYSIS: **How the Ukraine war might affect property sales in Spain**. The Olive Press, 19 mar. 2022. Disponível em: <https://www.theolivepress.es/spain-news/2022/03/19/analysis-how-the-ukraine-war-might-affect-property-sales-in-spain/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ANOREG. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Cartórios em Números: Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança**. 5ª ed., Brasília: ANOREG, 2023.

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

ARAS, Vladimir. A Investigação Criminal na nova lei de lavagem de dinheiro. **Boletim Ibccrim**, ano 20, n.º 237, 2012. p. 35. Disponível em <http://www.ibccrim.org.br> Acesso em: 18 maio 2024.

ARAS, Vladimir. **A MP 1.158/2023 e o tratamento de dados pessoais pelo Coaf**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-jan-22/vladimir-aras-mp-1158-tratamento-dados-pessoais-coaf>. Acesso em 3 out. 2024.

ARAS, Vladimir; LUZ, Ilana Martins. **Lavagem de dinheiro: comentários à Lei n.º 9.613/1998**. São Paulo: Almedina, 2023.

ARGENTINA. **Resolución 127/2012**. Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios y los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios. Artículo 20, inciso 6, de la Ley N.º 25.246 y sus modificatorias. Derógase la Resolución UIF 26/11. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200025/texact.htm>. Acesso em: 03 out. 2024.

ARGENTINA. **Resolución 17/2012**. Registro Nacional de Embarcaciones. Artículo 20, inciso 6, de la Ley N.º 25.246 y modificatorias.. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/193513/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ARGENTINA. **Resolución 23/2012**. Registro Nacional de Aeronaves. Artículo 20, inciso 6, de la Ley N.º 25.246 y sus modificatorias. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/193669/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ARGENTINA. **Resolución 29/2011**. Establecer las medidas y procedimientos que los Registros Públicos de Comercio y los Organismos Representativos de Fiscalización y Control de las Personas Jurídicas deberán observar para prevenir, detectar y reportar los hechos, actos, omisiones u operaciones que puedan prevenir o estar vinculados a la comisión de los delitos de lavados de activos y financiación del terrorismo. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/178591/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024

ARGENTINA. **Resolución 41/2011**. Establécense medidas y procedimientos que los registros de la Propiedad Inmueble deberán observar en relación con la comisión de delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179222/texact.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber, LOPES, Gabriela Brandão. Percepção dos Contadores e Tabeliães sobre as Propensões em Denunciar Irregularidades em suas Atividades Profissionais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 17, n.º 2, p. 96-110, mai./ago. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.51151. Acesso em: 13 ago. 2024.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/1998, com alterações da Lei 12.683/2012**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular n.º 3.978/2020**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3978>. Acesso em 15 out. 2024.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Basel Committee on Banking Supervision**. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/index.htm?m=71>. Acesso em: 15 out. 2024.

BARROS, Marco Antonio de. **Lavagem de capitais e as obrigações civis correlatas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BELGICA. **Loi du 18 septembre 2017**. Modifiant la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Disponível em:

<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/09/18/2017013368/justel>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **O aprimoramento das comunicações de operações atípicas à Unidade de Inteligência Financeira pelos serviços notariais e de registro**. Seminário: Atuação dos Cartórios no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo. Conselho Nacional de Justiça, 7 nov. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/7xE00_EJBME?feature=shared. Acesso em: 23 set. 2024, 4h.8min.

BENÍCIO, Hércules. **Breves considerações sobre a participação de tabeliães de protesto no sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo**. In: DEBS, Martha El (Coord.). **O Novo Protesto de Títulos e Documentos de Dívida: Os Cartórios de Protesto na Era dos Serviços Digitais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BENÍCIO, Hércules. **Novas normas de prevenção à lavagem de dinheiro: o que muda para notários e registradores?** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XzHJe2XYvzw&t=5251s>. Acesso em: 26 mar. 2024.

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.

BLANCO CORDERO, Isidoro. “Secreto Profesional del abogado y prevención del blanqueo de activos. Sobre el asunto Michaud v. France de 6 de diciembre de 2012 del TEDH”. ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial**. Washington, D.C.: OEA, 2018 p. 271. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/documentos/oea%20cicad%20libro%204%20edicion.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

BLANCO CORDERO, Isidoro. **Blanqueo de capitales, intercambio de información y grupos financieros**. Diario La Ley, n.º 9629, Sección Tribuna, 11 maio 2020. Wolters Kluwer. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/114332/1/Blanco-Cordero_2020_DiarioLaLey.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

BLANCO CORDERO, Isidoro. **El delito de blanqueo de capitales**. 4ª ed. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2015.

BLANCO CORDERO, Isidoro. Introducción: La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Una Introducción a su origen, fundamento y eficacia. In SEOANE PEDREIRA, Alejandro. **La prevención del blanqueo de capitales**. Pamplona (Navarra): Aranzadi, 2019.

BLANCO CORDERO, Isidoro. **Manual de Cumprimento Normativo e Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas**. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

BLANCO CORDERO, Isidoro. Principios y Recomendaciones Internacionales para la Penalización del Lavado de Dinero. Aspectos Sustantivos. In: BLANCO CORDERO, Isidoro et al. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial**. Washington DC: CICAD, 2018.

BRANDÃO, Nuno. **Branqueamento de capitais**: O sistema comunitário de prevenção. Coimbra: Editora Coimbra, 2002.

BRASIL. **Circular SUSEP n.º 612**, de 18 de agosto de 2020. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos destinados especificamente à prevenção e combate aos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, ou aos crimes que com eles possam relacionar-se, bem como à prevenção e coibição do financiamento do terrorismo. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-susep-n-612-de-18-de-agosto-de-2020-275409238>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Providências n.º 0006712-74.2016.2.00.0000**. Relator: Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins. Brasília, DF: CNJ, 2019. Número de identificação 3565120.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n.º 18**, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados - CENSEC. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 ago. 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1296>. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 67, de 3 de março de 2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça** e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n.º 180, de 7 de agosto de 2018**. Estabelece normas sobre o uso de assinaturas eletrônicas avançadas e qualificadas no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). Diário da Justiça Eletrônico [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5696>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm. Acesso em: 07 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 10.270, de 6 de março de 2020**. Institui o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa.

Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10270.htm. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945.** Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Diário Oficial da União: Brasília, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 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: 07 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5687-31-janeiro-2006-540712-publicacaooriginal-41542-pe.html>. Acesso em: 07 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 8.799, de 6 de julho de 2016.** Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2253 (2015), de 17 de dezembro de 2015, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções, imposto pela Resolução 1267 (1999), relativo ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda. Diário Oficial da União: Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8799.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.202, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2368 (2017), de 20 de julho de 2017, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções em vigor contra indivíduos e entidades associados ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda. Diário Oficial da União: Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9202.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.889, de 27 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional e sobre o Comitê de Avaliação e Seleção de Conselheiros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9889.htm. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998.** Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de->

supervisao/regulacao/supervisao/legislacao/ex_posicao-de-motivos-lei-9613-1.pdf/@download/file. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.683, de 9 de julho de 2012.** Altera a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural entre outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).** Diário Oficial da União: Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e altera dispositivos das Leis n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm. Acesso em: 23 set. 2024

BRASIL. **Lei n.º 8.934, de 18 de novembro de 1994.** Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Dispõe sobre serviços notariais e de registro e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 24 set. 24.

BRASIL. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União: Brasília, 11 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1

fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução normativa DREI n.º 76, de 9 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/drei/legislacao/arquivos/legislacoes-federais/indrei76.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e segurança pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/ativos_cooperacao/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-enccla. Acesso em: 2 nov. 2024

BRASIL. **Resolução CVM 50**. Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa – PLD/FTP no âmbito do mercado de valores mobiliários e revoga a Instrução CVM n.º 617, de 5 de dezembro de 2019 e a Nota Explicativa à Instrução CVM n.º 617, de 5 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol050.html>. Acesso em 23 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 12-6/DF**. Relator: Ministro Carlos Britto. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, n. 237, 18 dez. 2009b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2390/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 18 fev. 2022c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI2390.pdf>. Acesso em: 12 set. 2024).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n.º 61.944**, do Estado do Pará. Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF: 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363109634&ext=.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.055.941**, Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755364496>. Acesso em: 01 out. 2024.

BUSSMANN, Kai-D.; VOCKRODT, Marcel. Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie. In: **Compliance Berater**, 5/2016, S. 138-143. 2016. Disponível em: <https://wcms.itz.uni-halle.de/download.php?down=55536&elem=3321719>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **Proteção de Dados Pessoais na Investigação Criminal e no Processo Penal: Garantismo, Eficiência e Standards de validade**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

CANAS, Vitalino. **Crime de branqueamento**: regime de prevenção e de repressão. Coimbra: Almedina, 2004

CAPELLO, Silvina. **Obligaciones de prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el sector notarial**. 3º Congresso de PLD-FT do IPLD. Palestra realizada em 03 de setembro de 2021.

CARVAJAL GÓMEZ-CANO, Fernando. **El lento camino hacia el Transparenzregister español**. Rödl & Partner. Disponível em: <https://www.roedl.es/es/articulos/lento-camino-hacia-transparenzregister-espanol>. Acesso em: 01 out. 2024.

CASTELLAR, Bianca de Faria. **Registro de Imóveis: Brasil x Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

CAZZARO, Kleber; SANTOS, Rodrigo Bley; ANDRADE, Aline Rodrigues de. Responsabilidade civil dos agentes notariais e de registro: entre a teoria e a prática após a fixação do tema 777 feito pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 17, n.º 3, 3º quadrimestre de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp>. Acesso em 12 set. 24.

CHICOTE, Javier. **La élite de los notarios contra el blanqueo: 25.000 políticos vigilados y todos sus datos**. ABC: Madrid, 6 nov. 2022. Disponível em: <https://www.abc.es/espana/elite-notarios-blanqueo-25000-politicos-vigilados-datos-20221106195308-nt.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

CHOO, Kim-Kwang. **Designated non-financial businesses and professionals: a review and analysis of recent financial action task force on money laundering mutual evaluation reports**. Security Journal, v. 27, n.º 1, p. 1-26, fev. 2014. p. 10. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/sj.2012.9>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **CNB recebe Diploma de Mérito do COAF por trabalho do notariado no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no país**. Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2018/03/09/cnb-recebe-diploma-de-merito-do-coaf-por-trabalho-do-notariado-no-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-no-pais/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **CNB/CF debate atuação notarial no combate à lavagem de dinheiro na Câmara dos Deputados, em Brasília/DF**. Colégio Notarial do Brasil, 13 out. 2017. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/cnb-cf-debate-atuacao-notarial-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro-na-camara-dos-deputados-em-brasilia-df/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Comissão de Combate à Lavagem de Dinheiro realiza sua primeira reunião**. Colégio Notarial do Brasil, 19 maio 2016. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/comissao-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-realiza-sua-primeira-reuniao/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Gafi avalia sistema brasileiro de prevenção de financiamento ao terrorismo**. Cartórios com Você, São Paulo, n.º 31, p. 68-79, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2023/07/Cartorios-com-Voce-31-10.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Provimento n.º 88/19 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disciplinou a atuação de notários e registradores na comunicação de ações suspeitas ao Coaf**. Cartórios com Você, São Paulo, n.º 31, p. 72-75, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2023/07/Cartorios-com-Voce-31-10.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Relatório e Propostas - Audiência Pública 20160712 - Câmara dos Deputados**. Brasília, 2016.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Seminário debate o papel do notariado mundial no combate à lavagem de dinheiro**. 2017. Disponível em: <https://cnbba.org.br/2017/11/13/seminario-debate-o-papel-do-notariado-mundial-no-combate-lavagem-de-dinheiro/>. Acesso em: 1 out. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **Simpósio Hispano-Brasileiro oficializa integração binacional no combate à lavagem de dinheiro no Brasil**. Colégio Notarial do Brasil, 21 out. 2016. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/simposio-hispano-brasileiro-oficializa-integracao-binacional-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro-no-brasil/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CNB. Colégio Notarial do Brasil. **CNB-CF participará de seminário internacional ibero-americano de combate à lavagem de dinheiro na Guatemala**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/cnb-cf-participara-de-seminario-internacional-iberoamericano-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-na-guatemala/>. Acesso em: 1 out. 2024.

CNUE (Conselho dos Notários da União Europeia). **The Fight Against Money Laundering**. Notariesfeuropea.eu, May 2020, n.º 2. Disponível em: <https://www.yumpu.com/en/document/view/63500778/cnue-the-fight-against-money-laundering>. Acesso em: 01 out. 2024.

COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Avaliação Nacional de Riscos**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos>. Acesso em: 01 out. 2024.

COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Nota Técnica n.º 107152 - Qualidade das comunicações recebidas de notários e registradores**. Brasília: 2022.

COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Relatório de Inteligência Financeira - RIG COAF 2023**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/rig-coaf-2023.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Relatório de Avaliação Nacional de Risco**. Brasília: COAF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br>

br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/3-2_relatorio-avaliacao-nacional-de-risco.pdf/@download/file. Acesso em: 24 set. 2024.

COAF. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Resolução GTANR/COAF n.º 3, de 11 de abril de 2024**. Aprova o encaminhamento aos diversos órgãos do sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, do Plano de Ação decorrente do Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Medidas de combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Seminário: Atuação dos Cartórios no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo**. 7 nov. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/7xE00_EJBME?feature=shared. Acesso em: 23 set. 2024.

CORREA, Eduardo Pirez de Aguiar. **Abertura, inserção e relacionamento da política criminal transnacional na sociedade em rede**. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra). Diário Oficial da União: Brasília, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 01 out. 2024.

COSTA RICA. **Decreto Ejecutivo 40959**, del 19 de enero de 2018. Reglamento para establecer las funciones del área de prevención de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva de la Dirección Nacional de Notariado. 2018. Disponível em: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86276&nValor3=111822&strTipM=TC. Acesso em: 03 out. 2024.

COSTA RICA. **Ley 7786, del 30 de abril de 1998**. Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo. 1998. Disponível em: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=29254&nValor3=108174&nValor5=137179. Acesso em: 03 out. 2024

CRAB. **Memória Anual 2016**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2017.

CRAB. **Memória Anual 2021**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2022.

CRAB. **Memoria Anual 2022**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2023.

CRAB. **Memoria Anual 2023**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2024.

CRUZ, Alfonso Cavallé. **El notariado, las nuevas tecnologías y la prevención del blanqueo de capitales**. 2017. Disponível em: <http://190.104.117.163/2014/septiembre/lavado/pdf>. Acesso em: 07 set. 2024.

CRUZ, Paulo; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do estado e do direito transnacionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 26, n. 1, 2010. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/577>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. **Tipologias de lavagem**. In: DE CARLI, Carla Veríssimo (coord.). **Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro**: ideologia da criminalização e análise do discurso. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

DELOITTE. **Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive**. CCBE, 2011. Disponível em: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ANTI_MONEY_LAUNDERING/AML_Reports___Studies/EN_AML_20110201_Deloitte_Study_on_the_Application_of_the_Anti-Money_Laundering_Directive.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

EGMONT GROUP. **About the Egmont Group**. 2023. Disponível em: <https://egmontgroup.org/about/>. Acesso em: 15 out. 2024.

EL CONFIDENCIAL. **Madrid acogerá la base de datos de los notarios para la nueva agencia AMLA**. 01 fev. 2024. Disponível em: https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2024-02-01/base-datos-notarios-madrid-acoger-aml_a3821575/. Acesso em: 03 out. 2024.

ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Enccla terá 14 Ações em 2019**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/collective-nitf-content-1542977884.1>. Acesso em: 15 abr. 2024.

ESCRITURA PÚBLICA. **Los notarios, claves en la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales**. Disponível em: <https://escriturapublica.es/los-notarios-claves-en-la-prevencion-y-lucha-contra-el-blanqueo-de-capitales/>. Acesso em: 03 out. 2024.

ESPANHA. **Autoridad Supervisora**. SEPBLAC - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Disponível em: <https://www.sepblac.es/es/sobre-el-sepblac/autoridad-supervisora/?lang=es>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPANHA. **Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias**. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital - Tesoro Público. Disponível em: <https://www.tesoro.es/prevencion-del-blanqueo-y-movimiento-de-efectivo/comision-de-prevencion-del-blanqueo-de-capitales-e-infracciones-monetarias>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPAÑA. Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. **Catálogo ejemplificativo para notarios, registradores, abogados, auditores y otros profesionales**. Madrid: 2018. Disponible en: https://www.sepblac.es/wp-content/uploads/2018/03/cor_profesionales.pdf. Acceso en: 03 oct. 2024.

ESPAÑA. Comissão de Prevenção da Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Anexo Memória 2018-2022 (versión 1)**. Disponible en: [https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicacoes/Anexo%20Memoria%202018-2022%20\(versión%201\)-1.xlsx](https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicacoes/Anexo%20Memoria%202018-2022%20(versión%201)-1.xlsx). Acceso en: 28 ago. 2024.

ESPAÑA. Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **Memória Estatística 2018-2022**. Disponible en: https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicacoes/MEMORIA%20ESTADISTICA%202018-2022_VF_%20Aprobada.pdf. Acceso en: 28 ago. 2024.

ESPAÑA. Consejo General del Notariado. **Acuerdo del Consejo General del Notariado, de 24 de marzo de 2012, por el que se aprueba la creación del fichero de datos de carácter personal "Base de Datos de Titular Real**. 2012. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/28/pdfs/BOE-B-2012-14348.pdf>. Acceso en: 03 de octubre de 2024.

ESPAÑA. Consejo General del Notariado. **Acuerdo del Consejo General del Notariado, de 24 de marzo de 2012, por el que se aprueba la creación del fichero de datos de carácter personal "Base de Datos de Titular Real**.

ESPAÑA. **Cooperación Internacional**. SEPBLAC - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Disponible en: <https://www.sepblac.es/es/sobre-el-sepblac/cooperacion-internacional/?lang=es>. Acceso en: 01 oct. 2024.

ESPAÑA. **Decreto de 14 de febrero de 1947**. Aprueba el Reglamento Hipotecario. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1947-3843>. Acceso en: 22 abr. 2024.

ESPAÑA. **Decreto de 2 de junio de 1944**, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado. Disponible en: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1944-6392>. Acceso en: 03 oct. 2024.

ESPAÑA. **Decreto de 8 de febrero de 1946**. Aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1946-2453>. Acceso en: 22 abr. 2024.

ESPAÑA. Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN). **Instrucción de 10 de diciembre de 1999**. Madrid, 1999. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-24708>. Acceso en: 29 ago. 2024.

ESPAÑA. Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN). **Resolución de 30 de noviembre de 2004**. Madrid, 2004. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-24708>. Acceso en: 15 oct. 2024.

ESPAÑA. **Ley 10/2010, de 28 de abril**, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/04/28/10/con>. Acceso en: 01 oct. 2024.

ESPAÑA. **Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo**. Madrid, 2003. Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/05/21/12/con>. Acceso en: 15 oct. 2024.

ESPAÑA. **Ley 18/2022, de 28 de septiembre**, de creación y crecimiento de empresas. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2022. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-15818>. Acceso en: 01 oct. 2024.

ESPAÑA. **Ley 19/2003**, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/07/04/19/con>. Acceso en: 29 ago. 2024.

ESPAÑA. **Ley 36/2006, de 29 de noviembre**, de medidas para la prevención del fraude fiscal. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2006. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/11/29/36/con>. Acceso en: 01 oct. 2024.

ESPAÑA. **Ley del Notariado, de 28 de mayo de 1862**. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1862. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1862-4073>. Acceso en: 01 oct. 2024.

ESPAÑA. **Ley n.º 19/1993, de 28 de diciembre de 1993. Sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales**. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-30770>. Acceso en: 28 ago. 2024.

ESPAÑA. Ministerio de Economía y Hacienda. **Orden EHA/2963/2005, de 20 de septiembre, reguladora del Órgano Centralizado de Prevención en materia de blanqueo de capitales en el Consejo General del Notariado**. Boletín Oficial del Estado, n. 229, 24 set. 2005, páginas 31748 a 31750. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2005/09/20/eha2963>. Acceso en: 15 oct. 2024.

ESPAÑA. **Orden ECC/2402/2015, de 11 de noviembre, por la que se crea el Órgano Centralizado de Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles**. «BOE» núm. 274, 16 nov. 2015, p. 107713-107717. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2015/11/11/ecc2402>. Acceso en: 15 oct. 2024.

ESPAÑA. **Orden EHA/114/2008, de 29 de enero, reguladora del cumplimiento de determinadas obligaciones de los notarios en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales**. «BOE» núm. 27, 31 jan. 2008, p. 5679-5682. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2008/01/29/eha114>. Acceso en: 15 oct. 2024.

ESPAÑA. **Orden JUS/319/2018, de 21 de marzo**, por la que se aprueban los nuevos modelos para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales de los sujetos obligados a su publicación. Boletín Oficial del Estado: Madrid,

2018. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2018/03/21/jus319/con>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPAÑA. **Orden JUS/469/2003, de 19 de febrero**, por la que se regula el índice informatizado de los Notarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 1643/2000. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/o/2003/02/19/jus469>. Acesso em: 03 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre**, sobre medidas urgentes para la efectividad de la integración en un solo Cuerpo de Notarios y Corredores de Comercio Colegiados. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2000/09/22/1643>. Acesso em: 03 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio**, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1996. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-17533>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo**, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2014. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/05/05/304>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, y se modifica el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio. 2020. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/10/453/con>. Acesso em: 1 nov. 2024

ESPAÑA. **Real Decreto 609/2023, de 11 de julio**, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2023/07/11/609>. Acesso em: 03 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto 925/1995**, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/06/09/925/con>. Acesso em: 10 ago. 24.

ESPAÑA. **Real Decreto de 24 de julio de 1889**, por el que se publica el Código Civil. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1889. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Boletín Oficial del Estado: Madrid, 2010. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-10544>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto n.º 483 de 14 de abril de 1997**. Aprueban los Estatutos generales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-9712>. Acesso em: 19 ago. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril**, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/04/27/7>. Acesso em: 03 out. 2024.

ESPAÑA. **Real Decreto-ley 9/2022, de 26 de abril, por el que se adoptan medidas hipotecarias y de gestión de pagos en el exterior en el marco de la aplicación de las medidas restrictivas aprobadas por la Unión Europea en respuesta a la invasión de Ucrania**. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/04/26/9/con>. Acesso em: 30 set. 2024.

ESPAÑA. **Registro Central de Titularidades Reales**. Disponível em: <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/tramites/registro-central-titularidades-reales>. Acesso em: 03 out. 2024.

ESPAÑA. Tesoro Público. **Resumen público de la Adenda del Análisis Nacional de Riesgos 2024**. Madrid, 2024. Disponível em: <https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/Resumen%20p%C3%ABlico%20de%20la%20Adenda%20del%20An%C3%A1lisis%20Nacional%20de%20Riesgos%202024.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPAÑA. Tesoro Público. **Resumen Público del Análisis Nacional de Riesgos**. Disponível em: https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/1.1_resumen_publico_del_analisis_nacional_de_riesgos.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

ESPAÑA. **Unidad de Inteligencia Financiera**. SEPBLAC - Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Disponível em: <https://www.sepblac.es/es/sobre-el-sepblac/unidad-de-inteligencia-financiera/?lang=es>. Acesso em: 01 out. 2024.

ESPINOSA INFANTE, José Miguel. **La prevención del blanqueo de capitales en el ámbito notarial**. Madrid: Dykinson, 2013. p. 102-103. Disponível em: <https://elibro.net/es/ereader/ualicante/56890?page=103>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ESTADOS UNIDOS. **1984 National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking**. September 10, 1984. p. 68. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/101857NCJRS.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ESTELITA, Heloisa; TUMBILOLO, Mariana. **LGPD e programas de prevenção à lavagem de dinheiro - Procedimentos de controle devem seguir limites estabelecidos pela proteção de dados pessoais**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lgpd-programas-prevencao-lavagem-dinheiro-02102020> Acesso em 30 set. 2024.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Case of De Souza Ribeiro v. France**. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-115377%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-115377%22]}). Acesso em: 21 jun. 2024.

FABIÁN CAPARROS, Eduardo. Internacionalización del Lavado de Activos e Internacionalización de la Respuesta. In: BLANCO CORDERO, Isidoro et al. **Combate al lavado de activos desde el sistema judicial**. Washington DC: CICAD, 2018. p. 15. Disponível em: https://www.oas.org/es/ssm/ddot/publicaciones/LIBRO%20OEA%20LAVADO%20ACTIVOS%202018_4%20DIGITAL.pdf. Acesso em: 24 set 2024.

FARÍAS, María Elisa; ALMEIDA, Mônica Arruda de. **Does Saying “Yes” to Capital Inflows Necessarily Mean Good Business? The Effect of Antimoney Laundering Regulations in the Latin American and the Caribbean Economies**. Economics & Politics, [s. l.], v. 26, n.º 1, p. 96–127, 2014. p. 97. DOI 10.1111/ecpo.12028. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ecpo.12028?saml_referrer. Acesso em: 21 jun. 2024.

FECHINE, Clesito Cezar Arcoverde. **RE: Solicitação estatísticas comunicações de notários e registradores**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 25 mar. 2024.

FERREIRA, Paulo Rogerto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo; CASSETARI, Christiano. **Tabelionato de notas** – teoria geral do Direito notarial e minutas. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf Ferri. **Os Serviços Notariais e de Registro no Brasil: Breves Estudos**. São Paulo: IRIB: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2023.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **A perspectiva social inclusiva dos serviços notariais e de registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro**. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p. 18. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/34860>. Acesso em: 21 jun. 2024.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Os serviços de registro imobiliário brasileiro e espanhol em perspectiva: segurança jurídica, eficiência e eficácia social. 2024**. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, Itajaí, 2024.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Registro de imóveis 4.0**. 1. ed. Londrina, PR: Engenho das Letras, 2024.

FINANCIAL INTELLIGENCE GROUP. **From suspicion to action: converting financial intelligence into greater operational impact**. 2017. p. 32. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/ql-01-17-932-en-c_pf_final.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

FRANÇA. **Code monétaire et financier**. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072026/LEGISCTA000006154830/#LEGISCTA000020196709. Acesso em: 21 jun. 2024.

FRANCO JÚNIOR, Nilsdon Jose Franco; SANTANA, Hadassah Lais de Sousa; BORGES, Antonio de Moura. **Acordos internacionais no combate ao crime de lavagem de dinheiro**. Revista de Direito Internacional econômico e Tributário, Brasília, v. 10, n.º 1, p. 245-266, jan./jun. 2015. p. 258. Disponível em: <http://portalrevistas.ucb.br>. Acesso em: 26 abr. 2022.

G7 GROUP OF NATIONS. **Economic Declaration, Paris Summit**. 1989. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 1995-1996**. GAFI: Paris, 1996. p. 25. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1995%201996%20ENG.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 1997-1998**. GAFI: Paris, 1998. p. 51. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1997%201998%20ENG.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 1997-1998**. GAFI: Paris, 1998. p. 53. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/annual-reports/1997%201998%20ENG.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Annual Report 2002-2003**. GAFI: Paris, 2003. p. 6. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Fatfannualreport2002-2003.html>. Acesso em: 21 jun. 2024

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Spain: 5th Year Follow-Up Assessment Report of Spain**. Paris: GAFI, 2018. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fuar-spain-2019.html>. Acesso em: 15 out. 2024. p. 6; CRAB. **Memória Anual 2016**. Madrid: Centro Registral Antiblanqueo, 2017.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **As Recomendações do GAFI. 2012**. Tradução: GAFISUD. 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons**. Paris: GAFI, 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Best-Practices-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.inline.pdf>.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Countries**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/fatf.html>. Acesso em: 2 nov. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Follow-Up Report Spain 2018**. Paris: GAFI, 2018. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/FUR-Spain-March-2018.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Follow-Up Report Spain 2019**. Paris: GAFI, 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Follow-Up-Assessment-Spain-2019.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals**. GAFI: Paris, 2019. p. 8. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach to the Real Estate Sector**. GAFI: Paris, 2022. Disponível em: www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-Real-Estate-Sector.html. Acesso em: 21 jun. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Guidance for a Risk-Based Approach to the Real Estate Sector - summary of the FATF public consultation**. Paris: GAFI, jul. 2022. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Summary-public-consultation-rba-real-estate.html>. Acesso em: 28 ago. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Home**. p. 7. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>. Acesso em: 21 jun. 2024

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Informe de Evaluación Mutua 2014 - España**. Paris: GAFI, 2014. Disponível em: https://www.tesoro.es/sites/default/files/informe_eval_mutua_esp2014.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Mutual Evaluation – Consolidated Assessment Ratings**, 2024. Paris: GAFI, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-ratings.html>. Acesso em: 25 set. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Mutual Evaluation of Spain**. Paris: GAFI, 2024. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mutualevaluationofspain.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Relatório de Avaliação Mútua: Brasil 2023**. Paris: GAFI, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/Brasil-RELAT%C3%93RIO-DE-AVALIA%C3%87%C3%83O-M%C3%9ATUA-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil - Sumário Executivo**. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/pastas-antigas-disponiveis-para-pesquisa/sobre-o-coaf-1/publicacoes/publicacoes/arquivo-de-pld-ft/sumario-executivo-brasil-2010-gafi.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil 2023**. Paris: GAFI, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Brazil-mer-2023.html>. Acesso em: 24 set. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **Risk-Based Approach Guidance for Legal Professionals**. Paris: GAFI, 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **The FATF**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf.html>. Acesso em: 15 out. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering**. GAFI: Paris, 1990. p. 2. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%201990.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GAFI. Grupo de Ação Financeira Internacional. **The misuse of corporate vehicles, including trust and company service providers**. 2006. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Misuse%20of%20Corporate%20Vehicles%20including%20Trusts%20and%20Company%20Services%20Providers.pdf.coredownload.inline.pdf>. Acesso em: 03 out. 2024.

GAFI. **Guidance on Information Sharing and Exchange for AML/CFT Purposes**. Paris, 2017. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Guidance-information-sharing.html>. Acesso em: 23 set. 2024.

GAFILAT. Grupo de Ação Financeira da América Latina. **Estudo Integral do Setor de APNFD em Nível Regional**. Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.gafilat.org/?p=449>. Acesso em: 28 ago. 2024.

GALINDO GIL, Pedro. **¿El sistema preventivo notarial español de blanqueo es robusto?**. Escritura Pública, n.º 121, p. 40-41, Madrid, 2020. Disponível em: https://www.notariado.org/infodir/E.P./121/40-41_EP121.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

GALINDO GIL, Pedro. **El sistema notarial de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo**. Colégio Notarial da Catalunha, ed. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ruwdqwbz0-g&t=2001s>. Acesso em: 01 out. 2024.

