

## Cartórios são os que mais comunicam operações suspeitas ao Coaf

Os cartórios brasileiros são responsáveis por quase 70% das comunicações de operações suspeitas feitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o Coaf. Nos últimos dois anos, tabeliães, notários e registradores de todo o país enviaram ao órgão de inteligência financeira mais de 2,5 milhões de registros que, na visão dos cartorários, poderiam indicar atividade ilícita — mais especificamente, lavagem de dinheiro ou financiamento do crime organizado.

rawpixel/Freepik



rawpixel/Freepik

Grande volume de dados dificulta o trabalho de análise e invade a privacidade de cidadãos

Para se ter uma ideia do que significa esse volume de comunicações, no mesmo período, os bancos — por onde, ao menos em tese, passa todo o dinheiro movimentado em território nacional — notificaram o Coaf 690 mil vezes. Ou seja, cartórios enviaram quase quatro vezes mais notificações de operações suspeitas do que as instituições bancárias. Os números podem ser [acessados no site do Coaf](#).

Há duas espécies de comunicação encaminhadas ao Coaf. A mais comum é a Comunicação de Operação em Espécie (COE), que é uma notificação enviada automaticamente pelos setores obrigados por lei a mandar informações ao órgão sempre que um cliente faz transação em dinheiro vivo acima R\$ 50 mil. A outra é a Comunicação de Operação Suspeita (COS), encaminhada quando os chamados setores obrigados percebem em negociações de seus clientes indícios de lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo ou de crime organizado e outras atividades ilícitas.

As pessoas e os setores obrigados a informar o Coaf sobre movimentações financeiras são formados por corretoras de valores, cooperativas financeiras, bancos, joalherias, marchands, seguradoras, prestadores de serviço de assessoria e consultoria, loterias, atletas, artistas, entre outros. E, desde 2020, os cartórios se tornaram fonte de informações do órgão por força do Provimento 88/2019 do Conselho Nacional de Justiça, que entrou em vigor em fevereiro de 2020.



Desde então, o volume de comunicações de operações suspeitas explodiu. Em 2018, o Coaf recebeu 428 mil comunicações de operações suspeitas. Em 2019, foram 346 mil. Já em 2020, com a vigência da regra do CNJ que se impôs aos cartórios, o número de notificações saltou para 1,4 milhão. E, em 2021, chegou a 2,3 milhões. Do total do ano passado, 1,6 milhão são comunicações feitas pelos cartórios.

Os números levantam algumas questões. Criminosos têm predileção por operar com cartórios quando lavam dinheiro ou os cartórios estão enviando informações em excesso para o Coaf? Quais os motivos desse acréscimo monumental no volume de informações enviadas ao órgão? Há uma análise criteriosa para o envio dessas informações? O Coaf consegue lidar com esse volume de informação? Não há respostas simples para as perguntas, como se percebe na análise que especialistas ouvidos pelo **ConJur** fazem do fenômeno.

Há sinais inequívocos no sentido de que o provimento do CNJ fez com que os cartórios, com receio de serem punidos por alguma falha nas comunicações, adotassem a seguinte regra: "Na dúvida, comunique-se!". Esse procedimento, contudo, não é o que se espera dos entes obrigados a prestar informação. Em seus relatórios de atividades, o Coaf informa que todas as comunicações "estão fundamentadas em uma avaliação do risco das operações e partes envolvidas, de forma a dar objetividade e impessoalidade à gestão e priorização das análises".

De forma bastante resumida, quando uma comunicação chega ao Coaf, ela é armazenada em uma base de dados onde é submetida a uma análise sistêmica eletrônica — basicamente um cruzamento daquela informação com o vasto leque de informações do banco de dados do órgão de inteligência. Nesta fase, é feito o que se chama internamente de diferimento automático. Se a operação suspeita não apresenta detalhamento mínimo da atipicidade identificada, a comunicação é diferida. Ou seja, permanece na base de dados para consulta, mas não segue para as etapas seguintes do processo.

A segunda etapa é baseada em um modelo estatístico de classificação que seleciona comunicações recebidas para análise individualizada, baseando-se na probabilidade de a comunicação recebida conter elementos de risco. Só depois disso é que a comunicação pode receber a análise de servidores do órgão e, então, caso haja de fato inconsistências na operação, é elaborado o Relatório de Inteligência Financeira (RIF).

