

Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes – Rede LFG

Curso de Especialização em Direito Tributário

Turma 3

MONOGRAFIA

Modalidade: Formação para o Magistério Superior

**DA MITIGAÇÃO DO DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO E FISCAL FRENTE À
COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

ANTÔNIA MARIA DA SILVA

PALMAS/TO

2009

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
1.1 Formulação do Problema.....	3
1.2 Justificativa	4
1.3 Objetivos.....	5
1.3.1 Geral	5
1.3.2 Específicos	5
1.4 Metodologia	6
1.4.1 Tipos de Pesquisa.....	6
1.4.2 Métodos de Pesquisa.....	6
1.4.3 Técnicas de Pesquisa	6
1.5 Organização do Trabalho	8
2 DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO E FISCAL.....	9
2.1 Conceito de Sigilo Bancário.....	9
2.2 Conceito de Sigilo Fiscal.....	10
2.3 Sigilo Fiscal e Bancário segundo a Doutrina	11
2.4 Sigilo Fiscal e Sigilo Bancário na experiência dos Tribunais	13
3 DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO E FISCAL, PRINCÍPIO DA MORALIDADE, PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DEVER DE PRESTAR CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	16
3.1 Direito ao Sigilo Bancário e ao Sigilo Fiscal na Carta Magna	16
3.2 Dever de Prestar Contas	16
3.3 Princípio da Publicidade	18
3.4 Princípio da Moralidade	19
3.5 Aparente colisão de princípios constitucionais.....	20
4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	22
4.1 Perfil Constitucional do TCU.....	22
4.2 TCU e Cidadania	24
4.3 Competência do TCU para a quebra de sigilo bancário	26
4.4 Importância dos dados bancários e fiscais na atuação do TCU	28
4.5 Proposta de mitigação do direito ao sigilo bancário e fiscal frente à atuação dos Tribunais de Contas.....	30
5 CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS.....	38

1. INTRODUÇÃO

1.1 Formulação do problema

O sigilo bancário e fiscal causa bastante polêmica no campo do Direito, o que pode ser confirmada pelas decisões conflitantes nas diversas instâncias judiciais.

A doutrina nacional e internacional tenta definir o fundamento da obrigação de guardar segredo nas operações bancárias, sem, entretanto, existir uma tese doutrinária ou jurisprudencial mais aceita.

Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, a palavra sigilo, numa primeira acepção, significa "aquilo que permanece escondido da vista ou do conhecimento". Pontes de Miranda se referia ao vocábulo para designar a liberdade de negação ou a possibilidade de não emitir o pensamento, ou a oposição à sua divulgação. Dessa liberdade, segundo ele, nasceria o direito ao sigilo de correspondência, de inviolabilidade de domicílio e da privacidade:

Nesse sentido, vê-se que é da própria natureza humana a pretensão de manter alguns aspectos de sua vida econômica à salvaguarda, não só das autoridades fiscais, mas também de terceiros.

No entanto, esse caráter protetivo nem sempre tem essa conotação. Por diversas vezes, aproveita-se da natureza do instituto para fins de acobertar operações ilícitas e fraudulentas, tanto da Administração Tributária, quanto dos órgãos encarregados de fiscalizar a correta aplicação de recursos públicos.

Na especificação dos órgãos legitimados, o Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, ao elencar no art. 199, os órgãos e entidades autorizados a terem acesso às informações bancárias e fiscais consideradas sigilosas, sem a devida autorização judicial, ou seja, informações protegidas pelo direito ao sigilo bancário e fiscal, dos contribuintes, não incluiu, expressamente, os Tribunais de Contas.

Por outro lado, a fiscalização da regular aplicação dos recursos públicos, por disposição constitucional, compete aos Tribunais de Contas.

Sendo assim, a pretensão deste trabalho consiste em responder à seguinte indagação: “É possível a mitigação do direito ao sigilo bancário e fiscal frente à competência constitucional dos Tribunais de Contas?”

1.2 Justificativa

A atividade fiscalizadora das contas públicas assume tamanha importância na ordem jurídica que, a Constituição da República não trouxe limite à atuação dos órgãos de controle, a não ser, é claro, as garantias constitucionais, a exemplo da garantia ao devido processo legal, tendo em vista que tais garantias devem acompanhar qualquer atuação da administração pública.

Também constam, na Constituição da República, dispositivos constitucionais como o do art. 5º, XXXIII, que assegura o direito a receber dos órgãos públicos informações do interesse próprio do particular ou de interesse coletivo; o do inciso LXXII do mesmo artigo que introduziu o habeas data em nosso sistema, permitindo o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante ou de caráter público, constantes nos registros ou bancos de dados de entidades governamentais, com possibilidade, ainda, da retificação de dados; o do inciso XXXIV, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesses pessoais; e do inciso LXXIII, que prevê a possibilidade de anulação dos atos lesivos à moralidade administrativa.

Da leitura dos dispositivos supramencionados, pode-se observar que a Carta Magna protege direitos que aparentemente estariam em rota de colisão: o da publicidade e o da moralidade na condução das atividades da Administração Pública e a inviolabilidade do direito à intimidade e à vida privada dos administrados.

Todavia, essa aparente colisão entre tais direitos fundamentais dispostos na Constituição assume dimensão extremamente difícil para os operadores do Direito, à

medida que, para a solução das questões apostas, há que se proceder à difícil tarefa de harmonizar dois ou mais valores fundamentais em conflito.

Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir para a pesquisa jurídica no âmbito das normas aplicáveis ao direito ao sigilo bancário e fiscal frente à competência constitucional dos Tribunais de Contas. Não em relação às contas específicas de recursos públicos, mas àquelas privadas, pertencentes aos gestores públicos que geriram tais recursos ou nas quais foram creditados recursos cuja origem tenha sido conta específica, ou até mesmo, a de pessoas físicas ou jurídicas contratadas para executar bens, obras ou serviços com recursos públicos, quando se verificar indícios de irregularidade nas transferências efetuadas.

Apesar de o estudo ser teórico, sua relevância está em propor soluções para uma questão fundamental atinente à possibilidade de mitigar o direito ao sigilo bancário e fiscal, quando o interesse público exigir.

Portanto, o tema apresenta-se na ordem do dia, diante da possibilidade de trazer abordagem jurídica que, decerto, contribuirá para o debate acerca do tema.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Analisar os conceitos doutrinários e jurisprudenciais atinentes ao sigilo bancário e fiscal frente à competência constitucional dos Tribunais de Contas.

1.3.2 Objetivos específicos

- ✓ Identificar os aspectos relacionados ao sigilo bancário e fiscal;
- ✓ Abordar a competência constitucional dos Tribunais de Contas na fiscalização dos recursos públicos;

✓ Analisar, sob a perspectiva da norma constitucional e infraconstitucional, a real competência dos Tribunais de Contas na quebra do sigilo bancário e fiscal.

1.4 Metodologia

Segundo Lakatos e Marconi (2002), a pesquisa pode ser considerada um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento técnico ou científico, e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

1.4.1 Tipos de pesquisa

De acordo com Santos (2006), o tipo de pesquisa pode ser caracterizado segundo os objetivos, as fontes utilizadas na coleta de dados e segundo os procedimentos de coleta.

1.4.2 Métodos de Pesquisa

Este trabalho caracteriza-se como pesquisa qualitativa, que na explicação de Silva (2003, p. 59), “não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade”. Pelo contrário, baseou-se em Leis, Normas e Princípios que garantem e prevêm a importância do tema tratado.

Assim, tem-se o método qualitativo quanto à abordagem do problema, que segundo Alves (2003, p. 56) “procura-se captar a situação ou fenômeno em toda a sua extensão”, ou seja, concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado.

1.4.3 Técnicas de Pesquisa

Quanto aos objetivos, este trabalho foi de caráter exploratório. Segundo Santos (2006, p. 25) explorar, significa realizar a primeira aproximação a respeito de um tema, visando criar uma maior familiaridade em relação a um acontecimento, fenômeno ou processo. Dessa forma, a presente pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois, foram identificados poucos estudos referentes à mitigação do direito ao sigilo fiscal e bancário frente à fiscalização dos recursos públicos. Para Beuren *et al.* (2006, p.60), a pesquisa exploratória “ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório busca-se conhecer com maior profundidade o assunto”. Assim, a pesquisa do tipo exploratória terá como objetivo proporcionar uma visão geral sobre o assunto abordado, de modo a torná-lo mais claro.

