

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

MÁRIO RENATO BALARDIM BORGES

**CONTROLE EXTERNO: OPERAÇÕES FINANCEIRAS COM ORIGEM EM
RECURSOS PÚBLICOS E O SIGILO BANCÁRIO**

BRASÍLIA - DF

2016

MÁRIO RENATO BALARDIM BORGES

**CONTROLE EXTERNO: OPERAÇÕES FINANCEIRAS COM ORIGEM EM
RECURSOS PÚBLICOS E O SIGILO BANCÁRIO**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Administrativo.

BRASÍLIA - DF

2016

MÁRIO RENATO BALARDIM BORGES

**CONTROLE EXTERNO: OPERAÇÕES FINANCEIRAS COM ORIGEM EM
RECURSOS PÚBLICOS E O SIGILO BANCÁRIO**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Administrativo.

Brasília – DF, ____ de _____ de 2016.

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu ao Poder Legislativo o dever de fiscalizar a Administração Pública sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, com o propósito de verificar o cumprimento e a regularidade, por parte dos Gestores de bens e recursos públicos, das atividades que foram previamente planejadas e organizadas pela Administração. É comum, porém, os Órgãos de controle externo enfrentarem a oponibilidade por parte de instituições financeiras quando estas são oficiadas a prestarem informações acerca de contas bancárias que operam eminentemente com recursos públicos, sob a alegação de que a prestação de informações de qualquer operação financeira ativa ou passiva ou serviços prestados afronta às disposições da Lei Complementar nº 105/2001, haja vista que este diploma legal veda a quebra do sigilo bancário. O tema será abordado por intermédio de pesquisa descritiva, tendo como fundamento a lei, a doutrina e a jurisprudência, para o fim de viabilizar uma reflexão acerca da possibilidade jurídica de as instituições financeiras prestarem aos Tribunais de Contas informações relativas a contas bancárias que operam exclusivamente com recursos públicos, sejam estas de titularidade de entes federados ou de particulares beneficiários de recursos públicos.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Controle Externo. Recursos Públicos. Sigilo Bancário.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil, in 1988, gave the legislature the duty to supervise the Public Administration under the accounting aspects, financial, budgetary, operational and property in order to verify compliance and regularity, property managers and public resources, the activities that were previously planned and organized by management. Often, however, external oversight bodies to address the applicability of financial institutions when officiated to provide information on bank accounts that are involved with public funds, on the grounds that providing information of any financial asset operation or passive offense or services to the provisions of Complementary Law nº 105/2001, since the law prohibits the violation of banking secrecy. The theme will be addressed through descriptive and is based on the law, doctrine and jurisprudence in order to allow a reflection on the legal possibility that financial institutions offer the Courts audit information concerning bank accounts that operate exclusively with public funds, it is conducted by federal agencies or private beneficiaries of public funds.

Keywords: Audit Courts. External control. Public resources. Banking secrecy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. SIGILO BANCÁRIO	9
<i>1.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....</i>	9
<i>1.2 CONCEITO</i>	9
<i>1.3 O SIGILO BANCÁRIO NO BRASIL.....</i>	10
1.3.1 Aspecto Legal.....	10
1.3.2 Aspecto Constitucional.....	13
1.3.2.1 Sigilo Profissional	14
1.3.2.2 Sigilo de Dados.....	15
1.3.2.3 Direito à Intimidade.....	17
1.3.2.4 Direito à Privacidade	19
1.3.2.5 Entendimento Jurisprudencial	21
2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	24
<i>2.1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....</i>	25
<i>2.2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE</i>	26
3. TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO	28
<i>3.1 SIGILO BANCÁRIO E RECURSOS PÚBLICOS.....</i>	31

CONCLUSÃO..... 42

REFERÊNCIAS 44

INTRODUÇÃO

A atividade estatal é financiada por toda a sociedade mediante o recolhimento de tributos para um propósito em comum, qual seja: que o Estado utilize o produto da arrecadação para exercer seu papel político, social e econômico no sentido de promover a paz social, garantir o desenvolvimento e o crescimento econômico, satisfazer as necessidades coletivas e melhorar as condições de vida e o bem-estar da população. Para tanto, o Estado deve exercer sua atividade administrativa e gerir os bens e recursos públicos com estrita observância aos ditames legais e aos princípios norteadores da Administração Pública, mormente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Nesse diapasão é que surge a necessidade de controle das atividades financeiras, contábeis e orçamentária da Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 a 75, atribuiu aos Tribunais de Contas o exercício do controle externo da atividade contábil, financeira e orçamentária dos Entes integrantes da Administração Pública, direta e indireta, bem como das contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que administre bens ou recursos públicos visando verificar a regularidade da gestão dos recursos públicos em prol do interesse coletivo.

Por outro lado, em face das disposições contidas na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 (Lei do Sigilo Bancário), as instituições financeiras comumente se opõem a prestarem aos Tribunais de Contas informações relativas as suas operações ativas e passivas, incluindo entre estas as contas bancárias que operam com recursos públicos, sob a alegação de que a Lei Complementar nº 105/2001, ao vedar a quebra do sigilo bancário, não excepcionou as operações financeiras cujos recursos são públicos.

O presente trabalho, sem a intenção de esgotar o assunto, pretende analisar, à luz da doutrina, da jurisprudência e da legislação pátria, qual é o alcance da Lei Complementar nº 105/2001 no que toca à possibilidade de os Tribunais de Contas obterem perante instituições financeiras informações sobre operações financeiras cuja natureza dos recursos é pública.

O que se pretende comprovar é que a Lei Complementar nº 105/2001 (Lei do sigilo bancário) não se aplica às operações financeiras lastreadas em recursos públicos, razão pela qual não há óbice para que as instituições financeiras prestem informações relativas a estas operações quando demandadas pelos Tribunais de Contas.

Para abordar o tema, o primeiro capítulo do presente trabalho discorre sobre o sigilo bancário, seu contexto histórico, conceito, aspecto legal e constitucional no direito pátrio. O segundo capítulo faz uma análise dos princípios da Administração Pública, da publicidade e da moralidade, tendo em vista sua pertinência em relação ao tema atinente ao sigilo bancário e aos recursos públicos. No terceiro capítulo, é abordada a questão atinente ao controle da gestão dos recursos públicos exercido pelos Tribunais de Contas e à análise acerca dos limites e da aplicabilidade da Lei do sigilo bancário no âmbito das operações financeiras lastreadas em recursos públicos.

1 SIGILO BANCÁRIO

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

O início das atividades bancárias, chamada de fase embrionária, ocorreu na antiguidade, momento histórico em que era prerrogativa exclusiva do Estado e do clero realizá-las. Os povos da Babilônia, de Israel, do Egito, da Grécia e de Roma costumavam realizar as intermediações de crédito por intermédio de sacerdotes, dentro de templos onde imperava o respeito ao sagrado e ao divino, razão pela qual havia a concepção de que essas atividades operavam sob a custódia dos deuses e eram acobertadas pelo manto do mistério e do segredo. No século VI a.C. a atividade bancária passou a ser realizada por estabelecimentos de iniciativa privada, dentre os quais se destacam Igbi de Sippar e Murashu de Nippur. Na Idade Média, a atividade bancária foi se institucionalizando sob a forma de empresa (chamada de fase institucional), a exemplo da criação dos Bancos de São Jorge (1147), São Marcos (1171) e Gênova (1345), período no qual o sigilo bancário consolidou-se como regra de conduta e necessidade jurídica. Da renascença até hoje, conhecida como a fase capitalista, surgiram os grandes banqueiros que fizeram dos Bancos empresas imprescindíveis para o sistema econômico-financeiro, fase na qual aflorou a preocupação com o regramento e o controle das atividades bancárias, bem como o dever de manter o sigilo bancário no âmbito destas atividades. No ano de 1706, na França, com a ‘Grande Ordennance Sur le Commerce’, o sigilo bancário foi consagrado de forma explícita em lei (COVELLO, 1991, pp. 7-24).

Portanto, a noção de sigilo nas atividades bancárias encontra seu nascedouro na antiguidade, quando preponderava o domínio eclesiástico e a intermediação do crédito guardava íntima relação com a religião. Naquele período, além de serem pautadas nos princípios da confiança, da honestidade, da segurança, da solvabilidade e da liquidez, as intermediações de crédito já eram realizadas com o rótulo da discricção e do segredo.

1.2 CONCEITO

Segundo Wald (apud Carvalho, 2008, p. 24) o sigilo bancário constitui-se na “[...] obrigação de discrição imposta aos bancos e aos seus funcionários, em todos os negócios dos seus clientes, abrangendo o presente e o passado, os cadastros, a abertura e o fechamento das contas e sua movimentação”.

Por sua vez, Covello (2001, p. 86) expõe que sigilo bancário é “[...] a obrigação que têm os Bancos de não revelar, salvo justa causa, as informações que venham a obter em virtude de sua atividade profissional”.

O conceito de sigilo bancário pode ser extraído do artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, o qual define sigilo bancário como o dever legal imposto às instituições financeiras de guardar sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

Com efeito, o artigo 10 da Lei Complementar nº 105/2001 estabelece que ‘a quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas nesta Lei Complementar, constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis’.

Dessa forma, o sigilo bancário consiste na impossibilidade legal de as instituições financeiras e seus empregados divulgarem qualquer informação a terceiros sobre suas operações financeiras e serviços prestados, salvo nas hipóteses autorizadas em lei, sob pena de responsabilidade criminal.

