Ação 01/2026 - Fortalecer a prevenção e a repressão à lavagem de dinheiro e à inserção de organizações criminosas no setor imobiliário

Roteiro de ação conjunta para coibir a inserção de organizações criminosas no setor imobiliário

ROTEIRO DE AÇÃO CONJUNTA PARA COIBIR A INSERÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO SETOR IMOBILIÁRIO

1. Objeto, natureza e destinatários

O presente Roteiro corresponde ao resultado R2 da Ação 01/2026 e responde à constatação central dos trabalhos: a atuação estatal fragmentada entre os eixos penal, fiscal, financeiro, registral e regulatório compromete a capacidade de identificar e desarticular estruturas criminosas que utilizam o mercado imobiliário, e respostas isoladas são insuficientes diante da sofisticação dessas práticas. O documento define fluxos mínimos de atuação integrada, parâmetros de cooperação interinstitucional e diretrizes de articulação entre inteligência financeira, supervisão, controle registral, fiscalização tributária, regulação e persecução penal.

Destina-se ao COAF; à Corregedoria Nacional de Justiça e às corregedorias-gerais dos tribunais de justiça; aos notários e registradores, suas entidades representativas e operadores nacionais; ao COFECI e aos CRECIs; à Receita Federal do Brasil; ao Banco Central do Brasil, às instituições financeiras e à CVM; às polícias judiciárias; aos Ministérios Públicos; e à SENASP e aos demais órgãos integrantes da ENCCLA.

Natureza do documento. O Roteiro tem natureza orientativa. Não cria atribuições nem altera competências legais; não estabelece hierarquia entre instituições; e não afasta a independência funcional de seus membros. Onde indica sequências ou responsabilidades, deve ser lido como referencial de coordenação. As sugestões dirigidas a órgãos que não integraram a Ação têm caráter de recomendação.

2. Princípios orientadores

- **Abordagem baseada em risco**: a supervisão, a fiscalização e as obrigações dos agentes devem concentrar-se nas situações de maior risco, com redução da dependência de critérios fixos;
- **Qualidade da informação sobre volume**: o objetivo não é aumentar indiscriminadamente o número de comunicações, mas assegurar que sejam fundamentadas e úteis à inteligência financeira;
- **Responsabilidade conforme a posição na operação**: cada agente responde pelo que efetivamente pode observar e tratar, evitando lacunas e sobreposição de controles sem benefício preventivo;
- **Retroalimentação**: os fluxos devem ser de mão dupla, com devolutiva que permita a melhoria contínua da prevenção e da supervisão;
- **Respeito às competências e aos regimes de sigilo**: a cooperação opera nos limites legais de cada instituição e observa a vedação de alertar o cliente sobre comunicação ou análise em curso (*tipping off*);

- **Efetividade e dissuasão**: a efetividade das normas depende de fiscalização adequada e de respostas sancionatórias proporcionais, consistentes e dissuasivas;
- **Proporcionalidade**: as exigências devem considerar o porte e a capacidade operacional dos agentes, especialmente das serventias e empresas de pequeno porte.

3. Atores e pontos de observação

A matriz abaixo é referencial e não exaustiva. Registra a posição de cada ator na operação imobiliária e sua contribuição típica para a atuação integrada.