A pesquisa também foi do tipo descritiva, uma vez que se pretendeu analisar se é possível a mitigação do direito ao sigilo fiscal e bancário frente à competência constitucional dada aos Tribunais de Contas para fiscalizar os recursos públicos. Na concepção de Netto (2008, p. 26) a finalidade da pesquisa descritiva é “observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas técnicos, sem, contudo, entrar no mérito dos conteúdos”. Desta forma, não há interferência ou manipulação dos dados por parte do pesquisador, “devendo apenas descobrir como se estrutura e funciona a realidade” (NETTO, 2008, p. 26).

Por fim, este trabalho utilizou a técnica de pesquisa bibliográfica, por meio de livros, leis, artigos, revistas, dissertações, monografias e com material disponibilizado na Internet. Nesta linha de pesquisa, Marconi e Lakatos (2009) consideram a pesquisa bibliográfica uma coletânea de trabalhos realizados, capazes de fornecer dados atuais e relevantes sobre o tema. Desta maneira, foi realizada uma busca na literatura sobre os seguintes temas: direito ao sigilo bancário e fiscal, origem e evolução histórica do direito ao sigilo bancário e fiscal, sigilo bancário e fiscal na ordem constitucional, competência constitucional dos Tribunais de Contas.

As fontes utilizadas neste trabalho foram estritamente das bibliografias, que no conceito de Santos (2006), constituem no conjunto de materiais escritos (gráfica ou eletronicamente), organizados e analisados com fim de oferecerem dados e informações consistentes a respeito de um determinado assunto. Assim, a pesquisa bibliográfica é uma etapa fundamental em todo trabalho acadêmico, pois influencia todas as etapas de uma pesquisa além de dar embasamento teórico, e consistem no

levantamento, seleção, fechamento e arquivamento de informações relacionadas à pesquisa.

A adoção de tal metodologia nos pareceu a mais adequada em face da temática desenvolvida, além de que muitos renomados autores afirmam ser o livro, na maior parte das vezes, a melhor fonte de consulta. Dentre tais autores, encontra-se Umberto Eco que afirma: “Muitas vezes o objeto é um livro e os instrumentos, outros livros”.

1.5 Organização do Trabalho

O trabalho é dividido em cinco capítulos.

O primeiro capítulo oferece uma visão global do trabalho, a partir da caracterização do tema escolhido e o problema de pesquisa, seguidos dos objetivos pretendidos com o estudo, bem como de sua relevância.

O segundo capítulo visa abordar a compreensão sobre o direito ao sigilo bancário e fiscal sob o enfoque de direito constitucional fundamental e a celeuma existente entre os doutrinadores, bem como a compreensão dos tribunais superiores a respeito do tema.

No terceiro capítulo é feita uma abordagem sobre o sigilo fiscal e bancário na Constituição da República, as disposições expressas e a fundamentação de doutrinadores na seara constitucional do direito ao sigilo bancário e fiscal.

Já no quarto capítulo, é fixada a compreensão sobre a competência constitucional dos Tribunais de Contas, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a fundamentação para que o órgão detenha competência para a solicitação de informações protegidas pelo direito de sigilo bancário e fiscal.

E no quinto capítulo, as conclusões sustentam que não há que se falar em sigilo fiscal e bancário diante da competência constitucional dos Tribunais de Contas, quando o objeto das fiscalizações disser respeito a recursos públicos.

2. DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO E FISCAL

2.1 Conceito de Sigilo Bancário

O sigilo bancário surgiu em decorrência do segredo profissional, em prol da preservação dos interesses privados, tendo em vista que os banqueiros, em função do seu ofício, bem como no desempenho de suas atividades, eram levados a conhecer os negócios e o patrimônio de seus clientes, atingindo esse conhecimento os problemas familiares dos clientes.

Sigilo bancário é uma obrigação das instituições financeiras e de seus funcionários de manterem segredo das informações prestadas pelos clientes e de todos os negócios que estes mantenham, mantiveram ou virão a manter com a instituição, abrangendo desde os cadastros, até a abertura de contas e a sua movimentação (DINON, 2003).

O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas de 1990 conceitua sigilo bancário como “o comportamento ético exigido de todas as instituições financeiras, no sentido de preservarem de terceiros, salvo motivo legal, os dados de que disponham relativos aos seus clientes”.

Para Covello (1991), o 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”.

Roque (2001) chama a atenção para o fato de que dentre as inúmeras definições existentes, às vezes o sigilo é considerado como um dever, às vezes como obrigação dos bancos e que atinge não só a conta bancária, mas também os dados ou outras informações dos clientes.

2.2 Conceito de Sigilo Fiscal

A autoridade fiscal tem o dever de manter em segredo as informações que obtém através do exercício das suas funções.

Essa obrigação de não revelar encontra-se expressa no Código Tributário Nacional:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários, de qualquer informação, obtida em razão do ofício, sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos ou de terceiros e sobre a natureza, e o estado dos seus negócios ou atividades. Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo, unicamente, os casos previstos no artigo seguinte e os de requisição regular da autoridade judiciária no interesse da justiça.

O referido dispositivo infraconstitucional, além de ordenar à autoridade fiscal manter em segredo as informações obtidas dos contribuintes, estabelece as situações em que poderá haver a divulgação das mesmas. A primeira exceção ao sigilo fiscal esta prevista no artigo 199 do CTN, incidirá quando tiver convênio entre as Fazendas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para facilitar a aquisição de dados e a fiscalização dos tributos, ou seja, um fisco de um ente da federação brasileira pode trocar informações com outros fiscos, com finalidades de fiscalização e de controle.

A segunda exceção expressa no parágrafo único do art. 198 do CTN refere-se aos casos em que houver processo judicial instaurado e o juiz considerar necessário juntar ao processo informações advindas do fisco, para solucionar a lide. O interesse da justiça será priorizado neste caso e não o interesse particular de uma das partes.

Especificamente relacionado às decisões do TCU, a Secretaria da Receita Federal do Brasil alega que pedidos de informações feitos pelo órgão, que possam conter dados protegidos pelo sigilo fiscal são abusivos, por não atenderem o disposto no inciso II do parágrafo 1º do Código Tributário Nacional, que veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito

passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

Dessa vedação excetuam-se apenas os casos de solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que haja a comprovação de instauração regular de processo administrativo no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

Para Teixeira e Haerberlin (2005), sigilo fiscal é “o direito do contribuinte perante os órgãos de fiscalização de tributos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal de manter seus dados, conhecidos por esses em razão da atividade de fiscalização, sempre em segredo, salvo em função do interesse expresso do contribuinte ou em razão de motivos que se façam necessários para a própria atividade de comunicação”.

2.3. Sigilo Fiscal e Sigilo Bancário segundo a Doutrina

A doutrina entende corresponder o sigilo a uma garantia constitucional, consubstanciada na proteção à intimidade e à vida privada, com suporte nos incisos X e XII do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *in verbis*:

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 à indenização pelo dano material ou moral, decorrente de sua violação;

[...]

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;

No Brasil, a ampla maioria da doutrina, a exemplo de Sérgio Carlos Covello, Nelson Abrão, Roberto Quiroga Mosquera e Arnaldo Wald, difunde a Teoria do direito à privacidade que propaga ser o sigilo bancário uma das facetas dos direitos à intimidade ou à privacidade.

Por outro lado, corrente contrária entende não constituir o sigilo bancário derivação do direito à privacidade, não integrando, pois, o rol dos direitos da personalidade e, portanto, não encontra assento na Constituição da República, a exemplo da lição de Roque (2001) que argumenta serem os direitos da personalidade o mínimo necessário para que haja pleno desenvolvimento da personalidade, essenciais para cada pessoa adquirir identidade própria. Assim, sustenta a autora, todos nascem com direito à vida, à saúde, a um nome, a professar uma fé, à integridade física, à honra, a ter vida íntima etc., ao passo que ninguém nasce com direito ao sigilo bancário.

A mesma autora, ao negar a tese da inclusão do sigilo bancário entre os direitos da personalidade, aduz:

“Acresça-se que por intimidade entende-se tudo o que está adstrito à cidadela interior de cada um, tudo que não produza reflexo no mundo social. Se a movimentação patrimonial de alguém gera nova relação de direitos com outros titulares, deixa de ser assunto de mera intimidade.”