1.3 O SIGILO BANCÁRIO NO BRASIL

1.3.1 Aspecto legal

No Brasil, a primeira instituição a exercer a atividade bancária foi o Banco do Brasil, criado em 12 de outubro de 1808 por meio de um alvará do então Príncipe-regente Dom João de Bragança.

Por sua vez, a primeira legislação que serviu de fundamento ao sigilo financeiro no direito pátrio foi o Código Comercial do Império do Brasil editado pela Lei nº 556, de 25 de junho de 1850, o qual estabeleceu o direito de o comerciante guardar segredo quanto aos livros de escrituração mercantil, assim dispondo:

Art. 17 – Nenhuma autoridade, juízo ou tribunal, debaixo de pretexto algum, por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tem cometido algum vício.

Por intermédio do Decreto nº 21.499, de 9 de junho de 1932, foi criada a Caixa de Mobilização Bancária destinada a promover a mobilização das importâncias aplicadas em operações seguras, mas de demorada liquidação, realizadas pelos bancos de depósitos e descontos, nacionais e estrangeiros, estabelecidos no país.

Com efeito, a Caixa de Mobilização Bancária foi reorganizada com a edição do Decreto-lei nº 6.419, de 13 de abril de 1944, ocasião em que se dispôs sobre o dever manter reserva quanto às operações financeiras e a responsabilidade civil pela quebra do sigilo, nos seguintes termos:

Art. 2º Poderão ser aceitos em caução pela Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária os títulos das operações já realizadas até a data de 31 de dezembro de 1943 ou que as substituam em virtude de composições posteriores com os devedores.

Art. 3º O pedido de inscrição será feito à Administração da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, que, antes de despachá-lo, determinará todas as diligências que julgar necessárias para seguro esclarecimento da situação em que se encontrar o estabelecimento solicitante.

§ 1º Do pedido e das diligências guardar-se-á rigorosa reserva, somente podendo ser trazidos a público os despachos de concessão de inscrição.

§ 2º A Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária responderá civilmente pelas perdas e danos que decorrerem da quebra do sigilo exigido por este artigo.

Com a entrada em vigor do Decreto-lei nº 8.945, de 28 de dezembro de 1945, as atribuições conferidas à Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária passaram a ser de competência da Superintendência da Moeda e do Crédito, oportunidade na qual referido Decreto estabeleceu o caráter sigiloso das operações bancárias, assim dispondo:

Art. 3º A inspeção dos estabelecimentos bancários far-se-á através de documentos e informações requisitados pela Superintendência da Moeda e do Crédito, em impressos

próprios por ela fornecidos, sendo-lhe facultado sempre que julgar necessário, efetivar a inspeção direta de qualquer estabelecimento bancário.

§ 1º Os documentos e informações que venham a ser fornecidos pelos estabelecimentos bancários, serão tratados em caráter estritamente confidencial.

Não obstante, o sigilo bancário foi consolidado com a entrada em vigor da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a qual regrou a política das instituições monetárias, bancárias e creditícias e criou o Conselho Monetário Nacional, regulando, pois, o Sistema Financeiro Nacional. O sigilo das operações bancárias foi disciplinado pelo art. 38 da referida lei, nos seguintes termos:

Art. 38. As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

§ 1º As informações e esclarecimentos ordenados pelo Poder Judiciário, prestados pelo Banco Central da República do Brasil ou pelas instituições financeiras, e a exibição de livros e documentos em Juízo, se revestirão sempre do mesmo caráter sigiloso, só podendo a eles ter acesso as partes legítimas na causa, que deles não poderão servir-se para fins estranhos à mesma.

§ 2º O Banco Central da República do Brasil e as instituições financeiras públicas prestarão informações ao Poder Legislativo, podendo, havendo relevantes motivos, solicitar sejam mantidas em reserva ou sigilo.

§ 3º As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constitucional e legal de ampla investigação (art. 53 da Constituição Federal e Lei nº 1579, de 18 de março de 1952), obterão as informações que necessitarem das instituições financeiras, inclusive através do Banco Central da República do Brasil.

§ 4º Os pedidos de informações a que se referem os §§ 2º e 3º, deste artigo, deverão ser aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros.

§ 5º Os agentes fiscais tributários do Ministério da Fazenda e dos Estados somente poderão proceder a exames de documentos, livros e registros de contas de depósitos, quando houver processo instaurado e os mesmos forem considerados indispensáveis pela autoridade competente.

§ 6º O disposto no parágrafo anterior se aplica igualmente à prestação de esclarecimentos e informes pelas instituições financeiras às autoridades fiscais, devendo sempre estas e os exames serem conservados em sigilo, não podendo ser utilizados senão reservadamente.

§ 7º A quebra do sigilo de que trata este artigo constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, aplicando-se, no que couber, o Código Penal e o Código de Processo Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

A Lei nº 4.595/64 acabou sendo recepcionada pela Constituição Federal de 1988, com eficácia de lei complementar, haja vista que a Carta Maior estabeleceu que o Sistema Financeiro Nacional deve ser regulado por leis complementares (art. 192).

Posteriormente, o art. 38 da Lei nº 4.595/64 foi expressamente revogado pela Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, a qual, atualmente, disciplina a matéria atinente ao sigilo das operações financeiras ativas e passivas e serviços prestados pelas instituições financeiras no Brasil.

Em síntese, esse é o histórico da legislação infraconstitucional pátria que faz menção ao sigilo bancário.

1.3.2 Aspecto constitucional

A doutrina e a jurisprudência consolidaram o entendimento de que o sigilo bancário se encontra inserido no direito fundamental da intimidade e da privacidade previsto no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988, o qual reza que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Constata-se que não há no âmbito constitucional dispositivo que utilize a expressão ‘sigilo bancário’. Todavia, existem teorias doutrinárias as quais sustentam que o sigilo bancário encontra pedâneo em direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Uma teoria busca justificativa para o sigilo bancário no direito constitucional ao sigilo profissional, com suporte no artigo 5º, inciso XIV¹, da Constituição Federal, tendo em vista que “[...] o banco é confidente necessário daqueles que recorrem aos seus préstimos, decorrendo daí a proibição de revelar os segredos de seus clientes, análoga à que pesa sobre outros profissionais” (CARVALHO, 2008, p. 91).

Outra, sustenta que o sigilo bancário encontra fundamento constitucional no sigilo de dados, com fulcro no artigo 5º, inciso XII², da Carta Magna.

¹ XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

² XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

Destaca-se, ainda, a teoria que se ampara no direito fundamental à intimidade e aquela que, “[...] acompanhada pela doutrina e jurisprudência majoritária, diz que o sigilo bancário se alicerça no direito à privacidade” (CARVALHO, 2008, p. 91).

Frisa-se que as duas últimas teorias (uma fundamentada no direito à intimidade e outra no direito à privacidade) possuem o mesmo substrato constitucional, qual seja, o artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, o qual estabelece que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

1.3.2.1 Sigilo Profissional

Aqueles que entendem ser o sigilo bancário amparado no direito constitucional ao sigilo profissional, levam em conta que o segredo profissional serve como meio de proteção dos profissionais em razão de eventuais dados obtidos em virtude de seu desempenho laboral.

Segundo Covello (2001), o sigilo bancário consiste em uma espécie de sigilo profissional em razão da profissionalidade da atividade bancária que, atualmente, na maioria dos países, se dá em caráter de exclusividade. Com efeito, em que pese o nível de desconcentração que a organização bancária apresenta, para o cliente, segundo observa Pedrazzi (apud COVELLO, 2001, p. 141), “[...] a relação permanece unitária [...]”, mesmo que as tratativas ocorram com diversas pessoas e em vários níveis.

Todavia, mesmo para o referido doutrinador, a teoria não está livre de críticas, posto que “[...] ao sustentar que o sigilo bancário é sigilo profissional, ela desloca o problema do fundamento para outra esfera, porque, também, em matéria de sigilo profissional existe a polêmica em torno do fundamento, pondo-se várias teorias em conflito [...]”, isto é, “[...] a teoria do sigilo profissional não resolve o problema, porque se põe, na doutrina, a pergunta – Qual é o fundamento do sigilo profissional?” (COVELLO, 2001, p. 141).

Carvalho (2008, p. 139), a despeito de entender o sigilo bancário como uma espécie de sigilo profissional, conclui que “[...] isto não significa que este sirva de fundamento último da

confidencialidade bancária. Na verdade, o sigilo bancário, assim como o sigilo profissional, de um modo geral, tem no direito à privacidade o seu embasamento jurídico”.

Na tentativa de responder a indagação externada por Covello (2001) a respeito das bases do sigilo profissional, verifica-se que é no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, que se encontra seu suporte normativo, o qual, por conseguinte, justifica o sigilo bancário com base na teoria em tela.

No entanto, considerando que a melhor dicção do dispositivo faz menção “[...] ao sigilo profissional como garantia e limite ao direito de informar, enquanto faculdade de veicular ou transmitir informação sem qualquer forma de obstrução ou censura do Estado [...]” (CARVALHO, 2008, p. 140), salta aos olhos toda a problemática envolvida na questão quando se pretende utilizar o sigilo profissional como justificativa do sigilo bancário, especialmente porque “[...] a interpretação do direito de informar só se completa com o mandamento segundo o qual, o sigilo da fonte se acha resguardado quando indispensável ao desempenho profissional, que, nesse contexto, diz respeito necessariamente a uma atividade que envolve expressão intelectual, artística ou de comunicação” (CARVALHO, 2008, p. 140).

