

SOLIDARIEDADE E TRANSPARÊNCIA: O IMPACTO DAS REFORMAS NO REGISTRO DE IMÓVEIS E O COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL

SOLIDARITY AND TRANSPARENCY: THE IMPACT OF REFORMS IN PROPERTY REGISTRATION AND THE FIGHT AGAINST MONEY LAUNDERING IN BRAZIL

FERNANDA FERRARINI GOMES DA COSTA*
JORGE RENATO DOS REIS**

RESUMO

O Brasil tem implementado estratégias robustas para combater a lavagem de dinheiro, integrando a atuação dos registros de imóveis, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e a atividade notarial. A recente promulgação do Provimento n. 161/2024 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) visa aprimorar o processo de comunicação de operações financeiras suspeitas, reduzindo a frequência de comunicações obrigatórias e aumentando a qualidade das informações reportadas. Este provimento destaca a necessidade de documentação detalhada dos meios de pagamento em transações imobiliárias e a identificação das partes envolvidas, como pessoas politicamente expostas. O papel dos cartórios é fulcral: é um meio de controle da garantia da transparência e da integridade das transações imobiliárias, consentâneo com o princípio da solidariedade. Este princípio permeia o espírito destas reformas, refletindo um compromisso com a promoção de um ambiente econômico transparente, justo e seguro.

PALAVRAS-CHAVE: Lavagem de Dinheiro. Provimento n. 161/2024. Registro de Imóveis. COAF. Solidariedade.

ABSTRACT

Brazil has implemented robust strategies to combat money laundering, integrating the activities of property registries, the Financial Activities Control Council (COAF) and notary activity. The recent promulgation of Provision no. 161/2024 by the National Council of Justice (CNJ) aims to improve the process of reporting suspicious financial transactions, reducing the frequency of mandatory communications and increasing the quality of the information reported. This provision highlights the need for detailed documentation of payment methods in real estate transactions and the identification of the parties involved, such as politically exposed people. The role of notary offices is crucial: it is a means of controlling the guarantee of transparency and integrity of real estate transactions, in line with the principle of solidarity. This principle permeates the spirit of these reforms, reflecting a commitment to promoting a transparent, fair and safe economic environment.

KEYWORDS: Money Laundering. Provision n. 161/2024. Property Registration. COAF. Solidarity.

* Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Graduada e Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). E-mail: fernandaferrarin@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4409-2245>.

** Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Privado pela mesma universidade. Professor na UNISC. E-mail: jreis@unisc.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0925-5328>.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o registro de imóveis no Brasil tem experimentado transformações profundas, catalisadas por inovações tecnológicas, por mudanças significativas na legislação e nas práticas regulatórias. Essas novidades almejam a modernização dos procedimentos, a promoção de uma maior segurança jurídica e eficiência nas transações imobiliárias. Em paralelo o princípio da solidariedade, essencial nas relações civis e jurídicas, adquire novas interpretações e aplicações no contexto registral, responde às dinâmicas sociais e econômicas atuais. Este artigo visa explorar a interação entre essas evoluções no registro de imóveis e a aplicação do princípio da solidariedade, bem como o impacto desta intersecção no desenvolvimento e na implementação de novas práticas.

Em um cenário marcado pela crescente digitalização o registro de imóveis no Brasil se encontra em um momento de adaptação e modernização. Esse processo de transformação refletindo uma ampla tendência de eficiência em serviços públicos e privados é ilustrado pela sanção da Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, derivada da Medida Provisória nº 1.085/2021. Tal legislação procurou simplificar e unificar os procedimentos nos registros de imóveis em todo o país, prometendo uma era de maior agilidade e acessibilidade para a população.

O Provimento nº 161, de 11/03/2024, emitido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), emerge como um elemento crucial nesse contexto, ao introduzir modificações significativas no Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), inaugurado pelo Provimento n. 149 do CNJ, de 30/08/2023. Essa atualização legislativa visou aprimorar os mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, além de otimizar a regra de cumulação da atividade notarial e de registro com o exercício de mandato eletivo. Uma das inovações trazidas pelo novo provimento é a exigência de que os delegatários fundamentem operações ou propostas de operações suspeitas, visando a redução de comunicações não aproveitáveis pelo Coaf.

O art. 165-A introduzido pelo Provimento nº 161 estabelece diretrizes claras quanto à indicação precisa dos meios e formas de pagamento em escrituras públicas de constituição, alienação ou oneração de direitos reais sobre imóveis. Essas diretrizes detalhadas sobre o uso de recursos em espécie até a menção de transferências bancárias e outros meios de pagamento visam assegurar transparência e rastreabilidade financeira. São práticas que contribuem para a prevenção de fraudes e lavagem de dinheiro.

Os Registros Públicos em geral se revelam aliados fundamentais à justiça na desburocratização do acesso aos direitos fundamentais através

da desjudicialização. Essa parceria estratégica reforçada pelo princípio da solidariedade destaca o papel dos cartórios na promoção da cidadania, haja vista que facilitam o acesso à documentação essencial para o exercício pleno dos direitos civis.

Portanto, os registros de imóveis é uma instituição-chave na garantia da justiça, segurança jurídica e cidadania no Brasil cada vez mais comprometido com a eficiência, transparência e inclusão social.

