

Instituições financeiras oficiais e responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa

Flávio Pereira da Costa Matias

Procurador da República em Jequié-BA. Pós-graduado em Direito do Estado pela Fundação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (2011). Pós-graduando em Sistemas de Justiça Criminal pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Portador do *Diplôme d'Etudes Universitaires Françaises* pela Université Jean Moulin – Lyon III.

Resumo: O artigo inicia tratando do conceito de sujeito ativo e passivo do ato de improbidade administrativa. Posteriormente, conceituam-se as modalidades de transferências voluntária e legal e a relação de ambas com a aplicação vinculada de recursos, na qual políticas públicas são eleitas como prioritárias antes de o repasse dos recursos correspondentes serem encaminhados ao gestor legal. Em seguida, abordam-se os Decretos n. 6.170/2007 e n. 7.507/2011 e o papel que eles atribuem às instituições financeiras oficiais. Ao final, discute-se a possibilidade de as instituições financeiras oficiais, notadamente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, pessoas jurídicas que integram a Administração Pública indireta, responderem por ato de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Decretos n. 6.170/2007 e n. 7.507/2011. Instituições financeiras oficiais. Responsabilidade por ato de improbidade.

Résumé: L'article commence pour traiter le concept de sujet actif et passif de l'acte qui porte atteinte à la probité publique. Après, les modalités de transferts volontaires et légales des ressources sont conceptualisés, et bien les liaisons de l'un et l'autre avec la destination des ressources spécialisés, dans laquelle des politiques publiques sont élues comme prioritaires. Ensuite, l'article analyse les Décrets 6.170/2007 e 7.507/2011 et le rôle qu'ils apportent sur les

institutions financières publiques. Finalement, il est mis en cause la possibilité des institutions financières publiques, surtout la Banque du Brésil et la Caisse Economique Fédérale, personnes morales qui font parties de la sphère publique, être responsables pour la pratique des actes d'atteinte à probité.

Mots clés: Atteinte à probité. Décrets 6.170/2007 e 7.507/2011. Institutions financières publiques. Responsabilité pour porter atteinte à probité.

Sumário: 1 Introdução. 2 Sujeitos dos atos de improbidade administrativa. 3 Transferências voluntárias e legais e destinação vinculada dos recursos. 4 Os Decretos n. 6.170/2007 e n. 7.507/2011 como instrumentos de prevenção ao desvio de recursos públicos. 5 As instituições financeiras oficiais como sujeitos ativos de improbidade. 6 Conclusão.

1 Introdução

Nos últimos anos, vêm-se discutindo no Brasil, com frequência cada vez maior, os malefícios do fenômeno da corrupção. Para além da corrupção “de varejo” que historicamente acomete o serviço público, em especial prefeituras, onde, aliados a um clientelismo característico, o controle e a fiscalização são bastante precários, investigações e julgamentos de envergadura nacional – a exemplo da Ação Penal n. 470 do Supremo Tribunal Federal (caso Mensalão) e da Operação Lava Jato (capitaneada pela força-tarefa do Ministério Público Federal em Curitiba) – têm-se destacado na imprensa e atraído a atenção de toda a sociedade, colocando na ordem do dia causas, efeitos e meios de prevenção e repressão à corrupção.

Novas leis surgiram recentemente, sempre batalhando contra o tempo para alcançar a evolução social, no intuito de dar uma resposta aos reclames por menos corrupção em nosso País e atender aos diversos compromissos internacionais assumidos regional e globalmente.

Dois exemplos refletem o progresso legislativo do combate à corrupção (e também à criminalidade organizada): a Lei n. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, a qual, entre

outras medidas, instituiu a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica que for beneficiada por atos de corrupção; e a Lei n. 12.850/2013, a nova Lei do Crime Organizado, que previu diversos meios de obtenção de prova passíveis de utilização no combate à corrupção, valendo registrar, por todos, a festejada colaboração premiada, cuja regulamentação anterior era excessivamente tímida e esparsa.

Entretanto, os recentes textos legais que subsidiam o combate à corrupção, longe de suplantar a normatização precedente, acrescentaram ou reformularam institutos jurídicos para tão árdua batalha, somando esforços e, ao mesmo tempo, influenciando a leitura de ferramentas preexistentes.

É nessa perspectiva que a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei n. 8.429/1992, a despeito de já vir sendo aplicada com familiaridade pelos profissionais do Direito – não sem ocasionais percalços, pontue-se –, pode ser objeto de novas leituras e interpretações que confirmam maior eficácia ao seu duplo intento: reprimir e, conseqüentemente, prevenir a corrupção.

Uma dessas possíveis releituras da Lei de Improbidade Administrativa é o que se propõe mostrar neste breve artigo.

2 Sujeitos dos atos de improbidade administrativa

A promulgação da Lei n. 8.492/1992 constituiu um marco no combate à corrupção.

Elaborada com a finalidade de regulamentar o § 4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, a Lei de Improbidade Administrativa avançou tanto na seara daqueles atingidos por suas sanções como nos atos reputados ímprobos, cujo rol, dos arts. 9º a 11, possui caráter meramente exemplificativo.