GARCÍA FRESNO, Mariano. **Analiza que no es poco**: herramientas para el análisis de operaciones de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. 1. ed. Madrid: Fundación Notariado, 2022.

GARCÍA FRESNO, Mariano. **Delitos económicos: la colaboración del Notariado en su prevención y persecución**. Notario de Siglo XXI. Disponível em: <https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-83/seccion-corporativa/9140-delitos-economicos-la-colaboracion-del-notariado-en-su-prevencion-y-persecucion>. Acesso em: 03 out. 2024.

GARCÍA FRESNO, Mariano. **La experiencia española: el índice único informatizado. Base de datos de titularidad real**. Apresentação: La prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, Colômbia, de 2 a 6 de setembro de 2019.

GARCÍA FRESNO, Mariano. **O papel dos cartórios na Prevenção à Lavagem de Dinheiro**. 3º Congresso de PLD-FT do IPLD. Palestra realizada em 03 de setembro de 2021.

GARCÍA FRESNO, Mariano. **Estadísticas del OCP**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 02. jul. 2024.

GARCÍA FRESNO, Mariano. **Estadísticas del OCP**. Mensagem enviada para rafael_miron@hotmail.com. 04. out. 2024.

GARCÍA FRESNO, Mariano; MIRON, Rafael Brum. **Funcionamento do Órgão Central de Prevenção**. Reunião realizada no Conselho Geral do Notariado: Madrid, 02 jul. 2024.

GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. J. **Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo: el centro registral antiblanqueo (CRAB)**. In. OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de; GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. **Arquitectura de la prevención del blanqueo de capitales y la función registral en España**. Barcelona: Atelier, 2023.

GARCÍA-VALDECASAS, José Ángel. **Resumen del Real Decreto que crea el Registro Central de Titularidades Reales**. 2023. Disponível em: <https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/concretas/registro-central-de-titularidades-reales-2/>. Acesso em: 03 out. 2024.

GIOVANNETTI, Fernando Virmond Portela. **O criminal compliance nos tabelionatos brasileiros como forma de prevenção à lavagem de dinheiro**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania) — Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2020.

GUTIÉRREZ BRENES, Oscar Manuel. **Crime doesn't pay: la intervención notarial como medio para prevenir el lavado de activos**. Revista de Derecho, vol. 31, p. 32–64, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5377/derecho.v20i31.13204>. Acesso em: 21 jun. 2024.

HE, Ping. Lawyers, notaries, accountants and money laundering. **Journal of Money Laundering Control**, London, v. 9, n. 1, p. 62-70, 2006.

ITÁLIA. **Decreto Legislativo n.º 231, de 21 novembre 2007**. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2007;231>. Acesso em: 21 jun. 2024.

JARDIM, Mônica. A privatização do notariado em Portugal. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais de direito registral**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

JARDIM, Mônica. **Os sistemas registraes e a sua diversidade**. Revista Argumentum, São Paulo, vol. 21, n. 1, jan. – abr. 2020.

JAYASEKARA, Sisira Dharmasri. **Challenges of implementing an effective risk-based supervision on anti-money laundering and countering the financing of terrorism under the 2013 FATF methodology**. Journal of Money Laundering Control, v. 21, n.º 4, p. 601-615, 2018.

JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

KOH, Harold Hongju. Transnational public law litigation. **The Yale Law Journal**, v. 100, p. 2347-2402, 1990. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/160249731.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

LACRUZ BERDEJO, José Luis. Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador. **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario** (RCDI), n. 530, p. 75-183, enero/febrero 1979. Disponível em: <https://arisp.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/06/lacruz-berdejo.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **Falando de Registros - Episódio 27: Provimento CNJ n.º 161/2024 - Novas normas de prevenção à lavagem de dinheiro**. Transmitido ao vivo em 22 de mai. de 2024. 1.604 visualizações. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nleekKJz9p0&t=3496s>. Acesso em: 03 out. 2024. 13 min.

LARRUBIA, Roberto Bicudo. **Como a supervisão realizada pelo COAF afeta a conformidade dos seus regulados?** 80 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/5e1ec41a-2825-4d30-ba66-f7b8de2494c6/content>. Acesso em: 21 jun. 2024.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LORENTE, Vitória. **Difusão de políticas contra a lavagem de dinheiro em nível local: a construção da capacidade de implementação da política antilavagem nos cartórios brasileiros**. Supervisão: Prof. Dr. Jonathan Phillips. São Paulo:

Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política – FFLCH, 2024.
Relatório de resultados parciais de pesquisa. 2024.

MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal**: gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena. São Paulo: Ed 34/Edesp, 2004.

MAILLART, Jean-Baptiste. Financial Action Task Force. In: VOGEL, Benjamin; MAILLART, Jean-Baptiste (eds.) **National and International Anti-Money Laundering Law**: Developing the Architecture of Criminal Justice, Regulation and Data Protection. Cambridge, Antwerp, Chicago: Intersentia, 2020.

MARTÍNEZ CALVO, Andrés. **OAR-OCP: Presentación**. 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-4850-16-estabelece-medidas-contra-a-corrupcao/documentos/audiencias-publicas/AndrsMartnezCalvoPresentacinOAR_OCP.pdf. Acesso em: 1 out. 2024.

MARTÍNÉZ CALVO, Andréz. MIRON, Rafael Brum. **Funcionamento do Órgão Central de Prevenção**. Reunião realizada no Conselho Geral do Notariado: Madrid, 12 jun. 2024.

MARTÍNEZ CARRASCOSA, Jose. **15 años de colaboración**. Escritura Pública, 2023. Disponível em: <https://escriturapublica.es/15-anos-de-colaboracion/>. Acesso em: 03 out. 2024.

MARTINS, Tiago do Carmo; JACOBSEN, Gilson. **Corrupção, justiça e inteligência artificial**. Revista Eletrônica Direito e Política. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 18, n.º 1, 1º quadrimestre de 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp>. Acesso em 12 set.24.

MENÉNDEZ, Luis. H. **Registradores para atajar el blanqueo de capitales**. Heraldo de Aragón, 15 nov. 2020. Disponible en: <https://www.heraldo.es/noticias/economia/2020/11/15/registradores-para-atajar-el-blanqueo-de-capitales-1405141.html>. Acceso en: 28 ago. 2024;

MIRON, Rafael Brum. **COAF: comunique menos, comunique melhor!** In: NUNES, Marcielly Rosa (coord.). **A expansão do extrajudicial: direito notarial e registral**. Especialistas apresentam dicas práticas para atuar na área e apontam sugestões aos códigos de normas. Toledo: [S.n.], 2020.

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

MIRON, Rafael Brum. **O Provimento 88/2019 – Aspectos Gerais – Problemas Comuns**. In. Escola Paulista da Magistratura. **Notários e Registradores no Combate ao Crime**. São Paulo, 2022. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=xBvAyKXHIM&t=330s>. Acesso em 05 jan. 24;

MIRON, Rafael Brum. **Propostas revisão PLDFT**. Anexo. Mensagem enviada para Liz Rezende de Andrade. **RE: Contato - MPF - Participação de notários e registradores no sistema PLD/FTP**. 29 nov. 2023

MIRON, Rafael Brum. **Provimento 161/2024: atualização das normas de prevenção à lavagem de dinheiro para notários e registradores**. Migalhas, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/404399/provimento-161-2024>.

MIRON, Rafael Brum; PASIANI, Rochelle. **Cartórios e o enfrentamento à lavagem de dinheiro**. 2021. Vídeo 94 min. Publicado pelo canal MPF SP. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=g_DFjQsnTGo&t=468s. Acesso em: 15 out. 2024. 41 min.

MIRON, Rafael Brum; PEDROSO, Fernando Gentil Gizzi de Almeida; ALMEIDA, Alberto Gentil de; MATEO, Felipe Esmanhoto; FELICIANO, Guilherme Guimarães; TERRA JÚNIOR, João Santa. **Direito Penal**. Vol. 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MONREAL HURTADO, José Antonio. **Prólogo**. In: GARCÍA FRESNO, Mariano. Analiza que no es poco: herramientas para el análisis de operaciones de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. 1. ed. Madrid: Fundación Notariado, 2022.

MORCILLO, Nuria. **El sistema de prevención de blanqueo de capitales de los notarios en España, un modelo a seguir en todo el mundo**. CincoDías: Madrid, 9 jul. 2023. Disponível em: <https://cincodias.elpais.com/companias/2023-07-09/el-sistema-de-prevencion-de-blanqueo-de-capitales-de-los-notarios-en-espana-un-modelo-a-seguir-en-todo-el-mundo.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

NADELMANN, Ethan. Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 479-526, 1990. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/global-prohibition-regimes-the-evolution-of-norms-in-international-society/6287A13ACAC18667C07B8EAC63A43506>. Acesso em: 15 out. 2024.

NASCIMENTO, Jorsenildo Dourado do; VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; OLIVEIRA, Henrique Lopes Eglen de. **Novas diretrizes para a contribuição de notários e registradores ao Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ao Financiamento do Terrorismo e à Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP)**. Seminário: Atuação dos Cartórios no Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento ao Terrorismo. Conselho Nacional de Justiça, 15 out. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/live/7xE00_EJBME?feature=shared. Acesso em: 23 set. 2024.

NICARÁGUA. **Acuerdo 452, de 27 de noviembre de 2013**. Disponível em: https://www.poderjudicial.gob.ni/dgcip/pdf/acuerdo_452.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

NICARÁGUA. **Lei n.º 1002, de 29 de janeiro de 2019.** Lei de Reformas e Adições à Lei n.º 976. Disponível em: <https://www.uaf.gob.ni/images/Pdf/Leyes/Ley-1002-Ley-de-Reformas-y-Adicin-a-la-Ley-976.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

NOGUEROLES PEIRÓ, Nicolás. La evolución de los sistemas registrales en Europa. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Orgs.). **Registros públicos**. v. 1 - Coleção Doutrinas essenciais: direito registral. São Paulo: Ed. RT, 2011.

NUNES, Dierle. **Virada tecnológica no direito processual: fusão de conhecimentos para geração de uma nova justiça centrada no ser humano.** Revista de Processo, v. 344, n. 48, p. 403-429, out. 2023.

OAS - Organization of American States. **CICAD Money Laundering Model Regulations**. Washington, D.C.2003. Disponível em: https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/urosai/.content/documents/cicad_money_laundering_model_regulations_EN.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **La arquitectura antiblanqueo de España.** In: OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de; GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente. **Arquitectura de la prevención del blanqueo de capitales y la función registral en España.** Barcelona: Atelier, 2023.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Los deberes de colaboración em el blanqueo de capitales:** Contesto normativo, fundamentos y límites. Atelier: Barcelona, 2023.

ONR. Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico. **O Registro de Imóveis Eletrônico.** Disponível em: <https://onr.org.br/registro-de-imoveis-eletronico/>. Acesso em: 10 out. 2024.

ONU. Organizações das Nações Unidas. **UN Convention against Corruption:** Signature and Ratification Status as of: 10 October 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html#:~:text=UN%20Convention%20against%20Corruption,as%20of%3A%2010%20October%202023>. Acesso em: 15 out. 2024.

ONU. Organizações das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Resolution 1617 (2005).** New York, 2005. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/554438/files/S_RES_1617\(2005\)-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/554438/files/S_RES_1617(2005)-EN.pdf?ln=en). Acesso em: 01 out. 2024.

ONU. Organizações das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Resolution 2462 (2019).** New York, 2019. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/3798199/files/S_RES_2462\(2019\)-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/3798199/files/S_RES_2462(2019)-EN.pdf?ln=en). Acesso em: 01 out. 2024.

ONU. Organizações das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **Resolution 2734 (2024).** New York, 2024. Disponível em: [https://digitallibrary.un.org/record/4051294/files/S_RES_2734_\(2024\)-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/4051294/files/S_RES_2734_(2024)-EN.pdf?ln=en). Acesso em: 01 out. 2024.

ONU. Organizações das Nações Unidas. Conselho de Segurança. **UN Convention against Corruption**: Signature and Ratification Status as of: 10 October 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html#:~:text=UN%20Convention%20against%20Corruption,as%20of%3A%2010%20October%202023>. Acesso em: 15 out. 2024.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PELÁEZ MARTOS, José María. **Manual práctico para la prevención del blanqueo de capitales**. 3. ed. Madrid: Wolters Kluwer, 2022.

PENA-HUERTAS, Rocío del Pilar et al. **Entre la legalidad y la crimilegalidad: el papel de los notarios en el sistema (i)legal colombiano**. Análisis Político, Bogotá, v. 35, n.º 104, p. 155-178, jun. 2022. p. 174-175. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052022000100155&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 jun. 2024.

PERU. **Lei n.º 27693, de 11 de abril de 2002**. Lei que cria a Unidade de Inteligência Financeira - Perú. Disponível em: <https://contralافت.gob.pe/Portals/0/Normas/Prevenci%C3%B3n%20del%20LA%20y%20FT/Ley%20N%C2%B0%2027693%20-%20Ley%20que%20crea%20la%20Unidad%20de%20Inteligencia%20Financiera%20-Peru%CC%81.pdf?ver=O22O6Cvd1Ljal8mSJtVUmw%3d%3d>. Acesso em: 21 jun. 2024.

PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e Imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos Transmigrantes diante de Decisões de Regresso na Itália e na União Europeia. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2014. p. 125. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Carla%20Piffer.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2024.

PINHEIRO, Fábio Abel de Oliveira. **Core International Crimes e as Imunidades de Direito Internacional**. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/28433/1/Core%20international%20crimes%20e%20as%20imunidades.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13ª edição. rev. e atual. Editora Saraiva. São Paulo. 2012.

POLIS, Gustavo. Autoridade pública transnacional: os indicadores globais no combate à corrupção. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 12 set. 24.

PORTUGAL. **Lei n.º 83, de 18 de agosto de 2017**. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2017-108021178>. Acesso em: 21 jun. 2024.

PRIETO GARCÍA, Igor. **Comisión Asesora del CRAB**. Mensagem enviada rafael_miron@hotmail.com. 23 set. 2024.

PRIETO GARCÍA, Igor; MASIDE PÁRAMO, Enrique. **Registro de la propiedad y blanqueo de capitales**. *Revista de Direito Imobiliário*, Ano 41, vol. 84, p. 599-614, jan.-jun. 2018. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

REGISTRADORES DE ESPAÑA. **Página oficial**. Disponível em: <https://www.registradores.org/>. Acesso em: 03 out. 2024.

REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. **Novas normas de prevenção à lavagem de dinheiro: o que muda para notários e registradores?** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XzHJe2XYvzw&t=5251s>, 14 min. Acesso em 26 mar 2024.

REGISTRO DE MADRID - BIENES MUEBLES. **Directorio de Registradores**. Disponível em: <https://www.registradores.org/directorio/-/registros/bienes/madrid/madrid/registro-de-madrid-bienes-muebles>. Acesso em: 01 out. 2024.

RIOJA ANDUEZA, Iker. **Cómo trabaja el equipo de registradores que ha lanzado 100.000 alertas por blanqueo en cuatro años**. Eldiario.es, Bilbao, 11 out. 2022. Disponível em: https://www.eldiario.es/euskadi/trabaja-equipo-registradores-lanzado-100-000-alertas-blanqueo-cuatro-anos_1_9612426.html. Acesso em: 01 out. 2024.