1. DA NATUREZA JURÍDICA DAS FUNÇÕES REGISTRAS

As funções notarial e registral conferidas pela Constituição Federal de 1988, constituem algumas das atividades de maior demanda pela sociedade brasileira. Pessoas físicas e jurídicas de direito público dependem intrinsecamente desses serviços para a constituição, legitimação e continuidade da existência legal. Historicamente originadas no período colonial brasileiro estas funções gozam de elevado prestígio e confiança por parte da população, fruto de um desempenho caracterizado por profundo profissionalismo em todo o território nacional. Disciplina a carta magna, no seu art. 236, que os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Destarte, tais atividades exercem impacto significativo no cotidiano da população, tornando-se essencial a aplicação rigorosa das normativas que regem estes serviços públicos. Observa-se uma lacuna no estudo constitucional relacionado a essas atividades, sublinhando-se a importância de uma análise detalhada, sob a ótica da Constituição Federal, sobre as funções notarial e registral. A natureza pública dos serviços registrais o torna peculiar e suas funções são desempenhadas primordialmente no domínio do direito privado.

Carlos Ayres Brito¹ analisa os aspectos essenciais que delineiam os serviços notariais e de registro apresentando uma perspectiva única sobre a delegação dos serviços públicos por parte do Estado. Essa delegação é integrada de maneira abrangente ao regime jurídico estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil, conforme descrito:

I – Os serviços notariais e de registro constituem funções inerentemente públicas, evidenciadas pela delegação expressamente prevista na Constituição a entidades privadas. Tal delegação destaca que, embora sejam atividades sob a égide do poder público, seu exercício é obrigatoriamente realizado em âmbito privado, conforme o artigo 236 da Constituição. Isso difere da prestação de serviços públicos, que pode ser realizada de forma indireta por entidades privadas, desde que autorizado por legislação específica de cada ente federativo.

II – Essas atividades são expressões jurídicas do Estado, diferenciando-se de serviços meramente operacionais, cuja execução pode ser transferida a par-

1 Cf. Ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.151-1/MT, Pleno, em 08/06/2005.

ticulares através de concessão ou permissão, mecanismos estes previstos no artigo 175 da Constituição.

III – A transferência de tais atividades para o setor privado não se dá através de contratos, mas sim por meio de normas estabelecidas unilateralmente pelo Estado, através de legislação e atos regulamentares. Importante ressaltar que a delegação é exclusivamente aplicável a pessoas físicas, não se estendendo a entidades empresariais, em conformidade com as disposições constitucionais sobre concessão ou permissão de serviços públicos.

IV – Para uma pessoa física tornar-se delegatária de tais serviços, é necessária sua aprovação em concurso público de provas e títulos, em contrapartida à seleção por licitação, prevista para a concessão ou permissão de serviços públicos.

V – O exercício privado das atividades notariais e de registro está sob a fiscalização direta do Poder Judiciário, ao invés de órgãos ou entidades do Poder Executivo, responsáveis pela supervisão de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Essa supervisão judicial assegura a legalidade e a segurança jurídica nas relações civis, diferentemente da fiscalização exercida sobre serviços públicos, geralmente associada à resolução de conflitos.

VI – Finalmente, a remuneração dessas atividades não se dá por tarifas ou preços públicos, mas sim por uma tabela de emolumentos, definida por legislação federal. Esta característica distingue claramente os serviços notariais e de registro do regime aplicável aos serviços públicos convencionais.

Dentro do espectro das atividades notariais e registrais existem aquelas prerrogativas exclusivas do Estado, as quais são delegadas a entes privados. Por exemplo: o registro de cidadãos brasileiros nascidos no exterior, tarefa atribuída às embaixadas brasileiras, conforme estabelecido no art. 12, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal.

Quanto às funções delineadas no artigo 236 da Constituição Federal se referem aos serviços encarregados da certificação e formalização de situações jurídicas, incumbências originariamente estatais, mas delegadas a particulares sob um regime administrativo especial de delegação.

Existe um debate sobre a dualidade dos regimes jurídicos aplicáveis. Por um lado, se argumenta que pertencem ao âmbito do direito público, considerando a natureza da delegação e a supervisão exercida pelo Poder Judiciário. Por outro lado, se defende que são reguladas pelo direito privado sob a ótica da aplicabilidade das normas nas interações entre notários, registradores e terceiros.

Esta ambiguidade jurídica decorre da função delegada de estabilização de relações privadas, posicionando a atividade notarial e registral como protetora dos interesses privados e conseqüentemente inserida no âmbito do direito privado. Tal interpretação é sustentada pelo desembargador e professor Dr. Ricardo Dip²:

2 DIP, Ricardo Henry. Registro de imóveis: (vários estudos) / Ricardo Dip. -- Imprensa: Porto

direito administrativo registral (...) administra situações de direito privado segundo normas de direito público, sem prejuízo de dirigir-se à direta e primeira consecução de interesses de natureza privada, o que não obsta aplique normas de todo o campo do direito (público, privado, misto), mantido o primado da vocação teleológica de garantia de situações jurídicas particulares. Por isso, à medida que o fim norteia a causa eficiente, pode admitir-se, por esse ângulo, uma certa preponderância do caráter jurisprivado (do direito registral).

Os particulares pretendem a segurança jurídica e buscam as funções públicas delegadas por refletirem uma estabilidade nas suas relações jurídicas. Quando essa segurança é efetivamente assegurada a questão transcende à esfera do interesse meramente público ou privado, evidenciando uma confluência onde o interesse público se alinha e se integra ao interesse privado. Neste caso há uma intersecção do ordenamento jurídico de suma relevância pública.

