

**Tribunal de Contas da União (TCU)  
Senado Federal (SF)  
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)  
Controladoria-Geral da União (CGU)**

**ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: eficácia  
das ações de controle frente ao sigilo  
bancário e fiscal**

**Autor: Maria Denize Campello**

**Orientador: Prof. Francisco Eduardo Carrilho Chaves**

Brasília – DF

2010

**Tribunal de Contas da União (TCU)  
Senado Federal (SF)  
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)  
Controladoria-Geral da União (CGU)**

**ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: eficácia  
das ações de controle frente ao sigilo  
bancário e fiscal**

Maria Denize Campello

Orientador: Francisco Eduardo Carrilho Chaves

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello  
Corrêa – ISC/TCU como requisito parcial à  
obtenção do grau de Especialista em Orçamento  
Público.

**BRASILIA - DF**

**2010**

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente a Deus pela oportunidade de viver cada dia, pois sem suas bênçãos nada é possível aos homens. Aos meus grandes e verdadeiros amores: minha mãe - Nina Tubino - pelo exemplo de vida; minhas filhas Flávia e Fernanda, razões de minha caminhada; e ao companheiro de todas as horas, Dr. Alberto Falconi, solidário nos momentos que dediquei a este trabalho e pelo incentivo nesta jornada. Ao orientador Dr. Francisco Eduardo Carrilho Chaves pela disponibilidade, pelo estímulo, pelos ensinamentos jurídicos e pelas sugestões sempre pertinentes. Ao atencioso colega Dr. Francisco Canindé de Oliveira pela paciência e reflexões oportunas que me permitiram desenvolver o raciocínio jurídico e despertar para novos conhecimentos. Ao senador Paulo Renato Paim que me possibilitou vivenciar esta experiência acadêmica.

## RESUMO

Diante da necessidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) acessar dados fiscais e bancários no exercício de suas competências constitucionais e da tutela constitucional da proteção desses dados frente ao interesse público, propõe-se, no presente artigo, sugerir soluções jurídicas que permitam a flexibilização dessa proteção diretamente pela Corte de Contas. Analisam-se inicialmente os dois bens jurídicos tutelados: o direito individual de preservação das informações sigilosas frente ao interesse público na fiscalização dos recursos arrecadados pelo Estado. Posteriormente, traça-se uma relação entre sigilo e corrupção, demonstrando que o instituto prejudica as atividades de fiscalização, inibindo a prestação dos serviços públicos e o desenvolvimento social e econômico do país. Apontam-se as proteções legais emprestadas ao instituto e os aspectos morais diante da necessidade de maiores investimentos em políticas públicas. Por fim, com intuito de contextualizar o trabalho, apresentam-se os projetos em tramitação no Congresso Nacional. Na conclusão, são apresentadas duas sugestões de competência legislativa. A primeira atine ao encaminhamento dos acórdãos do Tribunal às Comissões de Fiscalização e Controle das Casas Legislativas, com solicitação de aprovação, pelo Plenário, da quebra de sigilo. E, como forma de empregar agilidade à tramitação desse tipo de matéria, a sugestão de aprovação de uma alteração nos regimentos internos da Câmara e do Senado. A segunda se refere à articulação político-institucional para alteração da Lei Complementar 105/2001, com intuito de incluir o TCU nas entidades autorizadas a acessar documentos cobertos por sigilo, haja vista nossa cultura jurídica extremamente positivista.

**Palavras-chave:** Sigilo bancário. Sigilo fiscal. Controle externo. Execução orçamentária. Tribunal de Contas da União - TCU.

## ABSTRACT

Facing the need of the Court of Audit (TCU) to access the fiscal and banking data in its constitutional powers functions and considering the constitutional guardianship of these data protection against the public interest, it is proposed, in this article, suggestions of legal solutions that can allow the relaxation, directly by the Court of Auditors, of such protection. Firstly, it is examined two legally protected interests: the individual right of the preservation of privileged information against the public interest about the supervision of funds collected by the state. Afterwards, it is discussed the relationship between the secrecy and corruption, demonstrating that the institute harms the supervision activities, inhibiting the provision of the public services and the social and economic development of the country. It is pointed the legal protections landed to the institute and the moral aspects faced the need of greater investments in public policies. Finally, intending to contextualize this article, it is shown the projects which are being processed inside the National Congress nowadays. In the conclusion, it is presented two suggestions of legislative competency. The first refers to the Court of Audit judgments routing into the Fiscalization and Control Committees of the Legislative Houses, with an approval request intending the break of confidentiality by the Plenary. And, as a way of using agility to conduct this type of issue, the suggestion of adopting a change in the bylaws of the House and Senate. The second refers to a political-institutional articulation for a change in the Complementary Law 105/2001, in order to include the TCU in the authorized entities to access documents covered by secrecy, considering our extremely positivist legal culture.

**Key words:** Bank secrecy. Fiscal secrecy. External control. Budget execution. Court of Audits - TCU

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 SIGILO: DIREITO INDIVIDUAL <i>VERSUS</i> INTERESSE PÚBLICO.....	9
3 SIGILO & CORRUPÇÃO.....	15
4 PROPOSTAS LEGISLATIVAS .....	23
4.1 Câmara Federal: .....	24
4.2 Senado Federal: .....	25
5 CONCLUSÃO.....	27
REFERÊNCIAS.....	30

## 1 INTRODUÇÃO

A titularidade constitucional da atividade do controle externo é do Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) (art. 70, *caput*, Constituição Federal de 1988 - CF/88). Tais competências desempenham importante papel nas relações entre o Estado e a sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático, pois objetivam, em linhas gerais, comprovar a probidade dos atos administrativos, a regularidade da aplicação dos recursos públicos e da execução orçamentária. Acontece, porém, que a Corte de Contas tem enfrentado dificuldades para exercer suas competências constitucionais, motivadas pela impossibilidade de acesso aos dados albergados pelos sigilos fiscal e bancário. O assunto tem sido objeto de debates nas searas jurídica, econômica, política e social, por interferir diretamente na eficácia da execução do orçamento público. Justamente por abranger interesses múltiplos, a discussão desperta a atenção da sociedade, que sofre com a ineficácia na execução das políticas públicas e a deficiente prestação de serviços de competência do Estado.

Observa-se que a atuação dos órgãos de fiscalização e controle não tem sido suficiente para frear os desvios de recursos públicos. Essa afirmação é comprovada pelo estudo realizado no Departamento de Competitividade e Tecnologia - Decomtec da Fiesp (FIESP, 2010, p. 5). Segundo pesquisa divulgada no primeiro semestre deste ano, o custo médio anual da corrupção no país pode chegar a R\$ 69,1 bilhões, em valores de 2008. O montante representa 2,3% do nosso Produto Interno Bruto (PIB). O resultado desse enorme rombo nas contas públicas é refletido nas péssimas condições dos hospitais, na falta de manutenção das escolas e na enorme desigualdade social. E mais: os recursos desviados, tão importantes para melhoria e qualidade da execução do orçamento público, dificilmente voltam aos caixas estatais. Por isso, a gestão dos recursos públicos merece maior transparência e deve permitir um olhar mais apurado pelo Estado, especialmente pelo Tribunal de Contas da União, órgão legitimado para realizar o controle da atividade administrativa e financeira.

Nesse sentido, pode-se dizer que a atuação do TCU é, sem dúvida, um instrumento de proteção dos direitos fundamentais de todo o cidadão, pois é no exercício da atividade fiscalizatória que o órgão apura e coíbe os desvios de recursos públicos, preservando a eficácia na execução do orçamento público, bem como a efetivação dos direitos sociais.

Diante desse quadro, no presente artigo propomo-nos a analisar o instituto do sigilo, com base no princípio da prevalência do interesse público, preservando o respeito aos direitos fundamentais, a fim de sugerir as soluções jurídicas que possam viabilizar a quebra do sigilo

bancário e fiscal mediante solicitação do Tribunal de Contas da União. Sem perder o foco do objetivo principal, o estudo conterà os seguintes desdobramentos:

a) analisar os dispositivos constitucionais que tutelam dois bens jurídicos: direito individual *versus* interesse público, e as formas de interpretação hermenêutica utilizadas em caso de colisão de preceitos do texto magno;

b) apontar as proteções legais emprestadas ao sigilo e os aspectos sociais do instituto, frente à necessidade de um controle mais eficaz;

c) enumerar as propostas legislativas em tramitação que tratam do tema e analisar a pertinência quanto à solução do problema objeto deste trabalho.