1.3.2.2 Sigilo de Dados

O artigo 5º, inciso XII, da Constituição Federal, é o fundamento jurídico pelo qual os adeptos dessa teoria entendem que o sigilo bancário encontra guarida constitucional.

A teoria é controversa, haja vista que as indagações orbitam em torno da interpretação da expressão “sigilo de dados”, isto é, questiona-se se a inviolabilidade se refere aos dados propriamente ditos ou no que concerne a sua comunicação.

Baltazar Júnior (2005, p. 62) entende não ser cabível “[...] fundamentar o sigilo financeiro no inciso XII do artigo 5º da Carta Maior, que trata das comunicações de dados, e não dos dados, que não estão, por si, cobertos por sigilo, mas encontram-se protegidos enquanto objeto de correspondência ou de comunicação”.

Na mesma esteira, Ferraz Júnior (2001, p. 13-27) assim se manifesta:

[...] o sigilo, no inciso XII do art. 5º, refere-se à comunicação, no interesse da defesa da privacidade. Isto é feito, no texto em dois blocos: a Constituição fala em sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas. Note-se, para a caracterização dos blocos, que a conjunção ‘e’ une correspondência com telegrafia, segue-se uma vírgula e, depois, a conjunção de dados com comunicações telefônicas. Há uma simetria nos dois blocos. Obviamente o que se regula é comunicação por correspondência e telegrafia, comunicação de dados e telefonia. O que fere a inviolabilidade do sigilo é, pois, entrar na comunicação alheia, fazendo com que o que devia ficar entre sujeitos que se comunicam privadamente passe ilegitimamente ao domínio de um terceiro. Ou seja, a inviolabilidade do sigilo garante, numa sociedade democrática, o cidadão contra a intromissão clandestina ou não autorizada pelas partes na comunicação entre elas [...]

Salienta-se que esse entendimento possui respaldo na Suprema Corte, conforme se depreende do trecho do voto proferido pelo Ministro César Peluso (fls. 1309-1310), no RE 418.416/SC - infra:

[...] Tiro daí uma prova *per absurdum*: se estivéssemos pensando em sigilo de registros, isto é, entendida a palavra “dados”, não como objeto de comunicação eletrônica em processo, mas como objeto de mero registro, esta norma constitucional, além de absurda, tornaria inviável o exercício de todo um complexo de atividades estatais. Por que? Porque teríamos a seguinte contradição: se esses dados, tomados como registros, não são invioláveis em outros meios de registro, como, p.ex., em livros, em fichários, em meio magnético, como poderiam ser invioláveis pelo simples fato de estarem armazenados num computador?

No mesmo sentido se manifestou o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto (fl. 154) quando do julgamento do MS 23.452/RJ:

[...] O que ali se protege, pois, é a comunicação telemática de dados: a não ser assim, então, todos os dados, todos os apontamentos, todos os fichários antigos e modernos existentes no mundo estariam protegidos por uma reserva que até se pode sustentar absoluta, porque a alusão do final do inc. XII do art. 5º, é restrita às comunicações telefônicas. A meu ver, o absurdo a que levaria conferir quanto a tudo o mais uma reserva absoluta mostra que, naquele inciso, só se cogitou das diversas técnicas de comunicação. E, por isso mesmo, teve-se de resguardar mesmo de intromissão judicial o próprio ato da comunicação, salvo se cuida da comunicação telefônica, única em que a interceptação é necessária, porque não deixa prova de seu conteúdo.

Cita-se, ainda, parte do voto proferido pelo Ministro Francisco Rezek nos autos do MS 21.729-4/DF (fl. 119-120):

[...] Sobre o disparate que resultaria de entendimento de que, fora do domínio das comunicações, os dados em geral – e a seu reboque o cadastro bancário – são invioláveis, não há o que dizer. O funcionamento do Estado e do setor privado enfrentaria um bloqueio. A imprensa, destacadamente, perderia sua razão de existir. A

mais alentada e notória obra doutrinária de análise da Constituição brasileira de 1988 deixa claro o significado dos ‘dados’ a que se refere o inciso XII, e ainda mais o restringe ao associá-lo tão-só a certa espécie de alta tecnologia na comunicação interbancária de informações contábeis.

Conclui-se, pois, que o inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal possui âmbito de incidência restrito, aplicando-se, tão somente, à comunicação de dados informáticos (ato de transmitir), como forma de evitar seu conhecimento por terceiros, e não os dados em si.

1.3.2.3 Direito à Intimidade

Primeiro, registra-se que, embora haja uma íntima relação entre os conceitos de intimidade e privacidade, estes são distintos e apresentam suas próprias peculiaridades. A distinção entre intimidade e privacidade se faz necessária para o fim de se identificar qual é o fundamento constitucional no qual o direito ao sigilo bancário encontra seu suporte.

Conforme lição de Moraes (2012, p. 54) “[...] os conceitos constitucionais de intimidade e vida privada apresentam grande interligação, podendo, porém, ser diferenciados por meio da menor amplitude do primeiro, que se encontra no âmbito do segundo”.

Mendes e Branco (2012, p. 318) frisam que:

[...] o direito à privacidade teria por objeto os comportamentos e acontecimentos atinentes aos relacionamentos pessoais em geral, às relações comerciais e profissionais que o indivíduo não deseja que se espalhem ao conhecimento público. O objeto do direito à intimidade seriam as conversações e os episódios ainda mais íntimos, envolvendo relações familiares e amizades mais próximas.

No mesmo sentido, Ferreira Filho (apud MORAES, 2012, p. 54) arremata dizendo que a “[...] intimidade relaciona-se às relações subjetivas e de trato íntimo da pessoa, suas relações familiares e de amizade, enquanto vida privada envolve todos os demais relacionamentos humanos, inclusive os objetos, tais como relações comerciais, de trabalho, de estudo etc.”

De acordo com Costa Jr. (apud MARQUES, K., 2010, p. 62), mencionada teoria é de origem germânica e é capitaneada por Henkel, o qual “[...] subdivide a esfera da vida particular ou privada em esferas progressivamente menores, à medida que vai restringindo o espectro da

intimidade”. Para Henkel, são três as esferas que compõe a vida privada *lato sensu*: esfera da vida privada *strictu sensu*, a esfera da intimidade e a esfera do segredo.

No que toca às referidas esferas, Silva, T. (apud BALTAZAR JÚNIOR, 2005, p. 26) relata que “[...] na primeira, estariam os dados e informações conhecidos por um número determinado de pessoas. Na segunda, mais restrita, o acesso se daria somente por pessoas íntimas ou de confiança, compreendendo o segredo profissional e o sigilo de correspondência. Por fim, no segredo, o acesso é excluído de todos os demais indivíduos”.

Robert Alexy (em sua obra Teoria dos Direitos Fundamentais), segundo Cappellari (2013, p. 103), ao tratar do tema, assim leciona:

[...] o direito geral de liberdade (em que se inclui a privacidade) apresenta-se formatado em três esferas concêntricas, com diferentes níveis de proteção. A primeira esfera, denominada de ‘esfera mais interna’, é delimitada pelo âmbito intocável da liberdade humana, composto por assuntos reservados do indivíduo, os quais não devem chegar ao conhecimento de terceiros. Nele não incidem os outros direitos da coletividade, dentre aquilo que o Tribunal Constitucional Alemão descreve como ‘as relações que não têm lugar em uma ponderação segundo as regras de proporcionalidade’. A segunda esfera, chamada de ‘privada ampla’, compreende as relações privadas levadas pelo indivíduo a terceiros de sua confiança, mas sem conhecimento público. Segundo o Tribunal Constitucional Alemão, nesta esfera deve haver um estrito respeito da regra de proporcionalidade; e a esfera social, em que está abrangido tudo que não está nos dois círculos anteriormente descritos, é basicamente composta por notícias e fatos os quais o indivíduo deseja excluir do conhecimento de terceiros.

Lafer (apud BALTAZAR JÚNIOR, 2005, p. 26) expõe que:

[...] a intimidade diferenciar-se-ia da privacidade em termos de grau, mas já a esfera da vida privada fica, de modo geral, excluída do acesso dos demais cidadãos, havendo assim graus de exclusividade. Na intimidade, o grau de exclusividade é maior do que na privacidade. Finalmente, há uma esfera individual. Nessa esfera individual é que vigora um princípio de exclusividade ou de exclusão, no qual não devem ingressar o Estado ou outros cidadãos.

De fato, a diferença é tênue, contudo, não é de difícil verificação, uma vez que a intimidade, está “[...] mais ligada aos sentimentos, emoções, estados de ânimo e à imanência, ou seja, aquilo que permanece dentro do agente, por ter nele seu próprio fim [...]”, “[...] não se expressa em cifras [...]” (GONZÁLES GAITANO apud BALTAZAR JÚNIOR, 2005, p. 27 e 60).

Consideradas as distinções entre os conceitos de intimidade e de vida privada, percebe-se que o sigilo bancário não encontra seu ancoradouro na seara dos sentimentos e das emoções, a qual se encontra diretamente ligada à intimidade das pessoas.

Por essas razões, conclui-se que o direito ao sigilo bancário não encontra guarida exatamente no direito fundamental à intimidade.

1.3.2.4 Direito à Privacidade

Segundo essa teoria, o fundamento constitucional do sigilo bancário reside no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, especialmente na expressão “vida privada” (ou privacidade).