A atividade notarial e de registro está sujeita ao regime jurídico de direito público, haja vista a Carta Magna estabelecer as competências legislativas e administrativas pertinentes à matéria. O particular que desempenha essa função pública e é remunerado com base na execução dos seus serviços, evidenciando uma vinculação direta ao regime de direito público.

Sob essa ótica se torna evidente que as relações jurídicas estabelecidas entre notários, registradores e o Estado são regidas por um *corpus* normativo específico do direito público, o que evidencia a natureza jurídica pública das atividades registrais e notariais. Os princípios e as normativas que orientam a prestação deles são essenciais à garantia da segurança jurídica e ao atendimento dos interesses convergentes do público e do privado.

Conforme ensina Clémerson Merlin Clève³:

O Regime, por se tratar de função pública delegada a particulares e por expressa exigência constitucional, é de natureza mista. Com isso, embora não se possa afirmar que tais serviços estejam integralmente submetidos ao regime de direito privado (afinal, embora delegado, trata-se ainda de um serviço público), o fato de ser explorado por particulares determina, em várias e importantes dimensões, que seu regime jurídico seja distinto daqueles ofícios não estatizados (...).

As atividades notarial e de registro são exercidas sob regime de caráter privado, porém delegadas pelo Estado, configurando os profissionais atuantes como agentes particulares em colaboração com o Poder Público. Diversos princípios organizacionais e administrativos influenciam e direcionam a execução das atividades notarial e de registro, entre os quais se destacam:

Alegre, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, S.A. Fabris, 2005, p. 55.

3 CLÉVE, Clémerson Merlin, O direito e os direitos: elementos para uma crítica do Direito contemporâneo / Clemerson Merlin Clève. Imprensa: São Paulo, Max Limonad, 2001, p. 623.

a) **Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado:** considerado um dos fundamentos basilares da administração pública estabelece a preeminência do interesse público sobre o privado. Em um contexto social marcado por competição e individualismo tal princípio garante que, na eventualidade de conflito entre interesses privados e públicos, os últimos prevaleçam. Portanto, o delegatário desempenha a função pública em regime privado e em colaboração com o Estado, sendo compelido a assegurar que os direitos individuais não se sobreponham aos interesses coletivos. Essa orientação é respaldada pelas explanações de Alexandre Mazza, que reforça a necessidade de uma atuação pautada na observância deste princípio a fim de harmonizar os interesses privados com as demandas e prioridades coletivas, sempre sob a égide do interesse público. Nas palavras de Alexandre Mazza⁴:

A supremacia do interesse público sobre o privado, também chamada simplesmente de princípio do interesse público ou da moralidade pública, princípio implícito na atual ordem jurídica, significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma posição de superioridade diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social. Em termos práticos, cria uma desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados. Convém reafirmar que só existe a supremacia do interesse público primário sobre o interesse privado. O interesse patrimonial do Estado como pessoa jurídica, conhecido como interesse público secundário, não tem supremacia sobre o interesse do particular. [...] Por fim, são também desdobramentos da supremacia do interesse público sobre o privado a imperatividade, a exigibilidade e a executoriedade dos atos administrativos, assim como o poder de autotutela de que a Administração Pública é revestida para anular e revogar seus próprios atos sem necessidade de autorização judicial.

b) **Princípio da Legalidade:** estipula que as ações dos notários e registradores devem estar rigorosamente alinhadas à legislação em vigor, funcionando como uma ponte direta entre a execução de suas funções e o arcabouço legal que as rege. Independentemente das solicitações ou interesses particulares das partes envolvidas todas as operações realizadas por esses profissionais devem estar em conformidade com as normas específicas que regulamentam sua atuação. A inobservância desse princípio não somente resulta na invalidade dos atos praticados, mas também expõe o notário ou registrador a responsabilidades disciplinares, civis e criminais, conforme o caso.

4 Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. – 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

As leis nº 6.015/1973 e nº 8.935/1994 são exemplos da legislação que estabelece as diretrizes e limites dentro dos quais esses profissionais devem operar. A primeira lei detalha as normas referentes aos registros públicos, incluindo os procedimentos de registro de cada uma das especialidades, exceto a dos notários, enquanto a Lei nº 8.935/94 regula os serviços notariais e de registro, definindo as responsabilidades, direitos e deveres dos notários e registradores.

Luiz Guilherme Loureiro⁵ explica sobre as informações prestadas como um elemento importante para o Estado:

Da mesma forma, o notário deve contribuir para a segurança da ordem jurídica como um todo, participando da luta contra a lavagem de dinheiro e prestando todas as informações necessárias às autoridades competentes, segundo as leis brasileiras (art. 30, III, da Lei 8.935/1994). A título de exemplo, cabe lembrar que, nos atos em que oficia, o notário deve enviar) quando for o caso, declaração de operação imobiliária (DOI) à autoridade fiscal e exigir os documentos e certidões previstos em lei para assegurar a validade do ato jurídico e o cumprimento de obrigações fiscais (v.g. identificação das partes, inclusive CPF ou CNPJ, certidões negativas da receita federal e do INSS, prova da quitação de tributos). O dever de colaborar com o Estado, que lhe confere a delegação, não significa, contudo, que o notário pode violar o dever de sigilo. Muito pelo contrário, o dever de sigilo, expressamente previsto na Lei 8.935/1994 (art. 30, VI), que é um dos corolários da fé pública (confiança que a comunidade deposita na atividade notarial) e da segurança jurídica (estabilidade, paz social).