RIZZO, Maria Balbina Martins de. **Prevenção da lavagem de dinheiro nas organizações**. 2. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2016.

ROBL FILHO, Ilton Noberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RUIZ-FORNELLS, Alejandro F. Peláez. **Blanqueo de capitales: Análisis Económica**. Delta: Madrid, 2014.

SAAVEDRA, Sérgio. **El Registro como herramientas de vigilancia del lavado de activos**. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. 2018. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=-0Fm0Z6Dla0&t=336s>. Acesso em 28 ago. 2024.

SAAVEDRA, Sergio. **El Registro de derechos como herramienta para la defensa del Medio Ambiente**. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, Peru: 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hk4zztYtiM4>, acesso em 24 ago. 2024.

SALGADO, Amanda Bessoni Boudoux. **Lavagem de dinheiro e os deveres de colaboração do advogado**. (Coleção Carolina I). São Paulo: LiberArs, 2016.

SAMARSINGHE PATHBERIYA, T. D. An Index to Evaluate Risk of Money Laundering in Designated Non-Financial Institutions, Challenges Faced by Emerging Market Economies and a Case Study for Sri Lanka. In: **Proceedings of the Annual Emerging Financial Markets and Policy Conference-EFMP**, p. 81-88, 2021. p. 88. Disponível em: https://slfa.lk/wp-content/uploads/2021/08/efmp2021p_12.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

SANTOS NETO, José Antonio de Paula. O Juiz em face dos serviços extrajudiciais. In: AHUALLI, Tânia Mara *et al.* **Direito notarial e registral**: homenagem às varas de registros públicos da Comarca de São Paulo. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

SAVILLS. **The total value of global real estate: property remains the world's biggest store of wealth**. Disponível em: <https://www.savills.com/impacts/market-trends/the-total-value-of-global-real-estate-property-remains-the-worlds-biggest-store-of-wealth.html>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SEPBLAC. Serviço Executivo da Comissão de Prevenção de Lavagem de Capitais e Infrações Monetárias. **As informações de notários e registradores para a SEPBLAC**. Reunião realizada em 14 de junho. SEPBLAC. Madrid 14 jun. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Criminologia. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2018.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do Direito Global**. 2. Ed. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SUSSKIND, Richard E. **Tomorrow's Lawyers: An Introduction to Your Future**. Oxford University Press, 2017.

TABARÉS, José Miguel. El Centro Registral Antiblanqueo. **Presentación**. Madrid: 12 jun. 23.

TABARÉS, José Miguel. SAAVEDRA, Sérgio. MARTINÉZ, Mónica. **Apresentação sobre o Centro Registral Antiblanqueo**. Madrid: 14 jun. 23.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL ESPANHA. **III Premio a la Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción: Colegio de Registradores de España**. 2018. Disponível em: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/12/iii_premio_transparencia_colegio_registradores.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

UINL União Internacional do Notariado. **Risk alerts in the notarial sector**. novembro 2019. Disponível em: <https://www.uinl.org/documents/20181/339555/AML-Risk+alerts.+November+2019.+Final+version/84a6fa0f-974d-4ab8-bb13-9e5772156977>. Acesso em: 21 jun. 2024.

UINL. União Internacional do Notariado. **Informe de actividad legislatura 2017-2019**. Roma: UINL, 2019. Disponível em: https://www.uinl.org/documents/20181/342488/AR+Web_ES/f593e6e8-c88f-448e-b684-89d2687837a2. Acesso em: 21 jun. 2024.

UINL. União Internacional do Notariado. **AML-Risk Alerts**. Versão final, novembro de 2019. Disponível em: <https://www.uinl.org/documents/20181/339555/AML-Risk+alerts.+November+2019.+Final+version/84a6fa0f-974d-4ab8-bb13-9e5772156977>. Acesso em: 03 out. 2024.

UINL. União Internacional do Notariado. **Buenas prácticas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector notarial**. Disponível em: <https://www.uinl.org/documents/20181/339555/ESP-Buenas+pra%CC%81cticas+AML-UINL.+Versio%CC%81n+final/4e0881af-8872-4c1a-9ccf-4492dfe56abf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

UINL. União Internacional do Notariado. **Misión**. Disponível em: <https://www.uinl.org/mision>. Acesso em: 21 jun. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2001/97/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro de 2001, que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais. Eur-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32001L0097>. Acesso em: 2 ago. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2024/1640** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2024, relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera a Diretiva (UE) 2019/1937, e altera e revoga a Diretiva (UE) 2015/849. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1640/oj>. Acesso em: 23 set. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0308>. Acesso em: 21 jun. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (EU) 2024/1620** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2024, que cria a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 1094/2010 e (UE) n.º 1095/2010. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1620/oj>. Acesso em: 23 set. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n.º 269/2014** do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/269/oj>. Acesso em: 30 set. 2024.

VASCONCELOS, Douglas Borges de. **A política pública de combate à lavagem de dinheiro no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de; MIRON, Rafael Brum. **Os poderes de supervisão**. Conversa pessoal. 03 set. 2024.

VASCONSELOS, Rafael Ximenes de; MIRON, Rafael Brum. **Centro Registral Antilavagem de Dinheiro**. Palestra apresentada no XLIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. IRIB. 25 out. 2024, Brasília.

VASCONSELOS, Rafael Ximenez de; BENÍCIO, Hércules; MIRON, Rafael; OLCZEWSKI, Ana Amelia; ROMAN, Ana Carolina Alves. **ANPR Debate: contribuição dos cartórios para a prevenção à lavagem de dinheiro (Provimento 88/2019 do CNJ)**. TV ANPR. Brasília 2 de jul. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iLwIE6YMxeg&t=10s>. Acesso em: 2 nov. 2024. 49min.

VERDUGO YEPES, Concha. Compliance with the AML/CFT International Standard: Lessons from a Cross-Country Analysis. **IMF Working Paper**, N.º. 11/177, jul. 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1899578>. Acesso em: 21 jun. 2024.

VIDAL, Bernardo. **Compliance with the FATF recommendations and how it effects suspicious activity reports**. 2017. 86 f. Dissertation (MSc in Economics) – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2017. p. 38. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.14/26313>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ZAMBRANO VIEDMA, Fabián. **La OCP del Notariado: Los órganos de prevención del blanqueo de capitales en España**. 2016. Disponível em: <https://fabianzambranoviedma.blogspot.com/2016/09/la-ocp-delnotariado-losorganos.html>. Acesso em: 03 out. 2024.

ZAGARIS, Bruce; CASTILHA, Sheila M. Constructing an International Financial Enforcement Subregime: The Implementation of Anti-Money-Laundering Policy. **Brooklyn Journal of International Law**, v. 19, p. 871, 1993. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol19/iss3/10>. Acesso em 15 out. 2024.

RESUMO DA TESE EM ESPANHOL

La presente Tesis Doctoral aborda la función de notarios y registradores en el sistema preventivo contra el blanqueo de capital, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva (PBC/FT) en Brasil, identificando los problemas existentes y explorando, en la experiencia española, mecanismos para resolverlos, en particular mediante la utilización de órganos centrales de prevención (según la terminología española) o centros antiblanqueo de capital (según la nomenclatura empleada en la presente Tesis).

La participación de estos profesionales en el sistema PBC/FT en Brasil es reciente, habiendo comenzado en febrero de 2020 con la entrada en vigor del *Provimento n.º 88/2019* (en adelante, Disposición Normativa n.º 88/2019) de la *Corregedoria Nacional de Justiça*. Desde entonces, se ha observado una alta participación del sector, con el envío de cientos de miles de informes de operaciones sospechosas al COAF. No obstante, estas comunicaciones presentan una utilidad limitada, principalmente debido a la falta de conocimiento específico de estos profesionales y a la baja calidad de las comunicaciones enviadas.

Dado que problemas similares ocurrieron en la experiencia española, se examina el principal instrumento utilizado por España para solucionarlos, es decir, la creación de órganos centrales de prevención, a fin de analizar la viabilidad de implantarlos en Brasil. Cabe destacar que España es el principal referente internacional en lo que respecta a la participación de notarios y registradores en el sistema PBC/FT. Por lo tanto, es relevante estudiar los órganos y mecanismos que han facilitado esta destacada actuación en España, con el propósito de mejorar el sistema brasileño.

Esta Tesis Doctoral tiene como objeto de investigación los centros registrales antiblanqueo de capital creados para las actividades de notarios y registradores en España, y cómo este modelo podría ser adoptado en Brasil, un tema que se enmarca en el área de concentración denominada "Constitucionalismo,

Transnacionalidad y Producción del Derecho", alineándose con la Línea de investigación "Estado, Transnacionalidad y Sustentabilidad".

El tema se ajusta a la línea de investigación "Derecho Penal Económico y de la empresa y nuevas tecnologías" de la Universidad de Alicante, en tanto se relaciona con la prevención del blanqueo de capitales, uno de los principales delitos en el ámbito del Derecho Penal Económico. Además, se adentra en la investigación sobre tecnologías utilizadas para la realización de inteligencia financiera por parte de las unidades nacionales de inteligencia financiera.

Motivado por el afán de comprensión, delimitación e innovación, la experiencia investigativa llevada a cabo bajo el régimen de doble titulación en la Universidad de Alicante, combinada con el contacto directo y personalizado con instituciones y registros de propiedad en España, ha dotado al estudio de un enfoque sólido y práctico. Este conjunto de experiencias ha permitido un análisis más preciso y detallado del tema, con el propósito de ofrecer una contribución relevante a la ciencia jurídica.

El régimen de doble titulación resultó crucial para el éxito del proyecto, ya que el entendimiento profundo del sistema español sólo fue posible gracias a la inmersión en la universidad de destino, a las numerosas reuniones y visitas realizadas, y al contacto con diferentes realidades culturales e institucionales.

El objetivo general de la investigación es analizar las normas de funcionamiento de los órganos centrales antiblanqueo de capital o, en los términos empleados en esta investigación, de las centrales antiblanqueo de capital, creadas en el ámbito de las actividades ejercidas por notarios y registradores en España, y proponer su incorporación al sistema PBC/FT en Brasil.

Los objetivos específicos están estructurados de manera metodológicamente alineada con el objetivo general y el problema de investigación, asegurando que el desarrollo del estudio se ajuste a las temáticas abordadas en cada capítulo. De esta forma, cada etapa de la investigación contribuye directamente a la búsqueda de la respuesta más adecuada al problema investigado.

Los objetivos específicos son los siguientes:

a) Analizar la creación del sistema global de combate al blanqueo de capitales, con énfasis en la introducción de actividades y profesiones anteriormente no incluidas como sujetos obligados;

b) Examinar la aplicación de las normas de PBC/FT de la *Corregedoria Nacional de Justiça* por parte de notarios y registradores en Brasil;

c) Investigar las deficiencias en la participación de notarios y registradores en el sistema brasileño de prevención de blanqueo de capital;

d) Evaluar el funcionamiento del sistema de prevención y combate al blanqueo de capital en España;

e) Examinar la relevancia de los órganos centrales de prevención, o centros antiblanqueo de capital, notariales y registrales en el sistema PBC/FT español;

f) Investigar los condicionantes normativos para la adaptación de instrumentos similares al sistema brasileño.

La investigación se justifica por el estudio de la experiencia y funcionamiento de los órganos centrales de prevención españoles (centros antiblanqueo de capital), sus mecanismos, fuentes de información y forma de actuación, con el objetivo de analizar la posibilidad de importar dicho modelo al ordenamiento jurídico nacional.

Para ello, fue indispensable verificar también los condicionantes normativos para la adopción de un sistema similar al español, dentro del régimen constitucional de funcionamiento de las actividades notariales y registrales, y las normas de actuación de la unidad de inteligencia financiera nacional, el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF).

Los problemas enfrentados en la investigación fueron los siguientes:

a) ¿La adopción de órganos centrales de prevención para las actividades notariales y registrales en España, con funciones de coordinación y centralización de

la participación de estos sectores en el sistema de prevención de blanqueo de capital y financiación del terrorismo, representó una mejora en el sistema?

b) Considerando las particularidades del ordenamiento jurídico nacional, en especial en cuanto a la configuración jurídica de las actividades de notarios y registradores, así como del sistema brasileño de prevención de blanqueo de capitales, ¿podría aplicarse en Brasil el modelo español de órganos centrales de prevención?

Para el análisis, se consideraron las siguientes hipótesis:

a) La utilización de órganos centrales de prevención para el sistema PBC/FT permite un aumento sustancial en la calidad de la información remitida a las UIF por los sectores obligados, así como un mayor compromiso de estos sectores con el tema.

b) Existe la posibilidad de aplicar este modelo en el ordenamiento jurídico brasileño, siempre que exista autorización normativa y se realicen algunas adaptaciones en la forma de regulación de la participación de notarios y registradores en el sistema brasileño de PBC/FT.

En el escenario investigado, se puede demostrar que el objetivo principal de la tesis, es decir, la posibilidad de creación de centros antiblanqueo de capitales, puede ser aplicable y tiene la capacidad de generar una mejora sustancial en el sistema PBC/FT brasileño, especialmente en la participación de notarios y registradores. Para realizar este análisis, el presente estudio se ha dividido en cuatro capítulos.

Los capítulos de la tesis fueron desarrollados para abordar el sistema global de prevención, el régimen jurídico brasileño, la experiencia española y, finalmente, la propuesta de centros especializados para Brasil. A continuación, se resumirán las principales ideas desarrolladas en el estudio. Como mejor forma de organización, el primer número corresponde a los capítulos y el segundo a una numeración secuencial dentro de los capítulos, sin vinculación a las numeraciones de los subcapítulos y secciones existentes.

1. El primer capítulo trata sobre la creación del sistema global, o transnacional, de prohibición, destinado a prevenir y reprimir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

1.1. Inicialmente, se destaca que la transnacionalización del derecho, impulsada por la globalización y los cambios pos-Segunda Guerra Mundial, refleja la necesidad de regular cuestiones que trascienden fronteras, involucrando no solo a Estados, sino también a individuos y corporaciones.

1.2. El derecho transnacional surge en respuesta a desafíos globales, como la protección de los derechos humanos y el combate a las organizaciones criminales transnacionales. La complejidad de estas organizaciones, que operan internacionalmente en actividades ilícitas, demandó una adaptación regulatoria. La criminalidad, especialmente el blanqueo de capital y la financiación del terrorismo, aprovecha las lagunas en los sistemas legales globales, destacando la importancia de una respuesta penal transnacional coordinada.

1.3. El sistema transnacional de prevención del blanqueo de capital surgió como una respuesta global a la actuación de organizaciones criminales que operan más allá de las fronteras nacionales. Este sistema implica la cooperación entre Estados, organizaciones internacionales y agentes privados, resultando en normas y tratados, como la Convención de Viena (1988), la Convención de Palermo (2000) y la Convención de Mérida (2003). Estas convenciones establecieron directrices para combatir el blanqueo de capital y reforzaron la necesidad de cooperación global. Además de las normas internacionales, el desarrollo de soft law, como las recomendaciones del GAFI, complementa el sistema, promoviendo un esfuerzo colectivo para reprimir crímenes como el blanqueo de capital y la financiación del terrorismo.

