
A CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O COMBATE
À CORRUPÇÃO, À LAVAGEM DE DINHEIRO E
AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO: O
PROVIMENTO N. 88/2019 E A ATUAÇÃO DOS
SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS NA SUA COLABORAÇÃO
COM POLÍTICAS DE PREVENÇÃO

*THE NATIONAL JUSTICE DEPARTMENT OF THE NATIONAL
JUSTICE COUNCIL AND THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, MONEY
LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM: PROVISION NO.
88/2019 AND THE PERFORMANCE OF EXTRAJUDICIAL SERVICES IN
THEIR COLLABORATION WITH PREVENTION POLICIES*

Ministro Humberto Martins

*Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Alagoas e bacharel em
Administração de Empresas pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió. Ministro
do Superior Tribunal de Justiça desde 2006 e Ex-Ministro Corregedor Nacional
de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça. É membro do Conselho de Orientação
Jurisprudencial da Revista de Direito Civil Contemporâneo (RDCC) e da Rede
Internacional de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo. É coordenador da coluna
“Direito Civil Atual”, da revista “Consultor Jurídico”. Presidente do Superior Tribunal
de Justiça e Presidente do Conselho da Justiça Federal.*

SUMÁRIO. Introdução: o combate à corrupção como um imperativo global e transnacional; 1 O Poder Judiciário no combate à corrupção e os cartórios como parte do sistema de justiça; 2 O Provimento n. 88/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ e a colaboração dos serviços extrajudiciais com a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Direito); 3 Conclusão: a necessidade de inovação no Poder Judiciário e no sistema de justiça para solucionar os dilemas da contemporaneidade; Referências.

RESUMO: O artigo descreve a implantação da política de prevenção à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo pela Corregedoria Nacional de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, do Brasil. Primeiro, ele expõe como o combate à corrupção se tornou parte de uma agenda global e transnacional. Depois, ele traça considerações teóricas sobre o papel do Poder Judiciário brasileiro e dos notários e registradores como parte do sistema de justiça e de seu papel no combate à corrupção. Após isso, ele descreve o Provimento n. 88/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça e as ações de cooperação dos notários e registradores com a estratégia brasileira de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Por fim, o artigo conclui que o Poder Judiciário brasileiro precisa estimular ações inovadoras para que possa haver sua integração em um movimento global e transnacional de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Notários e Registradores. Políticas de Prevenção à Corrupção.

ABSTRACT: The article describes the creation of a policy towards the prevention of corruption, money laundering, and terrorism financing by the National Judicial Controller Office of the Brazilian National Council of Justice. First, it exposes how the fight against corruption became a part of the global and transnational agenda. Afterward, it brings forth some theoretical considerations about both the Brazilian judicial power and the notaries and registrars as part of a justice system, and their role in the fight against corruption. Therefore, it describes the Regulation No. 88 of 2019 from the Brazilian National Controller Office and the measures of cooperation of the notaries and registrars with the Brazilian strategy to fight corruption, money laundering, and terrorism financing. Finally, it concludes that the Brazilian judicial power must enforce innovative solutions to integrate itself among the global and transnational efforts to eradicate corruption, money laundering, and terrorism financing.

KEYWORD: Brazilian National Council of Justice. National Judicial Controller Office. Notaries and Registrars. Corruption Prevention Policies.

INTRODUÇÃO: O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO UM IMPERATIVO GLOBAL E TRANSNACIONAL

O presente artigo visa evidenciar as potencialidades de atuação do Poder Judiciário no combate à corrupção por um prisma diferente. Usualmente, o Poder Judiciário é lembrado pela sua evidente função judicante. É certo que o bom funcionamento de uma sociedade protegida contra os males da corrupção requer um aparato judicial que possa processar e julgar com celeridade e equilíbrio tais demandas. Assim, o processamento veloz, porém respeitoso, aos ditames constitucionais do devido processo legal é necessário para garantir a efetividade tanto das investigações quanto das eventuais ações penais. O problema da corrupção não é uma característica única do Brasil ou mesmo da América Latina. Com ele se conjugam os dilemas da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. São problemas mundiais, pois afetam vários países ao redor do mundo, ainda que por meio de formas diferentes e com graus diversos de danos¹. Igualmente, eles são problemas transnacionais, uma vez que um dos pontos centrais da corrupção, da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo é a ocultação de receitas ilícitas. Pondera Thiago José Zanini Godinho que a questão do combate à corrupção é um fenômeno originalmente econômico, cuja tradução para a semântica jurídica é bastante complexa. No entanto, como frisa o referido autor, o direito internacional, ao longo dos anos, foi muito importante para se conseguir alcançar a estabilização de alguns conceitos razoavelmente partilhados e harmonizados entre os diversos países envolvidos².