A pesquisa utilizada é exploratória, baseada em levantamentos bibliográficos, inclusive na internet, reportagens de periódicos, documentos (decisões monocráticas, acórdãos, projetos de lei, entre outros), e na legislação brasileira. As informações teóricas pertinentes ao tema foram recolhidas, analisadas, transcritas e interpretadas. Para alcançar o desiderato proposto, o trabalho está dividido em três seções, além da introdução e da conclusão.

Na primeira seção, intitulada “Sigilo: direito individual *versus* interesse público”, analisa-se os dois dispositivos constitucionais em confronto, bem como as regras de interpretação utilizadas no caso de colisão de normas constitucionais. Traça-se ainda um paralelo entre sigilo, intimidade e vida privada, na defesa da ideia de que o sigilo se encontra na esfera da vida privada, e, por esse motivo, é possível relativizá-lo em face do interesse público.

Na sequência, no subtítulo “Sigilo & Corrupção”, apontam-se as limitações legais e jurisprudenciais afetas ao sigilo e algumas exceções previstas na Lei Complementar 105/2001. Demonstra-se que são beneficiários aqueles que, de alguma forma, querem se ver livres do alcance da lei, bem como que a necessidade de um controle mais eficaz dos recursos públicos e da redução dos índices de corrupção reclama o acesso direto do TCU aos dados bancários e fiscais, sem que isso signifique quebra de sigilo ilegal.

Por fim, no texto “Propostas Legislativas” apresentam-se as proposições legislativas para viabilizar ao TCU o acesso direto aos dados bancários e fiscais e se discute o assunto.

Do ponto de vista acadêmico, o debate não é novo, mas a discussão continua viva, por se não alcançar pacificação na doutrina e na jurisprudência. Ademais, a ideia de enumerar as

proposições legislativas atuais e de apontar caminhos viáveis para que o TCU acesse diretamente os dados fiscais e bancários tem o fito de inserir o trabalho no contexto atual.

## 2 SIGILO: DIREITO INDIVIDUAL *VERSUS* INTERESSE PÚBLICO

A nova ordem constitucional trouxe um rol extenso de direitos individuais e coletivos, talvez pelos longos anos de regime autoritário vividos anteriormente. O sigilo de dados, que sempre teve *status* infraconstitucional, em 1988 passou pela primeira vez a integrar a Carta Magna brasileira (BARBEITAS, 2003, p. 20). No Brasil, o instituto aparece pela primeira vez no Código Comercial – Lei nº 556, de 25/06/1850 – “com destaque para a garantia ao sigilo dos livros de escrituração” bem como para o dever dos corretores de guardar sigilo sobre os negócios realizados (LARA, 2006, p. 23). Posteriormente, o Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 07/12/1940 – introduziu o crime de violação de sigilo profissional, e o Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 03/10/1941 – a dispensabilidade de depoimentos em razão de função, ministério, ofício ou profissão. Somente em 1964, com a sanção da lei reguladora do sistema financeiro nacional – Lei nº 4.595, de 31/12/1964 –, o sigilo bancário tornou-se dever legal. Passados dois anos, é aprovado o Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25/10/1966 –, que introduz no ordenamento jurídico o dever de sigilo fiscal, e em 2001 a Lei Complementar nº 105 disciplina o sigilo bancário.

O constituinte originário, no capítulo “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, art. 5º, inciso XII, trouxe para o texto magno de 1988 a inviolabilidade do sigilo de dados:

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. (BRASIL, 2007b)

Inicialmente, é importante definir se os sigilos fiscal e bancário se enquadram dentro do sigilo de dados citado no referido artigo constitucional. Há uma forte corrente de doutrinadores que defende a ideia de que o sigilo de dados refere-se tão somente aos dados de computadores. Segundo Barbeitas (2003, p. 25) o termo foi colocado pela Emenda Aditiva nº ES32893-0 apresentada em 1987 pelo constituinte Artur da Távola. Na justificativa, o parlamentar explica: “no mundo contemporâneo o mesmo direito ao sigilo clássico nas comunicações postais, telefônicas e telegráficas, pela mesma razão, deve abranger a comunicação de dados”. Ou seja, a intenção não foi estender a inviolabilidade do sigilo aos dados, apenas proteger a comunicação de dados telemáticos, em grande ascensão na época. É

nesse sentido o pensamento de Alexandre de Moraes (2000, p. 146), ao afirmar que: “o preceito que garante o sigilo de dados engloba o uso de informações decorrentes da informática”. Mais relevante e esclarecedora é a visão do Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2009):

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, ao cidadão o direito contra a intromissão clandestina ou não autorizada pelas partes na comunicação entre elas, como, por exemplo, a censura de correspondência, a figura do hacker etc.

Observa-se que o legislador protegeu a transmissão dos dados e não os dados em si. A troca de informações é que não poderá ser violada por um terceiro (FERRAZ JÚNIOR, 2009). A proteção é atinente à transmissão e não os dados filtrados, esquematizados e albergados em um sistema qualquer de arquivos. Como, por exemplo, o banco de dados de uma instituição financeira. Por isso, alguns doutrinadores defendem que o sigilo dos dados fiscais e bancários não pode estar incluído no inciso XII do art. 5º da nossa Carta Maior.

Outra questão polêmica em torno do sigilo diz respeito à sua hierarquia de direito fundamental e, por conseguinte, atinente à intimidade e à vida privada, com justificativa no inciso X do art. 5º da CF:

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. (BRASIL, 2007b).

Ives Gandra Martins, Sacha Calmon Navarro Coelho e Taiguara Martini Gonçalves são mais rigorosos quando se trata do instituto e defendem a tese de que o sigilo de dados não pode ser violado, por ser direito constitucional e absoluto. Paulo Quezado e Rogério Lima lecionam que, muito embora o texto constitucional não tenha trazido o termo sigilo bancário, a intenção foi preservar a intimidade das pessoas, pois todos os cidadãos possuem segredos que não podem ser revelados à sociedade (QUEZADO; LIMA, 2002, p. 31-33). Vale ressaltar que grande parte da doutrina e da jurisprudência não faz distinção entre intimidade e vida privada. Porém, se o texto constitucional trouxe as duas expressões, é porque são termos distintos, pois a norma não possui palavras desnecessárias (BALTAZAR JÚNIOR, 2005, p. 27). Para todos aqueles que abraçam a tese de que os sigilos bancário e fiscal são questões atinentes ao foro íntimo, o inciso X estaria protegendo essas informações como direito de caráter jusfundamental, portanto, integrando-os à categoria dos direitos da personalidade, recebendo, inclusive, a tutela de cláusula pétreia.

Sérgio Corvello (2001, p. 156) faz apaixonada defesa do sigilo bancário como direito à intimidade:

O sigilo bancário existe para proteger a intimidade do cidadão. Esta é a sua causa de ser. Sua causa final. [...] Na intimidade, incluem-se tanto os fatos de ordem espiritual como de ordem material, valendo ressaltar que o patrimônio e a atividade comercial de uma pessoa constituem, indubitavelmente, projeção de sua personalidade, máxime numa sociedade capitalista como a ocidental, e é muito compreensível que as pessoas tenham interesse em preservar este aspecto da personalidade da indiscrição alheia. Nota-se, em quase todas as pessoas, certo pudor natural no que concerne à soma de seus bens, ao seu ordenado, a sua renda, as suas dívidas [...].

Por outro lado, a advogada capixaba Maria José Roque discorda dessa posição utilizando argumentos bastante relevantes. Para ela, o sigilo bancário não pode ser albergado no direito à intimidade bem como não é direito absoluto:

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, mas ninguém nasce com o direito ao sigilo bancário, porque pode ser que venha ao mundo em local onde não existam bancos, ou como ocorre com a maioria dos brasileiros, que nunca chegue a ser cliente de um. Ora, se o estado não pode garantir a todos, sequer o direito de ser um cliente de um banco, porque, como atividade privada, é o banco que seleciona os seus clientes segundo o aspecto econômico, como pretender que o sigilo seja um direito de personalidade? (ROQUE, 2001, p. 93)

Afirma, ainda, que o sigilo nasceu desvinculado da personalidade porque na Idade Média, embora a atividade bancária já ocorresse, o direito de personalidade não existia. Este é bem mais recente. Assim sendo, o sigilo de dados tem por objetivo apenas a proteção das atividades de comércio (ROQUE, 2001, p. 94). Os direitos tutelados na Constituição, não podem ser considerados absolutos, pois “são todos relativos na medida em que dependem uns dos outros para manter o equilíbrio do sistema constitucional (QUEZADO; LIMA, 2002, p. 37).