Baltazar Júnior (2005, p. 24-25) menciona que os direitos à vida privada e intimidade possuem traços comuns, uma vez que fundados na dignidade da pessoa humana, contudo pontua que a dificuldade “[...] na conceituação da vida privada [no intuito de diferenciá-la da intimidade], ou mesmo da determinação de seu núcleo essencial, diante da enormidade das penumbras que o cercam, não deve significar, porém, o abandono da perseguição de sua concretização”.

Partindo do pressuposto de que a Constituição Federal citou expressamente ambas as expressões (vida privada e intimidade), é certo que sinônimas não são³. Outrossim, valendo-se da célebre regra hermenêutica de que a lei (ou Constituição) não possui palavras inúteis⁴, fica fácil concluir que, de fato, existem diferenças, apesar de oriundas do mesmo fundo comum acima referido.

Portanto, em que pese as distinções atinentes aos termos “intimidade” e “vida privada”, é razoável incluir o sigilo bancário sob o manto protetivo específico do direito à privacidade,

³ Essa é a conclusão que chega o Min. Carlos Ayres Britto quando da prolação de seu voto (fls. 1303-1304), consignado nos autos do Recurso Extraordinário nº 418.416/SC, no qual, fazendo alusão à teoria dos círculos concêntricos da esfera da vida privada, afirma que “[...] a Constituição não confunde privacidade com intimidade. Tanto que usa de duas palavras diferentes, ligando uma a outra pela conjunção aditiva “e”.

⁴ Como ensinava Maximiliano (1993, p. 250), “[...] devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia”.

mormente quando caracterizado como algo de índole objetiva (privada) e não na esfera subjetiva da intimidade.

Noutra linha, Carvalho (2008) diz que o direito à privacidade tem por escopo a proteção à integridade moral do indivíduo, pois integra o rol dos direitos de personalidade⁵, nada se relacionando com a tutela de rendas, posses ou propriedades. Nesse sentido, Baltazar Júnior (2005, p. 60-61) relaciona alguns precedentes jurisprudenciais que se coadunam com a ideia acima retratada. São eles:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. SOLICITAÇÃO EXTRATO BANCÁRIO. QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO. INOCORRÊNCIA. 1. Inexiste ofensa ao art. 5º, inc. X, da CF/88 porquanto o patrimônio não se confunde com a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem das pessoas. 2. Não há quebra de sigilo bancário quando a autoridade fiscal, através de procedimento fiscalizatório, solicita extratos bancários do contribuinte. Ocorre transferência do sigilo permanecendo a autoridade fiscal obrigada ao sigilo e a manter os dados no mesmo estado anterior. Precedente. AI Nº 2001.04.01.026568-9/PR (AGA nº 2001.04.01.056635-5/RS).

PROCESSUAL PENAL - HABEAS CORPUS - QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL - DILAÇÃO PROBATÓRIA - IMPOSSIBILIDADE - COAÇÃO ILEGAL - INEXISTÊNCIA - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. [...] 4. As informações sobre o patrimônio das pessoas não se inserem nas hipóteses do art. 5º, X e XII, da Constituição Federal, uma vez que o patrimônio não se confunde com a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem e, nesta linha, o próprio Código Tributário Nacional, em seu art. 197, II, estabelece que os bancos são obrigados a prestar todas as informações de que disponham em relação aos bens, negócios e atividades de terceiros à autoridade administrativa. (HC nº 2002.02.01.0099893/ES).

Ferraz Júnior (2001, p. 13-27) chega à seguinte conclusão:

Na espécie, uma informação de operações bancárias pode, portanto, ter uma repercussão no plano da privacidade (embora possa ter também no campo da propriedade), como, por exemplo, a conta bancária que alguém mantém em nome de um filho publicamente não reconhecido e que, por alguma razão de pudor, não deseja revelar a ninguém. Ou o empréstimo obtido por empresa junto à instituição financeira, que pode ter um sentido contábil, mas fazer parte, também, de uma estratégia de expansão (livre iniciativa) num mercado disputado.

Martins (apud CARVALHO, 2008) defende a ideia de que o direito à privacidade, enquanto elemento integrante da personalidade, não diz respeito tão somente a aspectos íntimos, mas também, à externalidade, como por exemplo, os dados patrimoniais.

⁵ Baltazar Júnior (2005, p. 40) leciona que “[...] no atual momento histórico, aliás, é desnecessário recorrer aos direitos de personalidade para fundamentar a preservação da vida privada, o que se dava antes da consagração constitucional dessa proteção”. Para ele, “[...] o direito à vida privada emana da proteção conferida à dignidade da pessoa humana, arrolada no inciso III do art. 1º da Constituição, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”.

Na mesma esteira, Covello (2001, p. 161-162), expõe:

O patrimônio integra esfera privada do indivíduo e deve, por isso, ficar protegido contra as indiscrições alheias. Pelo patrimônio, o homem projeta sua personalidade, de tal sorte que não é apenas um simples dado patrimonial que permanece velado pelo segredo, mas um traço moral de sua personalidade: como ele gasta o dinheiro, como amealha a sua fortuna, com quais pessoas negocia etc. [...] Não são só as necessidades de ordem espiritual que se apresentam como atributos da personalidade, mas, também, as de ordem material. O *quantum* que o ser humano ganha, o montante que despense com sua manutenção e lazer, as dívidas que contrai expressam modos de ser tão importantes, quanto qualquer manifestação espiritual da personalidade.

Dessa forma, resta demonstrado que o sigilo bancário possui estreita relação com o direito fundamental à privacidade, inerente à personalidade das pessoas, com substrato constitucional ancorado na expressão “vida privada” contida no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal.

1.3.2.5 Entendimento jurisprudencial

A conclusão de que o sigilo bancário tem guarida no direito constitucional que assegura a proteção da vida privada encontra ressonância em precedentes jurisprudenciais oriundos da Suprema Corte pátria.

Nos idos de 1992, conforme se observa do precedente Petição nº 577 QO/DF, o Supremo Tribunal Federal já sinalizava que o sigilo bancário estava sob o abrigo do artigo 5º, inciso X, como espécie do direito à privacidade. Naquela oportunidade, o Relator Ministro Carlos Velloso (fl. 16) assinalou que “[...] o sigilo bancário protege interesses privados. É ele espécie de direito à privacidade, inerente à personalidade das pessoas e que a Constituição consagra [...]”. No mesmo sentido, o então Min. Paulo Brossard (fl. 33) asseverou que “[...] mais do que leis, a Constituição assegura o direito à privacidade [...]”, sendo que “[...] o sigilo bancário é um aspecto do direito à privacidade”.

Nos autos do Mandado de Segurança nº 21.729/DF, o Min. Maurício Corrêa (fls. 94-95) assim se manifestou:

Senhor Presidente, também eu entendo que no contexto da inviolabilidade destes direitos à intimidade e à vida privada assegurado pela Constituição aos brasileiros

e aos estrangeiros aqui residentes, estão contidos desdobramentos do direito à privacidade, entre os quais, inexoravelmente, o direito ao sigilo bancário e ao fiscal.

[...]

Uma das consequências do entendimento de que o direito ao sigilo bancário pertence à categoria maior do direito à privacidade é que, destinado a proteger o indivíduo, não protege operações bancárias praticadas em contas fictícias – que não têm privacidade a ser juridicamente protegida – nem pode ser invocado para acobertar crimes ou outros ilícitos, sejam administrativos ou civis. Em suma, este direito tutela, apenas, as operações lícitas.

Além disto, deve ser considerado que o direito à privacidade é um direito individual que pode ser oposto erga omnes e com mais ênfase ao Estado, mas ele, por outro lado, tem por limite interesses maiores – de natureza política – que dizem respeito ao interesse público. [...] Hoje, é aceito pela quase unanimidade que o interesse público prevalece sobre o particular. Esta Corte, em inúmeros julgados, vem dizendo reiteradamente, e com sabedoria que o direito ao sigilo bancário é um direito limitado, não absoluto, e que pode ceder a interesses públicos em determinadas e restritas situações, sempre orientadas para a busca da verdade no interesse da justiça, seja em causas de natureza penal, administrativa ou civil.

Nessa assentada, o Min. Carlos Velloso (fl. 132), fazendo referência ao seu voto proferido na Petição nº 577 QO/DF, reitera seu entendimento no sentido “[...] de que o sigilo bancário protege interesses privados; ele é espécie do direito à privacidade, que é inerente à personalidade das pessoas e que a Constituição consagra no art. 5º, inciso X”.

Em duas outras ocasiões, no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 215.301/CE e nº 219.780/PE, ambos julgados em 13/04/1999, a Suprema Corte afirmou que o sigilo bancário se constitui em espécie de direito à privacidade que é constitucionalmente protegido, com espeque no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, conforme observa-se nas seguintes ementas:

CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. SIGILO BANCÁRIO: QUEBRA. C.F., art. 129, VIII. I. - A norma inscrita no inc. VIII, do art. 129, da C.F., não autoriza ao Ministério Público, sem a interferência da autoridade judiciária, quebrar o sigilo bancário de alguém. Se se tem presente que o sigilo bancário é espécie de direito à privacidade, que a C.F. consagra, art. 5º, X, somente autorização expressa da Constituição legitimaria o Ministério Público a promover, diretamente e sem a intervenção da autoridade judiciária, a quebra do sigilo bancário de qualquer pessoa. II. - R.E. não conhecido. (STF – RE 215.301/DF).