Antes de sua entrada em vigor, a prática de atos ímprobos podia ser sancionada extrapenalmente com amparo nas Leis n. 3.164/1957 e n. 3.502/1958, respectivamente conhecidas como Lei Pitombo-Godói Ilha e Lei Bilac Pinto. Ambas, porém, pecavam, entre outros motivos, por somente se aplicarem a servidores públi-

cos, isentando de responsabilidade os particulares (pessoas naturais e jurídicas) que eventualmente tivessem tomado partido na prática de atos ímprobos¹. Além disso, durante as décadas em que vigoraram, tiveram pouquíssima aplicação prática (FAZZIO JÚNIOR, 2007, p. 52).

Por isso, elasticsendo o âmbito de responsabilização subjetiva devido ao cometimento de atos ímprobos², a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) estabeleceu, no art. 3º, a possibilidade de o terceiro, isto é, o *extraneus*, sofrer as sanções nela impostas, e não apenas o servidor público, cujo (amplo) delineamento constou no art. 2º da LIA³.

1 Lei n. 3.164/1957 - “Art. 1º São sujeitos a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprêgo em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquêlo incorrido.”

Lei n. 3.502/1958 - “Art. 1º O servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao seqüestro e perda dos respectivos bens ou valores.

§ 1º A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

§ 2º Equipara-se ao dirigente ou empregado de autarquia, para os fins da presente lei, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais.”

2 É importante salientar que as leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto destinavam-se a responsabilizar extrapenalmente, com várias limitações, os atos hoje denominados de “íprobos” e tratados na Lei n. 8.429/1992, que, a propósito, ab-rogou expressamente aqueles dois diplomas legislativos.

3 Há várias polêmicas sobre a possibilidade de terceiro submeter-se às sanções de improbidade, como a possibilidade de ele, terceiro, ser demandado isoladamente ou ter de forçosamente ser demandado em litisconsórcio passivo com agente público; o gestor de entidade do terceiro setor subvencionada com recursos públicos poder ou não responder por atos em tese ímprobos praticados em detrimento da própria entidade etc. Tais questões extrapolam o presente estudo e demonstram como, passadas mais de duas décadas, a aplicação da LIA ainda possui pontos controversos.

O sujeito passivo, isto é, o titular do bem jurídico violado pelo agente ou terceiro ímprobos, também está delimitado na Lei n. 8.429/1992, mais especificamente no art. 1º e parágrafo único⁴⁻⁵. Em síntese, os atos de improbidade voltam-se contra o Poder Público em sentido amplo (entes federativos, sua administração indireta e respectivos órgãos), além de entidades subvencionadas ou custeadas, posto que parcialmente, com recursos públicos.

Na verdade, a identificação do sujeito passivo deve preceder à própria análise da condição do agente, pois somente serão considerados atos de improbidade, para os fins da Lei n. 8.429/1992, aqueles praticados em detrimento dos sujeitos elencados no art. 1º e parágrafo único dessa lei (GARCIA; PACHECO, 2013, p. 285).

Dito isso, infere-se que a Lei de Improbidade Administrativa buscou e, apesar dos obstáculos, logrou se impor no Direito brasileiro como uma norma de natureza cível dotada de instrumentos idôneos para sancionar um amplo leque de perpetradores de condutas ímprobas, sejam agentes públicos, sejam terceiros (*extraneus*).

Os entes públicos, em regra, na qualidade de titulares do bem jurídico violado por intermédio do ato de improbidade, são os sujeitos passivos, as vítimas diretas das condutas perpetradas pela pessoa natural (agente público ou *extraneus*) ou pessoa jurídica (geralmente sociedade empresária).

A aplicação das sanções da LIA, por outro lado, volta-se tanto a pessoas naturais – agentes públicos ou não – como a pessoas jurídicas, a exemplo da clássica hipótese de sociedade empresária em favor da qual é efetuado pagamento sem a correspondente execução da obra (pagamento por obra não executada), em desacordo

4 Também aqui – sujeição passiva dos atos de improbidade – pululam discordâncias na literatura e jurisprudência, sobre as quais igualmente não nos deteremos.

5 Rigorosamente, a proteção do patrimônio público e a observância dos princípios da Administração Pública pelos agentes públicos, isto é, o direito a ter uma Administração Pública proba e honesta, é um direito difuso, consoante bem apontado por Pedro Roberto Decoiman (2007, p. 27).

com as normas de direito financeiro (especificamente os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964). É pacífica a jurisprudência no particular, inclusive no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, tribunal responsável pela uniformização da interpretação do direito federal, o qual já teve a oportunidade de decidir que “[...] as pessoas jurídicas que participem ou se beneficiem dos atos de improbidade sujeitam-se à Lei 8.429/1992”⁶.

Não resta dúvida, assim, de que a pessoa jurídica, enquanto terceiro (visto que uma pessoa jurídica jamais ostentará a condição de *agente público*, somente atribuível a pessoa humana), pode responder pela prática de ato de improbidade para o qual tenha concorrido, sofrendo as sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/1992 compatíveis com sua estrutura⁷.

Esse pressuposto, de responsabilização das pessoas jurídicas por ato de improbidade administrativa, é que ampara o entendimento defendido mais adiante.