Ainda, em se tratando de problemas transnacionais, é necessário que haja ferramentas de cooperação para que os vários países possam unir esforços em prol de ofertar soluções. Tanto a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)³ quanto a ONU (Organização das Nações Unidas) e o Conselho da Europa⁴ produziram

1 GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAIM, Moises. The globalization of corruption. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *Corruption and the global economy*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1997. p. 7-27. Disponível em: <http://www.adelinotorres.info/economia/a_globalizacao_da_corrupcao.pdf>.

2 GODINHO, Thiago José Zanini. Contribuições do direito internacional ao combate à corrupção. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 58, p. 347-386, jan./jun. 2011.

3 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Paris, 21 nov. 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf>. Assinada e promulgada pelo Brasil: BRASIL. Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>.

4 CONSELHO DA EUROPA. *Criminal Law Convention on Corruption, ETS No.173*. Estrasburgo: 27 jan. 1999. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>>; CONSELHO

tratados internacionais com foco no combate à corrupção. Além disso, a OEA (Organização dos Estados Americanos) firmou a Convenção Interamericana contra a Corrupção em 1996⁵. A União Europeia também possui dois tratados específicos sobre o combate à corrupção⁶. Cabe frisar, preliminarmente, que o Conselho da Europa não deve ser confundido com um órgão da União Europeia. Enquanto o Conselho da Europa é uma típica organização internacional, a União Europeia é um processo de integração, com uma governança peculiar e inédita na história mundial. Ela iniciou sua trajetória por meio de tratados internacionais e, atualmente, possui uma Carta de Direitos Fundamentais⁷, bem como uma estrutura de governo que se entrelaça com os órgãos de governo e da Administração Pública dos seus Estados-membros.

O primeiro documento internacional que merece ser esquadrihado é a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, de 2003. O Brasil promulgou essa Convenção na sua ordem jurídica nacional por meio do Decreto Presidencial n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006⁸. A primazia da menção não se deve à originalidade, uma vez que outros tratados internacionais foram firmados sobre a mesma matéria, antes, como indicado no parágrafo anterior. O primado dessa Convenção das Nações Unidas se refere a sua amplitude, uma vez que ela é o tratado internacional de caráter multilateral mais acessível e em vigor. O objetivo primordial da Convenção se refere ao estabelecimento de cooperação técnica e jurídica entre os Estados signatários para garantir a efetividade das investigações e dos processos de repressão à corrupção, bem como para possibilitar a reparação dos danos sofridos em decorrência dos ilícitos. Além disso, a Convenção lista medidas preventivas que devem ser instituídas pelos

DA EUROPA. *Civil Law Convention on Corruption, ETS No.174*. Estrasburgo: 4 nov. 1999. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>>.

- 5 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana contra a corrupção*. Departamento de Assuntos Jurídicos Internacionais/Escritório de Cooperação Jurídica, 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>>.
- 6 UNIÃO EUROPEIA. *Convenção estabelecida com base no n. 2, alínea "c", do artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 25 jun. 1997. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625(01))>; UNIÃO EUROPEIA. *Convenção estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 27 nov. 1995. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41995A1127\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41995A1127(03))>.
- 7 UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Bruxelas: *Jornal Oficial da União Europeia*, 18 dez. 2000. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>.
- 8 BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>.

Estados Partes. Vale transcrever o artigo 5º e seus parágrafos, que tratam, de modo geral, da construção de políticas públicas preventivas:

Artigo 5º. Políticas e práticas de prevenção da corrupção.

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.
2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.
3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.
4. Os Estados Partes, segundo procede e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, colaborarão entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes na promoção e formulação das medidas mencionadas no presente Artigo. Essa colaboração poderá compreender a participação em programas e projetos internacionais destinados a prevenir a corrupção⁹.