1.4. El GAFI, creado en 1989 por el G-7, es una entidad central en la lucha contra el blanqueo de capital, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Con 39 miembros, incluido Brasil, el GAFI estableció 40 Recomendaciones que sirven como estándar global para la prevención y represión de estos delitos. La flexibilidad e influencia de estas recomendaciones han impulsado

a muchos países a adoptar reformas legislativas globales, creando un sistema eficaz de inteligencia financiera para combatir los delitos financieros transnacionales.

1.5. La base de prevención de los delitos destacados es el monitoreo de operaciones con riesgo potencial por parte de los sujetos obligados. Un sujeto obligado es cualquier entidad o profesional que, por la naturaleza de sus actividades, es legalmente responsable de implementar medidas PBC/FT. Estos sujetos deben adoptar procedimientos como la identificación de clientes, el monitoreo de transacciones sospechosas y la comunicación de dichas actividades a las autoridades competentes. La lista de sujetos obligados es amplia y se selecciona en función del potencial de explotación para dichos ilícitos. Incluye tanto instituciones financieras como ciertas actividades y profesiones no financieras.

1.6. Los bancos y demás instituciones financieras son tradicionalmente los principales sujetos obligados en el sistema de PBC/FT. Debido a su rol central en la movilización de grandes cantidades de capital, estas instituciones están en la primera línea del combate al blanqueo de capital y la financiación del terrorismo, siendo responsables de identificar, monitorear e informar sobre actividades sospechosas. A través de mecanismos sólidos de control, como la identificación de clientes, el monitoreo de transacciones y el mantenimiento de registros detallados, el sistema financiero actúa como una barrera inicial contra el uso de recursos ilícitos, garantizando la integridad de las operaciones y colaborando directamente con las autoridades de inteligencia financiera. La eficacia de este monitoreo es fundamental para impedir que recursos ilegales ingresen en el sistema económico formal, reforzando la seguridad y estabilidad financiera del país.

1.7. La inclusión de los sujetos obligados no financieros en el sistema de PBC/FT surgió de la necesidad de ampliar el alcance de las medidas preventivas más allá del sistema financiero tradicional. Esto se debe a que, a lo largo de los años, se ha observado que los delincuentes a menudo buscan sectores fuera del control bancario para disimular el origen ilícito de sus recursos. Sectores como el de notarios, abogados, contadores y comerciantes de bienes de lujo se han convertido en objetivos atractivos para el blanqueo de capital, debido a su capacidad para facilitar

transacciones de alto valor y convertir recursos ilegales en activos aparentemente legítimos.

1.8. La inclusión de notarios y registradores en el sistema global PBC/FT se dio con la segunda revisión de las 40 Recomendaciones del GAFI en 2003 y con la Segunda Directiva Europea en 2001. Tanto en Brasil como en España existen muchas similitudes en el régimen jurídico de estas actividades, destacándose un régimen híbrido que combina la realización de una función estatal con la organización y gestión privada ejercida por sus titulares.

1.9. Estos profesionales ya tienen atribuciones relacionadas con el control de legalidad de los actos realizados, lo que facilita su integración en el sistema PBC/FT. Su postura ante las obligaciones de prevención ha sido positiva, viendo esta función como una ampliación de sus atribuciones tradicionales y una oportunidad para fortalecer la seguridad jurídica.

1.10. Notarios y registradores tienen normas estrictas de documentación y control, superiores a las exigidas por las normas de PBC/FT. Estas características, junto con los deberes de secreto y colaboración, facilitan la adaptación a las nuevas obligaciones y garantizan la confianza y precisión de la información proporcionada.

1.11. Estos profesionales están involucrados en transacciones con tipologías de blanqueo de capital, especialmente en el sector inmobiliario. Esto les permite identificar operaciones sospechosas con mayor eficacia, como la sobrevaloración o subvaloración de inmuebles, además de otras prácticas vinculadas a la titularidad de bienes.

1.12. Los notarios, especialmente en el modelo latino adoptado en países como Brasil y España, desempeñan un papel fundamental en el sistema PBC/FT. En el notariado de tipo latino, las actividades son realizadas por profesionales del derecho con funciones públicas delegadas, responsables de garantizar la seguridad jurídica y la legalidad de los actos. Actuando de manera imparcial, formalizan jurídicamente la voluntad de las partes, otorgando fe pública a los documentos y, al mismo tiempo, identificando posibles irregularidades, especialmente

en transacciones inmobiliarias, que a menudo se utilizan en esquemas de blanqueo de capital.

1.13. A diferencia de otras profesiones jurídicas, los notarios no tienen “clientes”, sino “usuarios”, lo que refuerza su función de control e imparcialidad en las operaciones. Esto los sitúa en una posición estratégica como gatekeepers, capaces de detectar operaciones sospechosas y contribuir a la prevención de delitos financieros, añadiendo rigor y transparencia a las transacciones.

1.14. La Unión Internacional del Notariado ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la participación de los notarios en el sistema global de PBC/FT. La UINL trabaja en colaboración con organizaciones internacionales como el GAFI, promoviendo buenas prácticas e incentivando la adaptación de las normas a los notariados de los países miembros. Esto ha fortalecido el papel de los notarios en la lucha contra el blanqueo de capital y la financiación del terrorismo, integrando sus funciones tradicionales de control de legalidad con la prevención de delitos económicos.

1.15. Los registradores desempeñan un papel fundamental en el sistema PBC/FT, especialmente en los países que adoptan el régimen de derechos para el registro de la propiedad inmobiliaria, como Brasil y España.

1.16. En este sistema, la transferencia de propiedad solo se concreta con el registro del derecho en el registro inmobiliario, garantizando seguridad jurídica y control riguroso sobre las transacciones. Los registradores son responsables de verificar la conformidad de las operaciones con la ley, lo que incluye la identificación de los involucrados y el análisis de posibles irregularidades, proporcionando una capa adicional de prevención contra delitos financieros.

1.17. A pesar de su importancia, el GAFI menciona poco a los registradores en sus directrices. Esto se debe a que los países con mayor influencia en el organismo, como Estados Unidos y Francia, adoptan el sistema de registro de documentos, y no de derechos, para el registro de la propiedad. En estos países, el registro de propiedad tiene una función más limitada, centrada en la publicidad de los

actos, sin un control riguroso de la legalidad o titularidad, lo que reduce el rol del registrador en la prevención de delitos financieros.

1.18. Además, en los países que adoptan el registro de derechos, el registrador a menudo es un organismo público, a diferencia del modelo de Brasil y España, donde el registrador actúa en un régimen mixto, con funciones públicas delegadas, pero ejercidas por profesionales independientes. Este modelo mixto otorga a los registradores una mayor capacidad para detectar irregularidades y colaborar con el sistema PBC/FT, ampliando el control sobre transacciones inmobiliarias y la prevención de blanqueo de capital y financiación del terrorismo.

1.19. La creación de Centros PBC/FT se fundamenta en las Recomendaciones del GAFI y, principalmente, en la Nota Interpretativa de la Recomendación n.º 23. Estos centros surgen dentro de entidades autorreguladoras, de abogados, notarios, registradores y contadores, con el objetivo de centralizar y procesar comunicaciones de operaciones sospechosas antes de su envío a las Unidades

2. En el segundo capítulo se aborda la actuación de los notarios y registradores como sujetos obligados en el sistema de prevención contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en Brasil, destacando la evolución jurídica que culminó con su inclusión más activa en el combate a estos delitos, especialmente tras la Ley n.º 12.683/2012 y la Disposición Normativa n.º 88/2019. Se discutieron los desafíos prácticos en la aplicación de estas normas, evidenciados por la baja calidad de las comunicaciones al COAF y la ineficiencia observada en las estadísticas sobre la utilidad de dichas comunicaciones. La actualización normativa con la Disposición Normativa n.º 161/2024 fue analizada con un enfoque en las innovaciones y limitaciones, mostrando que, a pesar de los avances, algunos problemas persistirán.

2.1. Se inicia con el análisis del régimen jurídico de estas actividades, regulado por la Constitución Federal y la Ley n.º 8.935/1994, que definen la naturaleza mixta, pública y privada, delegada de estas funciones y su control por el Poder Judicial. El texto también aborda la fiscalización centralizada por el CNJ y la *Corregedoria Nacional de Justiça*, además de la gran disparidad entre los servicios notariales y

registrales en Brasil, donde muchos enfrentan dificultades financieras mientras otros tienen gran capacidad de inversión.

2.2. Posteriormente, se examina la inclusión tardía de los notarios y registradores en el sistema PBC/FT en Brasil. Inicialmente, la Ley 9.613/98 no preveía obligaciones para estos profesionales, hecho criticado por el GAFI en su evaluación de 2010. La falta de regulación para notarios, abogados y otras profesiones jurídicas representaba una laguna significativa.

2.3. Fue solo con la Ley n.º 12.683/12 que los notarios y registradores fueron formalmente incluidos en el sistema PBC/FT, aunque la efectiva reglamentación de estas obligaciones se dio con la Disposición Normativa n.º 88/2019, que integró a estos profesionales en el combate contra el blanqueo de capitales, siguiendo prácticas inspiradas en el modelo español.

2.4. La Disposición Normativa n.º 88/2019, emitido por la *Corregedoria Nacional de Justiça*, fue un hito en la inclusión de notarios y registradores como sujetos obligados en el sistema PBC/FT en Brasil, estableciendo directrices claras para la comunicación de operaciones sospechosas al COAF y medidas de compliance. Esta Disposición Normativa resultó de un esfuerzo colaborativo entre diversas entidades, con participación activa de los involucrados en la Acción 12/19 de la ENCCLA. Posteriormente incorporado al Código Nacional de Normas Extrajudiciais, movilizó a miles de profesionales en todo el país y promovió iniciativas de capacitación.

2.5. Las reglas generales del sistema PBC/FT para notarios y registradores brasileños, conforme a lo establecido por el CNNE, están basadas en pilares fundamentales como el deber de diligencia, que exige la identificación detallada de los clientes y de sus beneficiarios finales, para garantizar la transparencia en las transacciones. Las comunicaciones de operaciones sospechosas deben realizarse a la UIF de manera confidencial, sin alertar a los clientes, especialmente en situaciones atípicas o desproporcionadas en relación con el perfil económico del cliente. Además, auditorías periódicas aseguran el cumplimiento de estas obligaciones, y pueden aplicarse sanciones estrictas en caso de incumplimiento. La

capacitación continua de notarios y registradores es crucial para asegurar la eficacia de las medidas preventivas.

2.6. La *Corregedoria Nacional de Justiça* actúa como el principal órgano regulador y supervisor de notarios y registradores en el sistema PBC/FT. Sin embargo, su función en la lucha contra estos delitos es desafiada por la falta de familiaridad con las particularidades del sistema PBC/FT. Reconociendo esta limitación, la Corregedoria asignó funciones de supervisión auxiliar al Colégio Notarial do Brasil, permitiendo la creación de registros de clientes y beneficiarios finales, y confiando a la entidad la responsabilidad de emitir orientaciones técnicas complementarias. Esta colaboración busca mitigar las dificultades del órgano regulador, destacando la importancia de un enfoque basado en el riesgo y de la participación activa de las entidades de clase en la supervisión del sistema PBC/FT.

2.7. El análisis de las estadísticas del COAF revela un número significativo de comunicaciones de operaciones sospechosas, comunicaciones de operaciones automáticas y en efectivo por notarios y registradores, con cifras impresionantes en comparación con otros sectores obligados. Entre 2020 y 2024, los notarios y registradores enviaron un gran volumen de comunicaciones, pero la calidad de esta información fue cuestionada. Los problemas surgen de comunicaciones automáticas e imprecisas, frecuentemente relacionadas con operaciones que no involucraban dinero físico.

2.8. Además, las disparidades entre los estados indican una aplicación irregular de las normas, con algunas regiones supervisando más estrictamente que otras. Estados como Rio Grande do Sul y Santa Catarina presentaron altos índices de comunicaciones por habitante, mientras que regiones más pobres, como Amapá y Rio Grande do Norte, reportaron muchas menos. Estas discrepancias sugieren la necesidad de uniformizar la supervisión para evitar el desplazamiento de actividades ilícitas a áreas menos fiscalizadas.

2.9. El COAF identificó diversos problemas en las comunicaciones realizadas por notarios y registradores, destacando la baja calidad y utilidad de la información enviada. Aunque este sector era responsable del 21% del total de comunicaciones, solo el 1% se utilizaba para la elaboración de Informes de

Inteligencia Financiera. Entre los principales problemas, se encontraban la falta de detalles sobre las sospechas, errores en la identificación de los involucrados y el envío de comunicaciones automáticas debido a interpretaciones erróneas de las normas, como la confusión entre “pago en efectivo” y transacciones bancarias. Además, las comunicaciones de valores pequeños contribuyeron a la ineficacia de las comunicaciones.

2.10. El COAF también informó que pocas oficinas eran responsables de una gran parte de estas comunicaciones, reflejando una concentración en estados como São Paulo y Rio Grande do Sul. Problemas técnicos con el sistema SISCOAF, como la imposibilidad de incluir centavos en las transacciones, también generaron comunicaciones incorrectas. El informe concluyó con recomendaciones para ajustes regulatorios y capacitación de los sujetos obligados.

2.11. La Evaluación Nacional de Riesgos en Brasil, realizada para apoyar la cuarta evaluación del GAFI en 2023, destacó la vulnerabilidad del sector inmobiliario al blanqueo de capitales y a la financiación del terrorismo, con notarios y registradores desempeñando un papel central. La regulación reciente de estos profesionales en el sistema PBC/FT y su aún limitada madurez en las prácticas de prevención fueron señaladas como desafíos. El informe de la ANR enfatizó la necesidad de una mayor concienciación del sector, la implementación de una supervisión basada en el riesgo, la mejora de la calidad de las comunicaciones enviadas al COAF y un mayor conocimiento sobre las alertas específicas del sector. Las entrevistas con notarios y registradores durante la visita in situ en 2023 reforzaron estas cuestiones, con profesionales subrayando la importancia de la creación de un centro especializado PBC/FT, una medida vista como esencial para mejorar la eficacia de la actuación de estos profesionales en la lucha contra el blanqueo de capital en Brasil.

2.12. El Informe de Evaluación Mutua del GAFI de 2023 destacó que los notarios y registradores en Brasil tienen una buena comprensión de sus obligaciones en el sistema PBC/FT, pero se necesita mejorar, especialmente en la calidad de las comunicaciones de operaciones sospechosas, que son mayormente automáticas, basadas en umbrales y no en sospechas reales. La *Corregedoria Nacional de Justiça*,

como órgano supervisor, fue criticada por su falta de estadísticas sobre la supervisión y por un bajo conocimiento de los riesgos de LD/FT, destacando la necesidad de una mayor concienciación y verificación de conformidad más frecuente.

2.13. Las investigaciones basadas en cuestionarios respondidos por notarios y registradores en el contexto del sistema PBC/FT tienen el objetivo de recopilar información para comprender la percepción de estos profesionales sobre sus obligaciones en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Aunque los estudios en este campo aún son limitados debido a la reciente implementación de las normas, las encuestas realizadas hasta el momento son valiosas para identificar patrones de comprensión, desafíos y la eficacia en la aplicación de las normas. Los resultados obtenidos ayudan a trazar estrategias de mejora en el cumplimiento de las obligaciones legales.