Já Marques (2009) em relação ao sigilo bancário defende que:

“... a ideia do direito ao sigilo bancário não se desenvolveu necessariamente vinculada ao universo de preservação da esfera da intimidade ou privacidade de quem que seja, mas sim, sempre se baseou no interesse de se manter em segredo as flutuações da vida econômica e as transações financeiras efetuadas pelos clientes dos bancos – pessoas físicas ou jurídicas.”

Cavalcanti (2009) entende que deve ser afastada a natureza de direito constitucional fundamental atribuída ao sigilo bancário, decorrente da interpretação imperfeita levada a efeito em relação aos incisos X e XII, do art. 5º, da CF/88.

Ainda segundo o Professor, o inciso X abarca a proteção constitucional à privacidade (intimidade, vida privada, honra e imagem) dirige-se à liberdade individual de ser, estar e agir, alcançando a esfera exclusiva da pessoa, ou seja, o campo da pessoalidade que concentra informações de interesse unicamente de seu titular ou de um grupo de convivência estreita. As informações abarcadas pelo direito à privacidade são, assim, destituídas de repercussão social. As informações

bancárias, por outro lado, por se referirem à propriedade e não à liberdade, não são compatíveis com a idéia de privacidade, na medida em que dizem respeito a distintas esferas de interesse: a do cliente da instituição financeira, a da própria instituição financeira e a da coletividade, tendo em vista que são unidades composicionais do sistema bancário e econômico.

Destarte, o Professor aduz acerca do inciso XII que ele garante a inviolabilidade do sigilo de comunicação dos dados e não a inacessibilidade aos próprios dados. Ademais, afirma que a ressalva contida na parte final do inciso, dirige-se unicamente às comunicações telefônicas (“salvo no último caso”).

Portanto, não há consenso na doutrina acerca do direito ao sigilo bancário e fiscal ser garantia fundamental disposta na Constituição Federal.

2.4 Sigilo Fiscal e Sigilo Bancário na experiência dos Tribunais

A tese segundo a qual, o sigilo bancário e fiscal não constitui modalidade de direito de personalidade não encontra defensores nos nossos tribunais superiores, em cujas decisões incluem o sigilo bancário e o sigilo fiscal no rol dos direitos da personalidade. Sendo assim, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) em matéria pertinente ao Sigilo Bancário menciona:

SIGILO BANCÁRIO. DIREITO À PRIVACIDADE DO CIDADÃO. QUEBRA DO SIGILO. REQUISITOS LEGAIS. RIGOROSA OBSERVÂNCIA. A ordem jurídica autoriza a quebra do sigilo bancário, em situações excepcionais. Implicando, entretanto, na restrição do direito à privacidade do cidadão, garantida pelo princípio constitucional, é imprescindível demonstrar a necessidade das informações solicitadas, com estrito cumprimento das condições legais autorizadoras. (STJ – Resp. 124.272/RO – Rel. Min. Hélio Mosimann – J. em 11.12.1997 – DJ 02.02.1998 – BIJ 174/ 13.631).

Ainda o STJ, no Recurso do Mandato de Segurança nº 18.445-PE, de 3/5/2005:

CONSTITUCIONAL. QUEBRA DE SIGILO FISCAL E BANCÁRIO. LEGALIDADE. FUNDAMENTAÇÃO EXHAURIENTE. FORTES INDÍCIOS DE SIMULAÇÃO CONTRATUAL. PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. MITIGAÇÃO DO INTERESSE PARTICULAR. I – O sigilo bancário e fiscal estão protegidos no texto constitucional. Todavia, não são direito absoluto, pois sofrem mitigação na hipótese de restar evidenciada a preponderância do interesse público sobre o privado. (“...”).

Contudo, conquanto no julgamento do MS 21.729-4/DF, os ministros do Supremo Tribunal Federal tenham adotado tal posicionamento, o voto do então Ministro Francisco Rezek, hoje integrando a Corte Internacional de Justiça, entendeu que o sigilo bancário não se constitui em um direito à intimidade ou à privacidade, *in verbis*:

(...) O inciso X do rol de direitos fala assim numa intimidade onde a meu ver seria extraordinário agasalhar a contabilidade, mesmo a das pessoas naturais, e por melhor razão a das empresas. (...) É possível que os dados bancários, em certos casos, deixem entrever aspectos da vida privada, como ocorreria, por exemplo, na revelação de gastos com especialidades médicas de certas enfermidades ou despesas com pessoas das relações afetivas mais íntimas, que o cliente queira manter em segredo.

Isso, contudo, é exceção, porque, em regra, as operações e serviços bancários não podem ser referidos à privacidade, no sentido de que é protegido no inciso X do art. 5º da Constituição. Assim, os dados bancários concernentes a pagamentos de compra de imóveis, os financiamentos para aquisição de casa própria ou os financiamentos públicos para o desenvolvimento de atividades produtivas são alguns exemplos de informações que não se inserem no núcleo irreduzível da privacidade.

Por sua vez, no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, restou assentado que:

"o sigilo bancário só existe no direito brasileiro por força de lei ordinária. (...) Não entendo que se cuide de garantia com status constitucional. Não se trata de intimidade protegida no inciso X do art. 5º da CF. Da minha leitura, no inciso XII da Lei fundamental, o que se protege, e de modo absoluto até em relação ao Poder Judiciário, é a comunicação "de dados" e não os "dados" o que tornaria impossível qualquer investigação administrativa, fosse qual fosse."

É pertinente informar que a experiência brasileira de nossos tribunais com o instituto jurídico do sigilo bancário e fiscal é recente. Daí a importância da abordagem desse entendimento e das suas discordâncias, quando se trata da quebra do sigilo bancário e fiscal diante do evidente interesse público no caso concreto.

Assim, mesmo considerando os sigilos bancário e fiscal como garantias constitucionais, não são direitos absolutos. Devem ceder ante a existência do interesse público, ante a prática de atividade contrária à ordem jurídica. Não podem ser impostos em detrimento do interesse público. É nessa acepção o juízo de valor exarado em acórdão da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

"Não resiste a exame o argumento utilizado pelo impetrante no sentido de ser o sigilo bancário garantia constitucional absoluta, decorrente de proteção à intimidade e à vida privada. Ao contrário, não se apresenta a

mesma como proteção vocacionada a ocultar fatos, mas como forma de permitir sua revelação, ainda que em caráter excepcional. Por isso tem a mesma a ver com o sigilo profissional do banqueiro, que não pode se superpor ao interesse coletivo, posto que este último lhe impõe determinadas restrições, não sendo admissível pretender-se que dito segredo ou sigilo possa ser utilizado para proteção do investigado. Não há dúvida quanto a que o banco tem de guardar o segredo, a intimidade financeira do cliente, obrigação que há de, contudo, ceder sempre e sempre, diante da necessidade de apuração da verdade, que os Órgãos Públicos devem buscar com vistas a que o bem da sociedade prevaleça sobre o interesse individual. Por isso que o Excelso Pretório já deixou assentado ser débito dos estabelecimentos bancários prestar informações no interesse público a fim de que se apure a verdade real, essencialmente indispensável à solução das questões submetidas ao Poder Judiciário. E aí se considere que a garantia do sigilo se encontra apenas em que as diligências a tanto necessárias deverão se subordinar a requisitos especiais, sem prejuízo da legalidade que deve revestir eventual quebra do mesmo.”

Também o Supremo Tribunal Federal:

“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 a 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. Quando dois direitos unidos em leis da mesma hierarquia entram em conflito, a prevalência de um sobre o outro é decidida segundo uma escala axiológica; mas este padrão de valores não é fornecido pela Constituição, cabendo ao intérprete da lei, orientado pelas regras da hermenêutica e da exegese e levando em conta o estágio sócio-cultural contemporâneo aos fatos, dizer sobre esta prevalência. 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.

Ainda o Pretório Excelso no Recurso Extraordinário RE 219780/PE - Pernambuco:

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.

3. DIREITO AO SIGILO BANCÁRIO E FISCAL, PRINCÍPIO DA MORALIDADE, PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DEVER DE PRESTAR CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

3.1. Direito ao Sigilo Bancário e ao Sigilo Fiscal na Carta Magna

A Constituição Federal não dispõe expressamente sobre a inclusão do direito ao sigilo bancário e ao sigilo fiscal como daqueles inseridos no campo dos direitos de personalidade. Esse entendimento nasce da hermenêutica.

