TRIBUNAL DE CONTAS — PUBLICIDADE — DIREITO DE CERTIDÃO

Direito à cópia de peças de processo no Tribunal de Contas pressupõe legítimo e direto interesse, à publicidade da matéria.

Tribunal de Contas da União

Proc. TC 13.052/92

Grupo I — Classe VII — Plenário

TC 013.052/92-6

Natureza: Solicitação de Cópia de Denúncia

Interessado: Danilo de Almeida Lobo, Presidente da Casa da Moeda do Brasil

Entidade: Casa da Moeda do Brasil CMB

EMENTA: Denúnica improcedente. Solicitação de cópia da denúnica pelo dirigente atual sem explicitar a finalidade. Impossibilidade de atendimento por não se enquadrar nas disposições do art. 108, § 2º da Lei nº 8.443/92 e dos arts. 220 e 237 do RI/TCU.

RELATÓRIO

O Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Indústria Moedeira e de Similares apresentou a este Tribunal denúncia sobre irregularidades na Casa da Moeda do Brasil (CMB) e solicitou a realização de rigorosa auditória naquela empresa (fls. 001/189).

Pela decisão nº 267/92, de 24/11/1992, este Plenário acolheu a denúncia e determinou a realização de Inspeção Especial naquela estatal (fl. 193).

A equipe da 8ª SECEX, após minunciosa análise da documentação referente a todos os pontos objeto da denúncia e inspeção *in loco* na Sede da CMB no Estado do Rio de Janeiro, não encontrou qualquer procedimento irregular que caracterizasse má administração por parte dos dirigentes daquela estatal.

Em conseqüência, este Tribunal adotou, de acordo com minha proposta, a Decisão nº 454/94-TCU-Plenário, de 14/07/1994, nos seguintes termos (fls. 211):

"8.1 considerar improcedente a denúncia;

8.2 cancelar a chancela de sigilo que recai sobre estes autos;

8.3 dar ciência desta Decisão ao interessado;

8.4 juntar o presente processo às contas da Casa da Moeda do Brasil, relativas ao exercício de 1993, para exame em confronto."

Em 11 de agosto de 1994, o Sr. Danilo de Almeida Lobo, atual Pesidente da CMB, por meio do OF. PRESI/432/94, considerando os termos da decisão retro, solicitou cópia da denúncia que originou este processo (fl. 213).

A ciosa Diretora da 1ª Divisão da 8ª SECEX — Ana Cláudia Messias de Lima Dias, em acurado parecer conclusivo, analisa detidamente todos os ângulos da matéria, trazendo a baila, além de valiosos comentários sobre o direito dos cidadãos de obterem informações dos órgãos públicos, decisões deste Tribunal sobre o fornecimento de cópias e certidões às partes interessadas na lides julgadas e em julgamento nesta Corte de Contas. Por considerar que este pronunciamento amplia o escopo da discussão, transcrevo-o em sua totalidade (fls. 216/19):

"Após o julgamento do presente processo (Sessão Plenária de 14.07.94-fl.211) deu entreada nesta SECEX o Ofício PRESI/432/94, de 11.08.94, proveniente do Sr. Danilo de Almeida Lobo, atual presidente da Casa da Moeda do Brasil-CMB, manifestando seu interesse em conhecer o conteúdo das denúncias que motivou a realização da Inspeção Especial efetuada naquela entidade por equipe desta SECEX, em caráter sigiloso, conforme previsto no art. 53, § 3º da Lei nº 8.443/92. Nesse sentido, solicita a remessa de cópia do expediente que originou o processo considerando que foi retirada a chancela de sigilo dos autos e na hipótese de não haver nenhum outro impedimento para o atendimento do pleito.

2. A solicitação em pauta foi objeto de judiciosa análise por parte do Sr. Analista, na instrução de fls. 214/15, que conclui pela autorização da remessa das cópias referidas, com base no art. 5º, incisos XXIII e LX, da Carta Magna.

II

3. Convém, entretanto, tecer algumas considerações acerca do assunto em questão.

4. Inicialmente, cabe ressaltar que o § 4º do art. 53 da Lei nº 8.443/92, que disciplina o andamento de processo desta natureza, dispõe que:

"§ 4º. Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, *serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa*" (grifo nosso).