3 Transferências voluntárias e legais e destinação vinculada dos recursos

A Lei Complementar n. 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conceitua transferência voluntária, no art. 25, *caput*, como “[...] a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

As transferências legais, por sua vez, podem ser conceituadas – acolhendo lição do Tribunal de Contas da União – como aquelas que “são regulamentadas em leis específicas que disciplinam os

6 STJ REsp n. 1122177/MT, rel. min. Herman Benjamin, 2ª T., j. em 3.8.2010, DJe 27 abr. 2011.

7 Obviamente, uma pessoa jurídica condenada por ato de improbidade não terá os direitos políticos suspensos nem decretada a perda do cargo ou função pública.

critérios de habilitação, forma de transferência, formas de aplicação dos recursos e prestação de contas” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2005, p. 47). A LRF fala sobre as transferências legais no art. 8º, parágrafo único.

Além do marcante fato de fundamentarem o repasse de recursos públicos de um ente para outro, seja com base num convênio ou similar, seja por força de lei, as transferências voluntárias e legais são dotadas de outra característica inerente a ambas: a imposição de que os recursos repassados sejam aplicados exclusivamente na destinação predeterminada, isto é, a finalidade estabelecida no instrumento da transferência voluntária ou na lei.

Com efeito, nesse sentido dispõem acerca da aplicação dos recursos oriundos de transferências voluntárias e de transferências legais, respectivamente, os arts. 25, § 2º, e 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir transcritos:

Lei Complementar n. 101/2000

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

Art. 8º, parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Fica claro que a aplicação das verbas oriundas de transferências voluntárias e legais tem natureza vinculada, sendo imperativa a observância da destinação previamente estipulada, seja no ato que gerou a transferência, seja na lei. A razão para tal exigência reside no princípio democrático.

A transferência voluntária pressupõe que o ente repassador (na esfera federal, a União ou entidade a si vinculada), cuja direção decorre de governo democrática e legitimamente eleito, esteja implantando política pública que será contemplada com os recursos a serem transferidos. Um exemplo corriqueiro é a celebração de convênio firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e município para aquisição de veículo no âmbito do programa Caminho da Escola.

Na transferência legal, semelhantemente, a lei adotada pelo Congresso Nacional e promulgada pela Presidência da República, órgãos políticos eleitos democraticamente, estabelece que um dado programa ou uma determinada despesa é necessária para a implantação de política pública reputada prioritária – entre tantas outras de que o Brasil é carente – pelo legislador.

Nas duas (transferência voluntária e transferência legal) sobressai o desejo de órgãos federais democraticamente eleitos de priorizar uma política pública escolhida como mais relevante em detrimento de outra, ainda que também importante. A decisão política de como gastar a despesa é feita antecipadamente, no lugar de ser deixada a cargo do Poder Público local, tornando a execução do recurso um ato vinculado, sem espaço para discricionariedade ou casuísmos.

Em relação especificamente às transferências voluntárias (convênios e similares), a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n. 1/1997 (IN STN n. 1/1997) estabelece que os recursos repassados do órgão concedente (aquele que transfere os recursos, como regra a União ou autarquia federal) para o conveniente (estados ou municípios⁸) devem ser mantidos em conta bancária específica (art. 20), o que deve constar expressamente do termo do convênio (art. 7º, XIX). A *ratio* dessa norma é fazer com que o dinheiro repassado ao conveniente, cuja aplicação – não custa repetir – deve obedecer rigorosamente ao que consta do instrumento, não se misture com outros recursos do conveniente – no caso de município, com os recursos do Fundo de Participação dos

8 Por opção do autor, será enfatizado o município enquanto recebedor de recursos.

Municípios (FPM), folha de pagamento etc. –, além de permitir uma fiscalização mais eficiente, ao obrigar a identificação dos beneficiários de movimentações financeiras da conta específica⁹.

A prática, todavia, mostra que parte considerável dos gestores municipais faz tábula rasa desses dispositivos e aplica recursos oriundos de transferências voluntárias e legais – com destinação vinculada ao objeto previsto no instrumento contratual ou na lei – de maneira irregular, com desvio de finalidade.

Os exemplos são incontáveis e pululam nas unidades do Ministério Público Brasil afora. Seguem dois casos corriqueiros de desvio desses recursos.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo destinado à educação básica do País e constituído com recursos de todos os entes da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios). O FUNDEB sucedeu ao FUNDEF, foi criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, está previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e é regulamentado em nível legal pela Lei n. 11.494/2007¹⁰⁻¹¹.

A prática mostra que, não raro, o dinheiro do FUNDEB é utilizado com despesas que não têm nenhuma relação com educação, geralmente após ser transferido para outra conta bancária do pró-

9 A movimentação bancária de uma conta como a do FPM, por exemplo, torna bastante dificultosa, quando não impossível, a missão de identificar todos os beneficiários de recursos daquela conta, ainda que dentro de lapso temporal reduzido.

10 Também convém registrar a Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), cujo art. 70 traz as hipóteses de despesas que se consideram de manutenção e desenvolvimento do ensino, nas quais parcela do recurso do FUNDEB (até 40%) pode ser empregada.