A Constituição Federal, em seu artigo 145, § 1º, assevera que para conferir efetividade a uma política tributária, a administração pública pode atuar como órgão fiscalizador das atividades econômicas do contribuinte, podendo para isso identificar o patrimônio, os rendimentos e as atividades exercidas:

**Art. 145. [...]**

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a estes objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 2007b).

Portanto, depreende-se que é constitucional o controle do Estado sobre a vida privada do cidadão, compreendida aqui como patrimônio e renda. Tal identificação se justifica também pelo interesse de toda a sociedade na eficiente arrecadação e aplicação desses recursos.

Vale trazer a Teoria de Henkel, que diferencia segredo, intimidade e privacidade pelo uso de um esquema que os representa em círculos concêntricos. O segredo, círculo interno, representa o sigilo profissional, por exemplo, que reclama maior necessidade de reserva. Já a intimidade ou “esfera confidencial” está na seara dos dados restritos à pessoa e compartilhados com aqueles que gozam de seu convívio diário e de uma maior relação pessoal. Por fim, a privacidade, círculo externo, e, portanto, mais amplo, abrange as informações que o indivíduo deseja reservar do conhecimento público (MARQUES, 2008, p. 63-65). Sobre esta última, cabe a possibilidade de o Estado lançar o seu olhar, desde que devidamente justificado frente aos interesses de toda a sociedade.

Segundo entendimento do Ministro Carlos Velloso, e da maioria da doutrina, não existem direitos absolutos. Portanto, o sigilo também não se enquadra nesta condição, pois ele “deve ceder diante do interesse público, diante do interesse social, diante do interesse da justiça, conforme, esclareça-se, tem decidido o Supremo Tribunal Federal [...]” (REALE JÚNIOR; MARTINS, 2005, p. 57). Esse mesmo entendimento tem se irradiado às demais instâncias judiciárias. Os “nossos Tribunais também têm, prevalentemente, entendido que o sigilo bancário se origina na proteção constitucional à intimidade” (LARA, 2006, p. 27), a intimidade aqui citada quer dizer privacidade para aqueles que distinguem os dois termos. O fato é que essa é mera construção interpretativa, pois a Constituição Federal de 1988 é dogmática, e não assegura expressamente que os sigilos bancário e fiscal estão inclusos nos direitos à intimidade ou à vida privada.

Por outro lado, não há como tecer comentários sobre o direito aos sigilos bancário e fiscal, enquanto reflexos dos princípios da dignidade humana e da privacidade, sem falar dos interesses públicos, especialmente na eficaz execução do orçamento e nas tão necessárias políticas públicas eficientes. Se por um lado o texto constitucional alberga, segundo parte da doutrina, o sigilo de dados, por outro ele reserva ao Congresso Nacional, mediante controle externo, e ao controle interno de cada Poder a competência para exercer 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 (art. 70, *caput*, da CF/88), bem como incumbe ao Tribunal de Contas auxiliar o Congresso Nacional no desempenho do controle externo (art.

71, *caput*, da CF/88). Consideramos importante trazer a definição de controle dada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês), especialmente pela precisão do conceito e para o esclarecimento dessa relevante atividade desempenhada pela nossa Corte de Contas:

O controle é inerente à administração financeira pública, uma vez que a gestão dos recursos públicos baseia-se na confiança expressa na delegação de recursos pelo parlamento ao governo. O controle não é um fim em si, mas parte indispensável de um sistema regulatório que pretende revelar desvios de padrões aceitáveis e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade da gestão financeira cedo o suficiente para tornar possível, em cada caso, adotar medidas corretivas, identificar as responsabilidades, obter compensações e prevenir ou, pelo menos, tornar mais difíceis tais violações. (INTOSAI, 1977 *apud* BERMEGUY, 2009).

Entre as competências atribuídas ao Tribunal está julgar contas (art. 71, II, da CF/88) e realizar auditorias (art. 71, inciso IV, da CF/88). Paradoxalmente, porém, ao órgão de controle externo não é disponibilizado todo o ferramental jurídico e os instrumentos necessários ao desempenho de sua missão. O orçamento da União, aprovado pelo Congresso Nacional, além de se submeter ao poder discricionário do Executivo, devido ao seu caráter autorizativo, “acaba por sofrer desvios ao longo de sua execução, por ineficiência dos mecanismos de controle e fiscalização” (HARADA, 2006), afastando-se dos objetivos Constitucionais de construir uma sociedade justa e solidária e de reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, incisos I e III, da CF/88). Assim, de um lado encontramos o direito individual que resguarda a vida privada e os dados cobertos por sigilo, e de outro o interesse público que reclama maior transparência e eficácia na execução orçamentária. A impossibilidade de acesso às informações limita a atuação da Corte de Contas, impedindo uma ação mais tempestiva e aprofundada com vistas a inibir os desvios de recursos públicos.

O Ministro Bento José Bugarin, em palestra proferida em 2001 no Tribunal de Contas do Distrito Federal, já alertava para a dificuldade de o Tribunal acessar determinadas informações:

Quanto às constantes obstruções com que o Tribunal tem se deparado em seus trabalhos por parte de gestores públicos, especialmente do Banco Central, do Banco do Brasil e da Secretaria da Receita Federal, sob alegação de sigilo bancário ou de sigilo fiscal. É preciso que a questão seja rapidamente resolvida, pois essas alegações limitam a atuação do TCU, que se vê impossibilitado de ter acesso a documentos relevantes. (BUGARIN, 2001, p. 232)

A Constituição Federal “é uma estrutura permeada de conteúdos principiológicos, abertos e flexíveis adaptáveis às novas realidades e expectativas sociais” (MARQUES, 2008, p. 107). Ao deparar-se com dois princípios em rota de colisão, direito individual *versus*

interesse público, a chamada técnica da ponderação defendida por Dworkin é valiosa para o definitivo entendimento da normatividade dos princípios, pois propõe solução ao que ele chama de *hard cases* (casos difíceis). Para o doutrinador, os princípios têm uma dimensão de peso ou importância: quando existe o conflito entre dois princípios, um pode prevalecer sobre o outro (DWORKIN, 2002, p. 77-78). Com esse mesmo olhar, voltado para a relevância social e satisfação dos princípios basilares, afastando-se do positivismo e se valendo da chamada escola da Nova Hermenêutica, Alexy (1997) defende o método da ponderação de bens, partindo da distinção qualitativa: “*mayor es el grado de la no satisfacción de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro*” (quanto maior for o grau de não atendimento de um princípio, maior deve ser a importância de complementação do outro – tradução livre).

Dessa forma, defende-se que sigilo bancário pode “ceder espaço, ainda que em caráter excepcional, às exigências do interesse público, desde que haja elementos que justifiquem a prevalência deste sobre o interesse privado” (LARA, 2006, p. 28). Para tal, é preciso romper com os conceitos enraizados no âmbito político e econômico e focar o olhar na defesa da dignidade da pessoa humana, bem como na redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, conforme fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III e art. 3º, inciso III da CF). Nesse mesmo sentido, Sergio Corvello leciona que:

No âmbito civil, o interesse do estado sobrepuja a do indivíduo, porque nesse setor também vigora o interesse público de dar a cada indivíduo o que é seu, para tanto, é necessário em muitos casos, levantar o manto protetor do sigilo bancário, para alcançar tal fim. (CORVELLO, 2001, p. 179)

No Brasil, “a realidade social extremamente desigual sob o aspecto de acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida digna [...] não mais admite um Estado simplesmente defensor das liberdades individuais plenas” (LARA, 2006, p. 71). Faz-se necessária maior abertura às informações fiscais e bancárias de forma a coibir a movimentação de recursos das atividades informais, do “caixa-dois” das empresas e das campanhas eleitorais, de desvios de verbas públicas, de lavagem de dinheiro. A tão necessária flexibilização no acesso de informações com o intuito de coibir os desvios de recursos e possibilitar uma melhor eficácia da execução orçamentária encontra barreiras no ordenamento jurídico pátrio, justamente pela tutela excessiva ao sigilo.

### 3 SIGILO & CORRUPÇÃO

No decorrer da vida nos deparamos com diversos tipos de sigilos: pessoal, confessional, profissional, bancário, fiscal, telefônico, de correspondência. A palavra sigilo nos traz a idéia de informações que se pretende preservar do conhecimento alheio, ou que se deseja dividir com uma ou poucas pessoas. O que interessa a este trabalho são as informações, ainda que de cunho pessoal, daqueles que devem se submeter ao controle do TCU, pois é “inerente à atividade da administração ter acesso às informações bancárias” e fiscais “a fim de desempenhar o seu poder dever de fiscalização”. (SARAIVA FILHO, 2005, p. 134).