Assegura a legalidade e a validade jurídica dos atos praticados, considera a importância da segurança jurídica nas relações sociais e transações civis. A aderência estrita à legislação assegura que os direitos e deveres das partes envolvidas sejam respeitados e protegidos, evitando conflitos e proporcionando um ambiente de confiança nas operações notariais e registrais. A aplicação rigorosa do princípio da legalidade serve como um mecanismo de controle sobre a atuação dos notários e registradores, impondo limites claros à sua discricionariedade e reforçando a transparência e a accountability no exercício de suas funções. Para o doutrinador Alexandre Mazza⁶:

É importante ressaltar que, quando a Constituição de 1988 definiu a moralidade como padrão de comportamento a ser observado pelos agentes públicos, não houve juridicização de todas as regras morais vigentes na sociedade. Fosse assim, bastaria a legalidade. Cumprindo a lei automaticamente, a moralidade seria atendida. A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação

5 LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos Teoria e Prática. Juspodivm. Salvador. 2017, p. 89.

6 MAZZA, Alexandre Manual de direito tributário. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2019, p. 117

e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis.

Por conseguinte o princípio da legalidade é um pilar essencial na estrutura da administração pública e na atuação dos serviços notariais e de registro, delineando um caminho obrigatório que assegura a consonância de suas ações com o ordenamento jurídico, promovendo a estabilidade e a previsibilidade necessárias ao bom funcionamento das relações civis e comerciais.

2. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE

O conceito de solidariedade não está explicitamente detalhado em um artigo específico da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas é um princípio fundamental que permeia o ordenamento jurídico. Ele atua como um dos alicerces para a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme preconizado nos objetivos fundamentais da República estabelecidos pelo art. 3º da Constituição Federal.

Este princípio encontra sustentação em uma ampla gama de fundamentos teóricos, emergidos da filosofia social quanto do pensamento jurídico. Destaca-se como um valor essencial à justiça social, à igualdade e à dignidade da pessoa humana. Pazzian e Simokomaki⁷ conceituam:

O conceito de solidariedade, segundo De Plácido e Silva, decorre de *solidarius*, radicado no *solidus* latino. Gramaticalmente solidariedade traduz o sentido do que é total ou por inteiro ou pela totalidade. Assim, em realidade, revela-se a solidariedade numa comunidade de interesses, ou numa corresponsabilidade. Está relacionado também ao conceito de humanidade, o qual decorre do latim *humanitas*, de *humanus* (de homem ou pertencente ao homem), geralmente empregado para designar o gênero humano ou o conjunto de homens, de todas as regiões, formando um ser coletivo. Restritamente, significa a natureza do homem. É tido, ainda, para designar todas as qualidades, benignidade compassiva, brandura de condição, lhanza sem soberba, todos os caracteres e todas as maneiras de agir que convêm ao homem, considerado na sua natureza natural ou social. Encerra o princípio da solidariedade humana, magistralmente definido por Terêncio, em seu famoso verso: “*Homo sum, et nihil humani a me alienum esse puto*” (Sou homem, e nada que possa referir ao homem deixa de merecer o meu exame).

A solidariedade se manifesta em múltiplas dimensões dentro do contexto jurídico brasileiro, da esfera social à fiscal, alcançando até a dimensão

7 PAZZIAN, Roberta Mucare; SIMOKOMAKI, Giulia Yumi Zaneti. O Princípio da Solidariedade e o Direito Constitucional à Saúde em Tempos de COVID-19. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 14, n. 2, Edição Especial “Covid-19”, 2020. Submetido em: 31/05/2020. Aprovado em: 10/08/2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RPensam-Jur_v.14_n.2.16.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024

internacional. Na esfera social, ela é vislumbrada na formulação e execução de políticas públicas destinadas à redução das desigualdades sociais e à promoção da inclusão, evidenciada por meio da implementação de direitos sociais fundamentais, tais como: saúde, educação, previdência e assistência social. Essas políticas visam assegurar a todos os cidadãos o acesso a condições básicas de vida e oportunidades de desenvolvimento pessoal e coletivo. Ana Cristina Monteiro⁸ afirma:

Por inspiração constitucional é que se forma o juiz republicano, preocupado com o bem comum, com a coisa pública, com a eficiência das políticas públicas e com a efetivação da justiça social. A busca da justiça em suas decisões é garantia de paz, de equidade, razoabilidade. Não se admite mais o juiz que decide somente pela “letra” da lei, ressuscitando o velho brocardo *dura lex sed lex* para justificar decisões injustas e alheias às peculiaridades do caso concreto. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, insculpiu os seguintes princípios básicos do nosso Estado democrático de Direito: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

No âmbito fiscal o princípio da solidariedade se reflete na adoção de um sistema tributário progressivo, fundamentado na capacidade contributiva dos cidadãos. Seu intuito é promover uma distribuição de riquezas mais equitativa e de financiar adequadamente as políticas públicas de cunho social, o que enfatiza a responsabilidade compartilhada dos membros da sociedade no apoio às estruturas e serviços que beneficiam o coletivo, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade.