CONSTITUCIONAL. SIGILO BANCÁRIO: QUEBRA. ADMINISTRADORA DE CARTÕES DE CRÉDITO. CF, art. 5º, X. I. - Se é certo que o sigilo bancário, que é espécie de direito à privacidade, que a Constituição protege art. 5º, X não é um direito absoluto, que deve ceder diante do interesse público, do interesse social e do interesse da Justiça, certo é, também, que ele há de ceder na forma e com observância de procedimento estabelecido em lei e com respeito ao princípio da razoabilidade. No caso, a questão foi posta, pela recorrente, sob o ponto de vista puramente constitucional, certo, entretanto, que a disposição constitucional é garantidora do direito, estando as exceções na norma infraconstitucional. II. - R.E. não conhecido. (STF – RE 219.780/PE).

Posteriormente, idêntica situação ocorreu na análise do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 655.298/SP, de 04/09/2007, da relatoria do então Min. Eros Grau, que restou assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. SIGILO BANCÁRIO. QUEBRA. PROCEDIMENTO LEGAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Controvérsia decidida à luz de normas infraconstitucionais. Ofensa indireta à Constituição do Brasil. 2. O sigilo bancário, espécie de direito à privacidade protegido pela Constituição de 1988, não é absoluto, pois deve ceder diante dos interesses público, social e da Justiça. Assim, deve ceder também na forma e com observância de procedimento legal e com respeito ao princípio da razoabilidade. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (AgR. AI nº 655298/SP).

Portanto, no âmbito da jurisprudência pátria, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, há firme entendimento de que o sigilo bancário possui alicerce no direito fundamental à privacidade.

2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios determinam o sentido e a interpretação das regras, razão pela qual são de extrema relevância para nortear o direito.

Mello, Celso Antônio. (apud BARROSO, 1999, p. 149) expõe que:

[...] princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir lógica a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico [...]

Por sua vez, Reale (1986, p. 60), leciona que:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

No âmbito da Administração Pública, há princípios expressos na Constituição Federal para viabilizar uma boa gestão do patrimônio público e gerar segurança a sociedade, dentre os quais destaca-se o princípio da publicidade e o da moralidade, ambos consagrados na Carta da República de 1988.

No que toca aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, Meirelles (2000, p.81) destaca que:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999.

No presente trabalho serão analisados os dois princípios acima referidos, haja vista sua pertinência em relação ao tema atinente ao sigilo bancário e aos recursos públicos.

2.1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio em tela encontra-se consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e pode conter duas acepções:

A primeira refere-se à exigência de publicação dos atos administrativos em órgão oficial, como requisito de eficácia para que possam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público.

A segunda relaciona-se com a exigência de transparência da atuação administrativa, tendo em vista que o preceito constitucional em tela “[...] exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública [...]” (DI PIETRO, 2001, p. 75).

Medauar (2010, p. 132) leciona que “[...] o tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade de atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa”.

Por sua vez, Mello (1998, p. 71) assim ensina sobre o assunto:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Registra-se que o princípio da publicidade, enquanto revelador da transparência administrativa, possui estreita relação com o dever de prestar contas que está jungido à conduta do administrador público.

Para Meirelles (1999, p. 93-94),

[...] o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um *mímus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade.

[...]

O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos, como, também, os de entes paraestatais e até os particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada.

O princípio da publicidade, quer na acepção da transparência, quer consubstanciado no dever de prestar contas, pode e deve ser observado nas relações financeiras que envolvam recursos públicos, uma vez que o administrador bancário, quando atua na gestão de verbas públicas como disseminador de políticas governamentais, age como agente delegado devendo, portanto, observar referido princípio.

2.2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Assim como o princípio da publicidade, o princípio da moralidade também encontra suporte na Constituição Federal (art. 37, *caput*).

Carvalho Filho (2012, p. 21) assim se expressa:

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.

A seu turno, Mello (1998, p. 73) expõe que o princípio da moralidade compreende, também, “[...] os chamados princípios da lealdade e boa-fé [...]”, segundo os quais:

[...] a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzidos de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Medauar (2010, p. 131), na sua concepção, esclarece que “[...] o princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública [...]”. A ilustre doutrinadora, contudo, acredita que “[...] a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada”.

Nessa esteira, pode-se dizer que o princípio da moralidade encontra solo fértil quando se fala de sigilo bancário e de recursos públicos, pois, o gestor que atua em instituição financeira e opera com verbas subsidiadas para propagar políticas governamentais, tem o dever de observar o princípio da moralidade, pois age por delegação.

Antes de alocar o recurso público recebido no mercado financeiro, por meio de empréstimo ou financiamento, a instituição financeira lança mão de diversos mecanismos que visam estudar a operação de crédito, com o propósito de apurar o risco envolvido, tanto no que tange ao retorno do capital emprestado, quanto no que concerne ao atingimento da finalidade pública almejada.

Assim, haverá afronta ao princípio da moralidade quando se verificar a existência de créditos concedidos sem a observância dos critérios atinentes à linha de crédito envolvida, bem como quando a instituição financeira negar a prestação de informações sobre ditas operações com lastro em recursos públicos quando for demandada pelos órgãos de controle externo.

Portanto, referido princípio deve ser observado pelas instituições financeiras quando estas atuam na gestão de recursos públicos, razão pela qual, quando requeridas, têm o dever de cooperar com a prestação de informações aos Tribunais de Contas para o fim de viabilizar o pleno exercício do controle externo.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO

No Brasil, o controle foi tomando força ao longo da história. Do *site* do Tribunal de Contas da União⁶, extrai-se um breve histórico do controle no Brasil. Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro; em 1808, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda para acompanhar a execução da despesa pública; em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição de 1824, com a previsão de orçamentos e balanços gerais; em 1826 foi apresentado projeto de lei ao Senado do Império para criar um Tribunal de Contas; em 1890 o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União (iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa); com a Constituição de 1891, foi institucionalizado definitivamente o Tribunal de Contas da União, sendo que sua instalação ocorreu em 1893, ocasião em que o Tribunal de Contas tinha competência para examinar, revisar e julgar as operações relacionadas com a receita e a despesa da União; a Constituição de 1934 atribuiu outras competências ao Tribunal de Contas, a exemplo do julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos; com a Constituição de 1946 foi agregada a competência para o Tribunal de Contas julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; a Constituição de 1967 retirou atribuições da Corte de Contas, a exemplo do julgamento da legalidade das concessões de aposentadoria e inovou ao atribuir ao Tribunal o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, quando passou a instituir os sistemas de controle externo a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 a 75, ampliou a competência dos Tribunais de Contas e atribuiu a estes o exercício de controle externo da atividade contábil, financeira e orçamentária dos Entes integrantes da Administração Pública, direta e indireta, bem como das contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que administre bens ou recursos públicos visando verificar a regularidade da gestão dos recursos públicos em prol do interesse coletivo.

⁶ <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia.htm>.

Segundo dicção do art. 70, da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Percebe-se, pois, que o ordenamento jurídico prevê duas formas de controle das atividades da Administração Pública, quais sejam: o controle interno e o controle externo, este exercido pelo Poder Legislativo sobre atos administrativos de outro Poder e aquele exercido na esfera interna de cada Poder.

Silva (1998, pp. 716-718), assim leciona:

A constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão etc. [...]

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizatória do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão 'julgar as contas' referida à sua atividade (art. 71, I).

Fernandes (2008, p. 99), explica que “o sistema de controle externo pode ser conceituado como o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos”.

A teor do art. 71 da Constituição Federal, o controle externo, a cargo do Poder Legislativo Federal, é exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, este considerado pela maioria dos doutrinadores como um órgão de extração constitucional, com autonomia e independência, não integrante dos três Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) e nem subordinado a estes.

Medauar (2003, p. 421) ensina que:

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

As premissas definidas na Constituição Federal, relativas ao controle externo da Administração Pública, estendem-se a todos os Tribunais de Contas dos entes federados, em observância ao princípio da simetria.

Com efeito, o art. 75 da Constituição Federal reza que as normas estabelecidas ao Tribunal de Contas da União para o exercício do controle externo aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

O parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária, tem o dever de prestar contas.

Dentre as competências do Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso VI do art. 71, da Constituição Federal, está a de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios.

Dessa forma, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal para o controle da gestão dos recursos públicos e a competência atribuída aos Tribunais de Contas, o controle externo deve ser exercido sobre todas as contas bancárias e quaisquer operações financeiras que operam com recursos públicos, a exemplo das contas beneficiárias de repasses de recursos federais mediante convênios ou outros instrumentos afins, sejam as contas de titularidade de entes federados ou de particulares.

Em suma, toda a operação financeira que envolve recursos públicos, independente da titularidade da operação, deve submeter-se ao controle externo exercido pelas Cortes de Contas, em observância aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, insculpidos no art. 37, da Constituição Federal, mormente o da moralidade e o da publicidade, em prol do interesse público e bem de toda a coletividade.

3.1 SIGILO BANCÁRIO E RECURSOS PÚBLICOS

A Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, a qual dispõe sobre o sigilo das operações realizadas em instituições financeiras, obriga estas a conservarem o sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados (art. 1º), bem como estabelece que a quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas na própria Lei Complementar, constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (art. 10).

Salienta-se que a obrigação legal de as instituições financeiras guardarem sigilo das operações financeiras não traz polêmica em relação às operações realizadas por pessoas (físicas ou jurídicas) privadas que operam com recursos próprios, ou seja, recursos de natureza eminentemente privada.