11 Apesar de, em rigor, o FUNDEB ter origem constitucional, sua regulamentação em nível infraconstitucional aproxima sua aplicação ao regime das transferências legais, de que é exemplo, no setor da educação, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

prio município (conta do FPM, folha de pagamento, ICMS-25% etc.). No mês de dezembro de 2012, último do mandato dos prefeitos que foram eleitos em 2008, porém não foram reeleitos em 2012, aconteceu um mesmo fenômeno em inúmeros municípios baianos (e certamente de outros estados): os recursos do FUNDEB foram recebidos normalmente, inclusive acrescidos da parcela correspondente ao 13º salário, mas foram desviados para outras contas da prefeitura, e os professores não receberam suas remunerações. A mistura do dinheiro do FUNDEB na conta geral da prefeitura (normalmente a do FPM, com maior volume de recursos) dificulta a identificação de onde aquele dinheiro foi aplicado¹².

A mesma situação ocorre com transferências voluntárias: dinheiro de convênios é transferido para contas diversas da prefeitura, não mais se conseguindo, em regra, identificar onde foi utilizado nem com quais tipos de despesas. Outras vezes, com o intuito deliberado de se apropriar de recursos públicos, o gestor, antes de sacar em espécie a quantia (o que por si só não se admite, senão excepcionalmente, de acordo com o art. 74, § 2º, do Decreto-Lei n. 200/1967), transfere-a da conta específica do convênio para outra conta do município, certamente na crença de que assim ficará mais difícil aos órgãos de controle constatar o fato¹³.

Foi o que ocorreu no município de Gongogi, elencado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) no IFDM¹⁴

12 No caso, incidirá o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.

13 Essa observação, aliás, foi consignada pelo Tribunal de Contas da União no relatório do Acórdão n. 7909/2014 – 1ª Câmara, nos seguintes termos: “A partir da transferência dos recursos da conta do convênio para contas da prefeitura, torna-se impossível acompanhar a movimentação financeira do convênio. Portanto, se é certo que os recursos repassados entraram nos cofres da prefeitura, sendo transferidos para outras contas movimento, a partir da qual eram feitos quase todos os pagamentos da entidade, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados em benefício do município, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do gestor municipal.”

14 “O IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de

como o município mais precário da Bahia¹⁵. Em março de 2012, o prefeito (reeleito e atualmente no exercício do segundo mandato) e a então tesoureira desviaram pouco mais de R\$ 100.000,00 da conta específica de um convênio celebrado com o FNDE, objetivando a construção de uma creche, para a conta do FPM do município, e em seguida efetuaram três saques contrarrecibo, exatamente na mesma quantia. Eis uma inusual situação em que se pôde atestar com clareza a apropriação de recursos públicos.

Esses dois exemplos de fatos recentemente ocorridos não retratam um cenário isolado. Ao contrário, o descumprimento generalizado da IN STN n. 1/1997 e do DL n. 200/1967 foi sistemático ao longo da história da gestão pública brasileira. Por essa razão, no Acórdão n. 2.066/2006-Plenário, o Tribunal de Contas da União determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

[...] que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma *web* que permita o acompanhamento *on-line* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados [...].

todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.” Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

15 Para maiores detalhes, v. <<http://www.prba.mpf.mp.br/mpf-noticias/diccor/mpf-ba-prefeito-e-ex-tesoureira-de-gongogi-ba-tem-mais-de-meio-milhao-de-reais-em-bens-bloqueados-e-sao-acionados-por-improbidade>>.

O Acórdão n. 2.066/2006 do TCU está na origem da criação do Sistema de Convênio do Governo Federal (SICONV) e, para o que nos interessa, do Decreto n. 6.170/2007¹⁶, objeto do próximo item.

4 Os Decretos n. 6.170/2007 e n. 7.507/2011 como instrumentos de prevenção ao desvio de recursos públicos

Foi explicado que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos oriundos de transferências voluntárias e legais sejam aplicados na destinação vinculada previamente eleita (arts. 25, § 1º, e 8º, parágrafo único), e que, mesmo antes da entrada em vigor dessa lei complementar, a IN STN n. 1/1997 já preconizava que os recursos de transferências voluntárias deviam ser mantidos em conta bancária específica¹⁷ (art. 20).

Isso não impediu, como visto, que o TCU apontasse a fragilidade do sistema de controle da aplicação do dinheiro repassado pela União e seus entes descentralizados no Acórdão n. 2.066/2006, em que constou a determinação para se realizarem estudos técnicos a fim de aprimorar a transparência e o controle social no gasto de tais recursos.

16 Assim disse o TCU no Relatório do Acórdão n. 2465/2012, p. 5: “[...] A origem do SICONV está no Decreto 6.170/2007, ao prever, no art. 13, que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios seriam registradas no sistema. A própria edição do Decreto 6.170/2007, em substituição à Instrução Normativa da STN 01/1997, foi fomentada pelo TCU ao determinar, no Acórdão 2.066/2006-Plenário, que o MP realizasse estudos técnicos para a implementação de sistema de informática em plataforma *web* que permitisse o acompanhamento *on-line* de todos os convênios, no qual constasse o objeto, plano de trabalho, custos, cronogramas etc”. Disponível em: <www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20120917/ac_2465_36_12_p.doc>. Acesso em: fev. 2016.

17 A IN STN n. 1/2004 foi mais além e alterou o art. 20 da IN STN n. 1/1997 com o fito de reforçar a identificação do destinatário do dinheiro público.