No contexto internacional o Brasil adota o princípio da solidariedade como diretriz para suas relações exteriores. O país tem como foco a promoção da paz, da cooperação entre os povos e da defesa intransigente dos direitos humanos. Esta abordagem reflete o entendimento de que a solidariedade não se limita às fronteiras nacionais, mas se estende ao plano global, exigindo um compromisso conjunto na solução dos desafios enfrentados pela humanidade.

Contudo a efetivação do princípio da solidariedade enfrenta desafios significativos, especialmente em períodos de crise econômica, política e social. A concretização de direitos fundamentais, a implementação eficaz de políticas públicas voltadas ao bem-estar social e a manutenção de um sistema tributário justo e equitativo demandam um compromisso contínuo do Estado e da sociedade. Assim, a solidariedade exige não apenas reconhecimento teórico, mas também ação prática e engajamento ativo para sua plena realização.

Em suma, o princípio da solidariedade constitucional transcende sua natureza jurídica. Configura-se como um *ethos* norteador de todas as dimensões

8 SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. Princípio Constitucional da Solidariedade. Revista CEJ, Brasília, Ano XX, n. 68, p. 37-46, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35660.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024

da vida em sociedade. Ele convoca ao reconhecimento da interdependência entre os indivíduos e entre as nações, se constituindo como um imperativo ético para a construção de um mundo mais justo, igualitário e solidário.

Neste contexto a academia e os profissionais do direito desempenham um papel precípua na reflexão, difusão e implementação do princípio fundamental da solidariedade, contribuindo para a realização dos valores mais elevados da ordem constitucional brasileira.

Quanto aos serviços delegatários importante ressaltar que os Serviços de Registro Civil desempenham uma função duplamente significativa na estrutura administrativa e social do Estado. Eles oferecem atendimento direto aos cidadãos, facilitam o acesso a direitos fundamentais por meio da emissão de documentos essenciais para o exercício pleno da cidadania. Também fornecem muitos dados críticos para a elaboração de estatísticas, gerenciamento de informações e aprimoramento dos sistemas operacionais de entidades como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Justiça Eleitoral, os Ministérios da Justiça e da Defesa, as Secretarias Estaduais da Fazenda e os Institutos de Identificação. Assim, observa Claudiany Cavalcante⁹:

Através da previsão legal, os Cartórios de Registro Civil se transformam em Ofícios da Cidadania, e através de convênios, podem levar serviços até então inacessíveis à população destas cidades e distritos. Com a lei, essa foi a forma encontrada para levar a presença do Estado aos locais em que este não se faz presente diretamente à população, buscando também a melhoria dos serviços onde já se encontram disponíveis. Os Ofícios da Cidadania são, portanto, a porta de acesso a todos os cidadãos para realizar além de todos os serviços indispensáveis, a confecção e retirada de documentos essenciais para o exercício da sua nacionalidade e cidadania. Ao realizar convênio com os registros civis, os ofícios da cidadania estarão presentes em todos os municípios brasileiros, e com o aumento do número de postos de atendimentos para obtenção de documentos públicos, os brasileiros terão acesso sem precisar procurar os grandes centros. Dado a dificuldade de acesso desses lugares, inclusive citado pelo Ministro Luiz Fux em sua palestra inaugural do CONCERT, evento no final de 2023 que trouxe como tema central “Compromisso com a Qualidade: Compliance, Sustentabilidade e Regulação nos Cartórios”, em sua fala, disse que quando foi Promotor de Justiça e se dirigia para o interior de sua Comarca, era muito longe, tendo que pegar barco, ônibus, e que a estrada “era tão ruim que 10 km era feito em uma hora para chegar”, demonstrando sua dificuldade de acesso ao local. No entanto, concluiu o Ministro do STF que são nesses lugares mais longínquos que o registrador oferece cidadania ao município daquele local. Fux elogiou os Registros Civis, destacando a facilidade do cidadão em resolver coisas prioritárias para a sua vida, em um tempo

9 CAVALCANTE, Claudiany Maria Ramos. Os registros civis como instrumento para viabilizar os ofícios da cidadania. 2024. Disponível em: <https://www.anoregce.org.br/os-registros-civis-como-instrumento-para-viabilizar-osoficios-da-cidadania/>. Acesso em 28 mar. 2024

mínimo. Ressaltou a importância dos “ofícios da cidadania”, nomeando-os de forma precisa. Ele destacou que, mesmo em locais remotos, os registradores civis podem oferecer cidadania ao munícipe, concedendo acesso a documentos vitais. Esclareceu que através dos Ofícios da Cidadania o registro civil já pode realizar convênios e assim, possibilitam que o cidadão consiga solicitar documentos essenciais para concursos e cidadania. Com outras palavras, os Ofícios da Cidadania timbram a atividade notarial e registral de forma célere”, disse o Ministro. O ministro Fux afirmou em sua palestra que o nome “ofícios da cidadania é perfeito”, porque permite que um cidadão obtenha documentos essenciais na sua vida, como carteira de identidade, título de eleitor (se não houver zona eleitoral), passaporte, carteira de motorista e outros documentos. Destacou que os trabalhos realizados atualmente pelos cartórios do Brasil voltados a estes pilares, traz em sua essência o exercício da Justiça Social e busca da felicidade.