Dessas políticas gerais derivam as necessidades de atribuição de competência para órgãos específicos com a atribuição do combate à corrupção, como está prescrito no Artigo 6º e parágrafos da Convenção. Deve ser dado destaque para a necessidade de que esses órgãos cooperem entre si para a consecução das políticas públicas de combate à corrupção, tal como definido no Artigo 38 do tratado internacional em questão. Ainda, é importante mencionar que a Convenção reconheceu a necessidade, que já era corrente nos estudos e políticas públicas de alguns países, de construção de um órgão estatal (departamento) de inteligência financeira, para subsidiar o combate à lavagem de dinheiro e a ocultação de bens, como firmado no Artigo 14. Essa prescrição está no Artigo 48 da Convenção.

9 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. Brasília: Escritório contra Drogas e Crime das Nações Unidas, 2007. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>.

O Brasil criou o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras¹⁰) pela Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998¹¹. Esse órgão possui a importante missão de prover as investigações e os processos com informações úteis ao combate à lavagem de dinheiro e a ocultação de bens e recursos, tema que se integra com o problema do combate à corrupção. O COAF opera como um centro de acúmulo de informações para que haja o devido cruzamento e o devido encaminhamento delas às autoridades às quais estejam atribuídas legalmente as competências específicas para a investigação e para o processamento de feitos relativos ao combate à corrupção. Como já foi indicado no início desta introdução, este artigo visa a evidenciar um papel diferente do Poder Judiciário brasileiro no combate à corrupção. Esse novo papel se materializa na atuação preventiva e fiscalizadora.

1 O PODER JUDICIÁRIO NO COMBATE À CORRUPÇÃO E OS CARTÓRIOS COMO PARTE DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A função precípua do Poder Judiciário é julgar os processos judiciais submetidos a sua apreciação de forma consoante com os ditames constitucionais e legais. Um tema que se apresenta como muito relevante é o tempo de apreciação dos processos judiciais. O descontentamento da sociedade brasileira com a demora na prestação jurisdicional deu ensejo a duas modificações no texto constitucional por força da Emenda Constitucional n. 45/2004. A primeira foi a incorporação, no rol dos direitos fundamentais, do princípio da duração razoável dos processos administrativos e judiciais, inscrito como o inciso LXXVIII do art. 5º. A segunda foi a criação do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) nos termos do inciso I-A do art. 92 e do art. 103-B. Somente a criação do princípio da duração razoável do processo não seria suficiente; foi muito importante a construção do CNJ para velar pelo ele. O tema da duração razoável do processo se espraia para a questão do combate à corrupção, uma vez que o Poder Judiciário precisa julgar os feitos antes que sejam alcançados pela prescrição. Isso tem melhorado ao longo dos anos, como bem diagnosticam Alencar Frederico Margraf, Givanildo Woglers de Proença e Ricardo Bispo Razaboni Junior:

10 MINISTÉRIO DA ECONOMIA: COAF. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras*. Brasília. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf>>.

11 FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio; ZANON, Patricie Barricelli. Políticas públicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no Brasil: COAF e arranjo institucional. *Revista Pensamento Jurídico*, v. 12, n. 2, p. 67-91, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/viewFile/139/179>>.

A estrutura da Justiça brasileira vem evoluindo lentamente no decorrer dos anos em virtude dos poucos investimentos na área. Por essa razão ela não tem conseguido acompanhar o aumento do número de processos, causando assim maior lentidão nos julgamentos, que acabam caindo na impunidade em face da prescrição, dessa forma a demora em julgar um corrupto pode se estender por anos. Apesar de ser um ponto apresentado por Gonçalves e Garcia, tem-se que argumentar que são cada vez mais raros os casos de prescrição processual em face da demora do andamento da Ação Penal¹².