Ator	Posição na operação	Contribuição típica
Corretores e imobiliárias	Intermediação e negociação	Identificação das partes; atenção aos sinais de alerta; comunicação de operações suspeitas ao COAF
COFECI e CRECIs	Regulação e fiscalização da categoria	Regulamentação de PLD/FTP; fiscalização e sanção; capacitação; integração com órgãos de investigação
Incorporadoras e construtoras	Comercialização, cadastro, crédito e recebimento	Conhecimento do cliente e do beneficiário final; controle de pagamentos; diligência reforçada nas operações de maior risco
Instituições financeiras	Financiamento e trânsito dos recursos	Controles próprios de PLD/FTP sobre recursos e financiamentos, com acesso a informações indisponíveis aos demais agentes
Tabelionatos	Formalização da vontade das partes, com contato pessoal	Identificação das partes; detecção de atipicidades na formalização; comunicação ao COAF
Registros de imóveis	Qualificação do título e lançamento no fólio real; fiscalização do recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos	Detecção de atipicidades na qualificação; comunicação ao COAF; informação para localização de bens
CNB, ONR e entidades representativas	Apoio técnico, operação de sistemas, orientação e, quando previsto em ato normativo, atuação auxiliar em atividades de supervisão	Apoio técnico; formação continuada; centrais nacionais de dados
Corregedoria Nacional de Justiça e corregedorias estaduais	Normatização e fiscalização das serventias	Regulamentação de PLD/FTP do serviço extrajudicial; fiscalização baseada em risco; uniformização de exigências
COAF	Unidade de inteligência financeira	Recepção e análise das comunicações; produção de relatórios de inteligência financeira; orientação sobre qualidade das comunicações; retroalimentação
Receita Federal do Brasil	Administração tributária	Recepção da DOI (Lei nº 10.426/2002, art. 8º); inteligência fiscal
Polícias judiciárias e Ministérios Públicos	Investigação e persecução penal	Investigação financeira e patrimonial; medidas assecuratórias; retorno de padrões identificados à supervisão

Ator	Posição na operação	Contribuição típica
MPSP e SENASP; Secretaria Executiva da ENCCLA	Coordenação da Ação (MPSP/SENASP) e apoio metodológico-institucional (SE/ENCCLA)	Acompanhamento da implementação do Roteiro; articulação entre colaboradores; apoio metodológico e sistematização das recomendações

4. Fluxos mínimos de atuação integrada

4.1. Fluxo 1 – Prevenção e comunicação no âmbito notarial e registral

Situação atual. Conforme exposto ao Grupo de Trabalho, a análise inicial dos atos é manual, baseada em lista de verificação aplicada pelos escreventes, com base de informações restrita à própria serventia. O oficial de cumprimento divide essa atividade com diversas outras. O fluxo externo é unidirecional: as serventias comunicam ao COAF e recebem normas da Corregedoria, sem devolutiva e sem ator especializado que produza análise de risco, manual e formação.

Fluxo proposto, caso venha a ser acolhida e regulamentada a proposta de criação de Centrais Antilavagem de Dinheiro referida na Seção 6:

1. **Ingresso do ato na serventia.** O profissional obrigado realiza a identificação formal das partes, a devida diligência e a guarda da documentação.
2. **Triagem de risco.** Os dados do ato são cruzados, preferencialmente de forma automatizada, com sinais de alerta e com a base nacional de atos, e o ato chega ao oficial de cumprimento já acompanhado de escala de risco.
3. **Análise pelo oficial de cumprimento**, com arquivamento fundamentado ou encaminhamento da operação.
4. **Análise especializada e comunicação.** A Central analisa a operação e realiza a comunicação qualificada ao COAF (modelo principal) ou auxilia a análise, cabendo à serventia operacionalizar o envio (modelo alternativo).
5. **Retroalimentação.** O COAF orienta a Central sobre a qualidade e a utilidade das comunicações; a Central difunde às serventias manuais, sinais de alerta atualizados e formação, e fornece à Corregedoria subsídios para normatização e fiscalização prioritária. Os fluxos com o COAF, a Corregedoria, o Ministério Público e as polícias são preferenciais e não exclusivos.

Enquanto as Centrais não forem implantadas, recomenda-se: concretização das análises de risco no âmbito das serventias; comunicações fundamentadas, evitando as meramente defensivas; e instituição, pelo COAF, de devolutiva periódica em nível geral às entidades representativas e à Corregedoria Nacional sobre a qualidade das comunicações do setor.