Dessa forma, a par do direito fundamental à intimidade, previsto no art. 5º, incisos X e XII, da Constituição Federal, o poder público não pode ser inibido no exercício de suas funções.

Em razão disso, no mesmo art. 5º, inciso XXXIII, a Constituição dispõe sobre o dever de sigilo para atividades do próprio Estado (“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”), disciplinada pelas Leis 8.159/91 e 11.111/05.

3.2 Dever de prestar contas

Citado expressamente no texto constitucional, juntamente com a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático, a prestação de contas possui o *status* de princípio constitucional, ficando os Estados e o Distrito Federal sujeitos a intervenção federal em caso de inobservância, nos termos do artigo 34, inciso VII.

Pela disposição do *caput* do artigo 70 da CF/88, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e suas entidades será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O parágrafo único desse artigo, que encabeça a Seção IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária - veicula a

obrigatoriedade de prestar contas a 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.

A prestação de contas é inerente à legítima e regular atuação do Estado, cuja totalidade de suas decisões envolve, direta ou mediamente, bens ou dinheiros públicos. A inobservância desse princípio gera instabilidade entre as instituições e principalmente, entre o Estado e os governados.

O Estado deve prestar contas ao contribuinte como um dever do Estado e um direito do povo, com vista a que os recursos públicos sejam aplicados e administrados com responsabilidade e honestidade. Para fiscalizar o cumprimento das normas, a Carta da República instituiu o Tribunal de Contas.

No entender de Alexandrino e Paulo (2009) o dever de prestar contas decorre diretamente do princípio da indisponibilidade do interesse público, sendo inerente à função do administrador público, mero gestor de bens e interesses alheios.

A Carta Magna deu tamanha importância a esse dever indissociável do exercício da função pública, ao qual sucumbe qualquer agente que de algum modo seja responsável pela gestão e/ou conservação de bens públicos, que lhe deu feição a mais abrangente possível, alcançando, inclusive, os particulares aos quais sejam entregues recursos públicos de quaisquer espécies, conforme o parágrafo único do art. 70 da Constituição vigente, que dispõe expressamente que "prestará contas 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".

Meireles (2006) ensina que quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.

Portanto, prestar contas é dever constitucional de qualquer administrador público. Além de um dever constitucional, prestar contas é um dever moral e cívico.

À atividade fiscalizadora das contas públicas, a Constituição da República criou um órgão autônomo (Tribunais de Contas) a atuar em auxílio ao controle externo, com a missão de julgar as contas dos responsáveis, não excluindo ninguém desse dever altaneiro de um Estado Democrático de Direito, onde o interesse privado agasalha-se em prol do interesse público coletivo.

Outrossim, não se olvide de que o controle externo visa a assegurar o princípio republicano da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, alçada à categoria de princípio sensível, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea d, da Constituição da República, cuja inobservância autoriza a intervenção federal, tendo em vista que ausência de prestação de contas põe em risco as políticas públicas e, conseqüentemente, a concretização de direitos fundamentais, como saúde e educação.

Portanto, onde houver bens e recursos públicos envolvidos, há necessidade de controle e de prestação de contas à sociedade (LIMA, 2009).

3.3 Princípio da Publicidade

A Constituição da República de 1988 refere-se expressamente a publicidade, em diversos dispositivos.

No art. 5º, inciso LX: "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem". A Constituição é explícita, quando, de forma indireta enuncia o princípio geral de que "todos os atos deverão ser públicos", reservando as exceções às disposições legais, aos casos onde possa ocorrer possível afronta ao direito de privacidade ou ao interesse social (o interesse social prevalece sobre o individual, pelo princípio da solidariedade).

Ainda no artigo 5º, inciso 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", ocorre proteção de um bem jurídico relevante para o constituinte originário – a dignidade da pessoa humana.

Por seu turno, o *habeas data* é o remédio constitucional para promover a publicidade dos atos de governo e administrativos que gerem armazenamento de informações privadas e íntimas do cidadão. Esta publicidade restringe-se à informação do próprio requerente, podendo alcançar o conteúdo de informações de interesse coletivo.

Desta forma, o princípio da publicidade é essencial ao controle dos atos públicos por parte dos administrados e cidadãos em geral.

Com isso, considerando que na gestão da coisa pública ocorre o aporte dos recursos disponibilizados pela nação por meio de tributos e outras receitas, qualquer cidadão tem legitimidade para requerer do administrador a competente prestação de contas. Este direito abrange todas as funções da República, Judiciário, Legislativo e Executivo.

Portanto, divulgar a aplicação dos recursos públicos é devolver aos legítimos interessados, o povo, o poder de fiscalizar, sendo a publicidade um requisito essencial da eficácia e da moralidade de qualquer atividade pública.

Aliás, o princípio da publicidade é a regra na Administração Pública.

3.4 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade encontra-se expresso nos artigos 5º, LXXIII, e 37, caput, da Constituição da República de 1.988, *in verbis*:

Art. 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio (“...”). **(grifo nosso)**

"Art. 37 – 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 (...). **(grifo nosso)**

Por essa razão, qualquer ação administrativa que não respeite à moralidade administrativa é passível de anulação, ou seja, trata-se de um requisito de validade dos atos da Administração Pública.

Segundo Hariou, citado pelo professor Meirelles (2005), a moralidade administrativa é "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". E para Lopes, citado pelo professor Bacellar Filho:

"A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum o que, contudo, não as antagoniza, pelo contrário, são complementares. A moralidade administrativa é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre os valores antagônicos – bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto – mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa. Vislumbra-se nessa regra um caráter utilitário que é dado por sua imensa carga finalista."

Dessa forma, o princípio da legalidade está intimamente ligado ao princípio da moralidade, tendo em vista que não basta que o agente administrativo obedeça à lei, é necessário que o agente, além da legalidade, atue com observância da moralidade administrativa, que representa, na essência, um controle moral da Administração Pública.

Portanto, o princípio da moralidade trata objetivamente de padrões éticos, devendo sempre observar o fim da entidade pública quando da aplicação do princípio da moralidade administrativa no caso concreto, com vista a atingir o bem comum.

3.5 Aparente colisão de princípios constitucionais

Mesmo que se considere o sigilo bancário e o sigilo fiscal expressos na Carta Magna, como espécie do direito à privacidade ou do direito à inviolabilidade do sigilo de dados, é certo que não se trata de direitos absolutos.

É certo que a Carta Magna protege direitos que aparentemente estariam em rota de colisão: o da publicidade e o da moralidade na condução das atividades da Administração Pública e o da inviolabilidade do direito à intimidade e à vida privada dos administrados.

Essa aparente colisão entre os direitos fundamentais dispostos na Constituição assume dimensão extremamente difícil para os operadores do Direito, à medida que, para a solução das questões apostas, há que se proceder à difícil tarefa de harmonizar dois ou mais valores fundamentais em conflito.

Cavalcanti (2009) citando Canotilho afirma que “a determinação do âmbito da proteção de um direito pressupõe necessariamente a equação com outros bens, havendo a possibilidade de o núcleo de certos direitos, liberdades e garantias poder vir a ser relativizado em face da necessidade de defesa de outros bens”.

Sobre essa colisão de princípios, Bonavides, citando Alex (2009), explica:

“Com a colisão de princípios, tudo se passa de modo inteiramente distinto, conforme adverte Alexy. A colisão decorre, p. ex., se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro, hipótese em que um dos princípios deve

recuar. Isto, porém, não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nela se introduza. Antes, quer dizer – elucida Alexy – que, em determinadas circunstâncias, um princípio cede ao outro ou que, em situações distintas, a questão de prevalência se pode resolver de forma contrária.”

Desse modo, quando haja interesse público a proteger, os direitos fundamentais de personalidade expressos na Carta Magna devem ser relativizados em prol da coletividade, pois (AGRA, 2002):

“Um dos princípios vetores para a limitação dos direitos fundamentais é o interesse público, obedecendo ao princípio do bem comum. A utilização excessiva do direito fundamental não pode afrontar os interesses da coletividade, devendo prevalecer uma interpretação no sentido de que o direito não seja obnubilado nem o interesse público seja prejudicado”.

Sendo assim, mesmo a considerar o direito ao sigilo bancário e ao sigilo fiscal como direitos de personalidade, tais direitos não se sobrepõem ao interesse público. Para Cavalcanti (2009), significa dizer que proteção outorgada pelo ordenado jurídico, ao sigilo bancário não pode ser manipulada como impediante à concretização do interesse coletivo ou como instrumento destinado ao encobrimento de comportamentos ilícitos.