Os serviços extrajudiciais de Registro Civil atuam como uma extensão do Estado junto à população, muitas vezes se constituindo na primeira instância de contato para a garantia de direitos fundamentais. Ao expedirem os documentos que legitimam os cidadãos a participarem plenamente da sociedade civil eles prestam serviços essenciais para se tornarem cidadãos.

Os serviços extrajudiciais de registro civil têm procurado se adaptarem e integrarem às inovações tecnológicas visando aumentar a eficiência e a confiabilidade dos serviços prestados. Um exemplo notável dessa evolução é a implementação de Portais de Serviços Eletrônicos compartilhados, os quais facilitam a busca eletrônica de registros e a emissão de segundas vias digitais de certidões, promovendo uma interconexão efetiva em âmbito estadual e nacional.

A promulgação da Lei n. 13.484, de 26 de setembro de 2017, constitui um marco ao definir os Registros Cíveis das Pessoas Naturais como “Ofícios da Cidadania”, ampliando seu escopo de atuação e reforçando seu papel fundamental na administração pública.

3. O PROVIMENTO 161 DE 11 DE MARÇO DE 2024 DO CNJ

A publicação do Provimento n. 161/2024 constitui um marco significativo na evolução do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça no âmbito Foro Extrajudicial. Esta regulamentação visou aperfeiçoar o processo de comunicação relativo a operações e propostas de operações suspeitas vinculadas a crimes de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa. Anteriormente regidas pelo Provimento n. 88/2019 e posteriormente integradas ao corpo normativo consolidado no Provimento n. 149/2023, estas diretrizes se dirigiam aos cartórios extrajudiciais e sua interação com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

A normativa pretendeu diminuir a frequência das comunicações obrigatórias e aprimorar a qualidade das informações reportadas sobre

operações potencialmente suspeitas. O corregedor nacional de Justiça, o ministro Dr. Luis Felipe Salomão, durante a 1.^a Sessão Extraordinária do CNJ destacou o objetivo de tornar o processo mais eficiente, focado nas investigações dos casos que efetivamente demandam análise aprofundada.

Um aspecto relevante dele é a implementação de treinamento periódico para os delegatários, o qual tem por meta capacitar esses profissionais a realizar uma avaliação criteriosa das situações que necessitam de comunicação ao Coaf. Além disso visam instruí-los sobre o preenchimento adequado do formulário de reporte por meio do sistema Siscoaf, uma plataforma designada à unidade de inteligência financeira (UIF).

Assim foram introduzidas modificações conceituais significativas, como: a redefinição do termo “pagamento em espécie” anteriormente confundido com “pagamento em moeda corrente”; o ajuste do limiar para a comunicação obrigatória de transações, que foi elevado de trinta mil reais para cem mil reais.

As modificações promovidas pelo Provimento n. 161/2024 buscam assegurar que apenas operações verdadeiramente atípicas sejam comunicadas ao Coaf. A Dra. Liz Rezende de Andrade, juíza auxiliar da Corregedoria Nacional esclareceu sobre a norma: ela exige que os delegatários fundamentem a suspeita em cada operação reportada. Este procedimento visa reduzir o volume de comunicações não aproveitadas pelo Coaf devido à falta de detalhamento necessário.

Esta iniciativa reforça a importância das operações consideradas suspeitas, que segundo a juíza, são mais valiosas para a inteligência policial do que as comunicações obrigatórias anteriormente em vigor. A partir da análise das comunicações detalhadas dos cartórios especialistas e órgãos de inteligência financeira poderão direcionar informações relevantes para as autoridades de investigação criminal, como o Ministério Público e as polícias judiciárias, seja no âmbito estadual ou federal.

O provimento representa um passo importante no aprimoramento dos mecanismos de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e outras atividades criminosas correlatas. Ao reduzir o escopo das comunicações obrigatórias e enfatizar a qualidade e a fundamentação das informações sobre operações suspeitas esta legislação não apenas otimiza o processo de vigilância financeira, como também contribui significativamente para a eficácia da justiça e da segurança pública no Brasil.

O art. 165-A inserido no contexto normativo relativo às escrituras públicas de constituição, alienação ou oneração de direitos reais sobre imóveis representa um avanço significativo na regulamentação das transações imobiliárias, visando assegurar maior transparência e combate à lavagem de dinheiro, bem como ao financiamento do terrorismo. Este dispositivo legal estabelece a obrigatoriedade de indicação precisa dos meios e formas de pagamento empregados nas

transações, além de requerer a identificação de pessoas politicamente expostas envolvidas no processo.

A exigência de uma declaração minuciosa e fundamentada tem por objetivo não apenas a promoção da transparência nas transações imobiliárias, como também ser uma ferramenta importante no rastreamento e prevenção de práticas ilegais, contribuindo para a integridade do sistema financeiro.

A obrigatoriedade de discriminação detalhada dos meios de pagamento abrange uma ampla variedade de modalidades, incluindo pagamentos em espécie, transferências bancárias, uso de cheques, bem como outros mecanismos menos convencionais como participações societárias, cessões de direitos, entre outros.

Esta abordagem meticulosa facilita a identificação da origem e do destino dos fundos, assegura que todas as partes envolvidas nas transações imobiliárias estejam adequadamente identificadas e que os recursos financeiros utilizados estejam em conformidade com a legislação vigente.

