



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

**DECISÃO**

**RELATÓRIO:**

Cuida-se de pedido de tutela de urgência manejado pelas autoras em face do CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS, visando afastar os efeitos jurídicos das Resoluções 1.168/2010, 1.211/11, 1.256/12, 1336/14, do Sistema COFECI/CRECI.

As autoras sustentam que os normativos acima indicados estão regulando setor da atividade econômica – incorporação imobiliária – de forma ilegal. Isso porque o COFECI (autarquia federal) não teria competência legal para se imiscuir em tal área, devendo a autarquia federal cuidar da fiscalização da atividade de corretagem, apenas. Em síntese, a atividade regulatória do COFECI estaria ofendendo ao princípio da legalidade na administração pública (art.37 da CF).

As autoras alegam, ainda, que as resoluções do COFECI não passam pelo exame da proporcionalidade em seus diversos aspectos, ou seja, cuida-se de medida normativa que não se compadeceria com os critérios da adequação, necessidade, e proporcionalidade em sentido estrito.

É o relatório do necessário.

**FUNDAMENTO:**

**I - Síntese da controvérsia**

Em suma, as autoras entendem que as entidades que fazem parte do Sistema CONFECI/CRECI não devem exercer poder de polícia em relação às incorporadoras imobiliárias.



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

sob o argumento de que não haveria competência legal para tanto.

Contudo, trata-se de questão que não possui tal caráter de simplicidade.

**II - Lei 9613/1998**

A legislação em comento, além de tipificar como crime ocultar e dissimular bens, direitos e valores originários direta ou indiretamente de infrações penais, criou órgão administrativo e procedimentos a serem adotados pela administração pública e particulares, enquanto estratégia da atuação estatal, na repressão dos citados delitos.

Nesse contexto, ficou positivado que o COAF (órgão do Ministério da Fazenda) iria reunir e analisar informações referentes a determinados setores e operações econômicas, identificados como usualmente utilizados na lavagem de capitais.

A legislação penal prescreve que, as pessoas físicas e jurídicas que se dedicam a atividades econômicas elencadas na Lei 9613/1998; estão obrigadas a proceder à identificação de seus clientes, bem como, das operações econômicas realizadas. Nesse sentido, é de clareza solar o quanto disposto nos artigos 9º e 10º da Lei 9613/1998.

Verifica-se que as pessoas submetidas ao comando legal: deverão cadastrar-se e manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle e Atividades Financeiras (COAF), na forma e condições por eles estabelecidas (art.10, inciso IV, da Lei nº 9613/1998), bem como, identificar seus clientes, acompanhado de cadastro atualizado, e manter registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, nos termos indicados pela autoridade competente (art.10, inciso I e II, da Lei 9613/1998).

O art. 9º estabelece que as pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis (art.9º, inciso X, da Lei 9613/1998) estão legalmente obrigadas a respeitar e dar cumprimento ao quanto disposto nos artigos 10 e 11 do citado diploma legal, de modo a, prestar as informações necessárias à Unidade de Inteligência Financeira Nacional (COAF).

Pois bem. O que significa promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis?



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

Entendo que o significado das expressões deve ser esclarecido à luz da finalidade maior da Lei 9613/1998, ou seja, a repressão estatal à ocultação e dissimulação de bens, direitos e valores, somando-se a tanto, os conhecimentos acumulados na repressão de tais tipos de delitos e legislação civil atinente ao setor econômico.

A doutrina especializada na matéria indica, com tranquilidade, que o setor imobiliário, isto é, o conjunto de pessoas físicas e jurídicas que se dedicam de forma profissional e empresarial à construção e venda de bens imóveis, é geralmente utilizado em operações de lavagem de bens, direitos e valores.

Nesse contexto, a meu ver, as pessoas qualificadas pela legislação civil como incorporadoras, estão sujeitas aos procedimentos de controle estabelecidos pela Lei nº 9613/1998. Isso porque, considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas (art. 28, parágrafo único, da Lei 4591/1964), bem como, as pessoas que se dedicam à intermediação de tais negócios jurídicos, nos termos do art. 722 do Código Civil e Lei nº 6530/1978.