Tem-se em vista também, que, na ponderação dos bens constitucionais envolvidos, o fio condutor é o princípio instrumental da proporcionalidade ou razoabilidade (BARROSO, 2005).

Para Teixeira e Haerberlin (2005), a finalidade da aplicação do princípio da proporcionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, garantindo a otimização desses direitos segundo as possibilidades fáticas ou jurídicas. Concluem que a proporcionalidade pode ser entendida como um instrumento de ponderação de princípios a fim de alcançar a dignidade da pessoa humana protegida, porém sem esquecer a dignidade das pessoas humanas que não estão envolvidas diretamente no caso concreto, mas que podem ser afetadas.

4. TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO

4.1. Perfil constitucional do TCU

A Constituição da República atribuiu ao Tribunal de Contas da União, no seu art. 71, doze funções constitucionais, todas relevantes e essenciais ao pleno alcance de um Estado Democrático de Direito.

Segundo Britto (2001):

“Tamanha é a importância da prestação de contas, no espectro republicano, que o Texto Magno a positivou na sobranceira posição de “princípio” (art. 34, inciso VII, *alínea d*)”. Garantindo-se a efetividade desse princípio com os atos de intervenção da União no governo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que venham a fazer parte do Território Federal (art. 35, inciso II). Tanto quanto com a intervenção dos Estados nos respectivos Municípios (art. 35, inciso II, ainda uma vez).”
(...) os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.”

Britto (2001), ao referir-se à natureza político-administrativa, acentuou que nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). Não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

Por sua vez, Moreira Neto (2006) estabelece que a abordagem dos Tribunais de Contas está voltada a evidenciar que a sua inclusão como instrumento jus político é indispensável à vida das sociedades livres e pluralistas de nosso tempo, bem como ao conceito de Estado Democrático de Direito e à realização dos valores que o travejam.

De acordo com este autor a CF de 1988 estabeleceu o Tribunal de Contas da União (art. 96), como exemplo para os órgãos equivalentes nas esferas estaduais e municipais (art. 75), e tendo as mesmas prerrogativas de autonomia constitucional garantidas aos Tribunais do Judiciário, de modo que “de modo enfático, no elenco

de suas atribuições constitucionalmente dispostas, satisfaz concomitantemente a todos os critérios que igualmente o identificam e o distinguem como uma das estruturas políticas da soberania, no desempenho de diversas funções de proteção de direitos fundamentais de sede constitucional.”

E Ferraz Júnior (2001), entende que ao analisar, na acepção contemporânea o público e o privado:

“Deve-se reconhecer que o público-político é dominado pelo princípio da transparência e da igualdade; já o social-privado está sob o domínio do princípio da diferenciação (no sentido do direito de ser diferente, por exemplo, à maneira de Stuart Mill: 1975:70); por fim, o terreno da individualidade privativa é regido pelo princípio da exclusividade.”

Na contramão da competência constitucional, em que pese ter concedido ao TCU e aos seus membros direitos e garantias atribuídos à magistratura, conforme prevista no art. 73, § 3º, aduzindo o exercício pelo Tribunal da jurisdição em todo o território nacional, a Constituição Federal não equipou o Tribunal de estrutura adequada para exercer a jurisdição nos moldes atribuídos ao Judiciário.

No entanto, segundo Britto (2001), a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, julgar é tudo. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências. Não assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo.

Acrescenta o jurista que o “Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.”

Para Furlan (2008), a deficiência constitucional foi tamanha que a doutrina e a jurisprudência, ao questionarem os limites do exercício jurisdicional do tribunal a ponto de atribuir-lhe a pecha do exercício de mera função administrativa, nos termos de posição dominante.

No MS 26.547-MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, publicado no DJ de 29/5/2007, o julgador aduziu que a teoria dos poderes implícitos decorre de doutrina que, tendo como precedente o célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), da Suprema Corte dos Estados Unidos, estabelece que “a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe forem atribuídos”.

Portanto, por imperativo constitucional, o Tribunal de Contas da União é órgão especializado autônomo, assumindo papel de guardião dos direitos fundamentais e da democracia, à medida que, ao fiscalizar as aplicações dos recursos públicos possibilita controle dos gastos, permitindo, em consequência, maior efetividade dos recursos públicos.

Nesse sentido, exerce função autônoma/constitucional ao julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos, podendo aplicar-lhes sanções. Ao mesmo tempo, atua no auxílio do titular do controle externo. Não como órgão auxiliar do Congresso Nacional, mas como órgão do Poder Legislativo com poder constitucional de quebrar o sigilo bancário.

Essa é a acepção da competência dada ao TCU, no art. 71 do texto constitucional, expressa nos verbos “julgar”, “fiscalizar”, “realizar”, “aplicar”, “assinar” e “sustar”. Quando o quis como órgão de auxílio ao controle externo, no mesmo artigo utilizou os verbos “apreciar”, “prestar” e “representar”.

4.2. TCU e Cidadania

O Estado Democrático de Direito não pode conviver com um sistema jurídico que limita a atuação da Corte de Contas insculpida no art. 70 da Constituição Federal, à medida que impõe a regra geral, sem exceção, de que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie e administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária”.

Mais ainda: no Estado Democrático de Direito, atos ilegais e ilegítimos perante o interesse público não devem ser protegidos por nenhuma espécie de segredo.

O absoluto sigilo bancário e fiscal impede não só o controle social, como também o controle das ações criminosas que atuam sobre os cofres públicos, sob o olhar complacente das instituições políticas criadas para proteger o interesse público.

Eduardo Lobo Torres, igualmente citado por Miola (1996) assinala que:

“...também os gastos públicos são inteiramente voltados para os direitos humanos. O serviço público, financiado com dinheiro do Estado, nele encontra o seu fundamento e a sua finalidade. As prestações positivas do Estado para a segurança dos direitos fundamentais, que compõem o status positivus libertatis, bem como a garantia do mínimo existencial, representadas pelas prestações no campo da educação, saúde e assistência social e até a proteção dos direitos difusos, como acontece com o meio ambiente e os bens culturais, demandam o aporte de recursos públicos substanciais. De modo que as finanças, em todas as suas dimensões – tributária, patrimonial, monetária, orçamentária, promocional, etc. – encontram-se em permanente e íntimo contato com os direitos fundamentais. Cabendo ao Tribunal de Contas, de acordo com o 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 e economicidade, segue-se que passa ele a exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais”.

Não se perca de vista que, além de uma legislação infraconstitucional a criar mecanismos de proteção aos atos imiscuídos de irregularidades, protegendo-os sob o manto do segredo, ainda contribui para a consecução de uma rede de controle efetiva, a considerar a contemporânea baixa integração dos sistemas de controle como uma realidade nos órgãos de fiscalização do Estado, contribuindo e emperrando o exercício da cidadania.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar da sociedade brasileira. É a ele que pode recorrer qualquer cidadão ao se deparar com ilegalidades na gestão dos recursos públicos.

Portanto, os tribunais de contas constituem, hodiernamente, ferramenta contra a malversação do dinheiro público, tendo em vista que o art. 74, § 2º, da CF permite a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

4.3 Competência do TCU para a quebra do sigilo bancário

No exposto comando do art. 71 da Constituição Federal, o TCU, especificamente nos incisos IV (realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II), V (fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo) e VI (fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município) exerce a fiscalização contábil, financeira e orçamentária sobre os atos de todas as pessoas que administrem bens ou dinheiros públicos.

A fiscalização financeira e orçamentária compreende fundamentalmente a prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos. Isso porque a origem pública do bem ou valores obrigam qualquer indivíduo o dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

Segundo Hely (2009), o controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas.

Alexandrino e Paulo (2009) escrevem que o controle financeiro visa aferir a probidade da atuação da administração pública e a regularidade na utilização de recursos públicos, sendo um controle contábil e financeiro de legalidade e legitimidade revestido de índole política.

Ao praticarem atos de fiscalização e controle (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas), os tribunais de contas exercem funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas.

Nesse sentido, no RE 129.392 (RTJ 149/227), o STF decidiu que na hipótese do art. 71, II, da CF, o julgamento do Tribunal de Contas não é submetido à apreciação do Legislativo, sendo, assim, definitivo, administrativamente. Nos MS

25.426 e 25.508 decidiu que se o acórdão do Tribunal de Contas tem caráter impositivo, a autoridade que o cumpre não é autoridade coatora para fins de mandato de segurança.