5. No presente caso não foram comprovadas as irregularidades apontadas. Deste modo, como bem salientado pelo Sr. Analista, o acesso às informações requeridas não objetiva a defesa de direitos individuais, já que a matéria foi julgada improcedente, não cabendo a invocação do referido diploma legal.

6. Ademais, nesse caso em particular, ao analisarmos o teor das denúncias, constatamos que as mesmas envolvem os exercícios de 1988 a 1992, acompanhadas de cópias de documentos assinados pelos ex-presidentes Lycio de Farias, Ítalo Sydney Gasparini Filho e José S. Travassos Porto. Em nenhum momento foi questionado ato ocorrido durante o período de gestão do Sr. Danilo de Almeida Lobo. Sobre esse aspecto, vem se consolidando neste Tribunal jurisprudência no sentido de que o direito de consulta aos autos se restringe às partes e seus procuradores (TC 525.034-93-5, Decisão Plenária nº 340/93, Ata nº 31/93; TC 5.588/94-4, Decisão Plenário nº 232/94, Ata nº 13/94).

7. Em reforço a esse entendimento, trazemos à colação pronunciamento do eminente Ministro-Relator Bento José Bugarin ao analisar a solicitação de autor de denúncia de cópia do respectivo processo (TC 5.588/94-4, cf. Sessão de 20.04.94, Decisão nº 2.341/94 — Plenário, sic), *in verbis*:

"Força é convir que, *quando a Lei nº 8.443/92, em seu art. 108, § 2º, aventa a possibilidade de consulta aos autos, restringe sua abrangência às partes e seus advogados,* mesmo na hipótese de processos reservados.

Da mesma forma, o Regimento Interno deste Tribunal acolhe tal entendimento, consoante está disposto no *caput* do art. 220.

Conforme adequadamente registrado pelo eminente Ministro-Relator Bento José Bugarin (cf. fls. 03), *à aludida norma regimental destina-se tão-somente a regulamentar o exercício de direito de defesa*', o que, por certo, pelas considerações anteriores, não possibilita ao denunciante o exercíco do referido direito..." (grifo nosso).

Assim, entendemos, s.m.j., que falta legitimidade ao autor do pedido para o acolhimento do mesmo.

III

8. Outro ponto que poderia ser invocado em favor do atendimento da solicitação em análise diz respeito ao interesse da entidade, no caso, a Casa da Moeda, na peça processual em lide.

9. Nesse sentido, este Tribunal ao apreciar o TC 525.013-93-8, que trata do pedido de vista ou cópia das Tomadas de Contas Especiais da Administração anterior pelo atual Prefeito de Picos/PI, decidiu, entre outras me-

didas, orientar os órgãos técnicos desta Corte para que, diante de solicitação de vista/cópia de processo formulada por novos dirigentes de instituições diretamente envolvida nas lides, comunicassem ao solicitante que pedidos da espécie tem o seu atendimento adstrito a agentes responsáveis arrolados nos autos ou a seus representantes legais, havendo, entretanto, possibilidade de atendimento excepcional caso o interessado apresente *provas da necessidade dos documentos para assegurar o direito do órgão público.* (Decisão nº 206/93 — Plenário, Ata 18/93).

10. Esse entendimento de exceção não se aplica, s.m.j., ao presente caso já que não há indicação de sua necessidade, mas sim manifesto de mera curiosidade. Fica caracterizado, então, a nosso ver, a falta do interesse de agir, nos moldes preconizados na Decisão retrocitada.

IV

11. Releva, ainda, ressaltar a questão da quebra do sigilo preconizada na Decisão nº 454/94-TCU-Plenário (fl. 211), levantada pelo solicitante como permissivo para a remessa de cópia da denúncia que originou o presente processo. Nesse particular, somos de opinião que a retirada da chancela de sigiloso dos autos permitiu tão-somente a publicação do resultado do julgamento realizado por esta Corte, mas não autorizou, s.m.j., o acesso livre de terceiros ao processo como parece entender o requerente.

12. O posicionamento esboçado no item retro, a nosos ver, encontra guarida no princípio consagrado no inciso X do art. 5º da Constituição Federal relativo a garantia da intimidade e da vida privada dos cidadãos.

13. Desta feita, despiciendo se mostra tecer maiores comentários acerca do embrasamento jurídico utilizado pela instrução para o atendimento do pleito concernente ao inciso LX do artigo em discussão, uma vez que o mesmo se refere à publicidade dos atos processuais, já cumprido por este Tribunal, cabendo, em nossa opinião, os mesmos argumentos utilizados nos itens 11 e 12, retro.