Essa melhoria ocorreu, sem sombra de dúvida, em razão da atuação do próprio Poder Judiciário na sua função de administrador. Concorreu positivamente para isso o fato de que o Poder Judiciário brasileiro, em sintonia com a literatura técnica e as recomendações internacionais, é dotado de autonomia administrativa, de forma a poder funcionar com a necessária isenção, ou seja, com independência no momento de julgar¹³. Essa independência é muito relevante para garantir que os processos judiciais sejam apreciados de forma neutra em relação às partes, uma característica essencial para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito. A política pública de construção de conselhos nacionais de justiça ou da magistratura perpassou toda a América Latina, como bem indicam Alexandre Veronese e Eduardo Manuel Val¹⁴. E um ponto central de todas as reformas empreendidas no período residia exatamente no fortalecimento da capacidade institucional dos sistemas judiciários da região para ofertar mais segurança jurídica e, assim, melhores serviços para a população. Como bem anotou Charles Pessanha, o instituto jurídico dos conselhos de justiça ou de magistratura para o controle do Poder Judiciário possui origens mais distantes, que se inspiram nos sistemas judiciários dos países de tradição romano-germânica:

12 MARGRAF, Alencar Frederico; PROENÇA, Givanildo Woglers de; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. Corrupção: reflexos institucionais e sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 113. p. 75-95. Revista dos Tribunais, maio/jun. 2019. p. 89.

13 LINARES, Sebastián. La independencia judicial: conceptualización y medición. *Política y gobierno*, v. 11, n. 1, p. 73-126, 2004. Disponível em: <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/340/250>>; SHARMAN, Jeffrey M. Ética judicial: independencia, imparcialidad e integridad. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento/American Judicature Society, 1996. Disponível em: <<http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3912/bid-etica-judicial.pdf>>.

14 VERONESE, Alexandre; VAL, Eduardo Manuel. A reforma do judiciário na América Latina: O Conselho Nacional de Justiça brasileiro na perspectiva comparada com a Argentina. In: GUEDES, Marco Aurélio Peri (org.); BALERDI, Juan Carlos (org.). *Teoria do Estado e do Direito no Século XXI: novos diálogos Brasil-Argentina*. São Paulo: All Print, 2012, p. 33-51; VERONESE, Alexandre; VAL, Eduardo Manuel. Notas comparativas acerca dos conselhos nacionais de justiça do Brasil e da Argentina. *Revista de Ciências Sociais (UGF)*, v. 14, n. 1, p. 7-23, 2008.

O constitucionalismo liberal incorporou o princípio da separação de poderes, garantindo a independência do Judiciário, mas seu funcionamento permaneceu ligado ao Poder Executivo, como nos casos da França e da Itália. Após a Segunda Guerra Mundial, foram criadas e aperfeiçoadas, progressivamente, instituições sob a designação genérica de “conselhos da magistratura”, com estrutura e objetivos definidos constitucionalmente, cujo denominador comum é a administração do Poder Judiciário, visando à garantia de sua independência e ao exercício do controle externo sobre a atuação dos seus membros. De acordo com Eugenio Raúl Zaffaroni, na Europa arruinada, a França, a Alemanha e a Itália “reconstruíram seus poderes judiciais sobre suas bases ou pelo menos tentaram”. Seguindo esses exemplos, os países representantes da chamada “terceira onda” da democracia, como Portugal e Espanha, e outros na América Latina, criaram “conselhos da magistratura” após a queda de seus regimes autoritários. Sobre tudo a partir da década de 1980, novos pactos constitucionais foram concebidos nos países latino-americanos e algumas constituições incluíram, em seus textos, os conselhos, ao passo que outras o fizeram mediante reformas, motivadas pelas pressões internas e externas¹⁵.

Passados muitos anos da institucionalização do CNJ, este desempenha um papel de ordenação não somente do aparelho judiciário em sentido estrito. O CNJ também possui a função de fixar a regulamentação nacional aplicável aos serviços extrajudiciais, como pode ser depreendido do art. 14 do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ¹⁶. Assim, em sintonia com essa missão, é possível identificar que a verdadeira rede nacional de tabelionatos, de cartórios e de registros tem desempenhado um papel muito importante para o processo de desjudicialização. Esse processo tem avançado ao longo dos anos e permitido que os cidadãos possam se socorrer por meio dos serviços extrajudiciais para resolver diversas questões jurídicas que, anteriormente, somente poderiam ser dirimidas no sistema judiciário¹⁷. Dessa forma, é necessário identificar

15 PESSANHA, Charles. Controle do judiciário: o Conselho Nacional de Justiça. In: AVRITZER, Leonardo (org.); BIGNOTTO, Newton (org.); FILGUEIRAS, Fernando (org.); GUIMARÃES, Juarez (org.); STARLING, Heloísa (org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 505-511.