Regra geral, o controle exercido pelos tribunais de contas sobre os atos ou contratos da administração é um controle subsequente ou a posteriori, exceto quando da realização de inspeções e auditorias quando se verifica um controle concomitante e na expedição de medidas cautelares, como forma de conferir efetividade às suas deliberações finais. Tais inspeções e auditorias podem ser realizadas a qualquer tempo.

Em que pese no julgamento do MS 22801/DF, o STF ter decidido que o Tribunal de Contas da União não detém poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil, ante a ausência de disposição expressa da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, deixou assente que as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, justificam a eventual quebra de sigilo bancário.

Filho (1986) opina no sentido da possibilidade de o Tribunal de Contas requisitarem informações sigilosas, dentre elas as bancárias e fiscais, mesmo antes do advento da Constituição Federal de 1988 que ampliou a competência dos Tribunais de Contas.

Ao preconizar a competência da Corte de Contas, a Constituição Federal, implicitamente deu-lhe os instrumentos necessários para exercer suas atribuições. Isso porque o texto constitucional não contém impropriedades e antinomias de tal monta a limitar a fiscalização dos recursos públicos, a relegar a segundo plano o interesse público na proteção do erário, ressalvados, por óbvio, as garantias fundamentais afetas à esfera da intimidade do indivíduo. Na estrita acepção do termo “intimidade”.

Portanto, o Tribunal pode ter acesso a dados sigilosos, incluídos àqueles protegidos pelo sigilo bancário e fiscal, quer quanto à troca de informação, quer quanto ao acesso direto, sem a necessária interveniência do Judiciário, quanto aos dados relacionados com a boa e regular aplicação dos recursos públicos, quer no exercício de atividades de fiscalizações nas entidades e órgãos cujo acesso a dados

sigilosos faz parte das suas atribuições, a exemplo do Banco Central e da Receita Federal do Brasil, entre outros.

4.4 Importância dos dados bancários e fiscais na atuação do TCU

Os dados bancários e fiscais são fundamentais ao pleno exercício das competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União. Por óbvio, o sigilo só deverá ser afastado pelo Tribunal de Contas quando houver nexo de causalidade entre o exercício das atividades do TCU, sempre com observância do devido processo legal e da ampla defesa (art. 5º, LIV da CF/88).

Como as competências do TCU são outorgadas pela Constituição da República, tais normas são superiores à legislação complementar e ordinária (Lei 4.595/64 e Lei Complementar 105/2001). Não há que se falar na negativa de acesso a documentos de órgãos sob a jurisdição do Tribunal.

Aliás, o fornecimento de informações constitui-se na verdade mera transferência do sigilo, e não a sua quebra.

Sendo o sigilo bancário e fiscal direito relativo, deve ceder quando ocorrer causas justificantes, fundamentadas nos motivos de ordem pública, decorrentes da atuação dos órgãos de fiscalização diante do princípio da prevalência do interesse público sobre o privado.

Tudo isso para que o direito ao sigilo fiscal e bancário não seja invocado para servir como instrumento de desvios de recursos públicos, a proteger atos ilícitos e ilegais.

Nesse diapasão, o sigilo bancário e o sigilo fiscal não podem ser confundidos com as garantias pessoais que a Constituição da República outorga aos cidadãos. Isso porque as garantias pessoais estão envoltas na esfera da intimidade e da dignidade da pessoa humana, a afastar o poder estatal da intervenção desnecessária nas relações interpessoais e privadas, nas quais o interesse social se resume no respeito às regras da ordem social vigente.

Não raras vezes, no controle e na fiscalização realizada pelo TCU, o acesso às informações sobre todas as movimentações financeiras e fiscais envolvendo

dinheiro público constitui condição *sine na quo* para a efetividade dos trabalhos, de forma que possa contribuir para evitar desvios de recursos públicos. Ao limitar o exercício da função de controle, a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial fica capenga, acanhada, tem seus efeitos mitigados e restritos aos interesses escusos de gestores desonestos, a repercutir negativamente sobre toda a sociedade.

É importante ainda considerar que a missão constitucional do TCU quanto à fiscalização e ao controle decorre de dever constitucional. E que esse dever que vem sendo cumprido com restrições, especialmente quando realiza fiscalizações na Secretaria da Receita Federal (SRF) ou no Banco Central do Brasil, bem como nas instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia etc.), tendo em vista a negativa por partes desses órgãos em prestar as informações solicitadas pelo TCU decorrentes de recursos públicos.

Nessa seara, tanto o acesso direto aos dados sigilosos, quanto a constante troca de informações entre órgãos de fiscalização devem ser plenamente viabilizado pelo ordenamento jurídico, para que os tribunais de contas exerçam, na plenitude, suas funções próprias.

É necessário ressaltar que os servidores públicos são obrigados ao sigilo sob pena de responsabilidade. Especificamente para os servidores do TCU envolvidos, há sempre o dever de sigilo expresso no artigo 42 da Lei 8.443/92, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) que impõe a obrigatoriedade de guardar sigilo das informações que obtiverem em razão de suas funções.

O Tribunal de Contas da União, nos casos que tem enfrentado sobre o tema (Decisão nº 0900/01 TCU - Plenário (Ata nº 48/01-P), tem afirmado que:

“O Tribunal de Contas da União, ao exercer a sua competência no auxílio ao Congresso Nacional, (...) examinar os atos dos gestores públicos”. Para tanto, é imprescindível o acesso irrestrito a todas as informações consideradas necessárias para que possa exercer plenamente sua competência.

Desta forma, nas situações abrangidas por sigilo bancário e fiscal, tem reafirmado este Tribunal que a remessa dos elementos solicitados não configura quebra de sigilo, mas simples transferência de informações para os técnicos desta Corte, sobre os quais recai o mesmo dever de sigilo, não apenas bancário, mas de qualquer informação que obtenham em razão do desempenho de suas atribuições, consoante determina o art. 86, inciso IV, da Lei nº 8.443/92.

Assim, seria, no mínimo, temerário este Tribunal dar quitação a qualquer

gestor sem ter acesso irrestrito a todo e qualquer documento e sem poder definir quais os documentos necessários à demonstração da regular aplicação dos recursos fiscalizados. Logo, vê-se que se a Constituição Federal de 1988 conferiu a este Tribunal amplos poderes para fiscalizar todos os órgãos e entidades públicas, não poderia ter estabelecido restrição ao acesso a qualquer tipo de documento pertencente a tais órgãos ou entidades. (...) Se a Constituição pretendesse fazer alguma restrição a esse exercício constitucional teria sido expressa (...)"

Segundo Fernandes (2001), os poderes instrumentais do Tribunal de Contas da União, necessários e suficientes para permitir o efetivo controle sobre as receitas públicas, inclusive as tributárias, encontram-se dispostos na Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) que assim dispõe:

“Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto”.

Acrescenta que, a contrario sensu, ou seja, sem poder fiscalizar o ingresso de receitas seria nula e absolutamente ineficaz qualquer competência sobre a despesa pública.

Ademais, os agentes de controle, internos ou externos, estão jungidos ao dever de guardar sigilo das informações em seu poder, consoante disposições expressas nos estatutos, a exemplo da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o regime jurídico único dos servidores públicos federal.

4.5. Proposta de mitigação do direito ao sigilo bancário e fiscal frente à atuação dos Tribunais de Contas

A busca de efetividade na aplicação dos recursos públicos e os esforços na manutenção da ordem social não se coadunam com um sistema jurídico, no qual a proteção do interesse privado se sobrepõe ao interesse público, onde o combate ao fato ilícito fraqueja diante dos impedimentos legais.

No que pertine ao direito ao sigilo de dados bancários e fiscais e a atuação do TCU, o ideal seria a adoção de um sistema rígido quanto à quebra do sigilo fiscal

e bancário como o existente, que concedesse aos Tribunais de Contas o acesso às informações protegidas sobre o manto do sigilo.

Os pressupostos requeridos para que os Tribunais de Contas tivessem acesso aos dados sigilosos, por óbvio estariam protegidos pelo dever de sigilo ao qual se encontram obrigados os servidores do órgão que atuarem nas fiscalizações, com fulcro no art. 42 da Lei 8.443/92.