Assim, analisando-se o conjunto da legislação (penal e civil) verifica-se que o termo promoção imobiliária, tem o sentido de incorporação imobiliária, ou seja, consiste na atividade econômica de construção e alienação de conjunto de edificações compostas por unidades autônomas.

De fato, não seria lógico afastar do âmbito de aplicação da Lei 9613/1998, o setor econômico indicado. Isso porque, esse pode facilmente ser utilizado por autores de infrações penais, como meio de lavagem de bens, direitos e valores obtidos em razão da prática criminosa.

Por exemplo: a fim de ocultar a titularidade de um bem imóvel, determinado autor de infração penal pode adquiri-lo por meio de compromisso de compra e venda, deixando de registrar o negócio jurídico no Serviço de Registro de Imóveis, e, assim, obstando a publicidade da operação.

Enfim, sem tais procedimentos, o que impediria um traficante de drogas de



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

comprar um prédio de apartamentos recentemente construído por uma incorporadora de imóveis?

Frente ao exposto, entendo que as pessoas físicas e jurídicas que se dedicam à construção de unidades autônomas, nos moldes da Lei 4591/1964, estão sujeitas ao controles estabelecidos pela Lei 9613/1998, por praticarem promoção imobiliária.

**III - Resoluções 1.168/2010, 1.211/11, 1.256/12, 1336/14 do Sistema CONFECI/CRECI e Pareceres PGFN/CAF 749/2008 e 705/2013**

A Resolução n. 1.168/2010 estabelece que as pessoas que se dedicam à incorporação imobiliária, devem respeitar as obrigações legais estabelecidas no art. 10 da Lei nº 9613/1998, consistente, em resumo, na identificação de clientes e transações imobiliárias, bem como, na manutenção de registros. É, ainda, estabelecida a obrigação de informar ao COAF sobre determinados tipos de negócios jurídicos celebrados, conforme consta no Anexo da Resolução.

Fez-se, também, menção à aplicação das sanções estabelecidas no art. 12 da Lei 9613/1998: “Art. 12. Às pessoas referidas no art. 9º, bem como, aos administradores das pessoas jurídicas, que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, pelas autoridades competentes, as seguintes sanções:”.

A Resolução n. 1.211/2011 não trata da questão dos autos. Ela faz menção à atividade dos corretores de imóveis, notadamente estabelecendo que compete àqueles informarem ao Sistema COFECI/CRECI, acerca dos negócios jurídicos de corretagem entabulados.

A Resolução n. 1256/2011, também, não trata do objeto do processo. Ela é destinada às pessoas físicas e jurídicas que exercem a corretagem de imóveis. O ato normativo em espécie não alcança as incorporadoras imobiliárias, tampouco regulamenta matéria atinente exclusivamente a esse setor econômico. Apenas, exige-se que os corretores de imóveis registrem nos respectivos conselhos os contratos de serviços entabulados entre as corretoras e as incorporadoras.

A Resolução n. 1336/2014 tem por escopo alterar a Resolução n. 1.168/2010, no



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

entanto, seus dispositivos legais mantêm o mesmo “espírito” do primeiro ato normativo, atingindo as pessoas físicas e jurídicas que se dedicam à atividade de incorporação imobiliária, estabelecendo a necessidade de cadastro junto ao Sistema COFECI/CRECI, para fins de cumprimento da Lei n. 9613/1998.

Verifica-se, portanto, que somente as Resoluções n. 1168/2010 e 1336/2014 têm por efeito atingir as pessoas físicas e jurídicas que se dedicam ao setor econômico de incorporação imobiliária. Logo, a controvérsia a respeito da existência (ou não) da competência legal para edição de tais atos pelo COFECI, é restrita às Resoluções citadas neste parágrafo.

**O CONFECI é a autoridade competente para tanto?**

O PARECER PGFN/CAF/Nº 79/2008 (folhas 1019/1022) concluiu no sentido de que cabe ao CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS e dos CONSELHOS REGIONAIS (Sistema COFECI/CRECI) a regulação e fiscalização das pessoas que exercem atividade de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis, para fins de aplicação da Lei 9613/1998.