Assim, em 25 de julho de 2007, veio a lume o Decreto n. 6.170, cujo art. 10 dispõe:

Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, que poderá atuar como mandatária da União para execução e fiscalização. (Redação dada pelo Decreto n.º 8.244, de 2014)¹⁸

§ 1º Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no *caput*, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária, observados os limites fixados na forma do art. 18.

§ 3º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenientes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

[...].

O propósito do art. 10 do Decreto n. 6.170/2007 foi límpido: fazer com que os recursos repassados ao conveniente e depositados na conta bancária específica fossem entregues ao fornecedor contratado do serviço ou da obra, evitando repasses para outras contas do município e a aplicação irregular ou mesmo a apropriação de tais valores.

¹⁸ A mudança de texto devido a decretos mais recentes manteve o procedimento adotado. A redação original do *caput* do art. 10 do Decreto n. 6.170/2007 delimitava sua aplicação ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal, instituições financeiras oficiais federais nas quais as contas específicas aludidas no art. 20 da IN STN n. 1/1997 eram e permanecem sendo abertas.

Anos depois, foi a vez das transferências legais. Em 27 de junho de 2011, editou-se o Decreto n. 7.507¹⁹, cujo art. 2º versa:

Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada, poderão ser realizados saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto, adotando-se, em ambas hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas.

Também aqui se buscou fazer com que o dinheiro repassado legalmente só saísse da conta específica para o fornecedor do serviço ou obra, em vez de se perder nos tortuosos caminhos das inúmeras contas dos municípios.

No entanto, o que se vê é que as instituições financeiras oficiais, em cujas contas tais recursos são custodiados por determinação normativa expressa, permitem, e até mesmo contribuem para isso, que a movimentação irregular desse dinheiro público ocorra, e, o que é mais grave, elas (instituições financeiras oficiais) ainda saem impunes. Chega-se agora ao ponto nodal deste artigo.

5 As instituições financeiras oficiais como sujeitos ativos de improbidade

Ensina José Afonso da Silva (1999, p. 756) que as instituições financeiras oficiais são aquelas criadas pelo Poder Público, com

¹⁹ O art. 1º do Decreto n. 7.507/2011 afirma que ele se aplica aos recursos repassados com base nas seguintes leis: Lei n. 8.080/1990 e Lei n. 8.142/1990 (Leis Orgânicas do SUS); Lei n. 10.880/2004 (Lei do PNATE); Lei n. 11.494/2007 (Lei do FUNDEB); Lei n. 11.692/2008 (Lei do Projuvem); e Lei n. 11.947/2009 (Lei do PDDE).

natureza de empresa pública ou de sociedade de economia mista, integrando a administração pública indireta. Para os fins do presente estudo, essa definição é satisfatória²⁰.

Afirmar que as instituições financeiras oficiais compõem a administração pública indireta implica admitir que elas estão alcançadas pela incidência do art. 1º da Lei n. 8.429/1992, isto é, elas podem ser sujeito passivo do ato de improbidade²¹. Assim, por exemplo, quando empregado público comete peculato, praticando, além do crime do art. 312 do Código Penal, ato de improbidade que importa em enriquecimento ilícito (LIA, art. 9º), causa dano ao erário (LIA, art. 10) e viola os princípios da Administração Pública (LIA, art. 11). Sobre isso não há controvérsia.

A questão que ora se propõe discutir é: sabido que as pessoas jurídicas podem ser sujeito ativo do ato de improbidade (conclusão do *item 2* supra), esse entendimento se aplica às instituições financeiras oficiais, que são entes da administração pública indireta (sociedade de economia mista, no caso do Banco do Brasil, e empresa pública, no da Caixa Econômica Federal)?

Nossa convicção é de que sim, embora reconheçamos que a questão é polêmica²². E o caso em que admitimos essa possibilidade

20 Para outra visão, vide o parecer ofertado por Luís Roberto Barroso no procedimento de controle administrativo n. 200810000002117, que tramitou no Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20080603-5.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2016.

21 Por todos, veja-se: “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AGRADO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL – FUNCEF – FUNDAÇÃO PRIVADA INSTITUÍDA E PATROCINADA PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (EMPRESA PÚBLICA) – DIRIGENTES SUJEITOS ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 8.429/92. 1. A prática de atos lesivos ao patrimônio da FUNCEF sujeita-se às disposições da Lei 8.429/92, por tratar-se de entidade instituída e patrocinada com recursos da Caixa Econômica Federal. Precedente do STJ. 2. Recurso especial não provido.” (STJ REsp n. 1.137.810/DF, rel. min. Eliana Calmon, 2ª T., j. em 3.12.2009, DJe de 15 dez. 2009).

22 Há precedente contrário do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado: “PROCESSUAL CIVIL. AGRADO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE RECEBEU A INICIAL. DISPENSA

se refere justamente ao desvio e aplicação irregular de recursos públicos federais repassados por força de transferência voluntária ou legal a municípios, nos quais os sujeitos passivos serão o próprio município e o órgão repassador dos recursos.