Nos termos da Resolução TCU nº 229, de 11 de novembro de 2009, “sigilosas são as informações que, em razão da lei, interesse público ou para a preservação dos direitos individuais, devam ser de conhecimento reservado, e, portanto, requeiram medidas especiais de segurança e salvaguarda”. Entende-se que as informações podem e devem ser protegidas, porém a proteção não pode ser oposta aos órgãos responsáveis pela apuração e fiscalização de ilicitudes. Ademais, o TCU já tem o costume de lidar com matérias sigilosas no tratamento de denúncias, mais um motivo para que a proteção legal aos dados fiscais e bancários não seja empecilho ao exercício de suas competências.

Contudo, plúrimos são os conceitos de sigilo bancário trazidos pela doutrina. No Brasil, a concepção depende da visão: “dever profissional ou direito-dever” (FOLDMANN, 2003, p. 112). Nesse sentido, o sigilo encarado como dever profissional é quase um dogma, sujeito a sanções rigorosas. Já na concepção de direito-dever, a ênfase é decorrente da relação jurídica entre a instituição e o cliente, em que o sigilo é um direito do cliente.

Ary Brandão de Oliveira, seguindo a visão do direito-dever, define sigilo bancário como:

dever jurídico imposto às instituições financeiras consistente em não revelar a terceiros, sem motivo justificado, dados pertinentes a sua clientela, que tenha chegado a seu conhecimento, por decorrência da relação jurídica que os vincula. (OLIVEIRA, 1983 *apud* ROQUE, 2001, p. 84)

Na linha do dever profissional Nelson Abraão leciona que sigilo bancário é:

obrigação do banqueiro - à benefício do cliente - de não revelar certos fatos, atos, cifras ou outras informações que se teve conhecimento por ocasião de sua atividade bancária e notadamente aqueles que concernem a seu cliente, sob pena de sanções muito rigorosas, civis, penais ou disciplinares. (ABRAÃO, 1986, p. 11)

No sistema brasileiro, em relação às informações bancárias, tem preponderado as definições pertinentes ao dever-direito (dever do banco de não divulgá-las e direito do cliente

de vê-las protegidas), dando uma conotação civilista ao instituto, atinente a uma relação contratual e consuetudinária. O sigilo é, de acordo com a nossa visão, um elemento da vida privada, que nasce da relação negocial entre as pessoas físicas e jurídicas, ligado à propriedade (patrimônio material), e por isso é um direito disponível e possível de ser disciplinado pelo ordenamento jurídico.

Em relação ao sigilo fiscal, preferimos trazer o conceito legal. O Código Tributário Nacional (CTN) expressamente veda a divulgação de informações sobre a situação econômica e financeira dos cidadãos (art. 198), podendo-se inferir que o sigilo fiscal, segundo o conceito legal, é a proteção às informações prestadas pelo contribuinte ao fisco, que está vinculado à preservação dos dados referentes à ocorrência de fatos geradores passíveis de tributação pelo Estado, sejam eles de pessoa física ou jurídica.

Interessante observar que o CTN traz exceções, situações em que o sigilo pode ser acessado sem que seja necessária a requisição judicial, quais sejam: em caso de lei ou convênios entre as Fazendas dos entes públicos (União, estados, Distrito Federal e municípios), no sentido de facilitar a fiscalização e o controle do recolhimento dos tributos (art. 199), e por solicitação de autoridade da administração, desde que comprovada a instauração de processo administrativo para apurar prática de infração (art. 198, § 1º, II).

De igual maneira, a Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001, protege o sigilo bancário, definindo-o como a obrigação imposta às instituições financeiras “de conservar as operações ativas e passivas e serviços prestados”, prevendo penalidades e constituindo crime a conduta de quem violar tal preceito (art. 1º e 10). Porém, o mesmo diploma infraconstitucional elenca inúmeros casos em que o sigilo poderá ser quebrado frente a indícios de sonegação fiscal e lavagem de dinheiro.

Inicialmente, vale ressaltar que não constitui quebra de sigilo a transferência de informações autorizada pelo Poder Judiciário (art. 3º da LC 105/2001). A norma complementar permite algumas outras situações em que, independentemente de autorização judicial, o sigilo bancário pode ser acessado. Não constitui hipótese de violação ao dever de sigilo, por exemplo, a troca de informações entre instituições financeiras para fins cadastrais, inclusive mediante centrais de riscos, o que possibilita o conhecimento dos dados pessoais e da vida econômica do cidadão por várias pessoas (art. 1º, § 3º, I). A interpretação conferida aos dados cadastrais é de que são informações objetivas, cujo conteúdo não proporciona qualquer tipo de dano à privacidade, já que a esfera privada guarda dados, eventos e fatos de aspectos subjetivos de determinada pessoa. O fornecimento de informações “meramente cadastrais, inclusive de *e-mail*, quando disso não extrapola para a dimensão de informações

sobre o *status* ou *modus vivendi* da pessoa, não atinge a intimidade ou a vida privada” (BRASIL, 2007b). Também não constitui violação de sigilo o fornecimento de dados relativos à troca de informações cadastrais de emitentes de cheque sem provisão de fundos a entidades privadas de proteção ao crédito (SPC, Serasa, etc.), ou seja, entidades de cunho não financeiro podem repassar informações sobre a idoneidade dos cidadãos, sem avaliação por qualquer autoridade (art. 1º, § 3º, II). Da mesma forma, as informações necessárias à apuração, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), (art. 1º, § 3º, III) estão excepcionadas na lei. Ainda, não são consideradas violação ao dever de sigilo: *i*) as informações fornecidas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) à Advocacia Geral da União (AGU) (art. 3º, § 3º); *ii*) as informações e documentos sigilosos fornecidos ao Poder Legislativo federal pelas instituições financeiras, Bacen e CVM (art. 4º), desde que o pedido seja fundamentado e se restrinja às suas competências constitucionais e legais; *iii*) documentos e informações repassados às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), desde que o pedido seja aprovado pelo plenário das respectivas Casas ou pelo plenário da própria CPI. As outras possibilidades de quebra de sigilo sem autorização judicial elencadas no referido diploma legal são absolutamente razoáveis, como: a possibilidade das instituições financeiras comunicarem ao juiz de direito, ao Ministério Público e ao delegado de polícia as operações cujos recursos são provenientes de atividade ilícita (art. 1º, § 3º, IV) e a permissão de violação de sigilo bancário na fase do inquérito, por inexistir nessa ocasião qualquer garantia ao contraditório (art. 1º, § 4º). Interessante observar que a lei permite o acesso a dados sigilosos com consentimento do titular dos dados (art. 1º, § 3º, VI), demonstração de que o legislador considerou “um direito disponível, e que por esta razão pode ser dispensado expressamente por seu titular” (LARA, 2006, p. 38).

Diante das exceções ao sigilo elencadas nas normas infraconstitucionais, não existem razões para se confundir direito à vida privada com sigilos bancário e fiscal, pois o acesso aos dados objetivos pelos órgãos da administração pública incumbidos das funções fiscalizatórias e de controle não devem constituir violação ao direito. Ao contrário, a existência de um Estado fiscalizador eficiente implica uma melhor eficácia da execução dos recursos públicos, o que se harmoniza perfeitamente com diversos princípios e direitos fundamentais constantes da nossa Carta Maior. Além do mais, ao celebrar contratos ou convênios com a Administração Pública, as pessoas físicas ou jurídicas se submetem a um regime de natureza pública, sujeitando-se, portanto, aos controles determinados pela ordem legal: controle interno, controle externo e controle social. Ninguém está obrigado a contratar com o Estado, a

relação jurídica tem natureza voluntária. Porém, aquele que contratar deverá se submeter às regras próprias da administração pública e, neste caso, estará sujeito a diversas espécies de inspeções e auditorias.

Não estamos defendendo que o ordenamento jurídico brasileiro possibilite a qualquer agente do poder público acessar de modo indiscriminado e sem motivação informações dos cidadãos, mesmo com autorização judicial. Defendemos que o Tribunal de Contas da União possa acessar de forma direta os dados cobertos pelos sigilos fiscal e bancário, quando no exercício de suas competências constitucionais, especialmente porque no Brasil os recursos para investimentos são mínimos, os problemas sociais são inúmeros e o instituto tem servido àqueles que se utilizam de atividades ilícitas para desviarem os recursos do Estado a bem do enriquecimento próprio. Imoralidades são cometidas com verbas públicas em detrimento de uma melhor prestação de serviços de competência do Estado. Ademais, diante de tantas exceções, a prerrogativa que ora defendemos não é menos importante que as já normatizadas.