O crescimento do número de comunicações suspeitas se fez sentir nessas etapas. Em 2019, quando os cartórios ainda não eram obrigados a enviar informações ao Coaf, foram emitidos 6,2 mil RIFs. Em 2020, já com as comunicações dos cartórios, o número de RIFs foi de 11,6 mil. E, em 2021, foram emitidos 12,5 mil RIFs. A dúvida de especialistas é se não acabam sendo colocados sob suspeita operações que, melhor analisadas, revelariam apenas inconsistências de informação.

A prática de comunicar diante de qualquer dúvida, que em um primeiro momento poderia parecer salutar, revela alguns problemas. Segundo o advogado constitucionalista e professor **André Karam Trindade**, "se não há a avaliação adequada de cada situação concreta à luz de critérios objetivos, o cidadão que for ao cartório fazer um negócio qualquer pode se tornar, automaticamente, suspeito da prática de lavagem de dinheiro".

Suspeita que, para ele, nasce sem a adequada base legal, principalmente quando se considera o fato de que o Coaf pode compartilhar as informações que são fornecidas com os órgãos de investigação e persecução criminal, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

De acordo com Trindade, a questão crucial a ser enfrentada é o fato de um leque de negócios tornar-se suspeito a despeito de qualquer verificação concreta, o que viola direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. O professor considera salutar a obrigação de os cartórios informarem operações suspeitas ao CNJ, mas não de forma indiscriminada. "O combate à criminalidade não pode ser encampado com o sacrifício de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, especialmente quando existem maneiras de atingir os mesmos resultados sem necessariamente desprotegê-los."

Reprodução



Reprodução Cartórios tiveram pouco tempo para se adaptar a exigências, apontam especialistas

### Tempo de prática

O criminalista **Pierpaolo Cruz Bottini**, reconhecido estudioso do [tema lavagem de dinheiro](#), enxerga dois problemas, complementares, que causam esse enorme volume de comunicações. Primeiro, uma regulamentação excessivamente aberta. Em segundo lugar, a falta de experiência do setor obrigado. "A exigência da comunicação de operações suspeitas pelos cartórios acaba de completar dois anos. Do ponto de vista da experiência institucional, é muito pouco tempo. A maturação da prática, somada à troca de ideias entre tabeliães e o Coaf, certamente melhorará os filtros e a tendência é a redução desse volume", afirma.

Bottini rememora que um fenômeno semelhante aconteceu com o setor bancário, quando as instituições passaram a ser obrigadas a informar operações suspeitas ou atípicas ao Coaf: "Houve excesso, o próprio Coaf reclamou, nasceu um diálogo institucional saudável, os bancos aperfeiçoaram seus sistemas de avaliação e, hoje, o quadro é muito melhor. No começo, é natural que haja algum excesso porque, na dúvida, se faz a comunicação. E é assim porque uma comunicação mal feita ou uma omissão pode implicar em imputação de lavagem de dinheiro."

Este, por óbvio, não é o melhor quadro. O ideal é que cartórios não tivessem dúvidas sobre o que precisam informar. Mas o excesso, avalia Pierpaolo Bottini, decorre também de uma jurisprudência que vem ampliando os critérios de participação e autoria em lavagem de dinheiro. "Hoje se enquadra como



dolo eventual, por exemplo, o fato de não se tomar as cautelas devidas conhecendo a possibilidade de contribuir com a lavagem de dinheiro. Diante de tal precedente, é natural que, na dúvida, a pessoa comunique o Coaf." Mas, claro, essa não é a melhor ação porque, ao fim, o volume pode acabar por inviabilizar o trabalho de fiscalização do órgão estatal.

Bottini lembra de uma frase que ouviu de um ex-presidente do Coaf que se preocupava em diminuir o volume de comunicações e aprimorar a qualidade delas: "A melhor forma de esconder um ato de lavagem de dinheiro é colocá-lo no meio de milhares de outras comunicações." Karam Trindade faz coro à ideia: "O excesso de comunicações salta aos olhos e parece prejudicar a todos. Essa sim é uma questão que merece especial atenção por parte dos órgãos governamentais, especialmente do CNJ, e, sobretudo, da sociedade civil. Afinal, quanto mais informação, menos informação. Eis o paradoxo, porque informação demais é informação de menos."

O criminalista **Joaquim Pedro de Medeiros Rodrigues** concorda que o excesso pode prejudicar a análise operacional das informações, mas entende a precaução dos cartórios: "O Provimento 88 estabeleceu uma série de condutas aos notários e registradores, sendo que eles podem vir a ser responsabilizados administrativamente — inclusive com a perda da serventia — no caso de descumprimento dessas condutas. Assim, como as normas do provimento são de interpretação aberta, havendo a menor dúvida, é melhor que haja a comunicação ao Coaf."