Conforme esclarecido, os Decretos n. 6.170/2007 e n. 7.507/2011 estabelecem que os recursos federais repassados ao município por intermédio de transferência voluntária ou legal, respectivamente, devem ser custodiados em conta específica (isto é, criada para esse fim exclusivo) de instituição financeira oficial, de onde somente podem sair mediante transferência eletrônica para conta do fornecedor ou prestador de serviço.

Um município jamais será contratado para ser fornecedor de si mesmo. Tampouco será contratado como prestador de serviço dele próprio. Não há exceção. Ou um município executa diretamente uma obra, por meios próprios (Lei n. 8.666/1993, art. 6º, VII), ou contrata alguém para fazê-lo (Lei n. 8.666/1993, art. 6º, VIII). Fere qualquer lógica aceitar que um ente contrate a si próprio. Essa possibilidade não existe no Direito, pois um contrato pressupõe a presença de, ao menos, duas pessoas.

Conquanto a assertiva citada seja indubitosa e peque por obviedade, as instituições financeiras a ignoram solenemente. Vejamos.

É de clareza solar que as normas transcritas (Lei de Responsabilidade Fiscal, Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011 e IN STN n. 1/1997), formadoras de um microsistema de tutela da correta aplicação de recursos com destinação vinculada, impõem

INDEVIDA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS. IMPOSSIBILIDADE DE PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO POR EMPRESA PÚBLICA PROTEGIDA PELA LEI 8.429/92. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. A Caixa Econômica Federal está colocada na previsão da Lei 8.429/92, não como sujeito ativo dos atos de improbidade e sim como sujeito passivo, isto, é, como aquela que é titular do bem jurídico violado pela conduta ilícita. Logo, merece reforma a decisão agravada ao admitir que a CEF possa praticar ato de improbidade. 2. Agravo de instrumento provido.” (TRF1 AG 00441354420144010000, des. federal Hilton Queiroz, 4ª T., *e-DJF1* 8 maio 2015, p.1814).

um verdadeiro dever de agir às instituições financeiras oficiais nas quais são abertas contas para viabilizar o repasse das transferências voluntárias ou legais: somente poderão sair recursos dali diretamente para a conta de fornecedor, isto é, pessoa jurídica de direito privado ou pessoa natural, salvo situações excepcionalíssimas²³.

Embora inexista a obrigação de a instituição financeira substituir a tesouraria ou controladoria do município e checar a regularidade de processos de pagamento (processo licitatório, contratação regular, notas de empenho, liquidação da despesa etc.), há situações em que a violação à norma de regência é cristalina, quando, por exemplo, os recursos com destinação vinculada são transferidos para outras contas do município, ou quando – situação ainda mais grave – é efetuado o saque em espécie pelos agentes públicos, ou terceiros, da quantia que deveria ser transferida diretamente para a conta do fornecedor.

Não há espaço para que o município que recebeu recursos federais mediante transferência voluntária ou legal os repasse para outra conta. A burla às normas reproduzidas é patente, não havendo outra explicação para o gestor que assim age do que a vontade deliberada de dilapidar o erário.

Da mesma forma, ao contribuir omissiva²⁴ ou comissivamente²⁵ para que esse tipo de operação ocorra – transferência de

23 Vide o § 2º do art. 2º do Decreto n. 7.507/2011, já transcrito.

24 Ao não vedar tal tipo de operação, possibilitando que ela seja feita eletronicamente pelo gestor municipal, por exemplo. Qualquer cliente dos serviços bancários conhece por experiência própria as limitações que existem para realização de operações bancárias, as quais muitas vezes podem ser alteradas com um simples comando do gerente da conta, o que refuta a alegação de impossibilidade técnica ou operacional de se impedir a transferência de contas específicas de transferência voluntária ou legal para outra conta do município.

25 Como no caso elencado acima, passado no município de Gongogi, em que recursos públicos federais repassados pelo FNDE para a construção de uma creche foram transferidos pelo prefeito e tesoureira para a conta do FPM e, em seguida, sacados, tudo realizado na boca do caixa e com participação direta de empregado público do Banco do Brasil.

recursos da conta específica para outra conta bancária do município ou saque em espécie de valores altos –, a instituição financeira está deliberadamente concorrendo e contribuindo para a prática do ato de improbidade, incidindo, nesses termos, no art. 3º da Lei n. 8.429/1992.

Com efeito, se algum preposto do banco tiver concorrido para o desvio ou a apropriação dos recursos públicos, será nítida a responsabilidade da instituição financeira, devido ao ato ilícito por ela praticado por intermédio de seu preposto.

De acordo com o art. 927 do Código Civil, “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. O art. 932, III, do mesmo código, reza que “são também responsáveis pela reparação civil [...] o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele”. O Código Civil, no particular, pode ser aplicado criativamente para fazer cumprir as regras de controle²⁶.

Seja por conduta omissiva, seja por conduta comissiva de seu preposto, a instituição financeira pode ser responsabilizada.

Convém assinalar que as instituições financeiras oficiais como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, embora integrem a administração indireta federal, possuem natureza jurídica de direito privado e exploram atividade econômica, concorrendo com bancos privados no mercado, não se lhes aplicando o regime jurídico de direito público, senão em algumas situações pontuais (necessidade de recrutamento por concurso público, submissão à fiscalização do TCU – Acórdão n. 3.363/2015²⁷ etc.).