2.14. La investigación “Percepción de los Contadores y Notarios sobre las Propensiones a Denunciar Irregularidades en sus Actividades Profesionales” analizó factores que influyen en la propensión de los notarios a denunciar irregularidades, especialmente en el ámbito del sistema PBC/FT. Basada en cuestionarios enviados a cientos de notarías, la investigación destacó que el temor a represalias y la percepción de que el Estado no ofrece un soporte adecuado desincentivan las comunicaciones. Además, la frecuencia de comunicaciones está asociada a la percepción de beneficios sociales y a la supervisión de las denuncias. El anonimato y el conocimiento profundo de las obligaciones también son factores determinantes para aumentar la colaboración de los notarios en el sistema.

2.15. La investigación “Difusión de políticas contra el blanqueo de capitales a nivel local: la construcción de la capacidad de implementación de la política antiblanqueo en las notarías brasileñas” reveló que, aunque la mayoría de las oficinas realizan monitoreo y capacitación sobre blanqueo de capitales, una parte significativa aún no cumple plenamente con las obligaciones PBC/FT para el sector. La heterogeneidad entre las notarías, tanto en capacidad fiscal como administrativa, representa un desafío para la implementación eficaz de las políticas. Además, el 31% de los encuestados considera las reglas PBC/FT importantes, pero no adecuadas, y existen indicios de que la falta de recursos y conocimiento especializado impide el

desarrollo pleno de la capacidad de evaluación de riesgos. La autora del estudio sugiere que la solución pasa por el reparto de costos, una mayor capacitación y acceso a información cualificada.

2.16. La aparición de la Disposición Normativa n.º 161/2024 de la *Corregedoria Nacional de Justiça* trajo avances significativos para la mejora de las normas PBC/FT aplicables a notarios y registradores, buscando corregir fallas de la Disposición Normativa n.º 88/2019. Entre las principales innovaciones están una mayor precisión terminológica, la valorización del análisis basado en el riesgo, la reducción de comunicaciones automáticas y la obligación de fundamentación detallada de las comunicaciones. También se introdujeron exigencias en las escrituras sobre la identificación de personas políticamente expuestas y la forma de pago en las transacciones. El aumento del poder de las corregedorías estatales y la flexibilización del secreto en las comunicaciones buscan mejorar la fiscalización. Estos cambios pretenden elevar la calidad y eficacia de las comunicaciones, promoviendo una participación más cualificada de los notarios en el sistema PBC/FT.

2.17. La publicación de la Disposición Normativa n.º 161/2024 introdujo importantes innovaciones en el sistema PBC/FT, pero también evidenció que algunas cuestiones esenciales, como la falta de familiaridad de los notarios y registradores con el tema y la postura defensiva en las comunicaciones, no fueron completamente abordadas. La imposición de análisis más rigurosos y una mayor supervisión son pasos positivos, pero la Disposición Normativa no resuelve la falta de agilidad e interacción entre los actores involucrados, como demuestran los retrasos en la implementación de cambios sugeridos desde 2022 por el COAF.

2.18. La creación de centros antiblanqueo podría ofrecer una solución más eficaz, promoviendo un mayor dinamismo y adaptación rápida a los cambios, además de mejorar la orientación y formación continua de los profesionales, algo de lo que el sistema actual aún carece. Aunque la Disposición Normativa valoriza la participación activa y fundamentada de los notarios y registradores, el sistema de comunicaciones aún sufre con fallas estructurales, como la inadecuación del SISCOAF, que podrían ser mitigadas con la creación de estos centros especializados.

2.19. La supervisión de las actividades relacionadas con el sistema PBC/FT desempeña un papel fundamental, pues garantiza que los sujetos obligados, incluidas las actividades económicas privadas, cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, esta función presenta desafíos significativos, especialmente debido a la complejidad y a la necesidad de conocimiento técnico de las actividades supervisadas. Los estudios abordados demuestran que pocos países logran un alto nivel de efectividad en la supervisión. La Recomendación n.º 28 del GAFI destaca la importancia de un enfoque basado en el riesgo, orientado por un profundo conocimiento de los sectores supervisados y la valorización de entidades de autorregulación para garantizar conformidad. En Brasil, las obligaciones de los supervisores, previstas en la Ley 9.613/98, incluyen desde la reglamentación y orientación hasta la aplicación de sanciones, siendo esencial que esta supervisión se adapte a las especificidades de cada sector, como lo recomienda el GAFI.

2.20. La *Corregedoria Nacional de Justiça* desempeña un papel central en la supervisión de las actividades notariales y de registro en Brasil, pero enfrenta desafíos en el cumplimiento eficaz de las obligaciones relacionadas con el sistema PBC/FT. Aunque tiene la capacidad de reglamentar y modernizar el sector, su actuación sufre debido a la falta de familiaridad con las actividades prácticas, lo que dificulta la identificación de actos sospechosos de blanqueo de capitales. La previsión del Colégio Notarial do Brasil como supervisor auxiliar es un avance importante, pero aún enfrenta dificultades, como la implementación incompleta de registros esenciales como el Registro de Beneficiarios Finales y el Registro de Operaciones. Además, la supervisión realizada por el Poder Judicial carece de uniformidad entre los estados, lo que resulta en disparidades regionales en la fiscalización. La creación de centros especializados podría resolver estas lagunas, ofreciendo mayor soporte técnico y operativo a la *Corregedoria Nacional de Justiça*, mejorando la supervisión y la eficacia en la lucha contra el blanqueo de capitales.

3. En el tercer capítulo se analizó el papel de los notarios y registradores mercantiles y de bienes inmuebles en el sistema de PBC/FT en España, destacando la creación de centros especializados que coordinan sus actividades. Asimismo, se examinó la actuación del Órgano Central de Prevención de los notarios y del Centro

Registral Antiblanqueo de los registradores, reforzando su relevancia con base en datos estadísticos y reconocimientos internacionales.

3.1. Se delinearon el papel y las atribuciones de los notarios y registradores en España, quienes están calificados como agentes del Estado con régimen jurídico propio, regulados por la Ley del Notariado y la Ley Hipotecaria. Aunque están sujetos al Ministerio de Justicia, gozan de autonomía funcional, ejercen funciones públicas y jurídicas, con los notarios otorgando fe pública y los registradores calificando jurídicamente actos y contratos. La colegiación obligatoria, supervisada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, y la independencia de sus funciones refuerzan la relevancia de estos profesionales para la seguridad jurídica y la confianza en el sistema jurídico español.

3.2. El sistema de PBC/FT en España es robusto, basado en la Ley 10/2010 y complementado por el Real Decreto 304/2014. Influenciado por las directivas de la Unión Europea, el sistema español cuenta con una estructura normativa detallada que impone estrictas obligaciones a los sujetos obligados. El SEPBLAC, órgano central en la detección e investigación de actividades ilícitas, ejerce tanto funciones de inteligencia financiera como de supervisión. La cooperación internacional y la confidencialidad sobre los informes de inteligencia son puntos clave que protegen a los sujetos obligados de represalias y garantizan una acción más eficaz.

3.3. España se destaca como un ejemplo europeo e internacional en lo que respecta a la supervisión de los sujetos obligados, como lo demuestran los resultados consolidados de las evaluaciones mutuas del GAFI, basadas en la metodología de efectividad práctica. Durante la cuarta ronda de evaluaciones, España fue una de las trece jurisdicciones en alcanzar un nivel sustancial de efectividad práctica en el criterio de supervisión (OI3), destacándose por ser el país con la mayor población y el segundo mayor PIB entre ellas, superado solo por Canadá. Ninguna jurisdicción alcanzó el nivel más alto de efectividad. Con datos consolidados hasta el 19 de septiembre de 2024, de las 180 jurisdicciones evaluadas, el 7,22% (13 jurisdicciones) alcanzaron un nivel sustancial de efectividad, mientras que el 54,44%

(98 jurisdicciones) fueron clasificadas con un nivel moderado y el 38,33% (69 jurisdicciones) con un nivel bajo.

3.4. La evolución normativa de los órganos centrales de prevención en España en el contexto del combate al LD/FT refleja tres etapas distintas. Inicialmente, con la Ley de Blanqueo de 1993 y su reglamento, los notarios y registradores eran solo colaboradores en el sistema. Sin embargo, con el avance de las normas, incluidas la Directiva 2001/97/CE, la Ley 19/2003 y la Ley 10/2010, estos profesionales pasaron a ser sujetos obligados, responsables de realizar comunicaciones de operaciones sospechosas. La creación de los órganos centrales de prevención notarial en 2005 y registral en 2015 mejoró la calidad de las comunicaciones, superando desafíos previos, como la mera comunicación automática de indicios sin análisis criterioso. Estos órganos centralizados fortalecieron la colaboración con las autoridades, proporcionando mayor efectividad al sistema preventivo, considerado hoy una referencia internacional.

3.5. La configuración normativa actual de los órganos centrales, o centros PBC/FT en España, según el artículo 27 de la Ley 10/2010 y el artículo 44 de su reglamento, el Real Decreto 304/2014, establece funciones esenciales para coordinar y optimizar la participación de notarios y registradores en el sistema antiblanqueo de capitales. Estos órganos centralizan el análisis de operaciones sospechosas y comunican directamente al SEPBLAC, sustituyendo la comunicación individual de los profesionales.

3.6. La estructura normativa permite que el análisis de las operaciones se realice de manera imparcial y técnica, garantizando una mayor eficiencia. Además, los centros especializados atienden a requerimientos de información de las autoridades y desarrollan políticas de control interno, supervisión, formación y auditoría. La legislación española es detallada y explicativa, a diferencia del sistema brasileño, en el cual las obligaciones son más generales. Esta división de responsabilidades entre los profesionales y los centros especializados facilita la ejecución de tareas específicas, como la identificación formal, la diligencia debida y el análisis de riesgos, asegurando una actuación coordinada y eficaz.

3.7. La implementación de un centro especializado, como se demuestra en el sistema español, ofrece ventajas significativas tanto para la administración pública como para los sujetos obligados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La centralización promueve una participación más dinámica y continua de los profesionales, facilita la coordinación y estandarización de las acciones mediante manuales únicos y potencia el uso de inteligencia artificial con bases de datos unificadas. Además, proporciona orientación técnica especializada, reduce costos operativos y asegura mayor autonomía e imparcialidad en los análisis. Estas mejoras contrastan fuertemente con el sistema brasileño, donde la falta de retroalimentación y adaptaciones específicas limita la eficacia de las comunicaciones al COAF. Así, la creación de un centro especializado no solo mejora la eficiencia del sistema PBC/FT, sino que también mitiga las dificultades que enfrentan los profesionales en la identificación de actos sospechosos.

3.8. La creación del Órgano Central de Prevención en el ámbito del Consejo General del Notariado, establecido en 2005 por la Orden EHA/2963/2005, trajo notables avances en la coordinación y gestión centralizada de la prevención del blanqueo de capitales en España. Inicialmente criticado por aparentar un objetivo corporativista, el OCP se consolidó rápidamente como esencial en la colaboración entre notarios y autoridades judiciales, policiales y administrativas. La obligatoriedad de la incorporación de los notarios al OCP, conforme a la Ley 10/2010, reforzó la eficacia del sistema, superando la fragmentación anterior y aumentando el compromiso de los notarios en la prevención de delitos financieros. La regulación posterior, como la Orden EHA/114/2008, destacó los progresos alcanzados, evidenciando el valor añadido del OCP en el análisis de riesgos operativos, la comunicación de operaciones sospechosas y el fortalecimiento de las medidas preventivas, consolidándose como un pilar fundamental en la lucha contra el blanqueo de activos en España.

3.9. La estructura del OCP está compuesta por un director y dos unidades de apoyo especializadas: la Unidad de Análisis y Comunicación (UAC) y la Unidad de Procedimientos, Cumplimiento y Formación (UPCF). Sin la participación de notarios, el OCP está conformado por profesionales en PBC/FT contratados que gozan de plena autonomía técnica, garantizando la confidencialidad de los análisis

realizados. La UAC es responsable de la identificación, análisis y comunicación de operaciones sospechosas al SEPBLAC, además de representar a los notarios ante esta entidad. La UPCF, en tanto, se centra en la elaboración y actualización del Manual de Procedimientos, en la organización de capacitaciones continuas para notarios y sus colaboradores, y en la supervisión del cumplimiento de las normas de prevención del blanqueo de capitales. A lo largo de sus 19 años de funcionamiento, el OCP ha ampliado significativamente su equipo, pasando de tres a alrededor de 16 analistas y profesionales de apoyo, fortaleciendo su capacidad de coordinación y eficacia en la prevención de delitos financieros en el ámbito notarial.

3.10. El Índice Único Informatizado (IUI) representa una herramienta centralizada y robusta en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en España, consolidando todos los actos notariales desde 2004 en una base de datos unificada y estructurada en XML. Establecido por el Real Decreto 1643/2000, el IUI no solo facilita la comunicación y el análisis de las operaciones realizadas por las notarías, sino que también apoya la colaboración con la administración pública en diversas áreas, como la fiscalización tributaria. Con acceso restringido a las autoridades competentes y protegido por criptografía, el IUI permite la detección eficiente de patrones sospechosos, mejora la transparencia de las operaciones y aumenta la eficiencia operativa mediante la automatización de registros. Además, la creación de bases de datos complementarias, como el Banco de Datos de Titularidad Real (BDTR), refuerza la capacidad del OCP para realizar análisis profundos y tomar decisiones estratégicas informadas.

3.11. La Base de Datos de Titularidad Real (BDTR) constituye una herramienta esencial administrada por el Consejo General del Notariado a través del OCP, creada en 2012 para registrar y almacenar información sobre los beneficiarios finales de personas jurídicas en España. Alimentada por diversas fuentes, como transferencias de acciones, declaraciones en escrituras y nombramientos de cargos, la BDTR cubre actualmente datos de más de 2,7 millones de entidades mercantiles, 1,6 millones de entidades no mercantiles y 50,000 entidades extranjeras. La creciente relevancia de la BDTR se evidencia por el aumento en las solicitudes de información y el reconocimiento de su importancia en las evaluaciones del GAFI y en la Evaluación Nacional de Riesgos.

3.12. La integración de la BDTR con el IUI potencia la capacidad del OCP para identificar beneficiarios finales, proporcionando a las autoridades competentes un acceso preciso y actualizado que refuerza significativamente las iniciativas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en España. Así, la BDTR es fundamental para la eficacia de las estrategias PBC/FT, garantizando una gestión informada e integrada de la información sobre titularidad real.

3.13. Las experiencias recientes del OCP con la utilización de inteligencia artificial, particularmente machine learning, destacan por su efectividad en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La centralización de datos en el IUI ha permitido el desarrollo de proyectos innovadores, como el Proyecto Notarios, que emplea aprendizaje supervisado para clasificar operaciones con base en riesgos previamente identificados, y el análisis de redes, que utiliza aprendizaje no supervisado para detectar clústeres sospechosos y anomalías en operaciones notariales.

3.14. Estos proyectos demuestran cómo la inteligencia artificial puede potenciar el análisis de grandes volúmenes de datos, identificando patrones complejos que no serían fácilmente detectables de manera manual. Sin embargo, la naturaleza “ciega” de los algoritmos requiere un análisis humano especializado para interpretar los resultados, subrayando la importancia de un órgano centralizado como el OCP. Así, la integración de la inteligencia artificial en el OCP no solo mejora la capacidad de detección y prevención de actividades ilícitas, sino que también enfatiza la necesidad de una gestión unificada y técnica para maximizar los beneficios de estas tecnologías avanzadas.