16 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça (aprovado pela Portaria n. 211, de 10 de agosto de 2009 e alterado pela Portaria n. 121, de 6 de setembro de 2012)*. Brasília. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/regulamento-geral-da-corregedoria-nacional-de-justica>>.

17 ALMEIDA, João Alberto de. Desjudicialização: a relação entre a arbitragem e os serviços notariais e registrais. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 59, p. 101-122, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/151/140>>.

que os serviços extrajudiciais fazem parte do sistema de justiça, entendido esse conceito como mais amplo do que o Poder Judiciário. Logo, como parte do sistema de justiça e regulados pelo CNJ e pelas corregedorias estaduais de justiça, os serviços extrajudiciais devem ser parceiros no desenvolvimento das políticas públicas que são desenvolvidas pelo Poder Judiciário. É a partir dessa perspectiva que deve ser entendido o relevante papel que foi atribuído aos serviços extrajudiciais no combate à corrupção, como será descrito no próximo tópico.

2 O PROVIMENTO N. 88/2019 DA CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO CNJ E A COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS COM A ENCCLA (ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DIREITO)

Antes de descrever o recente Provimento n. 88 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, vale frisar que podem ser identificados vários esforços do Poder Judiciário brasileiro em prol de colaborar com o sistema de monitoramento e de fiscalização para auxiliar no combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Na experiência internacional, como indicado antes, a repressão à lavagem de dinheiro tem se mostrado como um instrumento central para avançar as políticas públicas de combate à corrupção. Assim, o monitoramento inteligente dos fluxos de capitais e de operações que envolvam grandes somas tem colaborado sobremaneira para concretizar as diversas diretrizes prescritas pelos tratados internacionais, os quais o Brasil e diversos outros países do mundo firmaram. Como bem indicam Maximiliano Pereira de Carvalho e Marcos Vinícius Barroso, a entrada em vigor da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) mudou o paradigma da atuação estatal nessa seara¹⁸. Desse modo, ganhou força o tema da cooperação nacional e internacional para efetivar um combate à corrupção que tivesse foco na lavagem de dinheiro. Relatam os mencionados autores que a Justiça do Trabalho, por meio do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, empreendeu a construção de um Laboratório de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (LAB-D) com o objetivo de construir efetivas políticas de monitoramento de indícios de práticas ilícitas. Assim, a justiça laboral está se dotando de meios para poder colaborar com a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro). Os autores explicam, ainda, que

18 CARVALHO, Maximiliano Pereira de; BARROSO, Marcos Vinícius. Combatendo a corrupção e a lavagem de dinheiro: a experiência da justiça do trabalho. *Revista de Direito do Trabalho*, v. 198, p. 19-32, Revista dos Tribunais, 2019. No mesmo sentido: BLOK, Marcelo. A nova Lei Anticorrupção e o *compliance*. *RDB: Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 17, n. 65, Revista dos Tribunais, p. 263-318, jul./set. 2014.

a concretização da atuação se operacionaliza por meio de Núcleos de Pesquisa Patrimonial em todas as unidades da Justiça do Trabalho. Essa interação tem se dado com foco na cooperação com o CNJ e com diversos outros órgãos da República Federativa do Brasil, como a Procuradoria-Geral da República (PGR) e o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça. Concluem os autores que a experiência da Justiça do Trabalho é incipiente, todavia possui grande importância em razão do fortalecimento de uma cadeia de nós de uma rede que visa, exatamente, à coleta de informações que são dispersas, cuja integração é central para que haja inteligência nos processos de identificação de indícios de lavagem de dinheiro, meio pelo qual se concretiza o contemporâneo combate à corrupção. O relato dessa experiência da Justiça do Trabalho é importante para demonstrar como o Poder Judiciário tem percebido a sua nova função de colaborar com a fiscalização e o monitoramento, como meio de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

O CNJ adotou uma postura coerente com a relatada acima. Em 2019, foi firmado o Provimento n. 88/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ. Esse provimento objetiva, principalmente, fixar uma regulamentação aplicável aos serviços extrajudiciais para monitorar e colaborar com a ENCCCLA, como foi noticiado pelo próprio CNJ:

Os cartórios brasileiros passarão a fazer parte da rede de instituições que combatem a corrupção, a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, com a edição de um conjunto de normas da Corregedoria Nacional de Justiça. O objetivo é regulamentar como cartórios de todo o país deverão agir para coibir esses crimes. O Provimento n. 88, assinado nesta terça-feira (1º/10/2019) pelo Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Humberto Martins, determina que operações registradas em cartório e que levantaram suspeitas de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo sejam comunicadas [ao] COAF¹⁹.