26 Nesse sentido, mas em relação à lavagem de dinheiro, v. LIMA, 2013, p. 118.

27 Assim se posiciona o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*: “MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO - CONSULTOR JURÍDICO - SUSTENTAÇÃO DA TRIBUNA. Versando o mandado de segurança ausência de atribuição do Tribunal de Contas da União, cabível é a sustentação da tribuna pelo consultor jurídico do Órgão. MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - CHAMAMENTO AO PROCESSO DAS MESAS DA CÂMARA

Não há razão jurídica, portanto, para afastar a responsabilização por ato de improbidade das instituições financeiras oficiais quando elas tiverem participado diretamente do cometimento de ato ímprobo. Ao permitir ou realizar a saída de recursos oriundos de transferência voluntária ou legal da conta específica para outra conta do município, no mínimo o banco terá praticado as condutas descritas nos incisos IX e XI do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, isto é, “IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento” ou “XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”.

No momento em que descumpre flagrantemente todo o arcabouço jurídico de tutela da correta aplicação dos recursos públicos transferidos da União e suas autarquias com destinação vinculada, a instituição financeira (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal) pratica ato ilícito e age, ao menos, com culpa, devendo ser responsabilizada pelo dano causado ao erário, mormente por ter prestado indispensável auxílio para a consumação do ato ímprobo, pois sem o concurso do banco em cuja conta específica o recurso repassado está custodiado, o desvio e a apropriação do dinheiro público, num primeiro momento transferido para outra conta do município, não poderiam se concretizar.

Por outro lado, ao contrário da situação fática subjacente ao julgado mencionado na *nota de rodapé n. 21*, aqui a instituição

DOS DEPUTADOS E DO SENADO - INADEQUAÇÃO. A previsão do artigo 49 da Constituição Federal - de cumprir ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta - não atrai a participação do Poder Legislativo na relação processual de mandado de segurança impetrado contra decisão do Tribunal de Contas da União. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO. Ao Tribunal de Contas da União incumbe atuar relativamente à gestão de sociedades de economia mista. Nova inteligência conferida ao inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, ficando superada a jurisprudência que veio a ser firmada com o julgamento dos Mandados de Segurança n^{os} 23.627-2/DF e 23.875-5/DF.” (MS 25.181, rel. min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. em 10.11.2005, DJ 16 jun. 2006, PP-00006 EMENT VOL-02237-01 PP-00131).

financeira oficial não é o sujeito passivo do ato de improbidade. O patrimônio lesado (recurso repassado por transferência voluntária ou legal) não lhe pertence; ela somente mantém a sua custódia em conta específica, o que, se houvesse autorização normativa, poderia ser tranquilamente realizado por banco privado.

Nos casos explanados, a instituição financeira oficial, transgredindo deliberadamente normas jurídicas, concorre para a prática do ato ímprobo que lesa entes diversos. Essa ressalva é essencial para evitar o equívoco de se reproduzir ementas sem atentar para o caso concreto (circunstâncias de fato do precedente) nem fazer a reflexão devida.

Em acréscimo, registre-se que, em diversas ações civis públicas, o Ministério Público Federal vem logrando obter decisões com tutela antecipada nas quais o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal são obrigados a se adequarem aos termos dos Decretos n. 6.170/2007 e n. 7.507/2011 (tem-se notícia de já terem sido ajuizadas ações no Maranhão²⁸, no Amazonas e no Tocantins, e nas Subseções da Jequié-BA, Ilhéus-BA e Itabuna-BA, e existem investigações em curso em unidades do Ministério Público Federal, como na Procuradoria da República em Vitória da Conquista-BA).

Pela precisão lapidar, transcreve-se decisão proferida pelo juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Tocantins, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal e tombada sob o n. 11461-14.2014.4.01.4300:

28 No Maranhão, nos autos da Ação Civil Pública n. 47876-21.2012.4.01.3700, foi celebrado compromisso de ajustamento de conduta no qual o Banco do Brasil assumiu a obrigação de se adequar, no Estado do Maranhão, aos ditames dos Decretos n. 6.170/2007 e n. 7.507/2011, salvo no que concerne ao FUNDEB, prosseguindo a ação no particular. As discussões levantadas pioneiramente no Maranhão deram origem a um Grupo de Trabalho, coordenado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, do qual participam, além do MPF, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Controladoria-Geral da União, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Assim, é compromisso visceral de toda instituição envolvida com o trato do dinheiro público adotar as medidas que estejam ao seu alcance para evitar ou, pelo menos, dificultar a malversação dos recursos públicos. As instituições financeiras onde aportam recursos federais assumem protagonismo no cumprimento desse compromisso, pois é indisfarçável o fato de que o dinheiro sai de seus cofres. Nesse sentido, os requeridos devem obedecer aos comandos dos Decretos 6170/07 e 7507/11, especialmente porque tais diplomas normativos disciplinam a destinação de verbas públicas depositadas no *BANCO DO BRASIL* e na *CAIXA* a fim de financiarem convênios e outras iniciativas da *UNIAO* [grifos no original].