Vale ressaltar, ainda, que os membros e servidores do Tribunal de Contas da União detêm responsabilidades que ensejam a necessidade de preservar dados e informações requisitadas. Prova disso é o texto da Resolução – TCU nº 91/1997 e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992), que tratam da preservação de documentos, assuntos e processos sigilosos e deveres dos servidores de guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções, respectivamente. Também o Código Penal exige do servidor público o dever de guardar segredo sobre as informações sigilosas que tiver acesso em razão do cargo ou função, sob pena das sanções do art. 325 da referida norma. Assim, está perfeitamente assegurada a proteção às informações que o Tribunal tiver acesso.

Extremamente positivista é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação ao assunto. A corte postula que “não cabe interpretação extensiva”, pois “embora as atividades do TCU, por sua natureza [...] justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve determinação na lei específica que tratou do tema”. Durante o julgamento do MS 22.801/DF, ficou pacificado que a Lei Complementar “foi exaustiva em relação à matéria” (BRASIL, 2008b). Importante frisar que nesse julgamento ficou assentado que as atividades do TCU, por sua natureza fiscalizatória, podem justificar eventual quebra de sigilo bancário. Na ocasião o Ministro Menezes Direito assim se pronunciou:

A tutela do valor pertinente ao sigilo bancário não significa qualquer restrição ao poder de investigar e de fiscalizar do Estado, eis que o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, as corporações policiais e os órgãos incumbidos da

administração tributária e previdenciária do poder Público sempre poderão requerer aos juízes e Tribunais que ordenem as instituições financeiras o fornecimento das informações reputadas essenciais à apuração dos fatos. (BRASIL, 2008b).

Impor ao Tribunal de Contas da União a obrigação de interpor ação junto ao órgão judicial para o acesso aos dados de natureza sigilosa parece inviável, pois restringe e inviabiliza a atuação do controle externo – de estatura constitucional, e a tempestividade dos trabalhos. O exame, direto e objetivo, dos processos fiscais e das informações sigilosas é fundamental para a realização das auditorias efetuadas pelo Tribunal de Contas da União, especialmente quando apontam para fortes indícios de irregularidades. Não vislumbramos outra forma de se realizar plenamente a missão constitucional conferida ao Tribunal. Ressaltamos, ainda, que o objeto da fiscalização não é investigar a situação econômica e financeira do contribuinte ou as movimentações de sua conta corrente, mas garantir a efetividade das atividades administrativas a bem da supremacia do interesse público.

Só através de eficazes medidas voltadas ao combate à corrupção, ao desvio de recursos públicos, à sonegação, à lavagem de dinheiro, dentre outras atividades que favorecem a desigual distribuição de renda e inibem a atuação estatal em políticas sociais, estar-se-á promovendo iniciativas em favor da desigualdade material, ainda que não se tenha em termos práticos, de atingi-la em termos absolutos. (MARQUES, 2008, p. 123)

O grande número de normas e os inúmeros recursos processuais que adiam a prestação jurisdicional acabam atuando contra o direito à justiça e colaborando com a corrupção e a fraude. Ao tratar do sigilo, Karla defende que “há de prevalecer, guardadas as peculiaridades a serem analisadas em cada caso concreto, o interesse geral na repressão às atividades ilícitas praticadas por particulares, em prejuízo ao patrimônio público e ao interesse social” (MARQUES, 2008, p. 149 e 150).

A atividade administrativa é formada pelo planejamento, a administração (organização, comando e coordenação) e o controle (ROCHA, 2005, p. 185). A prestação de contas, atividade típica do controle, é inerente à legítima e regular atuação do Estado, cuja decisão envolve diretamente os recursos previstos no Orçamento Geral da União. A inobservância de alguma das etapas administrativas gera instabilidade entre as instituições e principalmente na relação entre Estado e sociedade. Prestar contas dos recursos arrecadados ao contribuinte é dever do Estado e direito do povo, com vista a que os recursos públicos sejam aplicados e administrados com transparência e responsabilidade, de forma a que revertam em bens e serviços para o cidadão, pois esta é a sua finalidade.

O dever fiscalizatório exercido pelo controle externo, bem como o de prestar contas dos bens públicos, teve tamanha importância no nosso texto constitucional que está

indissociável do exercício da atividade pública, o qual torna obrigatório a qualquer agente que, de algum modo, seja responsável pela gestão ou conservação desses bens, inclusive os particulares aos quais sejam entregues recursos públicos de quaisquer espécies, prestar contas (art. 70 CF/88). Mesmo considerando o sigilo bancário e fiscal como proteção à vida privada, tais direitos não devem se sobrepor ao interesse público, pois ele reverte em benefícios para toda a sociedade. Bandeira de Mello trata das consequências do interesse público sobre o privado, afirmando que:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele (...) afinal o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. (MELLO, 2001, p. 78-80)

O Tribunal de Contas, como órgão especializado e autônomo que atua sob “garantia de independência e harmonia recíproca” com o Congresso Nacional, assume o papel de guardião dos direitos fundamentais e do regime democrático, à medida que fiscaliza o controle dos gastos permitindo eficácia da aplicação dos recursos públicos (BRITTO, 2005, p. 66). Por isso, a atuação da Corte de Contas não pode ser limitada. Ela exige prerrogativas que permitam a realização de suas competências constitucionais, sob pena de ferir o Estado Democrático de Direito. Dentro dessas prerrogativas incluímos a possibilidade de acessar diretamente os dados bancários e fiscais daqueles que, em procedimentos de auditoria, sejam apontados por fortes indícios de desvios dos recursos públicos. Nesse sentido, é possível dizer que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e protetor da sociedade brasileira, à medida que lhe compete a fiscalização financeira e orçamentária de todo aquele que administra, bens, valores e dinheiros públicos. Um órgão com competências constitucionais prescinde de autorização suplementar para exercê-las, por isso postulamos que tanto o acesso direto aos dados cobertos pelo sigilo quanto a troca de informações entre os órgãos fiscalizadores deve ser viabilizado de forma plena. A exigência de previsão legal para tal prerrogativa deve-se apenas ao caráter positivista do Direito brasileiro. A interpretação constitucional, neste caso, deve “conspirar a favor da redução das desigualdades sociais e da defesa da dignidade da pessoa humana”, pois são estas as linhas mestras do texto magno, tanto que integram os fundamentos da República (art. 1º, III, e art. 3º, III, da CF). É preciso então averiguar se a interpretação dada ao sigilo de dados não está legitimando interesses privados em detrimento do interesse público (MARQUES, 2008, p. 138-139), já que o direito ao sigilo bancário e fiscal não estão expressos no texto constitucional.

O Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (TCU), em acórdão relatado no início deste ano (AC-0715, sessão de 07/04/2010), diante da negativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) de prestar informações ao Tribunal sob pretexto de violar a Lei Complementar 105/2001, propõe um encaminhamento inovador:

[...] sendo o controle externo uma competência do Poder Legislativo, pode este solicitar ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários e às instituições financeiras as informações de que necessite para o exercício daquela competência; considerando, então, que o controle externo deve ser exercido com o auxílio do TCU, nada obsta, portanto, a que o Poder Legislativo Federal, com fulcro no que dispõe a Lei Complementar 105/2001, solicite ao Bacen e à CVM e as instituições financeiras as informações que se fizerem necessárias ao deslinde de matérias sob exame no âmbito do Tribunal, bastando que as solicitações sejam, nos termos do que dispõe o §2º do art. 4º daquela mesma lei complementar, previamente aprovadas pelo plenário da Câmara dos Deputados, pelo plenário do Senado Federal ou pelo plenário de suas respectivas Comissões Parlamentares de Inquérito. (BRASIL, 2010c).

A sugestão apresentada se coaduna perfeitamente com os preceitos constitucionais e legais constantes do regimento interno das duas Casas Legislativas. O Regimento Interno do Senado Federal (art. 102-A, *i*) prevê a possibilidade de a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle propor ao plenário as “providências cabíveis em relação aos resultados da avaliação” promovida pelo TCU. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, XI, *e*) também possibilita o exame de atividades realizadas pelo Tribunal. Portanto, a proposta de solicitação de informações cobertas por sigilo pode ser aprovada pelas comissões pertinentes e encaminhadas aos plenários das respectivas Casas Legislativas para deliberação. É possível sugerir a aprovação de resolução com o objetivo de alterar os regimentos internos, para empregar urgência na tramitação da matéria, com prerrogativa de supressão de prazos por acordo de lideranças e, havendo esse tipo de deliberação, os parlamentares se obriguem a apreciar a matéria, mesmo que seja para negá-la. Dessa forma, os acórdãos encaminhados às duas Comissões com solicitação de informações cobertas por sigilo terão prioridade atendendo à tempestividade necessária.