A advogada **Cecilia Mello**, também criminalista e juíza aposentada do TRF-3, onde atuou por 14 anos, faz avaliação semelhante à dos colegas. "O Provimento 88 do CNJ é de uma amplitude tal que realmente fica muito difícil para os notários e registradores identificarem com maior precisão as operações que podem ser consideradas suspeitas. Essa identificação demandaria um conhecimento amplo por parte desses profissionais sobre operações relacionadas a lavagem de ativos ou eventualmente ligadas ao terrorismo, o que, até recentemente, não fez parte de suas rotinas."

De acordo com ela, as instituições financeiras, que há tempos já se deparam com esse contexto, têm muito maior facilidade de identificação de operações suspeitas e, conseqüentemente, de solicitação de informações daqueles que, em tese, estão envolvidos. "Na mesma linha, têm maior facilidade para identificar as operações que precisam — e as que não precisam — ser informadas ao Coaf", afirma.

Há, ainda, outro ponto levantado pela advogada: "O rol de hipóteses de operações que podem ser suspeitas e que são atribuídas aos notários e registradores talvez seja muito mais amplo do que aquelas que são atribuídas às instituições financeiras. Assim, por cautela, e na dúvida, os cartórios certamente passarão as informações ao Coaf." Cecília Mello diz não crer que o Provimento 88 possa ser modificado de maneira a facilitar essa verificação. "O cerne da questão está na amplitude das operações que podem passar pelos cartórios que, talvez, precisem passar a ter um profissional extremamente especializado para não enviarem tantas informações ao Coaf."

Reprodução



Reprodução Cartórios entendem que enviam volume de informações muito maior que o necessário

### Programas de integridade

A falta de profissionais especializados para analisar informações sensíveis que realmente devam ser enviadas ao Coaf é, para o advogado especialista em compliance **Alfredo Copetti**, um dos pontos centrais do debate.

A norma do CNJ impõe aos cartórios a análise qualitativa dos sujeitos e valores envolvidos, da forma, finalidade e complexidade dos negócios e da preexistência de fundamentos jurídicos e econômicos que embasem as operações. "Isso significa reconhecer a necessidade de investimento em programas de compliance que proporcionem o desenvolvimento de ambiente de gestão, mapeamento de dados e análise de risco, a estruturação de uma política e seus procedimentos, elaboração de instrumentos legais, treinamento e qualificação dos colaboradores e monitoramento constante do programa", afirma Copetti.

Segundo o advogado, a Lei 12.683/12, que reformou trechos da Lei de Lavagem (Lei 9.613/1998), exige dos setores obrigados a adoção de programas de integridade. A imposição consta do inciso III, artigo 10, da norma: "Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º: (...) 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."

Portanto, a regra de "na dúvida, comunique-se", é justificável apenas em parte. Se o cartório deixa de informar uma operação que deveria ter informado, incorre em ilícito administrativo e o ato de omissão ainda pode se tornar um ato de lavagem de dinheiro. É o que diz a lei. Daí se entende a regra de comunicar ao menor resquício de dúvida. Mas, para o professor Copetti, os problemas e dúvidas seriam minimizados com a instituição dos controles internos previstos na Lei de Lavagem que nada mais são do que programas de compliance.

"Em alguns setores, o compliance obrigatório ainda não foi bem regulamentado. Um exemplo de atividade bem regulamentada nesse quesito é a atividade bancária, que poderia inspirar os cartórios. O

provimento do CNJ estabelece que os cartórios têm de implementar uma análise de riscos. Mas o que os números indicam é que pode haver comunicações indiscriminadas, o que, ao final, joga contra a eficácia do provimento", opina Alfredo Copetti. Para ele, mais do que fiscalizar o envio das comunicações, as corregedorias deveriam cobrar a implementação dos programas de integridade.

Programas deste gênero seriam de importante implementação até para que haja um tratamento adequado dos dados dos cidadãos que utilizam serviços cartoriais. Advogada especialista no estudo da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), **Estela Aranha** considera que, por conta do provimento do CNJ, hoje os cartórios exigem dos clientes um volume muito maior de informações do que, de fato, seria necessário para as transações. Os próprios cartórios entendem que recolhem mais do que o necessário.