A tese, finalmente, foi acatada pela Justiça Federal na sentença prolatada em 17 de outubro de 2016, no processo tombado sob o número 0000740-35.2015.4.01.3308 (caso do município de Gongogi, relatado linhas atrás), a primeira de que se tem conhecimento nestes moldes (responsabilização de instituição financeira oficial federal por descumprimento ao Decreto n. 6.170/2007 ou 7.507/2011), fruto de ação civil pública ajuizada na Subseção Judiciária de Jequié-BA, pelo autor deste artigo, em junho de 2015²⁹.

Na sentença pioneira, acolheu-se integralmente o entendimento do Ministério Público Federal – inclusive quanto à aplicação das sanções cabíveis em face das instituições financeiras oficiais, isto é, a multa civil e o ressarcimento ao erário, além dos danos morais, que no caso concreto não foram reconhecidos³⁰ – e condenou-se o Banco do Brasil pelo fato de ele ter concorrido diretamente para a

29 No link <<http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/banco-do-brasil-e-condenado-por-improbidade-em-acao-movida-pelo-mpf-ba>> consta a petição inicial da ação civil pública por ato de improbidade administrativa e a íntegra da sentença.

30 Vale a pena transcrever o seguinte trecho da sentença: “O banco não é evocado aqui a assumir a fiscalização dos recursos ou a prestar contas deles. O que ordenou o Chefe do Executivo, e é requerido pelo *parquet* nesta ação, é que o banco abstenha-se (ou responda por não ter absterido) de permitir transferências de recursos públicos estritamente vinculados, para o ermo das contas genéricas, ou dos saques em espé-

prática de ato de improbidade administrativa. Sem dúvida, trata-se de decisão cujo ineditismo servirá de estímulo a que outros juízos, uma vez demandados em ações de improbidade propostas contra instituições financeiras que descumprem os Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011, acolham a tese aqui delineada, convergindo para fortalecer o combate ao desvio de recursos públicos.

Conclui-se, retomando o início deste artigo, que, na hipótese de o ato de improbidade ter acontecido por meio da transferência de recursos repassados mediante transferência voluntária ou legal da conta específica respectiva para outra conta do município ou por saque em espécie de tais valores, a posição do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal é de sujeito ativo do ato de improbidade, pois o seu concurso – mediante a violação de normas legais e regulamentares – foi indispensável para a efetivação dos atos ímprobos, motivo pelo qual deve a instituição financeira oficial figurar no polo passivo da demanda e da relação processual, sendo-lhe aplicadas as sanções do

cie, inviabilizando qualquer tipo de rastreamento e, por conseguinte, a fiscalização dos entes responsáveis.

Ou seja, a instituição financeira não é obrigada a fiscalizar, mas o é a colaborar, e para isso não é preciso qualquer convênio ou contrato específico, pois trata-se de obrigação decorrente de lei. Não se exige, portanto, que o banco procure saber quem são os fornecedores ou prestadores de serviço, que apure os valores, se a contratação foi regular ou não, nada disso. O que se exige, apenas, é que ele, dentro da atividade de caráter público na qual foi investido, não celebre transações que sirvam, exclusivamente, para falsear os reais destinatários dos recursos públicos ou, ainda, para o desvio de finalidade dos mesmos.

Assim, entendo que a possibilidade de manejar recursos públicos sem qualquer dado que identifique o destinatário e o motivo da movimentação representa omissão grave da instituição bancária, enquadrando, tal conduta, no tipo do art. 10, inciso I, da LIA, que lhe obriga a responder de maneira solidária pelo ressarcimento do dano ao erário.

No que tange às demais sanções previstas para o ato ímprobo em questão, a multa civil é a única que se faz compatível com a natureza da instituição financeira, tanto por se tratar de pessoa jurídica quanto por se tratar de entidade da administração indireta.

Além de compatível, a sanção mostra-se concretamente necessária, visto seu aspecto sancionatório, levando-a a repensar o procedimento a ser adotado nas operações futuras.”

art. 12 da LIA compatíveis com sua natureza (ressarcimento ao erário, multa civil e condenação em danos morais coletivos).

6 Conclusão

O intuito do presente texto foi despertar a atenção para uma nova leitura da Lei de Improbidade Administrativa em face das instituições financeiras oficiais, cuja recalcitrância em observar as normas indicadas ao longo do artigo tem contribuído para a aplicação irregular de recursos públicos, quando não para o desvio em favor de terceiros ou para sua apropriação.

A atuação preventiva, com ajuizamento de ações civis públicas para obrigar o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a seguirem à risca os decretos repetidamente referidos, é crucial, mas o é igualmente a atuação repressiva, pois não há dúvida de que, se a tese ora exposta for amplamente aceita pelo Judiciário, as condenações certamente trarão um forte estímulo às instituições financeiras oficiais para que elas deixem de andar na contramão do combate à corrupção e sigam as normas do microsistema de tutela da correta aplicação dos recursos com destinação vinculada.

Referências

DECOIMAN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007.

GARCIA, Emerson; PACHECO, Rogério Alves. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Carlos Fernando dos Santos. O sistema nacional antilavagem de dinheiro: as obrigações de *compliance*. In: CARLI, Carla

Veríssimo de et al. (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Transferências governamentais constitucionais e legais: orientações fundamentais*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2005. Disponível em: <http://www.contas-publicas.gov.br/Download/Cartilha_Transf_Const_Leg.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2016.