Vale salientar que as informações negadas pelo BNDES são imprescindíveis para que o Tribunal possa esclarecer as irregularidades apontadas em denúncias e representações, por exemplo. Enquanto aguardamos uma solução judicial, legislativa ou administrativa de harmonização dos preceitos constitucionais que envolvem o sigilo e o controle, os corruptos continuam agindo sob suporte jurídico e político, desviando os recursos de toda a sociedade.

A corrupção inibe a prestação dos serviços públicos, o desenvolvimento social e econômico do país, além de destruir a credibilidade dos cidadãos nas instituições. Por isso, seja qual for o meio utilizado, é preciso combatê-la. Especialmente no Brasil, onde os crimes

de “colarinho branco” têm ainda pouca reprovabilidade da população. Talvez seja esta uma das maiores dificuldades na luta contra os desvios de recursos públicos.

A conduta perpetrada pelo autor de um desvio de milhões de dólares ao exterior, sangrados das contas públicas, parece atingir menos o cidadão do que um assaltante que põe diretamente em risco sua vida e seu salário nas ruas da cidade. (MARQUES, 2008, p. 146)

Desenvolver valores como a ética, a moral e a honestidade e assegurar no ordenamento jurídico garantias para uma fiscalização mais eficiente é, com certeza, o caminho para construirmos uma sociedade mais justa e livre da corrupção. O fortalecimento da estrutura dos órgãos de controle é de fundamental relevância. É bem verdade que a agenda brasileira de combate à corrupção, iniciada com a publicação do Decreto 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que “Cria o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção”, tem perseguido esta meta. Contudo, ainda temos muito caminho a trilhar. Dados da ONG Transparência Internacional revelam que em 2009 o Brasil ocupava a 75ª posição, com 3.7 pontos, no *ranking* do Índice de Percepção de Corrupção, entre 180 países pesquisados, considerando uma escala de zero para os mais corruptos e 10 para os países com menor índice (BERLIN, 2009). Demonstração de que, para o país alcançar um controle mais eficaz, é preciso encontrar alternativas inovadoras.

Desde que o Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, em Viena, a 20 de dezembro de 1988, firmou-se a idéia de que o sigilo bancário não pode ser obstáculo para a apuração do crime de lavagem de capitais (art. 7º do Decreto 154, de 26 de junho de 1991). Em 2003, o país, com propósito de levar adiante as regras da Convenção, cria a Encla – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Ativos. A meta 7 da Encla 2004 foi elaborada com o intuito de flexibilizar os sigilos, vejamos:

Apresentar estudo sobre as medidas necessárias para dispensar autorização judicial para acesso a dados bancários, fiscais, comerciais aos órgãos encarregados da investigação e acusação do crime de lavagem de dinheiro. Nesse estudo devem estar previstos rotinas e procedimentos que resguardem as garantias individuais à privacidade e à presunção de inocência. O Grupo de Trabalho (formado por representantes dos órgãos que compõem o GGI) deverá estudar também a alteração do Decreto 2.799/98 (autorização judicial para compartilhamento de dados entre os órgãos com assento no COAF) e a flexibilização do sigilo bancário e fiscal dos agentes públicos e das pessoas jurídicas que contratam com o Estado. (BRASIL, 2004).

Posteriormente, ao realizar auditoria operacional nas instituições do Sistema de Prevenção e Combate à Lavagem Dinheiro, o Tribunal de Contas da União concluiu que “a

retenção de informações sigilosas” e as dificuldades legais para a troca dessas informações constituem “um dos principais óbices à célere e oportuna solução de casos suspeitos desse crime” (BRASIL, 2008a, p. 214).

Recentemente, foi aprovada pela plenária da Encla 21 (vinte e uma) ações prioritárias para 2010. A ação de número 7 refere-se justamente ao “acompanhamento dos projetos existentes sobre a LC 105/2001 (...)” (BRASIL, 2010a, p. 2), seguindo o entendimento de 2004 sobre as informações sigilosas. Nesta mesma linha, na mensagem do Presidente da República, levada ao Congresso Nacional este ano, fica evidente a preocupação com o sigilo bancário e fiscal no combate à impunidade:

Seguindo o plano de trabalho elaborado pelo Grupo Jurídico da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla), o Governo promoveu, em novembro de 2009, o “Encontro Brasileiro de Corregedorias Federais”, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho da Justiça Federal. Visando à troca de experiências e intercâmbio entre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, o evento discutiu temas como sindicância patrimonial, sigilo fiscal e bancário e ação correcional no combate à impunidade. (BRASIL, 2010b, p. 360)

A corrupção tem sido um dos fatores responsável pelas desigualdades sociais, “daí a necessidade de que o sigilo bancário sofra mitigações, em face da lesividade social que advém de tais condutas” (MARQUES, 2008, p. 155). A Secretaria da Receita Federal, na Instrução Normativa SRF 188, de 6 de agosto de 2002, lista cinquenta e três jurisdições em todo o mundo consideradas paraísos fiscais, pois não tributam renda, ou tributam com alíquota inferior a 20%, ou a legislação garante o sigilo à pessoa jurídica ou sua titularidade, oferecendo, assim, oportunidades vantajosas e atraentes para a movimentação de recursos provenientes de atividades irregulares; demonstração de que os países que defendem o sigilo de dados garantem refúgio ao capital obtido de maneira ilícita. A impressão que fica para o cidadão comum, que cumpre com todas as obrigações legais, é de que o sigilo é um privilégio, regalia para a impunidade.

#### **4 PROPOSTAS LEGISLATIVAS**

O desenvolvimento de um sistema de controle externo sobre as atividades administrativas do Estado se torna relevante à medida que a sociedade exige maior transparência das ações governamentais, bem como a eficácia e eficiência da execução orçamentária. Nesse sentido, é inegável que o país tem avançado. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) foi um marco para a

gestão administrativa. Não poderíamos deixar de citar, também, outras produções legislativas que têm contribuído para o combate à corrupção, como a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei da Improbidade administrativa); Lei 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro); Lei 7.492, de 16 de junho de 1986 (Lei do Colarinho Branco); Lei 9.983, de 14 de julho de 2000 (Lei dos Crimes Contra a Administração); Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais). O parlamento exerce papel fundamental como formulador de normas jurídicas e realizador de atividades de fiscalização e controle, em cooperação com o Tribunal de Contas da União. Por este motivo, buscamos, mediante pesquisa efetuada nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as matérias que tramitam nas duas Casas Legislativas e que tratam da flexibilização do sigilo bancário e fiscal frente às atividades realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Encontramos projetos interessantes; alguns deles já foram arquivados, porém outros ainda tramitam nas comissões das duas Casas Legislativas. São esses últimos que iremos trazer no rol a seguir, haja vista que as matérias arquivadas não possuem relevância para o presente estudo.

#### **4.1 Câmara Federal:**

1) PLP 13, de 1995 - apresentado pelo Deputado Federal João Fassarella. Apensados a esta propositura estão os PLPs: 193/2001, 222/2001, 233/2001, 308/2002, 383/2006; 71/2007 e 133/2007. A matéria dispõe sobre “a quebra de sigilo de instituições que menciona e a requisição de informações por órgãos do Poder Legislativo, nas condições que especifica, e dá outras providências”. Inicialmente o projeto foi designado à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em 31/01/2007, a matéria foi arquivada nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por final de legislatura. Em 12/02/2007, o Deputado José Otávio Germano solicitou desarquivamento. Em abril do mesmo ano, o Deputado Eduardo Cunha, designado relator da matéria, determinou em seu voto “pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PLP 13/95 e dos PLP's n°s 193/01, 222/01, 233/01, 308/02 e 383/06, e, quanto ao mérito, se posicionou pela rejeição dos PLP's n°s 13/95, 193/01, 222/01, 233/01, 308/02 e 383/06. Em maio daquele ano a matéria foi à votação na CFT, e foi aprovado o voto em separado do Deputado João Dado, pela pertinência da matéria. Os projetos foram então encaminhados para a CCJC. No voto em

separado, o deputado assevera que “pouco adianta extrairmos os recursos dos contribuintes, se, após ingressarem nos cofres públicos, eles são dissipados pela via da corrupção ou da ineficiência da sua aplicação” e defende o acesso do Tribunal de Contas da União aos dados das instituições financeiras e fiscais como forma de aprimorar a eficácia da execução orçamentária (BRASIL, 1995).

