



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 184/2021/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.109611/2020-84

1. ASSUNTO

1.1. Criação de unidade seccional de correição no âmbito do COAF.

2. REFERÊNCIAS

2.1. [Decreto n.º 5.480, de 30 de junho de 2005.](#)

2.2. [Parecer n. 00132/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU](#)

3. RELATÓRIO

3.1. Tratam os autos de consulta proveniente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF a respeito da criação de corregedoria seccional no âmbito da referida Unidade.

3.2. A questão foi inicialmente analisada na COPIS, conforme Nota Técnica 3544/2020/COPIS/DICOR/CRG (1772357), que apresenta as seguintes conclusões:

13. Nesse sentido, não parece o melhor caminho a criação de uma nova estrutura burocrática voltada apenas para a realização de parte das atividades típicas de uma corregedoria, uma vez que a pretendida COGER/COAF trataria somente de aspectos voltados à responsabilização dos agentes públicos que de alguma forma tenham vinculação com a UIF.

14. Por outro lado, não vejo impedimentos para que o COAF estabeleça uma unidade especializada dentro de sua estrutura, com vinculação técnica à própria Corregedoria-Geral do BCB, com vistas à realização de algumas atividades correcionais, na forma disposta na Instrução Normativa CGU n. 14, de 14/11/2018 (DOU n. 220, de 16/11/2018), com destaque para o seguinte:

- realização do juízo de admissibilidade correcional;
- subsídio técnico à autoridade julgadora;
- gestão de informações correcionais;
- apoio à identificação de riscos e vulnerabilidades à integridade.

15. Também não vislumbro impedimentos para que ao Presidente do COAF sejam delegadas competências específicas para a instauração e julgamento de procedimentos, desde que observadas as limitações normativas sobre o tema, a exemplo do que dispõe o art. 141 da Lei n. 8.112/1990 e o Decreto n. 3.035/1999.

3.3. Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta CGUNE, com vistas à manifestação quanto à questão posta, nos termos do Despacho COPIS (1807953).

3.4. É o bastante relatório.

4. ANÁLISE

4.1. Preliminarmente, registra-se que compete a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos a produção de orientações e de respostas às consultas em matéria correcional, com vistas à padronização de entendimentos em matéria correcional no âmbito do Poder Executivo federal, nos termos do art. 49,

incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3553, de 2019.

Art. 49. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete:

I - propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional;

[...]

VI - responder a consultas relacionadas a matéria correcional.

4.2. Cinge-se a questão posta sobre a possibilidade da criação de unidade seccional de correição para atuação junto à unidade administrativa integrante da estrutura básica organizacional de um órgão ou entidade.

4.3. Sobre tal aspecto, verifica-se que o COAF, é a unidade de inteligência financeira (UIF) do País, criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e reestruturado pela Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, se encontra vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil, sendo responsável por atuar como autoridade central do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP), especialmente no recebimento, análise e disseminação de informações de inteligência financeira.

4.4. Conforme estabelece o art. 2º do Decreto nº 5.480, de 2005, as unidades seccionais do Sistema de Correição do Poder Executivo federal são áreas específicas e especializadas no trato da matéria correcional, as quais integram a estrutura de ministérios, autarquias e fundações.

Conforme consta no art. 2 do Decreto n. 5.480, de 2005, as unidades seccionais

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;

II - as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais;

III - as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais; e

IV - (Revogado).

4.5. Tem-se, no entanto que o texto do referido Decreto expressa menos do que se pretende, razão pela qual deve o operador do direito utilizar-se da interpretação extensiva para alcançar a vontade do legislador. Sobre tal hermenêutica, assim leciona Carlos Maximiliano:

Não se trata de defeitos de expressão, nem da incapacidade verbal dos redatores de um texto. Por mais opulenta que seja a língua e mais hábil quem a maneja, não é possível cristalizar numa fórmula perfeita tudo o que se deva enquadrar em determinada norma jurídica: ora o verdadeiro significado é mais estrito do que se deveria concluir do exame exclusivo das palavras ou frases interpretáveis; ora sucede o inverso, vai mais longe do que parece indicar o invólucro visível da regra em apreço. A relação lógica entre a expressão e o pensamento faz discernir se a lei contém algo de mais ou de menos do que a letra parece exprimir; as circunstâncias extrínsecas revelam uma ideia fundamental mais ampla ou mais estreita e põem em realce o dever de estender ou restringir o alcance do preceito. Mais do que regras fixas influem no modo de aplicar uma norma, se ampla, se estritamente, o fim colimado, os valores jurídicos-sociais que lhe presidiram à elaboração e lhe condicionam a aplicabilidade. (MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 162)

4.6. Portanto, necessário verificar se a interpretação literal da norma se faz adequada à realidade na qual o fato está circunscrito. Em muitas situações será necessária a mediação do intérprete, de forma a amoldar a solução legislativa ao caso concreto de forma harmônica. Conforme leciona Barroso,

A interpretação tradicional punha ênfase quase integral no sistema jurídico, na norma jurídica que deveria ser interpretada e aplicada ao caso concreto. Nela estaria contida, em caráter geral e abstrato, a prescrição que deveria reger a hipótese. O problema, por sua vez, deveria oferecer os elementos fáticos sobre os quais incidiria a norma, o material que nela se subsumiria. E o intérprete, por fim, desempenharia a função técnica de identificar a norma aplicável, de revelar o seu sentido e fazê-la incidir sobre os fatos do caso levado a sua apreciação. Nesse ambiente, que se pode identificar como liberalpositivista, acreditava-se piamente na objetividade da atividade interpretativa e na neutralidade do intérprete. Para bem e para mal, a vida não é assim.

Na interpretação constitucional contemporânea, a norma jurídica já não é percebida como antes. Em primeiro lugar porque, em múltiplas situações, ela fornece apenas um início de solução, não contendo, no seu relato abstrato, todos os elementos para determinação do seu sentido. É o que resulta da utilização, frequente nos textos constitucionais, da técnica legislativa que recorre a cláusulas gerais (v. infra). E, em segundo lugar, porque vem conquistando crescente adesão na ciência jurídica a tese de que a norma não se confunde com o enunciado normativo – que corresponde ao texto de um ou mais dispositivos –, sendo, na verdade, o produto da interação texto/realidade. Nessa visão, não existe norma em abstrato, mas somente norma concretizada.

Nesse cenário, o problema deixa de ser apenas o conjunto de fatos sobre o qual irá incidir a norma, para se transformar no fornecedor de parte dos elementos que irão produzir o Direito. Em múltiplas situações, não será possível construir qualquer solução jurídica sem nela integrar o problema a ser resolvido e testar os sentidos e resultados possíveis. Esse modo de lidar com o Direito é mais típico dos países da tradição do common law, onde o raciocínio jurídico é estruturado a partir dos fatos, indutivamente, e não a partir da norma, dedutivamente. No entanto, em países da família romano-germânica, essa perspectiva recebeu o impulso da Tópica, cuja aplicação ao Direito beneficiou-se da obra seminal de Theodor Viehweg, e de seu método de formulação da solução juridicamente adequada a partir do problema concreto (v. supra). Embora não tenha sido vitoriosa como método autônomo, a Tópica contribuiu de maneira decisiva para a percepção de que fato e realidade são elementos decisivos para a atribuição de sentido à norma, mitigando o poder da norma abstrata e o apego exagerado a uma visão sistemática do Direito.

Por fim, a dogmática contemporânea já não aceita o modelo importado do positivismo científico de separação absoluta entre sujeito da interpretação e objeto a ser interpretado. O papel do intérprete não se reduz, invariavelmente, a uma função de conhecimento técnico, voltado para revelar a solução contida no enunciado normativo. Em variadas situações, o intérprete torna-se co-participante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do constituinte ou do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis. Como consequência inevitável, sua pré-compreensão do mundo – seu ponto de observação, sua ideologia e seu inconsciente – irá influenciar o modo como apreende a realidade e os valores sociais que irão embasar suas decisões. (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 331-333)

4.7. Nesse sentido, sobreveio em 2017 o Parecer n. 00132/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que concluiu pela aplicabilidade do Decreto n.º 5.480, de 2005, às empresas públicas e sociedades de economia mista.