Ao contrário, a conclusão seria a de que a Carta Magna, ao traçar o perfil dos Tribunais de Contas, realçando-lhe competências vitais à sobrevivência do Estado Democrático de Direito, o fez sem dotá-los dos instrumentos necessários à sua atuação.

Só dessa forma o gestor contumaz em praticar dano ao erário deverá se sentir ameaçado e reprimido pelos órgãos de fiscalização.

De outro lado, a não se atenuar as restrições existentes, concernente na impossibilidade dos Tribunais de Contas acessarem dados considerados sigilosos pelo sistema jurídico, continuaremos a assistir, diariamente, as notícias sobre os desvios de recursos públicos.

Isso porque, na apuração da ocorrência de ilicitudes e ante o dever constitucional de fiscalizar as contas públicas, o responsável não poderá alegar o sigilo fiscal e bancário para impedir a apuração da verdade, como forma de proteção de acobertar operações ilícitas.

Urge, portanto, a mudança de postura doutrinária e jurisprudencial, criadora de um vácuo constitucional inexistente no poder atribuído pela Lei maior ao Tribunal, como forma de permitir o pleno exercício das atribuições conferidas a Corte de Contas.

Essa proposta encontra respaldo na teoria dos poderes implícitos, desenvolvida pelo constitucionalismo norte-americano, fundamentada na ideia de que, para cada poder outorgado pela constituição a certo órgão, são conferidos implicitamente amplos para a execução desse poder, tendo em vista que a atribuição de direitos constitucionais envolve a correspondente atribuição de capacidade para o seu exercício.

Ainda segundo essa teoria, na interpretação de um poder constitucional, todos os meios ordinários e apropriados a executá-los devem ser vistos como parte desse próprio poder, pois onde se pretende o fim se autorizam os meios.

Dessa forma, toda vez que a Constituição outorga um poder, aí se incluem, implicitamente, todos os meios necessários à sua efetivação, desde que guardada uma adequação entre os meios e o fim, em atenção ao princípio da proporcionalidade, assim como respeitadas as demais garantias constitucionais impostas. Nesse sentido, a outorga constitucional ao TCU do poder de julgar e fiscalizar as contas públicas, indubitavelmente deve ser interpretada a conferir a esse órgão, os poderes necessários à concretização do poder outorgado.

Não se perca de vista, também, que a autonomia e a independência dos Poderes não anula nem limita as funções para o Tribunal de Contas descritas na própria Constituição Federal. Ministram Mendes, Coelho e Branco (2007) que “não ocorrem conflitos reais entre as normas da Constituição, mas apenas conflitos aparentes, seja porque elas foram promulgadas conjuntamente, seja porque não existe hierarquia nem ordem de precedência entre suas disposições.”

Ainda colabora com a proposta de mitigação do direito ao sigilo bancário e fiscal frente aos tribunais de contas, o princípio da máxima eficiência, segundo o qual o intérprete da Constituição deve retirar o substrato do Texto Constitucional a fim de dar a maior eficiência possível às suas disposições, de modo a não subtrair em nenhum momento a razão e lógica da construção normativa.

Dessa forma, qual o sentido de retirar ou subtrair mecanismos próprios das cortes de contas, quando da fiscalização dos recursos públicos? Criou a Constituição um órgão com a função de julgar contas sem lhe as ferramentas pertinentes ao efetivo exercício? Será que a atual difusão doutrinária acerca do poder constitucional outorgado ao Tribunal não estaria na contramão da Constituição e da própria dinamização da máquina pública? Não teria o Tribunal de Contas características de fiscalizar com autonomia e independência, com garantias e vedações análogas aos membros do Poder Judiciário.

Há, nesse sentido, a necessidade a reorganização e reformulação dos poderes, como solução para a harmonia das instituições e para a garantia e o aperfeiçoamento do Estado Democrática de Direito.

A mudança proposta alcança, inclusive, nova interpretação do art. 5º, inciso XXXV, da CF/88 (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito), tendo em vista que para o exercício do poder outorgado constitucionalmente ao Tribunal de Contas não há que se cogitar de previsão em norma infraconstitucional para que o órgão possa ter acesso aos dados sigilosos, podendo decretar a quebra do sigilo bancário e fiscal, quando do exercícios de suas atribuições, sem que essa atuação configure lesão ou ameaça a direito.

A natureza das decisões das cortes de contas face ao princípio da inafastabilidade do controle judicial, consagrado por nossa Constituição é ponto central na doutrina, e envolve, principalmente o perfil constitucional atinentes as Tribunais de Contas. Isso porque a maioria dos doutrinadores tende a amesquinhar a dimensão do julgamento pelos Tribunais de Contas, às vezes relegando-o a posição de mero ato administrativo de controle, às vezes investindo-o de um caráter parajudicial, subordinados à condição resolutória do exame posterior pelo Judiciário.

O princípio da universalidade da jurisdição albergado na Constituição não se reveste de intangibilidade capaz de afastar o caráter de órgão constitucional do Tribunal de Contas e de suas atribuições, à vista da função dada ao órgão, cujo conteúdo e força decorrem diretamente da Constituição.

A colaborar na construção do argumento, a hermenêutica constitucional tem como princípio informador que somente um dispositivo constitucional pode excetuar outro.

Analogicamente, o poder judicante dos Tribunais de Contas assemelham-se ao do Congresso Nacional quando julga os crimes de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo. No entanto, não se discute a definitividade do julgamento dos crimes de responsabilidade pelo Congresso. E nem há que se negar o do Tribunal, pois encontra supedâneo no texto constitucional.

Essa ideia encontra apoio na lição de Caio Tácito, ao aclarar que “o monopólio jurisdicional do Poder Judiciário somente deixa de se exercer em casos expressos e restritos. Um deles o julgamento de crimes de responsabilidade pelo Congresso. Outro, a jurisdição contenciosa do Tribunal de Contas, em matéria contábil, quando a Constituição lhe outorga a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, inclusive dos administradores de

entidades autárquicas ou de pessoas jurídicas instituídas em lei e custeadas por tributos e recursos do Tesouro”.

Insta esclarecer que não há pretensão em afastar a possibilidade de acesso ao Judiciário nos julgados de contas. Mas delimitar a extensão do controle judicial nos julgamentos das contas e no exercício das funções próprias do Tribunal de Contas, por entender que a imprescindibilidade da atuação do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. O que se nega é o caráter absoluto do controle judicial no julgamento dos fatos jurídicos em toda a sua extensão.

Dessa forma, decorre que o julgamentos de contas e a apreciação de atos administrativos continuam a poderem serem revistos pelo Judiciário, mas somente naquilo que a Constituição lhe outorga (inobservância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa etc.), afastando-lhe o rejuízo de contas, por invasão à competência constitucional, bem como decisões das cortes de contas com caráter marcadamente constitucional.

A jurisdição de contas é o juízo constitucional das contas. É função privativa do Tribunal perfilhado pela Constituição para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Não detém o Judiciário essa função no exame de contas, não tem autoridade para rever, para apurar o alcance dos responsáveis e/ou para liberá-los. Trata-se de função própria e privativa do Tribunal de Contas.

Desse modo, o Judiciário não é instância finalista na conformação do ato administrativo de controle, nem se sobrepõe ao Tribunal de Contas, ante a existência de um espaço demarcado constitucionalmente para o exercício das distintas jurisdições.

O respeito à delegação constitucional dos Tribunais de Contas constitui imperativo de desenvolvimento e alcance do Estado de Direito. A Corte de Contas não é um tribunal administrativo, cuja atuação se restringe à consecução de atos administrativos de controle. Para tal função, a criação de um órgão tão complexo, dotado de autonomia e independência seria um despropósito do legislador, verdadeiro desperdício de recursos, uma afronta ao cidadão-contribuinte, um desserviço à causa republicana.

Britto (2001) assevera, com propriedade, que “trata-se de órgão constitucional, suas decisões têm validade constitucional. Não é admissível amesquinhá-lo, nem deixar de dar a necessária relevância às suas decisões. O

desiderato constitucional é este. Se, na prática, os Tribunais de Contas ainda não corresponderam à confiança da gloriosa Lex Legum de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir. Tal como se deu no âmbito do Ministério Público, instituição que, zelosamente guardada pela Constituição, da Constituição cuida com um tipo de zelo que mais e mais desperta na consciência coletiva toda admiração e todo aplauso. No que já está sendo seguido (o Ministério Público) por largos segmentos do Poder Judiciário, notadamente os formados por juízes singulares.”