Em se tratando de operações financeiras ativas ou passivas que operam com recursos privados, o sigilo bancário deve ser resguardado, em observância às disposições contidas na Lei Complementar nº 105/2001, pois, em última análise, estas operações encontram guarida no direito à privacidade que está consagrado no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal. Com efeito, a quebra de sigilo das operações financeiras cujos recursos são de natureza privada somente pode ocorrer nas estritas hipóteses previstas na referida Lei Complementar.

A presente análise, atinente ao dever de as instituições financeiras preservarem o sigilo bancário, diz respeito, pois, à possibilidade destas instituições prestarem aos Tribunais de Contas, quando requisitadas, informações sobre operações financeiras que operam com recursos públicos.

O que se indaga é se a Lei Complementar nº 105/2001 pode ou não ser oponível às Cortes de Contas quando as operações financeiras envolvem recursos públicos. Questiona-se, pois, se as instituições financeiras podem opor o sigilo bancário, com fulcro na referida Lei Complementar, aos Órgãos de controle externo quando estes, no exercício de suas competências constitucionais, solicitam informações relativas às movimentações bancárias de contas que operam com recursos eminentemente públicos?

Frente às disposições expressas contidas na Lei Complementar nº 105/2001, a qual regulamenta o sigilo bancário, muitos entendem que referida norma jurídica abrange toda e qualquer operação financeira (ativa ou passiva), seja ela atinente a recursos públicos ou privados, sem qualquer distinção, na medida em que dita Lei, ao regulamentar o sigilo bancário, não faz qualquer exceção às contas cuja titularidade pertence à ente público ou a operações cuja origem dos recursos seja pública.

Veja-se que o art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001 dispõe que “as instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”, sem fazer qualquer distinção entre operações com lastro em recursos públicos ou privados.

Outra questão atinente à abrangência da Lei Complementar em tela, isto é, se ela alcança toda e qualquer operação financeira, seja com lastro em recursos públicos ou privados, ou, se atinge somente aquelas operações com origem em recursos privados, é o fato de que as instituições financeiras atuam como meros agentes depositários dos recursos públicos e que o princípio da publicidade somente poderia ser oposto ao titular da conta bancária ou da operação financeira lastreada em recursos públicos.

Seguindo essa linha de raciocínio, para viabilizar o exercício do controle externo e não esbarrar nas vedações da Lei Complementar nº 105/2001, os Tribunais de Contas necessitariam direcionar suas solicitações de informações sobre operações financeiras lastreadas em recursos públicos diretamente aos respectivos titulares das operações e não às instituições financeiras que figuram como meras depositárias e têm o dever legal de preservar o sigilo bancário.

Diante da falta de clareza da Lei Complementar nº 105/2001 acerca de sua abrangência no que toca à natureza dos recursos das operações, as instituições financeiras tendem a ser mais

conservadoras e fazer interpretação no sentido de que a Lei não excepciona as operações lastreadas em recursos públicos, pois, ao contrário, correm o risco de serem demandadas pela quebra do sigilo bancário e serem responsabilizadas criminalmente, nos termos do art. 10 da mencionada Lei Complementar.

Dessa forma, diante da dúvida acerca do alcance da Lei e com o propósito de mitigar riscos quando demandadas pelos Tribunais de Contas à prestarem informações sobre operações bancárias cuja natureza do recurso é pública, via de regra, as instituições financeiras sustentam estarem impossibilitadas de prestarem as informações solicitadas, por força das disposições contidas na Lei do sigilo bancário.

Após a edição da Lei Complementar nº 105/2001, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Mandados de Segurança nº 22.801/DF (julgado em 17.12.2007 e publicado no DJ de 14.03.2008) e nº 22.934/DF (julgado em 17.04.2012 e publicado no DJ de 09.05.2012), adotou posicionamento no sentido de que o Tribunal de Contas da União não está autorizado a requisitar informações que importem na quebra de sigilo bancário e que a Lei Complementar nº 105/2001 conferiu esses poderes somente ao Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às Comissões Parlamentares⁷ de Inquérito (§§ 1º e 2º do art. 4º).

No acórdão proferido nos autos do MS 22.801/DF, de relatoria do Ministro Menezes Direito, consta a seguinte ementa:

Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Banco Central do Brasil. Operações financeiras. Sigilo. 1. A Lei Complementar nº 105, de 10/1/01, não conferiu ao Tribunal de Contas da União poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil. O legislador conferiu esses poderes ao Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às Comissões Parlamentares de Inquérito, após prévia aprovação do pedido pelo Plenário da Câmara

⁷ A Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 estabelece que: [...] Art. 3º Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide. [...] Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais. § 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. § 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito (§§ 1º e 2º do art. 4º). 2. Embora as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no artigo 71, II, da Constituição Federal, justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve essa determinação na lei específica que tratou do tema, não cabendo a interpretação extensiva, mormente porque há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário. 3. Ordem concedida para afastar as determinações do acórdão nº 72/96 - TCU - 2ª Câmara (fl. 31), bem como as penalidades impostas ao impetrante no Acórdão nº 54/97 - TCU - Plenário.

No mesmo sentido foi a ementa consignada no acórdão proferido nos autos do MS 22.934/DF, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. O Tribunal de Contas da União, a despeito da relevância das suas funções, não está autorizado a requisitar informações que importem a quebra de sigilo bancário, por não figurar dentre aqueles a quem o legislador conferiu essa possibilidade, nos termos do art. 38 da Lei 4.595/1964, revogado pela Lei Complementar 105/2001. Não há como admitir-se interpretação extensiva, por tal implicar restrição a direito fundamental positivado no art. 5º, X, da Constituição. Precedente do Pleno (MS 22801, rel. min. Menezes Direito, DJe-047 de 14.03.2008.) Ordem concedida.

Uma análise perfunctória dos 02 (dois) julgados acima referidos (MS 22.801/DF e MS 22.934/DF) pode levar à equivocada conclusão de que a Suprema Corte adotou posicionamento no sentido de que os Tribunais de Contas não estão autorizados a requisitarem às instituições financeiras informações sobre operações financeiras (ativas ou passivas) lastreadas em recursos de natureza pública, o que não é verdade.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, em ambos julgados (MS 22.801/DF e MS 22.934/DF), em nenhum momento, desautorizou os Tribunais de Contas a terem acesso às operações financeiras lastreadas em recursos públicos. O que foi definido pela Suprema Corte é que o Tribunal de Contas da União não tem autoridade para quebrar o sigilo bancário, pois a Lei Complementar nº 105/2001 não lhe autorizou fazê-lo.

Com efeito, quando se fala em vedar a quebra de sigilo bancário se pretende proteger a vida privada das pessoas, com amparo no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal, o que não se aplica para os recursos públicos, mas tão somente para os recursos de origem privada.

Por ocasião do julgamento dos referidos Mandados de Segurança (MS 22.801/DF e MS 22.934/DF), onde foi considerado o caso concreto, a quebra de sigilo bancário foi analisada em

relação a um universo de operações financeiras que, em seu bojo, englobavam recursos privados e não especificamente recursos públicos.

Conforme consta no relatório do acórdão proferido nos autos do MS 22.801/DF, o Banco Central - BACEN impetrou o MS contra ato do Tribunal de Contas da União – TCU que determinou ao BACEN fossem adotadas providências para disponibilizar a servidores do TCU, via terminal eletrônico de dados, acesso irrestrito às transações do Sistema de Informações do Banco Central – SISBACEN de potencial interesse ao controle externo.

No entanto, as transações financeiras contidas no SISBACEN englobam uma multiplicidade de operações financeiras com lastro em recursos privados, estas protegidas pela regra do sigilo bancário de que trata a Lei Complementar nº 105/2001, razão pela qual, no caso concreto, o acolhimento da pretensão do TCU tinha o condão de afrontar a regra do sigilo bancário e macular o direito fundamental à privacidade.

Em um trecho de seu voto (fl. 179 dos autos), o Ministro Relator do acórdão proferido nos autos do MS 22.801/DF, assim consignou:

[...] Assim, a relevância do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União autoriza o pedido de informações. Todavia, no caso, as informações de acesso irrestrito no sistema SISBACEN conduz à quebra de sigilo bancário, o que a legislação de regência, como antes deduzido, não autoriza.

Por sua vez, o MS 22.934/DF foi impetrado pelo Banco do Brasil – BB contra ato do TCU que determinou o fornecimento de documentos e informações relativas a depósitos interfinanceiros efetuados pelo BB junto ao Banco Nacional e ao Banco Econômico entre dezembro de 1994 e novembro de 1995. Referidos depósitos interfinanceiros englobavam recursos de natureza privada, razão pela qual admitir o acesso aos depósitos por parte do TCU configuraria a quebra do sigilo bancário e ofensa ao direito à privacidade.

Portanto, quando julgados os Mandados de Segurança nº 22.801/DF (em 2007) e nº 22.934/DF (em 2012), o Supremo Tribunal Federal proferiu entendimento no sentido de que o Tribunal de Contas da União não está autorizado a requisitar informações que importem na quebra de sigilo bancário, haja vista que ambos os casos concretos *sub judice* envolviam inúmeras operações financeiras com lastro em recursos privados, as quais encontravam guarida

no direito à privacidade (artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal) e no direito ao sigilo bancário previsto na Lei Complementar nº 105/2001. Referidos casos concretos não trataram de operações financeiras específicas lastreadas em recursos públicos.