3.15. El OCP realiza una amplia gama de actividades además del análisis de operaciones sospechosas, destacándose la tipificación de casos como el congelamiento de activos de oligarcas rusos y la verificación de listas de sancionados, asegurando una comunicación eficaz con las autoridades competentes. La formación continua de notarios y su personal es una obligación central, gestionada por la UPCF, que organiza cursos reconocidos internacionalmente y desarrolla manuales de mejores prácticas. Además, el OCP participa en programas globales y colabora con organismos como el GAFI y Transparencia Internacional, fortaleciendo su capacidad

institucional en la lucha contra los delitos financieros. Otras actividades incluyen la realización de análisis de riesgos sectoriales e individuales, auditorías internas para garantizar el cumplimiento normativo y el mantenimiento de un canal interno de denuncias que permite la comunicación anónima de posibles incumplimientos en las normas de PBC/FT. Así, el OCP consolida su papel multifacético en la prevención y combate contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, promoviendo una gestión integrada y eficaz de las obligaciones legales y operativas.

3.16. El Centro Registral Antiblanqueo, creado en 2015 por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles mediante la Orden ECC 2402/2015, surgió en respuesta a las dificultades que enfrentaban los registradores en el cumplimiento de las obligaciones de PBC/FT. Inspirado en el modelo del OCP, el CRAB centraliza las actividades de prevención del blanqueo de capitales, integrando a los registradores como sujetos obligados de acuerdo con la Ley 10/2010. Antes de su formalización, el Colegio de Registradores ya actuaba de forma informal con apoyo del Ministerio de Economía y del SEPBLAC, desarrollando manuales de prevención y comunicando operaciones sospechosas.

3.17. La normativa que regula el CRAB detalla sus funciones, tales como examen y comunicación de operaciones, análisis de riesgos, elaboración de manuales de procedimientos, formación continua, supervisión y apoyo en la ejecución de medidas restrictivas. Con la incorporación automática de todos los registradores y la obligatoriedad de inscripción en el Colegio, el CRAB refuerza la colaboración especializada de estos profesionales con las autoridades públicas, aumentando la eficacia de las medidas de prevención y lucha contra el blanqueo de capitales en España.

3.18. La estructura del CRAB está dirigida por la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores, que supervisa la designación del Director, la aprobación del Manual de Procedimientos y el plan de supervisión anual, asegurando recursos adecuados para sus funciones. El Director del CRAB, generalmente el vicepresidente del Colegio, lidera una Comisión Asesora compuesta por registradores especializados en PBC/FT, quienes desempeñan funciones consultivas y estratégicas, tales como la

propuesta de nuevas alertas, la elaboración de estudios normativos y la colaboración con registros centrales de titularidades reales.

3.19. El CRAB está dividido en tres unidades principales: la Unidad de Análisis, responsable de la detección y comunicación de operaciones sospechosas al SEPBLAC; la Unidad de Evaluación Interna, que monitorea el cumplimiento de las obligaciones por parte de los registradores; y la Unidad de Formación, que promueve capacitaciones continuas para los registradores y sus colaboradores.

3.20. Además de estas unidades, existe la Comisión Asesora, inexistente en la configuración del OCP. En el CRAB, está compuesta por registradores especialistas en PBC/FT y sus funciones son eminentemente de asesoramiento técnico, sin involucrarse en el fondo de cualquier análisis de operaciones realizadas por el CRAB. La Comisión contribuye a la elaboración de nuevas alertas, orienta la incorporación de normas – ya sean recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), reglamentaciones europeas o nacionales españolas –, produce contenido doctrinal, participa en seminarios y apoya en la elaboración de cursos y en la formación continua de registradores y sus colaboradores.

3.21. El CRAB desempeña un papel fundamental en el análisis y comunicación de operaciones sospechosas relacionadas con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, actuando con plena autonomía técnica desde 2015. Su actuación se facilita mediante la implementación de la Orden ECC 2402/2015, que permite un número creciente de comunicaciones realizadas por los registradores. El CRAB utiliza indicadores parametrizados que generan alertas automáticas, las cuales son analizadas por los registradores y, si se confirma la sospecha, se envían al CRAB para una investigación. El proceso incluye la verificación de bases de datos y fuentes abiertas, asignando puntuaciones de riesgo antes de comunicar al SEPBLAC, cuando sea necesario.

3.22. El análisis de riesgos realizado por el CRAB es esencial para identificar y mitigar riesgos en las operaciones registrales, mapeando regiones y tipos de operaciones con mayor probabilidad de actividades ilícitas. El CRAB mantiene una base de datos centralizada y actualizada, evaluando la calidad de las comunicaciones

y definiendo estrategias de prevención basadas en informes de autoevaluación y análisis geográficos. Este proceso continuo de mejora fortalece las medidas preventivas y la eficacia del sistema PBC/FT en España, destacando la importancia de un órgano centralizado para garantizar la precisión y evolución de los sistemas de prevención.

3.23. Otro componente esencial en la estrategia de lucha contra el blanqueo de capitales en España es el Registro de Titulares Reales (RETIR), una base de datos electrónica integrada en el CRAB que identifica a los beneficiarios finales de las personas jurídicas. El RETIR obliga a las empresas a declarar a sus beneficiarios en el Registro Mercantil y ha respondido a millones de solicitudes de autoridades y sujetos obligados, consolidándose como una herramienta crucial en la transparencia y control de las titularidades. Con más de 2 millones de registros y sin costo para las empresas, el RETIR refuerza la eficacia de las medidas preventivas y contribuye a la transparencia en la lucha contra los delitos financieros.

3.24. Además del análisis y la comunicación de operaciones sospechosas, el CRAB realiza otras funciones importantes, como la elaboración del Manual de Procedimientos para la Prevención del Blanqueo de Capitales y la financiación del terrorismo, la verificación de listas de sancionados de la Unión Europea y la gestión de un canal interno de denuncias. Estas actividades refuerzan la eficacia del CRAB y promueven una cultura de cumplimiento entre los registradores, garantizando el éxito de las medidas de prevención y lucha contra los delitos financieros en España.

3.25. El análisis estadístico de las comunicaciones realizadas por el OCP y el CRAB evidencia la importancia crucial de los centros PBC/FT en el sistema español de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Hasta el 31 de diciembre de 2023, el OCP analizó 54.382 expedientes, archivando el 82,3% y comunicando el 17,7% de las operaciones al SEPBLAC, con la mayoría de las comunicaciones provenientes de notarios y del IUI. En cambio, el CRAB, en 2023, respondió a aproximadamente 30.830 comunicaciones, reflejando un aumento significativo impulsado por eventos geopolíticos como la guerra en Ucrania.

3.26. Las estadísticas demuestran la gran participación de estos actores en el sistema PBC/FT español. Además, la constante evolución de las comunicaciones y la adaptación de las señales de alerta a los contextos internacionales refuerzan la eficacia y relevancia de estos centros especializados. Estos datos no solo destacan la eficiencia cuantitativa de las operaciones realizadas, sino que también subrayan el alto valor cualitativo de la información generada, confirmando la necesidad de una gestión centralizada y técnicamente preparada para la mejora continua de las estrategias de prevención de LD/FT en España.

3.27. La actuación del OCP y del CRAB ha sido ampliamente reconocida por su eficacia y relevancia en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Desde 2005, el OCP es considerado un modelo internacional ejemplar, elogiado por organismos como el GAFI y la Unión Europea por su centralización de información, desarrollo de indicadores de riesgo avanzados y colaboración activa con autoridades públicas. Paralelamente, el CRAB, creado en 2015, también recibe un reconocimiento significativo en el contexto nacional, especialmente por la implementación del RETIR y la eficiencia en la verificación de listas de sancionados de la UE. Ambos órganos se destacan por su capacidad para mitigar riesgos, promover el cumplimiento y mantener una colaboración estrecha con entidades de seguridad, consolidándose como referencias fundamentales en el sistema español de prevención de delitos financieros.

3.28. El análisis de las estadísticas y los reconocimientos presentados resalta la importancia crucial de los centros PBC/FT en España. En 2022, estos órganos centralizados representaron el 40,4% de las comunicaciones realizadas por todas los sujetos obligados no financieros españolas y el 5,27% de todas las comunicaciones recibidas por el SEPBLAC, destacando su participación significativa y la alta calidad de los análisis realizados. Además de los beneficios cuantitativos, la centralización de las comunicaciones permite un análisis integrado y detallado, facilitando la formación continua. Estos órganos no solo filtran y califican las comunicaciones de actividades sospechosas, sino que también proporcionan información de alta calidad esencial para las autoridades competentes, consolidándose como referencias fundamentales en el sistema español de PBC/FT.

3.29. El reconocimiento internacional y los resultados positivos logrados por el OCP y el CRAB refuerzan la eficacia y necesidad de estructuras centralizadas y especializadas para combatir eficazmente el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, sirviendo de ejemplo para otros países que buscan mejorar sus propios sistemas de prevención.

El capítulo cuatro analizó la propuesta de creación de centros antiblanqueo en Brasil, basándose en el modelo español, para mejorar las funciones de notarios y registradores en el sistema PBC/FT. Se abordaron el contexto histórico y la relevancia de dicha creación, las justificaciones para la adopción del modelo español, las preocupaciones y obstáculos potenciales, propuestas de reglamentación y la innecesariedad de modificaciones legislativas para viabilizar los centros. La implementación de estos centros podría fortalecer la participación de notarios y registradores en las políticas de PBC/FT, utilizando datos públicos y respetando la legislación vigente.

4.1. La creación de centros antiblanqueo en Brasil surgió de la discusión sobre la participación de notarios y registradores en el sistema PBC/FT, destacándose el modelo español y sus ventajas. En 2016, el CNB formó una Comisión de Prevención y Combate al Blanqueo de Capitales, que produjo un informe fundamental para la propuesta de creación de un centro especializado antiblanqueo, similar al español, presentado en la Cámara de Diputados.

4.2. El análisis de los sistemas PBC/FT de España y Brasil revela diversas similitudes y virtudes, destacándose el modelo español. España se posiciona como una de las trece jurisdicciones con un nivel sustancial de efectividad práctica en la supervisión de sujetos obligados, según las evaluaciones del GAFI, lo que la convierte en una referencia internacional. La participación activa de notarios y registradores españoles, mediante sus centros especializados (OCP y CRAB), es ampliamente reconocida, y las comunicaciones de estos profesionales son de gran utilidad para las autoridades de inteligencia financiera. El régimen híbrido, que combina elementos públicos y privados, presente tanto en España como en Brasil, garantiza altos estándares de cualificación y eficiencia en el combate de estos delitos.

4.2. En ambos países, los notarios y registradores operan bajo un modelo jurídico mixto, con actividades reguladas y fiscalizadas por órganos estatales, manteniendo, al mismo tiempo, autonomía administrativa y financiera. La estructura pública facilita la implementación de políticas de prevención, mientras que la naturaleza privada permite una mayor capacidad de inversión. Además, ambos países adoptan el notariado latino y comparten el sistema de registro de derecho para el registro inmobiliario, lo que refuerza las similitudes institucionales y jurídicas. Centros y registros especializados optimizan la gestión y el control de la información, proporcionando mayor eficiencia al sistema PBC/FT.

4.3. Históricamente, la implementación de las normas de PBC/FT en España siguió un camino similar al que Brasil enfrenta actualmente, con un período inicial de comunicaciones excesivas pero de poca relevancia para la inteligencia financiera. Este problema en España se resolvió mediante la creación de centros especializados, que elevaron la calidad de las comunicaciones. Dada la similitud entre los dos sistemas y los desafíos enfrentados, el modelo español puede servir de inspiración para Brasil, contribuyendo al fortalecimiento de las actividades de notarios y registradores en el combate al blanqueo de capital y financiamiento del terrorismo.

4.4. También se destaca que la gran correlación entre los problemas enfrentados por notarios y registradores en Brasil y las ventajas de los centros antiblanqueo es clara y significativa.

a) La baja calidad de las comunicaciones al COAF, principalmente debido a la falta de fundamentación adecuada, es una cuestión importante. La edición de la Disposición Normativa n.º 161/2024 busca enfrentar estas deficiencias. Aunque introduce directrices más detalladas, la efectividad de estos cambios dependerá de un proceso continuo de adaptación y capacitación especializada de los notarios y registradores.

b) La diferencia en el aprovechamiento de las comunicaciones en Brasil, que actualmente tiene un índice de 1%, es discrepante en comparación con España, donde el aprovechamiento es del 80%.

c) La postura defensiva de muchos profesionales, que realizan comunicaciones en exceso por temor a sanciones, perjudica el sistema de prevención al blanqueo de capitales. La creación de centros especializados puede disminuir este problema, filtrando las comunicaciones sin una fundamentación sólida y asegurando que solo las realmente relevantes sean enviadas al COAF.

d) La falta de formación continua y especializada para notarios y registradores compromete la calidad de las comunicaciones de operaciones sospechosas. Centros especializados en blanqueo de capitales podrían estructurar y organizar entrenamientos dirigidos, aprovechando un vasto banco de datos de comunicaciones y actualizando constantemente las mejores prácticas.

e) Las Corregidorías de Justicia enfrentan dificultades en la fiscalización de las obligaciones PBC/FT debido a la falta de estructura y especialización. La creación de centros especializados en blanqueo de capitales proporcionaría mayor eficiencia al mapear comunicaciones e identificar fallos en el cumplimiento de las normas, además de aportar datos relevantes para correcciones enfocadas.

f) La supervisión no fiscalizadora es prácticamente inexistente en el sistema PBC/FT brasileño, lo que compromete la identificación y mitigación proactiva de riesgos. La creación de centros especializados en blanqueo de capitales llenaría este vacío al producir informes periódicos, identificar tendencias de riesgo y actualizar señales de alerta, mejorando la eficacia de la supervisión.

g) La falta de uniformidad en los requisitos de las corregidorías estatales genera disparidades en el cumplimiento de las normas PBC/FT entre los estados, creando vulnerabilidades regionales. Centros especializados facilitarían la estandarización de los requisitos, promoviendo una supervisión más eficiente y homogénea en todo el país.

h) La monitorización continua y eficaz promovida por centros especializados aumentaría la conformidad de notarios y registradores con las normas PBC/FT, incentivando un mayor compromiso con el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fortaleciendo el sistema de prevención.

i) La identificación manual de operaciones sospechosas en las oficinas limita la eficiencia del sistema brasileño. Centros especializados aportarían automatización e integración a una base de datos nacional, facilitando el monitoreo en tiempo real y mejorando la detección de actividades sospechosas.

j) La variación en el rigor de los análisis PBC/FT entre notarios permite que los criminales elijan, estratégicamente, oficinas menos rigurosas. Con la creación de centros especializados, esta elección se volvería irrelevante, ya que el monitoreo y análisis serían estandarizados y centralizados, reduciendo las brechas en el sistema.

k) La centralización del análisis de operaciones sospechosas reduciría el riesgo personal para notarios y registradores, promoviendo la despersonalización de las comunicaciones y garantizando una mayor protección a los profesionales. El centro también asumiría la responsabilidad final ante el COAF, minimizando riesgos y aumentando la confianza de los profesionales en el sistema.