O PARECER PGFN/CAF Nº 705/2013 (folhas 1024/1038) foi elaborado para esclarecer dúvida se o CONFECI/CRECI são entidades competentes para regulamentar as atividades de incorporação, para fins da aplicação da Lei 9613/1998. Registre-se que, a dúvida foi motivada por pedido elaborado pelos autores desta ação.

A atenta leitura PARECER/PGFN/ Nº 705/2013 revela que as entidades que compõem o SISTEMA COFECI/CRECI NÃO POSSUI COMPETÊNCIA LEGAL para regulamentar as atividades dos demais agentes que atuam no setor imobiliário, com exceção dos Corretores de Imóveis.

Com efeito. A Lei nº 6530/1978 que cuida da profissão de corretor de imóveis, bem como, institui o sistema de órgãos responsáveis por sua execução, é clara ao afirmar que a aplicação da lei é restrita à atividade profissional de Corretor de Imóveis.

Nesse sentido, dispõe o art. 5º da Lei 6530, de 12 de maio de 1978:

Art.5º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais são órgãos de disciplina e



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

fiscalização do exercício da profissão de Corretor de Imóveis, constituídos em autarquia, dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério do Trabalho, com autonomia administrativa, operacional e financeira.

De fato, a atividade de Corretor de Imóveis não se confunde com a atividade de incorporação imobiliária. A primeira consiste na intermediação na compra, venda, permuta e locação de imóveis, podendo, ainda, opinar quanto à comercialização imobiliária (art.3º, da Lei 6530/1978); ao passo que, incorporação imobiliária consiste na atividade exercida com o intuito de **promover e realizar a construção**, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas (art. 28, parágrafo único, da Lei 4591/1964).

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO - CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL - LEI Nº 6.530/78 - INTERMEDIÇÃO NA COMPRA E VENDA, PERMUTA E LOCAÇÃO DE IMÓVEIS - ATIVIDADE BÁSICA DIVERSA DA FISCALIZADA PELO RÉU - CANCELAMENTO DE REGISTRO - INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA - LEI Nº 4.591/64 - COBRANÇA DE ANUIDADES - EXIGIBILIDADE AFASTADA. a) Recurso - Apelação em Ação Ordinária. b) Decisão de origem - Procedente o pedido. 1 - "Considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas." (Lei nº 4.591/64, art. 28, parágrafo único.) 2 - Não envolvendo a atividade básica dos Apelados operações de INTERMEDIÇÃO na compra e venda, PERMUTA e LOCAÇÃO de imóveis, descritas no art. 3º da Lei nº 6.530/78, privativas de Corretores de Imóveis, inexistente obrigatoriedade, legalmente prevista, de suas inscrições em Conselho fiscalizador dessa atividade profissional. 3 - Incorporação imobiliária, atividade regulamentada nos termos da Lei nº 4.591/64, não consubstancia ato privativo de Corretores de Imóveis, minudência que afasta a exigibilidade das obrigações impugnadas. 4 - Apelação denegada. 5 - Sentença confirmada.

(AC 0036414-34.2007.4.01.3800 / MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES, SÉTIMA TURMA, e-DJF1 p.263 de 15/04/2011)

Nesse contexto, aparentemente o Sistema COFECI/CRECI não possui atribuição legal para regulamentar as obrigações e sanções estabelecidas pela Lei 9613/1998, referente ao setor econômico de incorporação imobiliária, devendo essa atividade ser realizada pelo próprio COAF, nos termos do art. 10, inciso IV da Lei 9613/1998.





00262410620154013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

**V – Lacuna normativa. Risco Inverso.**

**Contudo**, analisando os atos normativos editados a respeito do tema pelo COAF, foi possível verificar que a concessão de tutela de urgência neste momento, pode resultar em amplo vazio normativo, resultando na ineficácia da Lei 9613/1998, notadamente no que tange ao cumprimento dos artigos 9º, 10º e 11 do citado diploma legal, em especial, no que tange ao setor de incorporação imobiliária.