EMENTA: APLICABILIDADE DO COMANDO DO ART. 8º, § 1º, DO DECRETO Nº 5.480/2005 ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO DISPOSITIVO. RESPOSTA À CONSULTA DA CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO NO SENTIDO DE QUE HÁ OBRIGATORIEDADE DE AS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA SUBMETEREM A INDICAÇÃO DOS TITULARES DE SUAS UNIDADES SECCIONAIS DE CORREIÇÃO À APRECIÇÃO PRÉVIA DESTE MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO CGU.

4.8. Atualmente e nos termos do exposto na Nota Técnica nº 3118/2020/CGUNE/CRG, aprovada pelo Corregedor-Geral da União, este Órgão Central do SisCor considera como seccionais as unidades específicas de correição de órgãos e entidades do Poder Executivo federal, que exercem primordialmente as

competências relacionadas às atividades correcionais, a exemplo (i) da admissibilidade de denúncias e representações, (ii) da instauração, condução e julgamento de procedimentos investigativos e processos acusatórios, (iii) da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta e (iv) outros.

4.9. Assim, regra geral, compete a uma unidade seccional de correição a gestão da matéria correcional relacionada ao conjunto de unidades administrativas que compõem a estrutura organizacional básica do órgão ou entidade ao qual se vincula.

4.10. Não obstante, ante as especificidades dos órgãos e entidades que compõem o Poder Executivo federal, existem unidades que, embora estejam inseridas na estrutura organização de um órgão, dispõem de unidade correcional própria, sendo esta considerada uma unidade seccional, para fins do disposto no art. 2º, inciso III, do Decreto nº 5.480, de 2005. Como exemplos, pode-se citar a Corregedoria da Secretaria da Receita Federal do Brasil, vinculada ao Ministério da Economia, e as Corregedorias do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

4.11. A criação dessas unidades seccionais permite o tratamento mais adequado e célere das questões correcionais ocorridas no âmbito da respectiva unidade administrativa, com a especialização do seu corpo técnico não apenas em Direito Sancionador, mas, sobretudo, às questões afetas particularmente a estas unidades.

4.12. E como unidades seccionais, estas corregedorias ficam vinculadas administrativamente aos respectivos órgãos e se encontram tecnicamente subordinadas à Corregedoria-Geral da União, Órgão Central do SisCor (art. 4º do Decreto nº 5.480/2005 c/c art. art. 13, I, do Anexo do Decreto nº 9.681/2019).

4.13. Verifica-se, portanto, a inexistência de regra que limite, de alguma forma, a instituição de uma única unidade seccional de correição em cada órgão ou entidade.

4.14. Logo, seguindo essa linha de raciocínio e respondendo à consulta formulada, não se verifica qualquer óbice à criação de uma unidade seccional de correição no âmbito do COAF, ainda que a unidade integre a estrutura organizacional básica de Entidade que já possua uma Corregedoria Seccional. A criação dessa unidade seccional dependerá apenas de análise quanto à conveniência e oportunidade do gestor, sendo que sua instituição encontra amparo na legislação, além de atender ao interesse público, propiciando maior efetividade às atividades correcionais no âmbito da UIF..

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o acima exposto, não se vislumbra qualquer óbice à instituição de unidade seccional de correição no âmbito do COAF, a qual, então, permanecerá administrativamente vinculada ao Banco Central do Brasil, e tecnicamente à Corregedoria-Geral da União, Órgão Central do SisCor

À apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 05/02/2021, às 15:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1809721 e o código CRC CFE8EBA3

Referência: Processo nº 00190.109611/2020-84

SEI nº 1809721



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. Aprovo as Notas Técnicas nº 3544/2020/COPIS/DICOR/CRG 1772357 e nº 184/2021/CGUNE/CRG 1809721.
2. **À COPIS**, para encaminhar o entendimento desta CRG sobre o assunto em tela para o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 08/02/2021, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1823973 e o código CRC FCE9055B