Situação diversa àquelas enfrentadas nos julgamentos dos MS 22.801/DF e 22.934/DF é a hipótese de o Tribunal de Contas requerer informação sobre uma operação financeira lastreada em recursos públicos, pois, se assim for, não há que se falar em direito à privacidade ou sigilo bancário, mas sim no dever de publicidade, transparência, moralidade e de prestação de contas.

Portanto, os acórdãos proferidos nos autos dos MS 22.801/DF e 22.934/DF somente podem servir como precedentes jurisprudenciais diante de ato do Tribunal de Contas da União destinado a obter informações relativas a operações financeiras cuja origem dos recursos seja de natureza privada. Por outro lado, tratando-se de operações bancárias com lastro em recursos públicos, não há fundamento para invocar referidos precedentes com o propósito de obstar à Corte de Contas o acesso a estas operações.

Com efeito, há fundamentos jurídicos robustos para sustentar que a Lei Complementar nº 105/2001 não se aplica às operações financeiras lastreadas em recursos públicos.

O posicionamento no sentido de que a Lei Complementar nº 105/2001 limita-se tão somente às operações financeiras (ativas e passivas) cuja natureza dos recursos seja privada e não alcança as operações financeiras que envolvem recursos públicos encontra amparo tanto no artigo 5º, incisos X, como no artigo 37, *caput*, ambos da Constituição Federal, os quais assim estabelecem:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O sigilo bancário está ancorado no direito à privacidade consagrado constitucionalmente, direito que é destinado a proteger a vida privada de pessoas físicas e

jurídicas de direito privado dentro de um Estado democrático, nos termos dos art. 5º, incisos X, da Constituição Federal.

Por sua vez, a Administração Pública não é pessoa destinatária do consagrado direito à privacidade, previsto na Constituição Federal. Ao contrário, a teor do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública está sujeita aos princípios da moralidade e da publicidade, razão pela qual não se justifica opor o sigilo bancário às operações financeiras lastreadas em recursos públicos.

Assim, em relação às operações bancárias cujos recursos são de natureza pública não há razão para ser oposto o sigilo bancário aos Tribunais de Contas a quem a Constituição Federal atribuiu o controle da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos bens e recursos públicos, incluindo a fiscalização de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Com efeito, a Constituição Federal (artigo 70, parágrafo único) deixou claro que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao Órgão de Controle Externo.

No âmbito dos Tribunais Regionais Federais, encontra-se jurisprudência, firmada após a edição da Lei Complementar nº 105/2001, que dá amparo à tese no sentido de que o sigilo bancário não alcança as contas públicas, a exemplo dos seguintes julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS PÚBLICOS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS. ALEGAÇÃO DE SIGILO BANCÁRIO. INEXISTÊNCIA.

1. A recusa da instituição financeira em fornecer aos Tribunais de Contas as informações necessárias ao exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades da administração direta e indireta, relativas aos recursos repassados a essas entidades, caracteriza ilegalidade e abuso de poder, porquanto a prestação delas não constitui quebra do sigilo bancário, uma vez que a atividade financeira do Estado não se acha coberta por qualquer espécie de sigilo, mas se submete à impositiva prestação de

contas dos recursos públicos recebidos (Carta Magna, arts. 70/75) e ao princípio da publicidade de seus atos (Carta Magna, arts. 31, § 3º; e 37, *caput*). 2. Remessa a que se nega provimento. (REO 1997.01.00.064042-0 / PI; REMESSA EX OFFICIO, Numeração Única: 0059449-26.1997.4.01.0000, Relator: Juiz Federal Leão Aparecido Alves (conv.), 3ª Turma Suplementar, Julg. 18.12.2003, Publ. 11.03.2004, DJ P. 78/79)

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. OBTENÇÃO DE DADOS FINANCEIROS DE CONTAS DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INDISPENSÁVEIS À APRECIÇÃO DE CONTAS APRESENTADAS. RECUSA DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INVOCAÇÃO DO SIGILO BANCÁRIO. DESCABIMENTO.

1. Indiscutível o direito de o Tribunal de Contas requisitar informações de instituições bancárias quanto à movimentação financeira dos órgãos integrantes da administração pública, direta e indireta, a fim de cumprir sua missão constitucional fiscalizatória, as quais devem, também em observância ao princípio da publicidade, ser prestadas, porquanto cuidam de dados relativos a recursos públicos, cuja transparência na sua aplicação é exigida pela sociedade e, portanto, estão excluídos da proteção constitucional do sigilo bancário. 2. Remessa oficial desprovida. Sentença concessiva da segurança confirmada. (REOMS 2005.40.00.007360-7 / PI; REMESSA EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA, Numeração Única: 0007346-89.2005.4.01.4000, Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, 6ª Turma, julg. 28.01.2008, Publ. 03.03.2008 e-DJF1 P.296)

Não se pode olvidar que, em 05.10.1995, o Supremo Tribunal Federal proferiu acórdão nos autos do Mandado de Segurança nº 21.729-4, de relatoria do Ministro Marco Aurélio (publicado no DJ de 19.10.2001), o qual expôs entendimento no sentido de que as operações financeiras que envolvem recursos públicos não estão submetidas à proteção do sigilo bancário, conforme se depreende da seguinte ementa:

Mandado de Segurança. Sigilo bancário. Instituição financeira executora de política creditícia e financeira do Governo Federal. Legitimidade do Ministério Público para requisitar informações e documentos destinados a instruir procedimentos administrativos de sua competência. 2. Solicitação de informações pelo Ministério Público Federal ao Banco do Brasil S.A., sobre concessão de empréstimos, subsidiados pelo Tesouro nacional, com base e, plano de governo, a empresas do setor sucroalcooleiro. 3. Alegação do Banco impetrante de não poder informar os beneficiários dos aludidos empréstimos, por estarem protegidos pelo sigilo bancário, previsto no art. 38 da Lei nº 4.595/1964, e, ainda, ao entendimento de que dirigente do Banco do Brasil S/A não é autoridade, para efeito do art. 8º, da LC nº 75/1993. 4. O poder de investigação do Estado é dirigido a coibir atividades afrontosas à ordem jurídica e a garantia do sigilo bancário não se estende às atividades ilícitas. A ordem jurídica confere explicitamente poderes amplos de investigação ao Ministério Público – art. 129, incisos VI, VIII, da Constituição Federal, e art. 8º, incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 75/1993. 5. Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público. Princípio da publicidade, ut art. 37 da Constituição. 6. No caso concreto, os empréstimos concedidos eram verdadeiros financiamentos públicos, porquanto o Banco do Brasil os realizou na condição de executor da política creditícia e financeira do Governo

Federal, que deliberou sobre sua concessão e ainda se comprometeu a proceder à equalização da taxa de juros, sob a forma de subvenção econômica ao setor produtivo, de acordo com a Lei nº 8.427/1992. 7. Mandado de segurança indeferido.

O Mandado de Segurança nº 21.729/DF foi julgado, em 05.10.1995, ou seja, antes da edição da Lei Complementar nº 105/2001, à época em que o sigilo bancário era regulado pelo art. 38 da Lei nº 4.595/64. Naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal, com fulcro no princípio da publicidade, insculpido no art. 37, da Constituição Federal, proferiu acórdão no sentido de que o sigilo bancário encontra fundamento no direito à privacidade (artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal) e que os recursos públicos não guardam qualquer relação com a privacidade, mas sim, com as normas e princípios de direito público (moralidade/publicidade/dever de prestar contas).

Seguindo a mesma linha de entendimento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 33.340/DF (julgado em 26.05.2015 e publicado no DJ em 03.08.2015), de relatoria do Ministro Luiz Fux, proferiu acórdão no qual restou firmado o posicionamento da Suprema Corte no sentido de que o Tribunal de Contas da União deve ter livre acesso às operações financeiras operacionalizadas mediante o emprego de recursos de natureza pública e que, em se tratando de operações fundadas em recursos públicos, o sigilo bancário não é oponível à Corte de Contas, conforme consta na seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS IMPETRANTES. RECUSA INJUSTIFICADA. DADOS NÃO ACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL.

[...]

4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.

5. O segredo como “alma do negócio” consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao *sub judice*, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.

[...]

8. *In casu*, contudo, o TCU deve ter livre acesso às operações financeiras realizadas pelas impetrantes, entidades de direito privado da Administração Indireta submetidas ao seu controle financeiro, mormente porquanto operacionalizadas mediante o emprego de recursos de origem pública. Inoponibilidade de sigilo bancário e empresarial ao TCU quando se está diante de operações fundadas em recursos de origem pública. Conclusão decorrente do dever de atuação transparente dos administradores públicos em um Estado Democrático de Direito.

[...]

Constata-se, pois, que o entendimento no sentido de que a Lei Complementar nº 105/2001 não se aplica às operações financeiras lastreadas em recursos públicos encontra ressonância na Suprema Corte, conforme se depreende dos acórdãos proferidos nos autos dos Mandados de Segurança nº 21.729/DF e nº 33.340/DF, razão pela qual não há óbice para que as instituições financeiras prestem informações aos Tribunais de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a competência para o exercício do controle externo, sobre operações financeiras cuja origem dos recursos é de natureza pública.