Divisão de responsabilidades no modelo proposto, conforme apresentado pelo MPF/ANPR:

Responsável	Obrigações
Profissional obrigado	Identificação formal; devida diligência; guarda de documentação; observância da vedação de *tipping off*; atendimento a solicitações de documentos da unidade de inteligência financeira; participação nos planos de formação; políticas de controle interno da serventia

Responsável	Obrigações
Profissional e Central, conjuntamente	Identificação do beneficiário final; identificação do ato indiciário
Central Antilavagem	Análise das comunicações realizadas pelos profissionais; identificação de atos indiciários a partir de suas bases de dados; comunicação à unidade de inteligência financeira; conservação dos documentos relativos à análise; análise de risco da atividade; formação de profissionais e colaboradores; elaboração do manual de operação; apoio técnico à supervisão, com fornecimento de subsídios para fiscalização baseada em risco e acompanhamento da qualidade dos procedimentos de PLD/FTP, sem prejuízo das competências das corregedorias.

4.2. Fluxo 2 – Intermediação imobiliária

1. **Corretores e imobiliárias** identificam as partes, registram as operações, observam os sinais de alerta e comunicam ao COAF as operações suspeitas.
2. **COFECI e CRECIs** exercem a supervisão com base em matriz de risco para priorização da fiscalização, a ser desenvolvida com o apoio oferecido pelo COAF, e concluem a atualização da regulamentação setorial de PLD/FTP.
3. **COAF** fornece retorno sobre a qualidade das comunicações do setor e participa da estruturação de mecanismos de retroalimentação entre investigação e supervisão.
4. **Sanção e transparência.** A supervisão aplica sanções dissuasivas e amplia a transparência e a publicidade dos resultados sancionatórios.
5. **Capacitação.** Amplia-se o alcance da cartilha e do curso de PLD/FTP disponibilizados pelo COFECI a toda a categoria.

4.3. Fluxo 3 – Incorporação e comercialização direta

1. **Incorporadoras** aplicam os controles proporcionais descritos no guia de boas práticas (R3), com diligência reforçada nas operações de maior risco, como pagamentos relevantes sem financiamento bancário, múltiplos pagadores, incompatibilidade entre o perfil econômico do adquirente e a operação e uso de estruturas societárias sem finalidade clara.
2. **Instituições financeiras** que financiam a produção ou a aquisição exercem seus controles próprios. Recomenda-se que a regulação reconheça essa camada de controle, evitando sobreposição sem benefício preventivo, sem prejuízo das obrigações próprias das empresas do setor imobiliário.
3. **Enquadramento e canal de comunicação.** Recomenda-se que o COAF e o COFECI examinem conjuntamente o regime de PLD/FTP aplicável às incorporadoras – especialmente às que comercializam diretamente suas unidades, sem corretor ou imobiliária – e a possibilidade de seu cadastro no SISCOAF, diante da dificuldade de cadastramento relatada pelo setor.
4. **Qualificação do intermediário.** Recomenda-se avaliar a exigência de registro da qualificação do corretor ou da imobiliária que tenha intermediado a operação nos respectivos instrumentos contratuais.

4.4. Fluxo 4 – Da detecção à investigação e à persecução

1. **Inteligência financeira.** As comunicações dos sujeitos obrigados subsidiam os relatórios de inteligência financeira difundidos pelo COAF às autoridades competentes.
2. **Investigação.** A apuração considera as tipologias do R1 e reconstitui a operação imobiliária em sua integralidade – partes, cadeia de titularidade, fluxo financeiro e valor declarado –, com aproveitamento das ferramentas nacionais de registro eletrônico (pesquisa nacional de bens, CNIB e CONSTRIJUD) e das informações fiscais obtidas pelas vias legais.
3. **Apoio técnico setorial.** As Centrais Antilavagem, quando implantadas, podem atuar como interlocutoras técnicas do Ministério Público e das polícias, em fluxo preferencial e não exclusivo, observados o sigilo e a vedação de *tipping off*.
4. **Retorno à supervisão.** Os padrões identificados em investigações são informados, em nível geral e sem identificação de casos, ao COAF e aos supervisores, para atualização de sinais de alerta e priorização da fiscalização.
5. **Responsabilização administrativa.** Identificado descumprimento de deveres de PLD/FTP por sujeito obrigado, o fato é comunicado ao respectivo supervisor para apuração.