l) La falta de análisis de riesgo en el sistema actual compromete la identificación de operaciones sospechosas. Centros especializados permitirían la realización de análisis de riesgo, mapeando amenazas a nivel nacional, regional y local, además de actualizar periódicamente estos análisis conforme evolucionen las necesidades. De esta forma, se podría utilizar con mayor efectividad el enfoque basado en el riesgo para las obligaciones de notarios y registradores.

m) Las dudas y dificultades en el cumplimiento de las normas PBC/FT podrían resolverse mediante centros especializados, que ofrecerían soporte técnico continuo y orientaciones claras a notarios y registradores. Esto garantizaría una aplicación más eficiente de las obligaciones legales y reduciría incertidumbres.

n) La falta de actualización de las señales de alerta ha generado comunicaciones inútiles en el sistema actual. Los centros especializados podrían ajustar rápidamente estas señales, en función de las necesidades reales del sector, garantizando una mayor flexibilidad y eficiencia en el cumplimiento de las normas PBC/FT.

o) La creación de centros especializados en blanqueo de capital sería esencial para unidades notariales pequeñas, que cuentan con recursos limitados. Al

centralizar recursos y conocimientos, estas unidades tendrían el soporte necesario para cumplir eficientemente con las obligaciones PBC/FT.

p) Los elevados costos de cumplimiento de las normas PBC/FT para notarios y registradores, que no pueden ser transferidos a los usuarios, convierten la creación de un Centro Antiblanqueo en una solución eficiente para diluir estos costos y mejorar la eficiencia del sistema, promoviendo economías de escala.

q) La falta de actualización del SISCOAF perjudica la precisión de las comunicaciones realizadas por notarios y registradores. Los centros especializados podrían completar los datos de forma correcta y precisa, mitigando los problemas generados por las limitaciones del sistema actual.

r) La ausencia de retroalimentación continua y eficaz por parte del COAF compromete la calidad de las comunicaciones PBC/FT. Los centros especializados resolverían esta falla al proporcionar retroalimentación directa y regular a notarios y registradores, promoviendo ajustes inmediatos y mejoras continuas en el cumplimiento de las obligaciones.

s) La falta de reconocimiento y entendimiento de las funciones de notarios y registradores en la lucha contra el blanqueo de capital limita su compromiso con el sistema PBC/FT. Los centros especializados reforzarían la importancia de estas funciones, promoviendo un mayor compromiso y prestigio social para estos profesionales.

t) La falta de interlocución entre las entidades involucradas en el sistema PBC/FT compromete la comunicación y eficacia de las orientaciones. Los centros especializados facilitarían esta interlocución, permitiendo que todas las partes, incluido el COAF, corregidores y profesionales, actúen de forma coordinada y eficiente.

4.5. En suma, los centros se presentan como una solución robusta para los desafíos actuales del sistema de prevención de blanqueo de capital en Brasil, alineándose con los estándares internacionales ejemplificados por el modelo español.

4.6. Realizando un análisis SWOT, se identificaron fortalezas como la organización, capilaridad y capacidad técnica de los registros; debilidades, como la limitación de recursos en registros más pequeños; oportunidades, incluyendo la autorregulación regulada, centralización de datos y modernización de los registros; y amenazas, como el exceso de comunicaciones automáticas, alto costo de coordinación estatal y fragmentación de información. La creación de centros especializados PBC/FT aprovecharía estas fortalezas, reduciría las debilidades al ofrecer soporte y recursos a los registros más pequeños, alinearía las oportunidades con la centralización y modernización de los registros, y mitigaría las amenazas, promoviendo una coordinación más eficiente y eliminando la fragmentación de datos.

4.7. La creación de centros antiblanqueo de capital en Brasil orientados a notarios y registradores implica diversas preocupaciones y obstáculos que deben enfrentarse para garantizar la viabilidad de este proyecto. Primeramente, una de las cuestiones centrales es la normativa, es decir, la necesidad o no de modificaciones legislativas para autorizar la creación de estos centros. Aunque algunos argumenten que se requiere una autorización explícita, la Ley 9.613/98 ya concede una significativa libertad regulatoria a los órganos supervisores, permitiéndoles definir la forma de actuación de los sujetos obligados. Por lo tanto, con base en esta delegación, sería posible que el propio Conselho Nacional de Justiça o incluso la *Corregedoria Nacional de Justiça*, en el marco de su poder normativo, reglamentara la creación de los centros antiblanqueo.

4.8. El análisis de la Ley 9.613/98 muestra que el legislador brasileño confió a los supervisores la reglamentación de diversas actividades relacionadas con la prevención del blanqueo de capital, como la identificación de clientes y la adopción de políticas de cumplimiento. Esta regulación permite a los supervisores crear mecanismos que faciliten el análisis de operaciones sospechosas. En otras palabras, la ley no impide la creación de intermediarios, como los centros antiblanqueo, que asesoran a los notarios y registradores en el proceso de comunicación de operaciones sospechosas al COAF.

4.9. Otro punto crucial es el uso de datos por parte de los centros antiblanqueo. Existen preocupaciones sobre el uso de datos confidenciales, pero

estos centros no tendrían acceso a información bancaria o financiera protegida por confidencialidad. Utilizarían únicamente datos disponibles en el ejercicio regular de las funciones de notarios y registradores. El análisis de esta información es suficiente para identificar operaciones sospechosas sin comprometer la privacidad de las partes involucradas. El acceso a datos como el CENSEC, por ejemplo, ya proporciona una base amplia para que estos centros puedan operar de manera eficaz.

4.10. Adicionalmente, podrían tener acceso a: a) bases de datos de la administración pública, como la base de datos de beneficiarios finales, composiciones societarias, programas sociales, beneficios previsionales, entre otras; b) bases de datos contratadas, como, por ejemplo, bureaus de crédito; c) diversas fuentes abiertas.

4.11. La cuestión del tipping off también es relevante en este contexto. El tipping off, según la Recomendación 21 del GAFI, prohíbe que los sujetos obligados informen a terceros sobre la comunicación de una operación sospechosa a la UIF. Sin embargo, esta prohibición no se aplica a los supervisores ni a los centros que asesoran a notarios y registradores, ya que estos centros forman parte del proceso de análisis y no son considerados terceros. En la Unión Europea, por ejemplo, la legislación ya permite que los organismos de autorregulación tengan acceso a las comunicaciones de operaciones sospechosas, reforzando la idea de que los centros no violan las normas de confidencialidad.

4.12. La compatibilidad entre la LGPD y la creación de centros antiblanqueo también es un tema extremadamente importante. Los preceptos de la LGPD no impiden, sino que facilitan la creación de centros con reglas de gobernanza y seguridad de datos. El art. 23 de la LGPD establece que las actividades desarrolladas por notarios y registradores deben observar las mismas reglas previstas para las personas jurídicas de derecho público. Además, la lucha contra el blanqueo de capital y el financiamiento del terrorismo es una obligación normativa, prevista en términos generales por la Ley 9.613/98 y también por las reglas específicas estipuladas inicialmente en la Disposición Normativa n.º 88/2019 y ahora previstas en el CNNE.

4.13. El contexto europeo también ofrece importantes lecciones sobre la supervisión de sujetos obligados por entidades de autorregulación. La Unión Europea, mediante sus reformas normativas recientes, estableció condiciones rigurosas para que las entidades de autorregulación desempeñen funciones de supervisión. Estas reformas incluyen la garantía de que dichas entidades sean fiscalizadas por autoridades públicas, cuenten con recursos suficientes y adopten elevados estándares de confidencialidad e integridad.

4.14. En Brasil, la supervisión de las actividades de notarios y registradores ya es realizada por el Poder Judicial, lo que minimiza las preocupaciones relacionadas con conflictos de interés y efectividad en la supervisión.

4.15. Brasil ya cuenta con bases de datos ampliamente integradas y aptas para su uso por los centros antiblanqueo, resultado del proceso de modernización de los servicios notariales y registrales. A lo largo de los años, se han creado diversas centrales electrónicas, como la CENSEC, que centraliza información sobre actos notariales, y el ONR, responsable de unificar los registros públicos en Brasil. Estas plataformas facilitan la gestión de datos y garantizan mayor seguridad en las transacciones jurídicas, siendo recursos valiosos para la prevención de delitos financieros.

4.16. La reciente reglamentación mediante la Disposición Normativa n.º 180/2024 de la *Corregedoria Nacional de Justiça* representa un importante hito en la consolidación de estas centrales. La Disposición Normativa determina que todas las comunicaciones entre las oficinas extrajudiciales de notas y de registros, así como entre estas y los órganos del Poder Judicial, deben realizarse a través de las plataformas SERP, CENSEC y CENPROT. Esta integración refuerza la eficiencia y transparencia en el intercambio de información entre las oficinas extrajudiciales y las autoridades, creando una infraestructura sólida que puede ser aprovechada por los centros antiblanqueo de capital.

4.17. La Disposición Normativa n.º 180/2024 fortalece la interoperabilidad entre las bases de datos, permitiendo una comunicación fluida y segura entre las diversas oficinas y órganos públicos. Esto crea un ambiente propicio para la utilización de estas centrales en la lucha contra el blanqueo de capital y el

financiamiento del terrorismo, proporcionando un acceso rápido y eficiente a la información relevante para la identificación y análisis de operaciones sospechosas, esencial para la creación de centros antiblanqueo en Brasil.

4.18. En el estudio se presentan propuestas para la creación de centros PBC/FT. La primera parte ofrece una propuesta considerada ideal, basada en las normas españolas y adaptada al contexto brasileño, incluyendo la legislación PBC/FT y la Disposición Normativa n.º 180/2024 del CNJ. La idea es que estos centros operen con autonomía técnica, utilizando datos de las centrales notariales y registrales, sin acceso a información confidencial, y que sean responsables de monitorear, analizar y comunicar operaciones sospechosas de blanqueo de capital y financiamiento del terrorismo al COAF.

4.19. La propuesta principal establece que los centros sean mantenidos por los Operadores Nacionales y las Centrales Nacionales y funcionen como centros técnicos especializados. Tendrán una estructura compuesta por un director, una comisión de asesoramiento y unidades de análisis y supervisión, cuya función será examinar operaciones sospechosas, realizar análisis de riesgo y elaborar manuales de procedimientos para notarios y registradores. Además, estos centros realizarán inspecciones periódicas y responderán a solicitudes de autoridades competentes.

4.20. Como alternativa a la propuesta principal, se sugiere una solución más limitada, en la que los centros funcionarían solo como auxiliares técnicos, sin realizar comunicaciones directas al COAF. En este modelo, los centros brindarían soporte técnico a notarios y registradores, realizando análisis de operaciones, pero la decisión final sobre el envío de comunicaciones al COAF recaería exclusivamente en los profesionales involucrados. Este formato intenta responder a eventuales resistencias relacionadas con la intermediación entre sujetos obligados y el COAF.

4.21. La última propuesta contempla una solución alternativa específicamente para notarios y oficinas de protesto, dado que las centrales de estas actividades son coordinadas por sus entidades de clase, y no por Operadores Nacionales, lo que les confiere un régimen jurídico diferenciado. En este enfoque, las notarías y oficinas de protesto podrían utilizar la CENSEC y la CENPROT en el modelo

alternativo, de soporte técnico directo a los profesionales, sin involucrarse directamente en las comunicaciones.

4.22. El modelo alternativo propuesto también es altamente positivo en la medida en que la gran mayoría de los beneficios de utilizar centros PBC/FT estarían presentes. Solo habría desventaja en cuanto a la anonimización y despersonalización de la comunicación, en la medida en que esta sería realizada por el sujeto obligado, y no por el Centro.

4.23. En Brasil, la creación de una Comisión Asesora, con funciones que van más allá del asesoramiento técnico y abarcan aspectos de gobernanza, podría ser una medida estratégica para fortalecer la actuación de los centros PBC/FT. Esta comisión podría incluir, en su composición, además de representantes de los sujetos obligados, de la *Corregedoria Nacional de Justiça* y del COAF, aportando mayor seguridad y transparencia a las actividades de los centros, además de promover una interacción institucional que reforzaría la credibilidad y la eficacia de los procedimientos de supervisión y monitoreo en el sector notarial y registral.

4.24. Por último, se proponen tres modificaciones a la Ley 9.613/98:

a) previsión expresa de que todas las actividades estipuladas en el art. 236 de la CF deben considerarse sujetos obligados en términos legales. Esta sugerencia deriva del hecho de que actualmente, la Ley Antiblanqueo brasileña no es clara en cuanto a la condición de sujetos obligados de los notarios;

b) previsión expresa de la posibilidad de creación de centros PBC/FT para notarios y registradores, destacándose, como se ha mencionado anteriormente, que se considera innecesaria esta previsión para la creación de los centros;

c) previsión expresa del secreto del RIF y de la imposibilidad de su incorporación en procedimientos judiciales y administrativos.

En resumen, estos son los resúmenes de las actividades desarrolladas a lo largo de todo el presente estudio.

La Tesis se cierra con la Conclusión, en la cual se presentan aspectos destacados del trabajo, en particular los efectos positivos de la creación de centros especializados PBC/FT para notarios y registradores en Brasil.

En cuanto a la Metodología empleada, se registra que se utilizó el Método Inductivo, ya que se procedió a la identificación y recopilación de elementos determinantes para la comprensión de los sistemas de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo para notarios y registradores, tanto en España como en Brasil.

La investigación está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con el ODS 16, que trata de “Paz, Justicia e Instituciones Eficaces”, pues busca establecer instituciones eficaces para combatir los delitos de naturaleza económica.

Para la recopilación de datos, fue fundamental el período de investigación realizado en la Universidad de Alicante, ya que posibilitó una mayor comprensión del sistema español. En esa ocasión, también se llevaron a cabo numerosas reuniones y visitas con los actores involucrados, tales como notarios, registradores, CRAB, OPC, SEPBLAC, entre otros.

Por último, se destaca la relevancia del estudio, al proponer medidas relativamente simples y prácticas para el perfeccionamiento del sistema PBC/FT brasileño.

Al explorar la actuación de notarios y registradores, profesionales que tienen acceso directo a transacciones económicas e información sensible, el estudio subraya la necesidad de integrar a estos actores en un sistema eficaz de combate contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Al analizar tanto el modelo brasileño como el español, el trabajo ofrece una visión comparativa que puede ser esencial para el desarrollo de políticas públicas más sólidas y eficientes en Brasil, fortaleciendo la capacidad del país para cumplir con los estándares internacionales.

El impacto social de este estudio radica, principalmente, en su contribución a la reducción de prácticas ilícitas que afectan no solo a las economías nacionales, sino también a la seguridad global. El blanqueo de capitales y la

financiación del terrorismo tienen efectos devastadores en la sociedad, alimentando organizaciones criminales e inestabilidades económicas. La inclusión de notarios y registradores en el sistema de PBC/FT puede ampliar la capacidad de detección y prevención de operaciones sospechosas, lo cual, a su vez, contribuye a un entorno económico más seguro y transparente. Esto refuerza la importancia de una fiscalización eficaz y de mecanismos legales que protejan a los ciudadanos.

Además, el estudio tiene un impacto significativo al proponer la creación de centros especializados en Brasil, inspirados en el modelo español. Estos centros pueden facilitar la adaptación y actuación de los profesionales, generando resultados prácticos más eficientes. La implementación de tales medidas puede llevar a un fortalecimiento institucional que, además de mejorar la eficacia en la prevención de estos delitos, genera confianza en toda la sociedad, promoviendo una mayor estabilidad y desarrollo económico en el país.