O Provimento n. 88/2019 possui treze capítulos. Desses, devem ser destacados os capítulos I ao VI, que traçam regras gerais para todos os notários e registradores. Em seguida, os capítulos VII ao XII fixam regras específicas para os diversos tipos de serviços extrajudiciais. Não é possível detalhar os vários tipos de atividades que deverão ser desempenhadas pelos serviços extrajudiciais para o

19 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Cartórios serão integrados ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro*. Brasília, 1 out. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cartorios-serao-integrados-ao-combate-a-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro>>.

bom desenvolvimento da colaboração com a ENCCLA. É possível descrever, entretanto, o núcleo do Provimento, que se encontra no Capítulo II, o qual fixa a política de prevenção. O art. 7º do Provimento determina que as corregedorias estaduais de justiça, com a supervisão da Corregedoria Nacional de Justiça, deverão estabelecer políticas locais para consecução da prevenção da lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Essa política deve abranger procedimentos e controles, fixados nas alíneas do referido art. 7º. Ainda, deverá haver processos de treinamento do pessoal para atuar em tal finalidade, bem como difusão dos treinamentos para todos os envolvidos na prestação dos serviços extrajudiciais. Deverá haver procedimentos para monitorar o bom andamento dos procedimentos relacionados com as atividades de prevenção, bem como outros que se dirijam a mitigar conflitos de interesses econômicos que possam atrapalhar o bom funcionamento dos mecanismos de prevenção. Como frisado no *caput* do art. 8º e no § 2º do art. 7º, os serviços extrajudiciais são responsáveis pela concretização da política de prevenção. É estabelecida a figura jurídica do Oficial de Cumprimento, o qual pode ser nomeado pelo titular – ou interino, ou interventor – do serviço extrajudicial para se especializar no tema e, assim, exercer a supervisão da aplicação da política de prevenção em regime de responsabilidade solidária com o notário ou registrador.

A política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo se consubstancia em procedimentos padronizados para obtenção e informação ao COAF. Os procedimentos de coleta, registro e de informação ao COAF serão protegidos da oitiva de terceiros não autorizados, de modo a preservar e garantir os direitos de todos os envolvidos. Para tanto, serão criados bancos de dados específicos e desagregados, os quais servirão de substrato para o fornecimento de informações. É certo, ainda, que as melhores tecnologias disponíveis serão utilizadas de modo a possibilitar tal proteção aos cidadãos. Cabe frisar, ainda, as palavras de Jorsenildo Dourado do Nascimento, juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça que tem se dedicado com intensidade ao estabelecimento dessa política pública, ao encerrar um debate havido no CNJ sobre o tema:

Esse trabalho é um parâmetro que vai ser utilizado na avaliação do Grupo de ação financeira contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (GAFI) para verificar nossa capacidade de aprimoramento da atividade. Este evento, junto com a contribuição do setor obrigado, vai ser de grande valia para obtermos uma melhor avaliação desse organismo internacional²⁰

Conforme leciona Marcelo Batlouni Mendroni, o GAFI foi criado em 1989, no cerne das Nações Unidas, e é uma organização intergovernamental dedicada à realização de políticas públicas transnacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo²⁰. O Brasil colabora com o GAFI em sua missão institucional, como pode ser depreendido do sítio eletrônico do Ministério da Economia, no qual podem ser acessadas informações úteis sobre essas políticas públicas²¹. Vale retornar ao início do texto, no qual se descreveu o amplo conjunto de tratados internacionais sobre a matéria. A partir do exame desde a introdução do tema nas políticas internacionais e no direito internacional, chegando até a concretização de ações de prevenção, como a que está em processo de implementação pela Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, depreende-se que o combate à corrupção é um processo amplo, que envolve a dimensão global e políticas locais. Esse será o tema da conclusão.