2) PEC 75, de 2007 – De autoria da Deputada Alice Portugal e co-autores, a proposta “modifica os arts. 70, 71, 73 e 75 da Constituição Federal, estabelecendo a reestruturação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados e cria a Auditoria de Controle Externo no âmbito desses tribunais” permitindo ao TCU o acesso a todos os dados e documentos da Administração Pública, “mesmo que sigilosos e reservados”. Conforme Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o projeto foi designado à CCJC para parecer do Deputado Flávio Dino. Pendente de inclusão na pauta de votação desde 14/11/2007, o relatório é favorável à aprovação da proposta com “realce às virtudes da matéria” pela real valorização das funções do controle externo “necessária à estabilização da ordem constitucional” (BRASIL, 2007a).

#### **4.2 Senado Federal:**

1) PLS 418, de 2003 – de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, o projeto altera a Lei Complementar nº 105, com o objetivo de incluir o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público no art. 1º da lei, de forma que essas instituições possam obter informações sigilosas que estejam sob a tutela do Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários e instituições financeiras. O autor ressalta que o sigilo bancário é empecilho do controle social das ações ilegais e criminosas que “roubam os cofres públicos sob ação complacente das instituições criadas pelo Estado para proteger o interesse público”. E considera, ainda, inadmissível que o TCU encontre dificuldades para a realização de suas competências constitucionais. Apensado a esta propositura está o PLS 49/2005, de autoria do Senador Antero Paes de Barros, bem mais abrangente. Distribuído para as Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e Cidadania, foi aprovado no primeiro colegiado com o relatório do Senador Gerson Camata, que acata o PLS 49/2005 e rejeita o PLS 418/2003, apresentando um substitutivo que, se aprovado, revogará a Lei Complementar 105. A matéria já passou pela CAE e se encontra na CCJ desde 7 de abril de 2010. (BRASIL, 2003).

2) PLS 316, de 2006 – o projeto do Senador Roberto Cavalcanti pretende alterar A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no sentido de possibilitar o acesso do tribunal aos dados cobertos por sigilo bancário, fiscal, comercial e telefônico, permitindo a quebra mediante solicitação à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal ou à Comissão Parlamentar de Inquérito de forma fundamentada, quando “indispensável ao exercício de suas competências constitucionais e legais”. Na justificativa da proposta, o autor destaca que os dados protegidos ocasionam dificuldades aos auditores para se aprofundarem em suas fiscalizações. A matéria foi distribuída à CCJ, em decisão terminativa, e está com o Senador Romero Jucá, desde 23/10/2008, para proferir parecer (BRASIL, 2006a).

3) PEC 29, de 2009 – apresentada pelo Senador Renato Casagrande e co-autores, o texto “dispõe sobre a fiscalização e controle dos recursos públicos”, permitindo inclusive:

A troca de informações entre o Tribunal de Contas da União, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os órgãos de arrecadação federais, com vistas ao exercício, isolado ou conjunto, das funções de fiscalização, observadas as respectivas competências, assim como a realização de auditorias nos sistemas, inclusive informatizados, dos órgãos responsáveis pela arrecadação no âmbito da União. (BRASIL, 2009).

Segundo o autor, as atividades de controle externo realizadas pelo TCU vêm sofrendo restrições devido à negativa da Receita Federal do Brasil em repassar as informações protegidas pelo “manto do sigilo fiscal”, obstruindo assim a realização das auditorias. Para o Senador Casagrande, o compartilhamento de informações é necessário para “combater de forma eficiente e tempestiva as práticas de desvio de dinheiro público e aumentar o grau de confiabilidade dos cidadãos do Estado brasileiro”. A proposta permite que a quebra do sigilo possa ocorrer por “decisão de maioria absoluta dos membros do Tribunal de Contas da União”, desde, é claro, que haja indícios de “crimes contra a administração pública”. A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, estando desde 03/07/2009 com carga para o Senador Francisco Dornelles relatar (BRASIL, 2009).

Interessante observar que existem tramitando tanto propostas de emenda à Constituição como projetos que buscam alterar a Lei Complementar 105/2001. Há também até um substitutivo ao PLS 418, de 2003, que, se aprovado, reedita uma nova lei complementar sobre a matéria. Acreditamos que os projetos de lei complementar são mais adequados, sem necessidade de alteração do texto da Constituição Federal, pois tal norma tem justamente o objetivo de tornar eficaz e apto o conteúdo do texto magno.

A apresentação de tantos projetos que pretendem aprimorar a fiscalização dos recursos públicos com a ampliação dos poderes do Tribunal de Contas da União é clara demonstração de que este também é o anseio da sociedade brasileira, pois se acredita que não pode haver democracia sem parlamento e, como órgão representativo da sociedade brasileira, ele é o elo que transforma os anseios populares em normas jurídicas. Obstaculizar a tramitação dessa relevante matéria ou retardar a sua apreciação é adiar uma discussão que vem sendo travada há anos no seio da sociedade, pelo interesse político, jurídico, econômico e social que representa. A morosidade na apresentação dos relatórios e a dificuldade em pautar a matéria para votação demonstram que não há consenso e que o assunto encontra muitas resistências. Mas esse debate precisa ser concluído para que possamos avançar no controle da aplicação dos recursos alocados no orçamento. Como um dos responsáveis pela fiscalização da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos de gestão, o Tribunal de Contas da União tem como papel central a verificação da boa e regular aplicação das verbas públicas e, para isso, precisa das ferramentas necessárias e adequadas. Permitir ao Tribunal o acesso direto aos sigilos bancários e fiscais dos suspeitos por desvios de recursos do erário colocará o Estado brasileiro no caminho da modernidade e do desenvolvimento social, oportunizando uma sociedade mais justa e igualitária.

## 5 CONCLUSÃO

Os argumentos apresentados na defesa da flexibilização das informações bancárias e fiscais em prol do TCU, por certo, vão contra a uma série histórica de decisões e argumentações doutrinárias difíceis de serem rompidas. Tal dificuldade não esbarra na falta de argumentos consistentes, mas em uma cultura que defende os institutos dos sigilos bancário e fiscal como direitos fundamentais do cidadão, perpetuada ao longo da história.

Como vimos, os dispositivos constitucionais não tratam, de forma expressa, sobre o direito ao sigilo bancário nem ao sigilo fiscal. A normatização decorre de norma complementar, de *status* infraconstitucional. Além do que, a Carta Magna não protege os dados em si, mas a interferência na comunicação dos mesmos. Ademais, o sigilo abrange o direito à vida privada, sujeita ao olhar do Estado, pois o sigilo de dados é um direito relativo, e não absoluto. Caso contrário, todo procedimento visando a acesso aos dados do contribuinte e do cliente de instituição financeira seria inconstitucional, inclusive as declarações de rendimentos, por conterem informações sobre a situação financeira do cidadão.

Ao ponderar os dispositivos constitucionais, ou seja, direito individual *versus* interesse público, esse último deve sobrepujar o primeiro, pois precisa prevalecer o interesse de toda a sociedade de construir uma nação mais justa e solidária, focada na redução das desigualdades sociais e regionais, em detrimento do sigilo que protege a corrupção. Os frágeis mecanismos de controle da execução orçamentária tem sido sistematicamente enfraquecidos, por conta das barreiras impostas à atuação dos órgãos fiscalizadores, facilitando o desvio de bens e recursos públicos.

Ao prescrever a competência do Tribunal de Contas da União, a ordem constitucional determinou o que o órgão pode e deve fazer por meio de dispositivos expressos, mas faltou aparelhar o órgão com alguns instrumentos necessários ao completo cumprimento da missão que lhe foi outorgada. Por isso, o fato de permitir o acesso do Tribunal às informações sigilosas no exercício de suas competências constitucionais nada mais é do que aparelhá-lo com as ferramentas adequadas ao fiel cumprimento de seu dever republicano. Ademais, a solicitação de informações pelo Tribunal de Contas da União, para fins de fiscalização e investigação de atividades relacionadas com a prática de ilícitos envolvendo recursos públicos, é mera transferência de informações sigilosas, haja vista que o órgão está obrigado legalmente a mantê-las em sigilo. A transferência dessas informações ao TCU, de forma direta, tornará mais efetiva a fiscalização dos recursos públicos, possibilitando, assim, maior eficácia da execução da lei orçamentária e do exercício das competências constitucionais conferidas ao Tribunal.