Ademais, interpretação no sentido de que a Lei Complementar nº 105/2001 não se aplica às operações financeiras ativas ou passivas lastreadas em recursos públicos, além de encontrar respaldo constitucional, conforme exposto, milita em favor do combate à corrupção, na medida em que facilita o exercício do controle externo por parte das Cortes de Contas para o fim precípua de fiscalizar a gestão dos bens e recursos públicos em prol de todos os contribuintes.

Na verdade, a oposição ao livre acesso por parte dos Órgãos a quem a Constituição Federal atribuiu a competência para fiscalizar a gestão do patrimônio público é causa de estranheza e repulsa, haja vista que configura posicionamento com propósitos individualistas, os quais não se coadunam com os princípios norteadores da Administração Pública.

Além disso, vedar aos Tribunais de Contas o livre acesso às informações relativas às operações financeiras cuja origem dos recursos seja de natureza pública, para que estes possam exercer o controle externo, implica remar contra o esforço comum de combater a corrupção no país, esforço este que pode ser observado diante de Leis específicas editadas para este propósito, a exemplo do Decreto nº 3.678/2000, no qual o Brasil ratificou e promulgou a Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais; da Lei nº 9.613/1998 que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; da Lei nº 12.850/2013 que trata da organização criminosa e dispõe

sobre a investigação criminal; da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

CONCLUSÃO

O estudo realizado no presente trabalho demonstra que a Constituição Federal atribuiu aos Tribunais de Contas o controle da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da federação e das entidades da Administração direta e indireta. Com efeito, a Constituição Federal deixou claro que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o ente federado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao Órgão de Controle Externo.

Em síntese, toda e qualquer pessoa que administre de alguma forma bens ou recursos públicos deve sujeitar-se ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas tem o fim precípua de verificar se os recursos e bens públicos estão sendo geridos em conformidade com o que fora planejado pela Administração Pública, nos estritos limites da Lei, bem como primar pela transparência e responsabilidade atinentes à gestão e utilização do patrimônio público com o propósito de prevenir fraudes e combater a corrupção, a exemplo das diretrizes estipuladas pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal restou firmado entendimento no sentido de que as disposições da Lei Complementar nº 105/2001 (Lei do sigilo bancário) não alcançam as operações financeiras ativas ou passivas lastreadas em recursos públicos, conforme consta nos acórdãos proferidos nos autos dos Mandados de Segurança nº 21.729/DF e nº 33.340/DF.

Conclui-se, pois, que o sigilo bancário não atinge as operações financeiras, sejam elas de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, cuja origem dos recursos seja de natureza pública, haja vista que operações da espécie estão submetidas aos princípios norteadores da Administração Pública, consagrados no artigo 37 da Constituição Federal (moralidade/publicidade/dever de prestar contas).

Com efeito, os princípios da Administração Pública (art. 37, da Constituição Federal) que velam pela transparência, moralidade e publicidade não guardam relação com o direito à privacidade (artigo 5º, X, da Constituição Federal), pois este serve de fundamento constitucional para a obrigação legal de as instituições financeiras guardarem sigilo sobre as operações financeiras com lastro em recursos privados (Lei Complementar nº 105/2001).

Portanto, em se tratando de operações financeiras cuja origem do recurso é público, o sigilo bancário não pode ser oponível aos Tribunais de Contas a quem a Constituição Federal atribuiu a competência de exercer o controle externo e fiscalizar a gestão dos recursos públicos.

Essa linha de entendimento acaba por beneficiar toda a sociedade e vai ao encontro da preocupação e do movimento nacional no sentido de aumentar a transparência e a responsabilidade em relação à gestão e à utilização dos recursos públicos com o propósito de prevenir fraudes e combater a corrupção, a exemplo das diretrizes estipuladas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), tudo para um fim maior, qual seja: a proteção do patrimônio público, o qual deve ser bem administrado em prol de toda a coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Sigilo Bancário e privacidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.419, de 13 de abril de 1944**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126625/decreto-lei-6419-44>>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 21.499, de 9 de junho de 1932**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21499.htm>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.945, de 28 de dezembro de 1945**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2621650/pg-3-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-31-12-1945/pdfView>>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 556, de 25 de junho de 1850**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM556.htm>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.** Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp105.htm. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 655.298/SP.** Agravante: Ubirajara dos Santos Macieira. Agravado: União. Relator Min. Eros Grau. Julgamento em 04/09/2007. Publicação em 28/09/2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AI%24%2ESCLA%2E+E+655298%2ENUME%2E%29+OU+%28AI%2EACMS%2E+ADJ2+655298%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/antlsfd>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Petição n. 577 QO/DF.** Requerente: Delegado de Polícia Federal. Relator Min. Carlos Velloso. Julgamento em 25/03/1992. Publicação em 23/04/1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Pet%24%2ESCLA%2E+E+577%2ENUME%2E%29+OU+%28Pet%2EACMS%2E+ADJ2+577%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aurq5tc>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.729/DF.** Impetrante: Banco do Brasil S/A. Impetrado: Procurador-Geral da República. Relator Min. Marco Aurélio. Relator para o Acórdão Min. Néri da Silveira. Julgamento em 05.10.1995. Publicação no DJ, em 19.10.2001. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+21729.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+21729.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cdy3rqp>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.801/DF.** Impetrante: Banco Central do Brasil S/A e Outro. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator Min. Menezes Direito. Julgamento em 17/12/2007. Publicação em 14/03/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA>

%2E+E+22801%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22801%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b3sclww>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.934/DF**. Impetrante: Banco do Brasil S/A e Paulo César Ximenes Alves Ferreira. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 17/04/2012. Publicação em 09/05/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+22934%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22934%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bgppcd5>>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.452/RJ**. Impetrante: Luiz Carlos Barretti Júnior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento em 16.09.1999. Publicação no DJ, em 12/05/2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+23452.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+23452.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aesmotc>>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 33.340/DF**. Impetrante: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Outro. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator Min. Luiz Fux. Julgamento em 26.05.2015. Publicação no DJ, em 08.08.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+33340%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+33340%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/q8tltqr>>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 215.301/CE**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: José Carlos Aguiar. Interessado: Banco do Estado de São Paulo S/A – BANESPA. Relator Min. Carlos Velloso. Julgamento em 13/04/1999. Publicação em 28/05/1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+215301%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+215301%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/avvjmwq>>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 219.780/PE**. Recorrente: União Federal. Recorrido: Credicard S/A Administradora de Cartões de Crédito. Relator Min. Carlos Velloso. Julgamento em 13/04/1999. Publicação em 10/09/1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+219780%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+219780%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cfvbyod>>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 418.416/SC**. Recorrente: Luciano Hang. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 10.05.2006. Publicação no DJ, em 19.12.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+418416.NUME.%29+OU+%28RE.ACMS.+ADJ2+418416.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/an9xtlf>>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portal TCU. Institucional. Conheça o TCU. História. Breve histórico. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia.htm>>. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1 Região). **Recurso Especial – Remessa Ex-Offício em MS nº 2005.40.00.007360-7/PI**. Impetrante: Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Impetrado: Banco do Estado do Piauí S.A. Relator Des. Fed. Daniel Paes Ribeiro. Julgamento em 28/01/2008. Publicação em 03/03/2008. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=5378b6fff9cfc725c7b09c7aca96e806&trf1_captcha=rxp7&enviar=Pesquisar&proc=200540000073607&secao=TRF1>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1 Região). **Remessa Ex-Offício em MS nº 1997.01.00.064042-0/PI**. Autor: Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Réu: Caixa Econômica Federal - CEF. Relator Juiz Fed. Leão Aparecido Alves (conv.) Julgamento em 18/12/2003. Publicação em 11/03/2004. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=d260e71c4f93054480441e9afb38ff6b&trf1_captcha=x9kf&enviar=Pesquisar&proc=00594492619974010000&secao=TRF1>. Acesso em 27 de fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2 Região). **Habeas Corpus nº 2002.02.01.0099893/ES**. Impetrante: Homero Junger Mafra. Impetrado: Juízo Federal da 1ª Vara Federal de Vitória/ES. Relator Des. Fed. Frederico Gueiros. Julgamento em 05/11/2002. Publicação em 04/02/2003. Disponível em: http://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A200202010099893%29%7C%28numero_cnj_judici%3A200202010099893%29%7C%28NumProcesso%3A200202010099893%29%29&adv=1&base=JP-TRF&entsp=a&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em 22 de fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4 Região). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 2001.04.01.056635-5/RS**. Agravante: Maurício de Oliveira. Agravado: União Federal (Fazenda Nacional). Relator Des. Fed. Tadaaqui Hirose. Julgamento em 11/07/2001. Publicação em 18/07/2001. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF400081108>. Acesso em 22 de fev. 2016.

CAPPELLARI, Álisson dos Santos. **Controle penal das movimentações financeiras: dever de informar versus direito à privacidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2013.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Sigilo Bancário**. Curitiba: Juruá, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

COVELLO, Sérgio Carlos. **O Sigilo Bancário**. 1 ed. São Paulo: Leud, 1991.

COVELLO, Sérgio Carlos. **O sigilo bancário: (com particular enfoque na tutela civil)**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2 ed. 1 reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo Bancário. **Revista de Direito Bancário do Mercado de Capitais e da Arbitragem**. Ano 4 – Outubro-Dezembro de 2001, RT, São Paulo: 2001, pp. 13-27. Disponível em: <<http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes-cientificas/98>>. Acesso em 22 de fev. 2016.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. **Corrupção, dinheiro público e sigilo bancário: desconstruindo mitos**. 2 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7 ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.