Ela ressalta que é preciso levar em conta as diferentes características regionais do Brasil, o que não é possível fazer por meio de um provimento geral. Daí a necessidade de controles. "Uma transação pode ser considerada atípica no interior do país e ser absolutamente corriqueira nos grandes centros financeiros", avalia. Quando não há essa diferenciação, o envio de dados sem uma análise mais atenta invade a esfera da privacidade da pessoa, infringindo direito fundamental, com o uso de critérios absolutamente subjetivos.

De acordo com o advogado **Paulo Lilla**, especialista em proteção de dados e propriedade intelectual, a LGPD não se aplica ao tratamento de dados pessoais em atividades de investigação e repressão de infrações penais. Por isso, se os compartilhamentos com o Coaf forem adequados ao provimento do CNJ, em tese não haveria implicações quanto à LGPD.

"Contudo, até a eventual regulamentação do tema no âmbito penal, é recomendável que os critérios adotados pelos cartórios na identificação das movimentações que serão reportadas incluam a observância dos princípios previstos na lei geral, como os princípios da finalidade, adequação e necessidade, pois os tratamentos que extrapolarem as atividades de investigação poderão atrair a aplicação da LGPD", explica Lilla.

O tabelião **Marcelo Lima Filho**, titular de um cartório de notas em Manaus, avalia que o volume expressivo de comunicações é como uma ação defensiva dos delegatários, justamente por conta das regras de interpretação muito subjetivas e, de outro lado, de outras que criam obrigações bastante objetivas. Diante do receio de serem responsabilizados pelas corregedorias de Justiça, ou até criminalmente, os titulares preferem pecar pelo excesso do que pela omissão. Ele também acredita que, com algum tempo de maturação, os cartórios saberão lidar melhor com as comunicações e implantarão sistemas mais efetivos de compliance e análise de riscos.

**Fernanda Castro**, diretora-executiva da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg-BR), defende o posicionamento dos cartórios com base em situações práticas. A título de exemplo, ela fez referência à obrigação descrita no inciso I do artigo 28 do provimento do CNJ. O dispositivo determina que os cartórios são obrigados a comunicar o "registro de quaisquer documentos que se refiram a transferências de bens imóveis de qualquer valor, de transferências de cotas ou participações societárias, de transferências de bens móveis de valor superior a R\$ 30.000,00".

Na prática, qualquer alteração no contrato social de uma empresa em que haja transferência de cotas de

mais de R\$ 30 mil, por mais legítima que seja, acaba reportada ao Coaf. Mas não por uma decisão dos cartórios, e sim devido a uma ordem expressa de regra imposta pelo CNJ.

"Somos obrigados a cumprir o provimento, sob pena de responsabilização administrativa, cível e penal. A melhoria do sistema depende mais de uma mudança no provimento do que de adaptações dos cartórios", afirma Fernanda Castro. Ela conta que as associações participaram das discussões da construção da atual regra no CNJ, e que muitos dos critérios fixados ampliaram a base de sugestões feitas pelos tabeliães e notários. Postas as regras, coube a eles cumpri-las.

A diretora da Anoreg acredita que talvez tenha chegado a hora de mais uma rodada de conversas para que o provimento seja revisto. "A partir destes dois anos de experiência prática, poderíamos sentar para ouvir o Coaf, os cartórios, as corregedorias e reavaliar as regras para melhorar a efetividade das comunicações a fim de torná-las mais assertivas. Temos todo o interesse em contribuir para o combate à lavagem de dinheiro de maneira efetiva. Mas, hoje, o que fazemos nada mais é do que cumprir à risca as regras postas", sustenta.

A criminalista **Ludmila Leite** entende que para que o sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro funcione de maneira coesa e efetiva, é necessário que todas as entidades envolvidas atuem de modo adequado e de acordo com a legislação que lhe é aplicável. "Apesar de não trazer maiores consequências do ponto de vista sancionador — considerando que a comunicação apenas permite o início do ato fiscalizador, fornecendo maior transparência para uma melhor apuração das movimentações analisadas —, esse envio sem maiores critérios pode causar problemas no fluxo de trabalho do Coaf", afirma.

rawpixel/Freepik



rawpixel/Freepik Regras abertas demais dificultam a análise e comunicação em meio a enxurrada de informações

### Dever x eficiência

O professor **Alaor Leite**, docente da Universidade Humboldt, em Berlim, anota que o alarmante volume de informações enviadas por cartórios a órgãos de inteligência financeira não é uma exclusividade brasileira. Ele toma como exemplo a Alemanha, país em que reside e leciona, onde os cartórios passaram a ser obrigados a prestar informações por causa de uma lei aprovada após a Quinta Diretiva da União Europeia contra lavagem de dinheiro, que ampliou as hipóteses de cooperação e intercâmbio de informações.