O elevado montante de recursos públicos desviados anualmente e o péssimo Índice de Percepção da Corrupção do Brasil demonstram que o TCU não pode ter sua atuação limitada. As informações cobertas por sigilo são importantes no exercício da fiscalização, na medida em que melhoram a eficácia da execução orçamentária. A corrupção inibe a prestação de serviços públicos, interfere no desenvolvimento social e econômico e destrói a confiança dos cidadãos na administração pública.

O ordenamento jurídico tutela de forma excessiva os dados bancários e fiscais, e para a jurisprudência do STF não cabe interpretação extensiva, uma vez que, para a corte constitucional, em relação ao tema a lei é exhaustiva. Por outro lado, os denominados “paraísos fiscais” são os países mais rigorosos em relação à flexibilização das informações bancárias. Como signatário da Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, o Brasil elencou como meta da Encla a flexibilização do instituto do sigilo aos órgãos encarregados de investigação e acusação de crime de lavagem de

dinheiro. Por isso a necessidade urgente de o Brasil positivar a possibilidade do TCU acessar as informações acobertadas por sigilo.

Diante do exposto, conclui-se que a transferência de informações bancárias e fiscais do cidadão nas hipóteses em que estiver presente o interesse público não fere o direito individual à vida privada. Na ponderação dos dois bens jurídicos, deve prevalecer os valores coletivos, focados na prestação de serviços públicos e na redução da corrupção.

O TCU deve ter acesso aos sigilos bancário e fiscal, no exercício de suas competências constitucionais. Porém, a cultura protecionista e fortemente positivista do sistema jurídico brasileiro exige previsão legal.

A flexibilização na troca de informações, para permitir o acesso direto do TCU aos dados pretensamente sigilosos tem sido objeto de apresentação de projetos de lei e de propostas de emenda à Constituição nas duas casas legislativas (Câmara e Senado). No entanto, o assunto encontra resistências internas e a aprovação da alteração legal pode ser morosa.

As duas sugestões que ficam são de competência legislativa: 1º) é possível ao Tribunal, no encaminhamento dos acórdãos às Comissões da Câmara e do Senado encarregadas das funções de fiscalização e controle, solicitar a aprovação de quebras de sigilos pelo plenário das Casas Legislativas, bem como sugerir alteração dos regimentos internos para empregar urgência na tramitação da matéria, com prerrogativa de supressão de prazos por acordo de lideranças; 2º) promoção de articulação política-institucional do Tribunal de Contas da União, Ministério Público e das esferas executiva e legislativa, para a aprovação urgente de alteração na Lei Complementar 105, de forma que o normativo possibilite o acesso às informações sigilosas nos casos em que os dados são imprescindíveis para a comprovação de atos ilegais. Essa articulação poderá ser defendida pelo TCU na próxima reunião da Encla, como membro integrante, devendo constar das metas para 2011, sem prejuízo da defesa junto aos parlamentares da aprovação dos projetos que já tramitam no Congresso Nacional.

## REFERÊNCIAS

ABRAÃO, Nelson. **O Sigilo Bancário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. Tradução. Jorge M. Senã. 2 ed. Barcelona: Gedisa, 1997, p.79.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

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

BARBEITAS, André Terrigno. **O sigilo Bancário e a Necessidade da Ponderação dos Interesses**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERLIN, **Corruption Perceptions Index 2009**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

BERMEGUY, Marcelo. O papel dos órgãos de controle. In: AGENDA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA: novos e velhos desafios do estado, 3 e 4 de dezembro de 2009, Bela Vista, SP. **Apresentação...** Bela Vista, SP: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2009. 41 slides. Disponível em: <[http://www.sae.gov.br/gestao/?page\\_id=86](http://www.sae.gov.br/gestao/?page_id=86)>. Acesso em: 7 ago. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PLP-13/1995. Dispõe sobre a queda de sigilo de instituições que menciona e a requisição de informações por órgãos do Poder Legislativo, nas condições que especifica, e dá outras providências. 1995. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=21326](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21326)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC-75/2007. Modifica os arts. 70, 71, 73 e 75 da Constituição Federal, estabelecendo a reestruturação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados e criando a Auditoria de Controle Externo no âmbito desses tribunais. 2007a. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=353740](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=353740)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. Constituição Federal. In: PINTO, Antonio Luiz de Toledo (org.). **Vade Mecum**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006b.

BRASIL. Grupo de Trabalho em Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros – GTLD/MPF. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro referente ao ano de 2010 – ENCLA 2010, 2010a. Disponível em: <<http://gtld.pgr.mpf.gov.br/lavagem-de-dinheiro/enccla/docs/acoes-encla-2010.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

BRASIL. Ministério do Justiça. Metas ENCLA 2004. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID4F530631046A44A993CDD9B269A631DCPTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

BRASIL. Presidente (2003-2010 L.I. Lula da Silva.) **Mensagem ao Congresso Nacional 2010**: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/Agencia/graficos/congresso2010.pdf>> Acesso em: 30 ago. 2010.

BRASIL. Senado Federal. PEC 29/2009. Dispõe sobre fiscalização e controle de recursos públicos. 2009. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=91656](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91656)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. Senado Federal. PLS 316/2006. Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 que "dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências", para aprimorar os mecanismos de fiscalização de competência do Tribunal de Contas da União.. 2006a. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=79473](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79473)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. Senado Federal. PLS 418/2003. Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre "sigilo das operações de instituições financeiras" e dá outras providências. 2003. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=63037](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=63037)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n 21.729-4/DF. Relator: Ministro Francisco Rezek, Brasília, 05 de outubro de 1995. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 19 de outubro de 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n 22.801-6/DF. Relator: Min. Menezes Direito, Brasília, 13 de março de 2008b. Disponível em: <<http://www.estudodeadministrativo.com.br/informativo-498.php>> Acesso em: 7 ago. 2010.

BRASIL. TCU. Ata nº 33 de agosto de 2008. Sessão Ordinária, Plenário, 2008a. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/804157.PDF>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão-0715. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 7 de abril de 2010c. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região) *Habeas-corpus* 2007.01.00.003265-4/DF da Terceira turma. Relator: Des. Candido Ribeiro. Brasília: 8 de maio de 2007b. Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/52034616#ixzz13aLO74PS>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de. et al. **O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed., rev., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BUGARIN, Bento José. Evolução do Controle Externo no Brasil. **Revista TCU**, v. 32, n. 87, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

CORVELLO, Sérgio Carlos. **O sigilo bancário, com particular enfoque na sua tutela civil**. 2. ed. São Paulo: Livraria Universitária de Direito, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos à sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ JÚNIOR., Tércio Sampaio. Sigilo Bancário. Publicações Científicas. 2009. Disponível em <http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes-cientificas/130>. Acesso em: 7 jul. 2010.

FIESP, **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. Março, 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/custo%20economico%20da%20corrupcao%20-%20final.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

FOLDMANN. **Interpretação constitucional principiológica & sigilo bancário**. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos interpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HARADA, Kiyoshi. Controle externo da execução orçamentária. **Jus Vigilantibus**. 2006. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/20944>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

LARA, Victor Emanuel Alves de. **Comentários a Lei do Sigilo Bancário: Lei Complementar n. 105, de 10 de novembro de 2002, Decreto n. 3.724, de 28 de novembro de 2002**. São Paulo: LTR, 2006.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. **Corrupção, Dinheiro Público e Sigilo Bancário: desconstruindo mitos**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. ver. e atual. até a Emenda Constitucional 35, de 20/12/2001. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2000.

QUEZADO, Paulo; LIMA, Rogério. **Sigilo Bancário**. São Paulo: Dialética, 2002.

REALE JÚNIOR, Miguel; MARTINS, Ives Gandra. Sigilo Bancário. Inconstitucionalidade do Decreto 4.489, de 28/11/2002 por Macular o Processo Legislativo Plasmado na Lei Suprema e Infringir Direitos Fundamentais do Cidadão: Opinião Legal In: PIZOLIO, Reinaldo; GAVALDÃO JÚNIOR, Jayr Viégas (coords.). **Sigilo fiscal e bancário**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ROQUE, Maria José Oliveira Lima. **Sigilo bancário e direito à intimidade**. Curitiba: Juruá, 2001.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. O Acesso Direto aos Dados Bancários por Parte do Fisco: a Transferência do Sigilo Bancário para o Sigilo Fiscal. In: PIZOLIO, Reinaldo; GAVALDÃO JÚNIOR, Jayr Viégas (coords.). **Sigilo fiscal e bancário**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SOUZA, Alfredo José de. et al. **O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed., rev., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.