5. CONCLUSÃO

Os dispositivos constitucionais não dispõem, de forma expressa, o direito ao sigilo bancário nem ao sigilo fiscal.

A Constituição Federal assegurou a inviolabilidade do direito à intimidade das pessoas físicas, e numa interpretação extensiva das pessoas jurídicas privadas, tendo em vista que a proteção diz respeito à vida familiar e pessoal do homem.

Admitindo, no entanto, que o direito ao sigilo bancário e ao sigilo fiscal, está abarcado pelo princípio da inviolabilidade da intimidade e da vida privada, é certo, porém que tal proteção se destina a todas as pessoas físicas ou jurídicas, quando operam com recursos de origem privada, o que significa dizer, que quando recursos públicos estivessem envolvidos não há que está protegido sob o manto da garantia protetiva constitucional, tendo em vista os princípios do dever de prestar contas, da publicidade, da moralidade e da indisponibilidade do interesse público.

A ordem constitucional, ao prescrever a competência do Tribunal de Contas da União, limitou a sua atuação aos dispositivos expressos, não excluindo quando da sua atuação, os instrumentos próprios e necessários ao fiel cumprimento da missão outorgada pela Magna Carta.

Assim, a ordem constitucional não concedeu proteção à intimidade da gestão pública do responsável, quiçá do gestor público desonesto, ímprobo, que atua com ilicitude na aplicação das verbas públicas.

Portanto, no respeitante ao sigilo bancário, não se pode falar em verdadeira proteção de direito fundamental, sobretudo se o sigilo que se busca tutelar se refere a contas públicas ou, ainda que se trate de contas particulares, se os valores decorrem de natureza pública. Do mesmo modo, se as operações bancárias encontram-se sob fundada suspeita, no que se refere à prática de ilícitos administrativos (MARQUES, 2009).

As exceções relativas ao sigilo fiscal na legislação infraconstitucional não há mesmo que se aplicar ao TCU, quando os dados informados se referirem a recursos públicos federais.

Daí não haver necessidade de a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, conferir expressamente ao TCU, o poder de obter informações protegidas sob o manto do sigilo fiscal, tendo em vista a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, assegura o direito instrumental de acesso a informações e obtenção de documentos (FERNANDES, 2001).

É que, quando da solicitação de informações pelos tribunais de contas, para fins de fiscalização e investigação de atividades relacionadas com a prática de ilícitos envolvendo recursos públicos, ocorre mera transferência de informações sigilosas a órgãos e entidades que já estão obrigados legalmente a mantê-las em sigilo.

Destarte, aos particulares deve mesmo existir o direito à privacidade, com acesso a contas bancárias nos termos exatos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Aos que, porém, entretêm com o Poder Público relação de trabalho profissional, subordinando ou subordinante, agente público de qualquer espécie, o acesso à respectiva conta bancária deve ser muito mais flexibilizado, inclusive para qualquer órgão da própria Administração Pública encarregada de apurações de irregularidades. Deveria isso corresponder a uma extensão do *“múnus publicum”*, ao qual, com certeza, não haveria oposição dos agentes públicos, se tomados sob critério exclusivamente quantitativo (FERNANDES, 2006).

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

AGRA, Walber de Moura. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17ª Ed., Revista e Atualizada. São Paulo: Editora Método, 2009.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Sigilo Bancário e Privacidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Hermenêutica constitucional**. In RDP 59-60/46.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Hermenêutica Constitucional**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG n. 18, Belo Horizonte, maio, 1977.

BARRETO, Lauro Muniz. **Questões de direito bancário**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1972.

_____. **Direito bancário**. São Paulo: Universitária de Direito, 1975.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Renata Fernandes. **A constitucionalidade da transferência direta do sigilo bancário para o fisco**. Revista Fórum de Direito Tributário, ano 1, n. 1, jan/fev. 2003, p. 129-160.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BEUREN, Ilse Maria *et al.* **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BELLOQUE, Juliana Garcia. **Sigilo Bancário: Análise crítica da LC 105/2001**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei 5.869, de 11 de julho de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L5869.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

_____. **Lei 5.172, de 25.10.1996.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em 15 jul. 2009.

_____. **Decreto 3.724, de 10 de janeiro de 2001.** Regulamenta o art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3724.htm>. Acesso em 16 jul. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.** Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp105.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2009.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dezembro, 2001. Disponível na Internet: < <http://www.direitodoestado.com.br.>> Acesso em 25 de agosto de 2009.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Manual de interpretação constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1997.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra; FERNANDES, Medeiros Fernandes. Comissões Parlamentares de Inquérito estaduais e Sigilo Bancário. Disponível no site: < <http://www.teiajurídica.com.br>>. Acesso em: 30 de julho de 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

CANOTILHO, J. J.G.; MOREIRA, V. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, Maria Haydée Porto de. Sigilo Bancário: À luz da Doutrina e da Jurisprudência. Curitiba: Juruá, 2007.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CERVINI Raúl, OLIVEIRA William Terra de, GOMES Luiz Flávio. **Lei de lavagem de capitais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

COELHO, Walter. **Teoria geral do crime**. v.1. Porto Alegre: Sete Mares, 1991.

COLE, Charles D. **O devido processo legal na cultura jurídica dos Estados Unidos: passado, presente e futuro**. Revista AJUFE, nº 56, agosto/setembro/outubro/97, p. 33/43.

CORDEIRO, Antonio Menezes. **Manual de direito bancário**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2006.

COVELLO, Sérgio Carlos. **As normas de sigilo como proteção à intimidade**. São Paulo: SEJAC, 1999.

_____. **O sigilo bancário**. São Paulo: Universitária, 1991.

DÓRIA, A. de Sampaio. **Princípios constitucionais**. São Paulo: São Paulo, 1926.

DINON, Alexandre Silva de Lorenzi. **A Quebra do Sigilo Bancário nos casos do Decreto nº 4.489/02**. Disponível no site: <BuscaLegis.ccj.ufsc.br>. Acesso em 2 de outubro de 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O Sigilo Fiscal e Bancário e a Competência dos Tribunais de Contas**. Revista Fórum Administrativo. Ano I, nº 2, p. 155-162, abril de 2001.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Sigilo de dados: o Direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado**. Disponível no site: <<http://www.terciosampaioferrazjr.com.br>>. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

FILHO, José Celso de Melo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 238.

FILHO, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva. **O Acesso Direto aos Dados Bancários por Parte do Fisco: a Transferência do Sigilo Bancário para o Sigilo Fiscal**. Revista Fórum de Direito Tributário, ano 1, n.1, jan/fev. 2003, p. 113-151.

FOLMANN, Melissa. **Sigilo bancário e fiscal à luz da LC 105/2001 e Decreto 3.724/2001**. Curitiba: Juruá, 2002.

FURLAN, Fabiano Ferreira. **Sigilo Bancário**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm>>. Acesso em: 18 jul. 2009.

JUNIOR, José Paulo Baltazar; MORO, Sergio Fernando. **Lavagem de Dinheiro: Comentários à lei pelos juízes das varas especializadas em homenagem ao Ministro Gilson Dipp**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 2ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**: procedimentos básicos. Pesquisa bibliográfica, projeto e relatório. Publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo Marques. **Corrupção, Dinheiro Público e Sigilo Bancário – Desconstruindo Mitos**. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional* – São Paulo : Saraiva, 2007.

MIOLA, Cezar: **Tribunal de Contas: Controle para a Cidadania**. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v 14, n. 25, p. 203-227, 2. semestre 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº 4, dezembro, 2005, janeiro, fevereiro, 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

NETTO, Alvim Antônio de Oliveira. **Metodologia de Pesquisa Científica**. 3. Ed. Florianópolis: Visual Books, 2008.

QUEZADO, Paulo; LIMA, Rogério. **Quebra de sigilo bancário: uma análise constitucional - doutrina e jurisprudência**. Fortaleza: ABC,1999.

ROQUE, Maria José Oliveira Lima. **Sigilo Bancário e Direito à Intimidade**. São Paulo: Ed. Juruá, 2001.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 6. ed. Revisado (conforme NBR 14724:2002). Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro de. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade**: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003.

TAVARES, Juarez. **A violação do sigilo bancário em face de proteção da vida privada.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, jan. mar. 1993.

TEIXEIRA, Eduardo Didonet; HAEBERLIN, Martin. **A proteção da privacidade: a aplicação na quebra do sigilo bancário e fiscal.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2005.