3 CONCLUSÃO: A NECESSIDADE DE INOVAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO E NO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA SOLUCIONAR OS DILEMAS DA CONTEMPORANEIDADE

O mundo atual é evidentemente mais complexo do que aquele vivido no século XX. Contemporaneamente, a integração econômica e social do mundo se radicalizou de tal maneira que problemas havidos em países longínquos têm potencial impacto em distantes populações, economias e Estados. De fato, cabe indicar que estamos a viver em um mundo em rede, na qual a organização política, social e econômica é marcada pela interdependência. O exemplo mais evidente dessa integração reticular é a Internet. No entanto, existem diversas outras redes em ação no mundo atual, as quais devem ser consideradas. Não é possível, por exemplo, entender os Estados como soberanias simples e que não possuem mútua influência. Na obra “O Poder da Comunicação”, Manuel Castells expõe que, atualmente, devemos entender os Estados em rede²². As redes de ação estatal, ainda, são múltiplas. A organização transnacional de mecanismos de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo exige que os Estados e as sociedades cooperem para que haja a boa consecução de suas

20 MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime de lavagem de dinheiro*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 56-57.

21 MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF)*. Brasília. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo/gafi>>.

22 CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

finalidades²³. Segundo Rogério Gesta Leal, o combate à corrupção deve ser um produto de esforços de diálogo e de deliberação da sociedade. Assim, não basta apenas que haja mecanismos estatais, apesar de eles serem indispensáveis. É necessário que exista um engajamento da sociedade civil nas discussões e nas decisões públicas. Conforme exposto pelo autor:

Por outro lado e com base naqueles cenários, uma sociedade é tanto mais democrática quanto maior for o papel por ela atribuído ao raciocínio, à reflexão e ao espírito crítico na regulação de seus assuntos públicos, como quer [Talcott] Parsons, responsável pelas condições culturais e políticas da esfera pública, marcadas por altos índices de consciência emancipada e autônoma dos sujeitos da comunidade, e de suas igualdades materiais, a fim de gerar legitimidade real às deliberações e ações políticas²⁴.

Os serviços extrajudiciais configuram um excelente espaço do sistema de justiça que se conecta com os cidadãos em diversos momentos da vida civil, desde o registro de nascimentos, casamentos e óbitos, até o registro de títulos e documentos, sejam eles de propriedade, ou não. Ainda, os serviços extrajudiciais são responsáveis por um grande volume de registros que possuem expressão econômica. Assim, eles são uma excepcional fonte de informações, necessárias para auxiliar no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Ademais, cabe frisar que os serviços extrajudiciais possuem associações fortes, as quais podem colaborar com a conformação e com a execução de políticas públicas, tais como as descritas neste artigo. Com a realização das políticas públicas aqui expostas, é certo que o Poder Judiciário brasileiro – e o sistema de justiça – dá mais um passo em direção ao fortalecimento das suas ações em prol do combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Assim, nosso país evidencia sua capacidade de cooperar e colaborar com políticas públicas que são desejadas em nossa sociedade, assim como são absolutamente relevantes para o mundo contemporâneo.

23 ARAS, Vladimir. Mecanismos internacionais anticorrupção. In: SALGADO, Daniel de Resende (org.); QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (org.); ARAS, Vladimir (org.). *Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 129-199.

24 LEAL, Rogério Gesta. A deliberação pública enquanto ferramenta de enfrentamento da corrupção. *RBEFP: Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 183-196, jan./abr. 2013. p. 195.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Alberto de. Desjudicialização: a relação entre a arbitragem e os serviços notariais e registrais. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 59, p. 101-122, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/151/140>>.

ARAS, Vladimir. Mecanismos internacionais anticorrupção. In: SALGADO, Daniel de Resende (org.); QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (org.); ARAS, Vladimir (org.). *Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 129-199.

BRASIL. Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000. Brasília: Diário Oficial da União, 1 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>.

BRASIL. *Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Brasília: Diário Oficial da União, 1 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>.