5. Compartilhamento de informações

- **Sigilo das comunicações**: comunicações e relatórios de inteligência financeira observam o regime legal de sigilo; as devolutivas aos setores são feitas em nível geral, sem identificação de casos;
- **Bases das Centrais**: as Centrais tratam informações acessíveis conforme o regime jurídico aplicável, incluindo dados de centrais notariais e registrais, fontes abertas, bases contratadas e bases estatais, observadas as regras de proteção de dados pessoais, sigilo, segurança da informação e controle de acesso;
- **Vedação de *tipping off***: preservar a eficácia das comunicações, não alertar o cliente, não frustrar medidas investigatórias futuras e proteger o sujeito obrigado;
- **Governança da informação**: regras rígidas de compartimentação, controle de acesso e responsabilização, a fim de mitigar o risco de vazamento associado à concentração de informações;
- **Individualização**: informações sobre a existência, a quantidade ou o conteúdo das comunicações realizadas por cada agente privado permanecem individualizadas e sujeitas ao regime legal aplicável;
- **Uso dos sinais de alerta**: os sinais orientam análise e não autorizam presunção de ilicitude nem exclusão automática de agentes do mercado;
- **Proteção de dados pessoais**: registro das finalidades do tratamento e das medidas de segurança adotadas.

6. Recomendação central: Centrais Antilavagem de Dinheiro para notários e registradores

6.1. Fundamentos

Submete-se à deliberação da Ação a proposta de recomendar à Corregedoria Nacional de Justiça que avalie a regulamentação de Centrais Antilavagem de Dinheiro para notários e registradores. A proposta parte do reconhecimento de que notários e registradores detêm informações qualificadas sobre pessoas, bens e negócios jurídicos, que as principais tipologias envolvendo operações imobiliárias são passíveis de detecção por esses profissionais e que o setor possui centrais nacionais de dados e disposição de colaborar de forma cada vez mais efetiva.

A exposição apontou, entre os problemas atuais: baixa qualidade e baixo aproveitamento das comunicações, realizadas sem fundamentação adequada; postura defensiva dos profissionais; falta de formação permanente; falta de homogeneidade nas exigências das corregedorias estaduais; análise inicial manual e centrada na base de dados da própria serventia; falta de análise de risco e de atualização dos sinais de alerta; dificuldades estruturais e de custo das unidades pequenas; possibilidade de escolha de profissionais mais ou menos rigorosos na análise; receio do profissional quanto ao risco pessoal de comunicar; e ausência de retorno e de interlocução entre unidade de inteligência financeira, supervisor, entidades representativas e sujeitos obrigados.

O modelo tem como referência a experiência espanhola, apontada pelo MPF/ANPR como exemplo internacional na atuação de notários e registradores no sistema de prevenção, em razão de semelhanças com o sistema brasileiro: registro imobiliário forte, regime jurídico híbrido entre público e privado, notariado de tipo latino e histórico de problemas semelhantes. Segundo a exposição, o contexto brasileiro atual é favorável à implantação, por reunir experiência positiva de participação desses atores desde 2019, maior institucionalização da colegialidade por meio de entidades criadas por lei, centrais de dados unificadas e filiação obrigatória.