O § 2º amplia o escopo de transparência ao exigir que quaisquer pagamentos envolvendo contas ou recursos de terceiros sejam devidamente registrados na escritura pública. Esta disposição é crucial para evitar o uso de estruturas financeiras complexas destinadas a ocultar a verdadeira origem dos fundos.

Ademais o § 3º reforça a importância da cooperação das partes na transação, ao prever que a recusa em fornecer informações necessárias para cumprir as exigências do artigo devem ser explicitamente mencionadas na escritura pública. Este dispositivo desencorajará a omissão de informações essenciais e promoverá um ambiente de transparência e responsabilidade nas transações imobiliárias.

A implementação do artigo 165-A constitui um passo importante na direção de um mercado imobiliário mais seguro e transparente, estabelece requisitos claros para a documentação de transações imobiliárias. Ao exigir a declaração precisa dos meios de pagamento e a identificação de pessoas politicamente expostas, ao promover a qualificação de pagamentos envolvendo terceiros, este dispositivo legal fortalece os mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades ilícitas.

Contudo, ao obrigar a menção de recusa em fornecer informações necessárias incentiva a cooperação das partes envolvidas e contribui para a eficácia das políticas de compliance e de governança corporativa no setor imobiliário.

Em síntese, o artigo 165-A reflete o compromisso com a integridade e a segurança no mercado de transações imobiliárias, promovendo práticas que estão alinhadas com padrões nacionais e internacionais de combate à lavagem

de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, ao mesmo tempo em que assegura a transparência e a confiança nas operações de compra e venda de imóveis.

O registro de imóveis e a atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) são elementos fundamentais no arcabouço de combate à lavagem de dinheiro no Brasil. Essas instituições desempenham papéis complementares e distintos na promoção da transparência, na prevenção de fraudes e no rastreamento de operações financeiras potencialmente ilícitas.

A sinergia entre o registro imobiliário e o COAF estabelece uma barreira robusta contra a lavagem de dinheiro, contribuindo significativamente para a integridade do sistema financeiro e imobiliário do país. Sobre a relevância dos cartórios na temática, opinam Magalhães e Moura¹⁰:

O cenário para que os serviços de registros públicos e tabelionatos viessem a sair de uma certa invisibilidade perante os órgãos responsáveis pelo combate à lavagem de capitais de origem ilícita começou a se alterar com a mudança de enfoque introduzidas pelos tratados internacionais a que o Brasil tornou-se signatário, o que internamente obrigou a criação de uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encclca) e externamente a necessidade de se demonstrar que aqui no Brasil efetivamente muito se tem feito para combater esse crime, não obstante o país ser membro do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi) [...] Não obstante a importância que esse segmento tem, sua elevação à categoria de unidade de inteligência financeira perante o Coaf só foi possível quando representantes dos três poderes, em articulação, desenvolveram uma estratégia conjunta de atuação, o que inevitavelmente trouxe esse grupo de atividades para dentro do Coaf.

O registro de imóveis no Brasil cumpre uma função dupla de relevância incontestável: garante a segurança jurídica nas transações imobiliárias e atua como um mecanismo de fiscalização e controle de operações que possam encobrir práticas de lavagem de dinheiro. A formalização das transações imobiliárias por meio do registro em cartórios especializados assegura a publicidade, a autenticidade e a eficácia dos atos jurídicos, resguardando os direitos de propriedade e demais direitos reais sobre imóveis.

A obrigatoriedade de registro de imóveis proporciona um registro detalhado de todas as transações, incluindo informações sobre os compradores, vendedores, valores envolvidos e modalidades de pagamento. Essa documentação extensa e minuciosa é vital para a detecção de padrões atípicos ou suspeitos que podem indicar tentativas de lavagem de dinheiro, tais como transações com valores significativamente acima ou abaixo do mercado, pagamentos

10 MAGALHÃES, Cláudio da Rosa; MOURA, Cid Capobiango Soares de. A contribuição da atividade notarial ao combate à lavagem de dinheiro. 11 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-11/opiniao-atividade-notarial-combate-lavagem-dinheiro/>. Acesso em: 28 mar. 2024

realizados por meio de métodos não convencionais, ou a participação de pessoas politicamente expostas nas operações.

O COAF, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, atua como unidade de inteligência financeira do Brasil, tendo como uma de suas principais atribuições monitorar e analisar as operações financeiras para prevenir e combater a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. O COAF recebe comunicações de operações financeiras suspeitas de diversos setores, incluindo instituições financeiras, empresas de seguros, entidades de mercado de capitais e não menos importante, cartórios de registro de imóveis.

A colaboração entre os cartórios de registro de imóveis e o COAF é essencial para a eficácia do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro. Os cartórios, ao identificarem operações suspeitas ou atípicas, como aquelas realizadas com grandes quantias em espécie ou que envolvam partes sem capacidade financeira aparente para a transação, são obrigados a comunicar essas operações ao COAF. Essa comunicação permite que o COAF proceda com análises mais profundas e se necessário, encaminhe os casos suspeitos para investigação pelas autoridades competentes.

A interação entre o registro de imóveis e o COAF é um componente crítico na arquitetura de prevenção à lavagem de dinheiro. Enquanto o registro de imóveis contribui com a transparência e a rastreabilidade das transações imobiliárias, o COAF analisa as informações e padrões de comportamento financeiro, identificando possíveis operações ilícitas. Esta colaboração multidisciplinar fortalece as defesas do país contra a lavagem de dinheiro, promovendo um ambiente de negócios mais seguro e confiável.