CARVALHO, Maximiliano Pereira de; BARROSO, Marcos Vinícius. Combatendo a corrupção e a lavagem de dinheiro: a experiência da justiça do trabalho. *Revista de Direito do Trabalho*, v. 198, p. 19-32, Revista dos Tribunais, 2019. No mesmo sentido: BLOK, Marcelo. A nova Lei Anticorrupção e o *compliance*. *RDB: Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 17, n. 65, Revista dos Tribunais, p. 263-318, jul./set. 2014.

CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

CONSELHO DA EUROPA. *Civil Law Convention on Corruption, ETS No.174*. Estrasburgo: 4 nov. 1999. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>>.

CONSELHO DA EUROPA. *Criminal Law Convention on Corruption, ETS No.173*. Estrasburgo: 27 jan. 1999. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Cartórios serão integrados ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro*. Brasília, 1 out. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cartorios-serao-integrados-ao-combate-a-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça (aprovado pela Portaria n. 211, de 10 de agosto de 2009 e alterado pela Portaria n. 121, de 6 de setembro de 2012)*. Brasília. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/regulamento-geral-da-corregedoria-nacional-de-justica>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: Corregedoria Nacional de Justiça. *Provimento n. 88 traz novos desafios para as corregedorias de justiça*. Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/provimento-n-88-traz-novos-desafios-para-as-corregedorias-de-justica>>.

FLORENCIO FILHO, Marco Aurélio; ZANON, Patricie Barricelli. Políticas públicas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no Brasil: COAF e arranjo institucional. *Revista Pensamento Jurídico*, v. 12, n. 2, p. 67-91, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/viewFile/139/179>>.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAIM, Moises. The globalization of corruption. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *Corruption and the global economy*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1997, p. 7-27. Disponível em: <http://www.adelinotorres.info/economia/a_globalizacao_da_corrupcao.pdf>.

GODINHO, Thiago José Zanini. Contribuições do direito internacional ao combate à corrupção. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 58, p. 347-386, jan./jun. 2011.

LEAL, Rogério Gesta. A deliberação pública enquanto ferramenta de enfrentamento da corrupção. *RBEFP: Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 183-196, jan./abr. 2013.

LINARES, Sebastián. La independencia judicial: conceptualización y medición. *Política y gobierno*, v. 11, n. 1, p. 73-126, 2004. Disponível em: <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/340/250>>.

MARGRAF, Alencar Frederico; PROENÇA, Givanildo Woglers de; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. Corrupção: reflexos institucionais e sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 113. p. 75-95. Revista dos Tribunais, maio/jun. 2019.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime de lavagem de dinheiro*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF)*. Brasília. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo/gafi>>.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA: COAF. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras*. Brasília. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. Brasília: Escritório contra Drogas e Crime das Nações Unidas, 2007. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana contra a corrupção*. Departamento de Assuntos Jurídicos Internacionais/Escritório de Cooperação Jurídica, 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Paris, 21 nov. 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf>.

PESSANHA, Charles. Controle do judiciário: o Conselho Nacional de Justiça. In: AVRITZER, Leonardo (org.); BIGNOTTO, Newton (org.); FILGUEIRAS, Fernando (org.); GUIMARÃES, Juarez (org.); STARLING, Heloísa (org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 505-511.

SHARMAN, Jeffrey M. Ética judicial: independência, imparcialidade e integridade. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento/American Judicature Society, 1996. Disponível em: <<http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3912/bid-etica-judicial.pdf>>.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 18 dez. 2000. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA. *Convenção estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 27 nov. 1995. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41995A1127\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41995A1127(03))>.

UNIÃO EUROPEIA. *Convenção estabelecida com base no n. 2, alínea “c”, do artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 25 jun. 1997. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625(01))>.

VERONESE, Alexandre; VAL, Eduardo Manuel. Notas comparativas acerca dos conselhos nacionais de justiça do Brasil e da Argentina. *Revista de Ciências Sociais (UGF)*, v. 14, n. 1, p. 7-23, 2008.

VERONESE, Alexandre; VAL, Eduardo Manuel. A reforma do judiciário na América Latina: O Conselho Nacional de Justiça brasileiro na perspectiva comparada com a Argentina. In: GUEDES, Marco Aurélio Peri (org.); BALERDI, Juan Carlos (org.). *Teoria do Estado e do Direito no Século XXI: novos diálogos Brasil-Argentina*. São Paulo: All Print, 2012, p. 33-51.