6.2. Desenho da proposta

A Central Antilavagem é concebida como corpo técnico especializado em PLD/FTP, organizado no âmbito da estrutura colegiada da respectiva atividade, à semelhança dos setores especializados existentes nas instituições financeiras e em outros segmentos regulados. Suas funções compreendem: facilitar o cumprimento das obrigações; coordenar as políticas de PLD/FTP da atividade; promover formação e orientação; analisar e comunicar operações; elaborar manual e indicadores de risco; e apoiar tecnicamente a supervisão, fornecendo subsídios para fiscalização baseada em risco e acompanhamento da qualidade dos procedimentos de PLD/FTP, sem prejuízo das competências da Corregedoria Nacional de Justiça e das corregedorias locais.

Foram apresentados dois modelos:

- **Modelo principal**: a Central realiza análise permanente dos atos, com possibilidade de reanálise de atos passados a partir da atualização dos algoritmos e de uso de inteligência artificial, e comunica diretamente ao COAF;
- **Modelo alternativo**: decorrente da interpretação de que a comunicação deve ser enviada diretamente pelo sujeito obrigado, a Central atua como auxiliar da análise, cabendo à serventia operacionalizar o envio. Segundo a exposição, o único prejuízo em relação ao modelo principal seria a perda da despersonalização da comunicação.

Entre as vantagens apontadas estão: análise permanente de risco alimentando todo o sistema; divisão de responsabilidades e menores custos para os profissionais; despersonalização das comunicações; interlocutor qualificado para a unidade de inteligência financeira e para o supervisor; comunicações mais qualificadas; e maior facilidade de supervisão e fiscalização.

6.3. Pontos de atenção

Ponto de atenção	Resposta apresentada
Comunicação realizada por agente externo ao sujeito obrigado	As Centrais não atuariam como terceiros, mas como estruturas funcionalmente integradas ao cumprimento das obrigações dos próprios sujeitos obrigados, como extensão técnica de sua capacidade de análise; não haveria propriamente compartilhamento de informação, mas reorganização interna do processo de avaliação. O modelo alternativo elimina a questão.
Vedação de *tipping off*	A estrutura deve preservar a eficácia das comunicações, não alertar o cliente, não frustrar medidas investigatórias futuras e proteger o sujeito obrigado.
Criação de novo polo de concentração de informações de PLD/FTP	O regime jurídico dessas profissões difere do das demais atividades obrigadas; o risco de vazamento pode ser reduzido com regras rígidas de compartimentação, acesso e governança, e já existe nos setores especializados dos demais sujeitos obrigados.

6.4. Encaminhamento

Recomenda-se o encaminhamento à Corregedoria Nacional de Justiça da sugestão constante do Anexo I. No debate do Grupo de Trabalho, foram consideradas alternativas à criação imediata de centrais formais, como a implantação inicial de estruturas consultivas de apoio técnico aos profissionais, sem retirada da responsabilidade decisória das serventias – possibilidade que a sugestão incorpora como forma de implantação gradual.

Registra-se, para exame no mesmo contexto, a sugestão apresentada pelo ONR de ajuste normativo para seu reconhecimento como órgão de supervisão auxiliar, a exemplo do CNB, e de criação de centrais de apoio em caráter consultivo para auxiliar o setor.

7. Indicadores de acompanhamento

- edição de regulamentação sobre as Centrais Antilavagem pela Corregedoria Nacional de Justiça e sua efetiva implantação;
- evolução da qualidade e do aproveitamento das comunicações oriundas dos setores imobiliário, notarial e registral, segundo avaliação do COAF;
- número de comunicantes ativos entre os sujeitos obrigados do setor imobiliário e distribuição das comunicações entre eles;
- conclusão da atualização da regulamentação de PLD/FTP do COFECI e adoção de matriz de risco na fiscalização;
- definição do regime de PLD/FTP e do canal de comunicação das incorporadoras;
- existência de mecanismo periódico de devolutiva do COAF aos setores supervisionados.