A meu ver, não existe dúvida de que o agentes econômicos que exercem tal espécie de atividade econômica, são sujeitos às obrigações estabelecidas pelos artigos 9º, 10º e 11 da Lei 9613/1998, haja vista que efetivamente fazem promoção imobiliária, como também, trata-se de setor geralmente utilizado em atividade de lavagem de bens, direitos e valores oriundos de atividades criminosas, conforme indicado pela doutrina.

Em pesquisa realizada junto ao COAF foi possível apurar que a matéria foi tratada pelas Resoluções 01/2009; 14/2006; 26/2013 daquele órgão.

A Resolução n. 14/2006, em seu art. 1º, conferiu concretude ao termo promoção imobiliária; preconizando que construtoras, incorporadoras, imobiliárias, loteadoras, leiloeiras de imóveis, administradoras de bens imóveis, cooperativas habitacionais, em determinados casos, deveriam prestar informações ao COAF acerca de suas atividades.

**Ocorre que a Resolução n. 14/2006 foi revogada pela Resolução n. 26, de 06 de Agosto de 2013.**

Ou seja, aparentemente, os únicos normativos que tratam da matéria, e que, estabelecem obrigações em cumprimento ao quanto disposto na Lei n. 9613/1998, notadamente no que tange à identificação dos clientes das incorporadoras imobiliárias como também os grupos de negócios jurídicos que devem ser catalogados e enviados ao COAF, são os editados pelo COFECI, precisamente as Resoluções n. 1168/2010 e 1336/2014.

Nessas circunstâncias, é evidente que a **concessão de tutela de urgência sem a oitiva da parte contrária**, no sentido pretendido pela parte, resultará na inexistência de normativo de confira efetividade ao quando disposto no art. 10, inciso IV da Lei 9613/1998, e demais dispositivos do citado diploma legal, deixando um setor econômico inteiro à míngua de



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

qualquer obrigação no campo da lavagem de ativos.

No caso concreto, a fim de que a decisão judicial seja tomada com base em informações adicionais, torna-se relevante ouvir a parte contrária, o COAF, e o Ministério Público Federal, **haja vista que a concessão de tutela jurisdicional urgente, acarretará a ineficácia do sistema de repressão estatal à lavagens de capitais, notadamente quanto ao atos praticados no setor de incorporação imobiliária, o qual, é considerado sensível.**

DISPOSITIVO:

Frente ao exposto:

- (a) **por ora**, em razão do grave risco inverso, bem como, dos escólios processuais no sentido de que a concessão de tutela de urgência, sem a oitiva da parte contrária, cuida-se de exceção no ordenamento jurídico, DENEGO a concessão de tutela de urgência requerida pelas autoras;
- (b) intime-se o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF, órgão do Ministério da Fazenda), com cópia desta decisão judicial, para que se manifeste acerca do pedido de concessão de tutela de urgência, bem como, sobre seu interesse em participar deste processo coletivo, no prazo de 72 horas (art. 2º da Lei n. 8437/1992);
- (c) intime-se o Ministério Público Federal, para que se manifeste acerca do pedido de concessão de tutela de urgência no prazo de 72 horas (art. 2º da Lei n. 8437/1992), haja vista que, como se trata de processo coletivo, a intervenção ministerial é obrigatória (Art.5, §1º da Lei n. 7347/1985);
- (d) intime-se o Conselho Federal de Corretores de Imóveis (COFECI), no endereço declinado na petição inicial, para que se manifeste acerca do pedido de concessão de tutela de urgência no prazo de 72 horas (art. 2º da Lei n. 8437/1992);
- (e) após manifestação das entidades e órgãos identificados nos itens (b), (c) e (d)





0 0 2 6 2 4 1 0 6 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

Processo Nº 0026241-06.2015.4.01.3400 - 16ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00001.2015.00163400.2.00645/00033

tornem os autos novamente conclusos para a reapreciação da matéria.

P.R.I.C

Brasília, 15 de maio de 2015.

Marcelo Elias Vieira  
Juiz Federal Substituto em auxílio na 16ª Vara Federal