Ex positis, o registro de imóveis e o COAF são pilares essenciais na estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro. A eficiência de suas ações pautadas na transparência, na análise de dados e na colaboração interinstitucional é vital para dismantlar redes de lavagem de dinheiro, assegurar a integridade e estabilidade do sistema financeiro e imobiliário do Brasil. A manutenção de registros imobiliários detalhados e a atuação proativa do COAF são indispensáveis para a detecção precoce e a prevenção de atividades financeiras ilícitas em território nacional.

CONCLUSÃO

A abordagem multifacetada do Brasil no combate à lavagem de dinheiro através da interação sinérgica entre os registros de imóveis, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o reforço da atividade notarial ilustra uma aplicação pragmática do princípio da solidariedade no âmbito jurídico e regulatório. A recente promulgação do Provimento n. 161/2024 como parte dessa estratégia refina significativamente as normativas relativas à comunicação de operações financeiras suspeitas, aprimorando a capacidade do

sistema jurídico brasileiro de prevenir e combater práticas financeiras ilícitas em consonância com o princípio da solidariedade.

O princípio da solidariedade não está explicitamente mencionado nestas regulamentações, mas permeia o espírito das reformas ao estabelecer uma base de cooperação e responsabilidade compartilhada entre diferentes entidades e indivíduos. Através da solidariedade se reconhece que o combate à lavagem de dinheiro é uma responsabilidade coletiva, que demanda a participação ativa não só das autoridades regulatórias e de vigilância, mas também de profissionais envolvidos nas transações imobiliárias, como notários e registradores.

O papel das serventias extrajudiciais de registros públicos é ampliado e destacado por essas reformas ao exigir a documentação detalhada dos meios de pagamento e a identificação das partes como pessoas politicamente expostas.

Assim os registros públicos atuam como pontos cruciais de fiscalização e controle. Essa função é vital para assegurar a transparência e a integridade das transações imobiliárias, contribuindo diretamente para a detecção e prevenção de tentativas de lavagem de dinheiro.

Cumprе ressaltar que o Provimento n. 161/2024 introduz medidas específicas: a redução das hipóteses de comunicação obrigatória e a melhoria na qualificação das informações, visando otimizar o fluxo e a qualidade das informações repassadas ao COAF. Essa abordagem não somente efetiva o princípio da solidariedade na prática regulatória, como também realça a importância de uma análise criteriosa e de uma comunicação precisa de operações suspeitas.

O artigo 165-A evidencia uma compreensão avançada das necessidades de documentação e transparência nas transações imobiliárias. Este artigo serve como um exemplo concreto de como a legislação pode ser estruturada para promover uma cultura de integridade e responsabilidade, refletindo o compromisso com os valores de solidariedade e justiça social.

A integração do princípio da solidariedade com práticas regulatórias específicas, como as estabelecidas pelo Provimento n. 161/2024 e o papel proativo dos cartórios na documentação e comunicação de transações imobiliárias exemplificam uma abordagem holística e colaborativa no combate à lavagem de dinheiro. Esta estratégia fortalece a infraestrutura regulatória e jurídica do Brasil contra práticas ilícitas, promove uma cultura de transparência, responsabilidade compartilhada e solidariedade essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade justa, equitativa e segura.

REFERÊNCIAS

- CAVALCANTE, Claudiany Maria Ramos. **Os registros civis como instrumento para viabilizar os ofícios da cidadania**. 2024. Disponível em: <https://www.anoregce.org.br/os-registros-civis-como-instrumento-para-viabilizar-osoficios-da-cidadania/>. Acesso em 28 mar. 2024
- CLÉVE, Clémerson Merlin, **O direito e os direitos: elementos para uma crítica do Direito contemporâneo** / Clemerson Merlin Clève. Imprensa: São Paulo, Max Limonad, 2001.
- DIP, Ricardo Henry. **Registro de imóveis: (vários estudos)** / Ricardo Dip. – Imprensa: Porto Alegre, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, S.A. Fabris, 2005.
- DUGUIT. Léon. **Principes de Droit Public**. 2 ed. Paris: Sirey, 1916.
- LIMA, Andréa Marinho. **Registro de Imóveis e Direito Registral Imobiliário**. São Paulo: Editora Atlas, 2017.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos Teoria e Prática**. Juspodivm. Salvador. 2017.
- MAGALHÃES, Cláudio da Rosa; MOURA, Cid Capobiango Soares de. **A contribuição da atividade notarial ao combate à lavagem de dinheiro**. 11 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-11/opinia-o-atividade-notarial-combate-lavagem-dinheiro/>. Acesso em: 28 mar. 2024
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo** / Alexandre Mazza. – 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MAZZA, Alexandre **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2019.
- MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- PAZZIAN, Roberta Mucare; SIMOKOMAKI, Giulia Yumi Zaneti. O Princípio da Solidariedade e o Direito Constitucional à Saúde em Tempos de COVID-19. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, Edição Especial “Covid-19”, 2020. Submetido em: 31/05/2020. Aprovado em: 10/08/2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RPensam-Jur_v.14_n.2.16.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024
- REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. Princípio Constitucional da Solidariedade. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XX, n. 68, p. 37-46, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35660.pdf>. Acesso em: 27/03/2024

Recebido em: 28/04/2024

Aprovado em: 16/08/2024