8. Lacunas remanescentes e recomendações

Os trabalhos identificaram pontos que extrapolam o alcance deste Roteiro e demandam encaminhamento próprio:

- **Articulação com a fiscalização tributária e com o mercado de capitais**: embora prevista entre os objetivos da Ação, a integração com essas frentes não foi objeto de aportes específicos no ciclo e merece aprofundamento;
- **Tokenização de direitos reais e registros paralelos**: risco emergente de opacidade e de esvaziamento dos controles registrais, cujo acompanhamento se recomenda, inclusive em ciclo futuro da ENCCLA;
- **Integração de bases e beneficiário final**: a dispersão de informações entre bases públicas e privadas permanece como obstáculo comum a agentes públicos e privados;
- **Uniformização entre corregedorias estaduais**: a heterogeneidade das exigências dirigidas às serventias e entre cartórios de diferentes localidades compromete a uniformidade dos controles;
- **Capacitação continuada**: formação de notários, registradores, corretores, empresas e órgãos públicos, com base nos produtos desta Ação.

Anexo I – Sugestão à Corregedoria Nacional de Justiça

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), no âmbito da Ação 01/2026, sugere à Corregedoria Nacional de Justiça que avalie a regulamentação de Centrais Antilavagem de Dinheiro para notários e registradores, observadas as seguintes diretrizes:

1. **Natureza**: corpo técnico especializado em prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, organizado no âmbito da estrutura colegiada da atividade notarial e da atividade registral.
2. **Funções**: facilitação do cumprimento das obrigações; coordenação das políticas de PLD/FTP da atividade; formação e orientação; análise de operações; elaboração de manual e de indicadores de risco; atualização periódica de sinais de alerta; e apoio técnico à supervisão, com fornecimento de subsídios para fiscalização baseada em risco e acompanhamento da qualidade dos procedimentos de PLD/FTP, sem prejuízo das competências da Corregedoria Nacional de Justiça e das corregedorias locais.
3. **Comunicação ao COAF**: avaliação dos modelos de comunicação direta pela Central e de comunicação pela serventia com apoio analítico da Central.
4. **Responsabilidades**: preservação das obrigações próprias do profissional – identificação, devida diligência, guarda documental e controles internos – e definição das responsabilidades compartilhadas e das atribuídas à Central.
5. **Bases de dados**: tratamento de informações acessíveis conforme o regime jurídico aplicável, incluindo dados de centrais notariais e registrais, fontes abertas, bases contratadas e bases estatais, observadas as regras de proteção de dados pessoais, sigilo, segurança da informação e controle de acesso.
6. **Governança e sigilo**: regras de compartimentação, controle de acesso, responsabilização e observância da vedação de *tipping off*.
7. **Retroalimentação**: fluxos preferenciais e não exclusivos com o COAF, a Corregedoria Nacional de Justiça, o Ministério Público e as polícias, com previsão de comissão assessora.
8. **Implantação gradual**: possibilidade de início por estruturas de apoio técnico de caráter consultivo, sem retirada da responsabilidade decisória das serventias.

Anexo II – Base normativa referida

- Lei nº 9.613, de 1998, com a inclusão dos registros públicos no art. 9º, XII, pela Lei nº 12.683, de 2012;
- Lei nº 6.530, de 1978 (regulamentação da profissão de corretor de imóveis);
- Lei nº 4.591, de 1964, art. 32;
- Lei nº 10.426, de 2002, art. 8º (DOI);
- Lei de Registros Públicos, art. 289, e Lei dos Notários e Registradores, art. 30, XI (fiscalização do recolhimento de impostos);
- Provimentos CNJ nº 88/2019 e nº 161/2024 (prevenção à lavagem de dinheiro no serviço extrajudicial);
- Provimentos nº 188/2024 e nº 224/2026 (registro eletrônico, indisponibilidade e CONSTRIJUD);

- Resolução COFECI nº 1.336/2014 (PLD/FTP no setor de corretagem imobiliária), em processo de atualização.