Comparados com os números brasileiros, os alemães são mínimos. Mas, para a realidade daquele país, é muita informação: no primeiro ano de vigência da regra, cartórios comunicaram 1,6 mil operações



suspeitas. Ficaram atrás apenas do sistema financeiro, porém não muito atrás. O volume ligou um alerta para as autoridades alemãs. "O número foi lido como expressivo e preocupante porque se a ideia é prevenir lavagem a partir da integração de um setor que tem uma base informacional muito vasta, como o dos cartórios, o que se espera é uma qualidade informacional capaz de gerar uma persecução penal que, na prática, culmine com a recuperação de ativos", explica o professor.

Ou seja, quando a informação é enviada por meio de uma postura quase defensiva para evitar eventuais reprimendas legais, e não colaborativa de fato, essa informação acaba por abarrotar os órgãos de fiscalização e tem pouca eficiência. "Ao final, o que é pensado como uma ferramenta de auxílio no combate à lavagem pode, potencialmente, se tornar um problema porque não será possível processar as comunicações", analisa Alaor Leite.

A preocupação do professor na Alemanha encontra ressonância na avaliação dos já citados advogados André Karam Trindade e Alfredo Copetti. Para os dois, o enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro depende de informações qualificadas, o que implica a fiscalização por parte das corregedorias de justiça. "Sem isso, não há inteligência financeira", diz Trindade. "Da mesma forma, a amplitude dos critérios elencados no provimento do CNJ para fins de verificação das operações suspeitas configura um grande obstáculo à sua efetividade, na contramão da republicana noção de *accountability*", reforça Copetti.

Para Alaor Leite, a inclusão dos cartórios no rol de setores obrigados até demorou a ser feita. Era algo natural, graças à capilaridade de sua existência em um país de dimensões continentais como o Brasil e à sua imensa base informacional. "Os cartórios têm uma fotografia biográfica sobre movimentações e perfis das pessoas que interessa muito aos órgãos de fiscalização e de persecução penal", afirma.

Mas, diferentemente da Alemanha, onde a regulação foi feita por lei, no Brasil a obrigação veio por meio de um provimento de órgão administrativo. "Além de ter uma qualidade legislativa menos densa, o provimento ingressa em matéria com reserva de lei ao fixar hipóteses de responsabilização penal e de proteção de dados", diz Leite.

O fato de o provimento avançar em tema do qual não teria competência para dispor é observada também pelo advogado **Rafael Valim**, especialista em Direito Administrativo. Valim toma como exemplo comparativo a carta circular do Banco Central que divulga a relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores passíveis de comunicação ao Coaf.

Na carta, não há definição de montantes objetivos como, por exemplo, operações a partir de determinados valores, para a informação dos bancos ao Coaf. Há regras abertas, que permitem que os bancos informem tudo o que há de anormal, como "transferência de recursos em espécie, que apresentem atipicidade em relação à atividade econômica do cliente ou incompatibilidade com a sua capacidade financeira" ou "fragmentação de depósitos ou outro instrumento de transferência de recurso em espécie, inclusive boleto de pagamento, de forma a dissimular o valor total da movimentação", entre outros exemplos.

Já no provimento do CNJ, aponta o administrativista, há alguns critérios objetivos, que fogem da



possível análise dos cartórios. Como, por exemplo, para os tabeliães de protesto, que são obrigados a comunicar "qualquer operação que envolva o pagamento ou recebimento de valor em espécie, igual ou superior a R\$ 30 mil ou equivalente em outra moeda, desde que perante o tabelião". Como essa, há várias outras.

Daí, conclui Valim: "O excesso de informações ao Coaf, de operações absolutamente normais e que não deveriam ser informadas, deve-se à ordem da Corregedoria do CNJ. O CNJ, por sua vez, não ostenta competência para inovar originariamente a ordem jurídica, ou seja, criar direito e obrigações. É um órgão de controle interno da magistratura. Disso resulta que um provimento de um único conselheiro do CNJ, o Corregedor, não poderia criar norma geral e abstrata impositiva aos cartórios e sobre as pessoas que fazem negócios no Brasil. Ademais, não está na esfera de atribuições do CNJ criar regras de informação sobre lavagem de dinheiro."

De acordo com o advogado, "seria mais eficiente que o próprio Coaf emitisse orientação sobre o tema, sob pena de ter seu trabalho dificultado por informações desnecessárias".

## Meta Fields