14. No que toca ao inciso XXXIII, também citado pelo Sr. Analista, importa trazer à luz lição do eminente Ministro Homero Santos que, ao analisar solicitação de informações fundamentada no referido inciso constitucional, esclareceu que:

"Inegavelmente a Constituição Federal consagrou o direito a todos de receber, dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, obrigando, por outro lado o agente público a prestá-las, dentro do prazo fixado em lei, 'sob pena de responsabilidade'. Não obstante, verifica-se que tal disposição não é auto-aplicável, porquanto não especifica a forma em que as informações devam ser prestadas. Além do que *a petição inicial não precisa, claramente, o objetivo do pedido, fator indispensável para que a administração pública preste a informação solicitada.* Não se pode confundir com simples liecenciosidade a prerrogativa de se pedir informações 'de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral', o que levaria esta Corte, mera e difusamente, a atender a toda a curiosidade das pessoas. *O preceito, de suprema importância, traduz em sua essência a necessidade da prestação de informes para serem utilizados na defesa de direito individual ou coletivo e isto deve estar cabalmente demonstrado pelo interessado para que o agente público forneça as informações solicitadas.*" (TC 650.047-93-1, Decisão nº 254/93-P1., Ata nº 25/93). (grifo nosso)

15. Como não se encontra demonstrado na inicial a necessidade da informação requerida para defesa de direito individual ou coletivo, entendemos que não há amparo legal para o fornecimento da peça processual solicitada com base no inciso retroreferido.

Por todo o exposto, dissentimos da proposta alvitrada pelo Sr. Analista à fl. 215, e considerando que:

a) o solicitante não é parte nos autos; e

b) não ficou demonstrado, no expediente encaminhado a esta Corte, que a cópia requerida destina-se à defesa de interesse da entidade pública; encaminhamos o presente processo ao Sr. Ministro-Relator Fernando Gonçalves, com proposta de:

a) não conhecer da solicitação do Sr. Danilo de Almeida Lobo, Presidente da Casa da Moeda do Brasil, por não atender aos pressupostos legais de admissibilidade; e

b) esclarecer ao interessado que pedidos da espécie têm o seu atendimento adstrito aos responsáveis arrolados nos autos ou a seus representantes legais, havendo possibilidade de acolhimento excepcional caso o dirigente atual de entidade estatal envolvida apresente provas da necessidade dos documentos para assegurar direito da mesma (Decisão nº 206/93-Plenário, Ata 18/93 — item 9)."

O Ministério Público manifesta-se de acordo com as conclusões da 8ª SECEX (fls. 222).

É o Relatório.

VOTO

Mais uma vez, este Tribunal vê-se diante de uma aparente contradição entre o dever de preservar a inviolabilidade da intimidade das pessoas e a obrigatoriedade de fornecimento de informações solicitadas pelos cidadãos, decorrente do estabelecido nos incisos X e XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

Digo aparente, pois considero que esta antinomia ficou esclarecida no brilhante parecer do Sr. Procurador-Geral em exercício junto a esta Corte, o qual foi adotado como relatório e voto pelo Exmº Sr. *Ministro Bento José Bugarin*, quando do julgamento do TC 005.588/94-4, onde o próprio autor da denúncia solicitava cópia do respectivo processo. Naquela oportunidade, esta Magna Corte indeferiu o pedido e informou ao requerente que ele poderia, mediante expediente dirigido ao Presidente deste Tribunal, solicitar *certidão dos despachos e dos fatos apurados no processo* em que demonstre interesse (Decisão nº 232/94 — Plenário, de 24/04/1994, Ata nº 13/94 — grifei).

Julgo oportuno analisar os termos do § 2º do art. 206 do Regimento Interno deste Tribunal, que regulamenta o § 4º do art. 53 da Lei nº 8.443/92, *in verbis*:

"§ 2º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, *serão públicos os demais atos do processo*, observado o disposto no *caput* do art. 209 deste Regimento, assegurando-se aos acusados oportunidade de ampla defesa". (grifei)

Verifica-se, dessa forma, que quando comprovada a irregularidade denunciada, serão públicos *apenas os demais atos do processo e não a denúncia propriamente dita*, resguardando o denunciante de possíveis retaliações por parte dos denunciados. *in casu*, a equipe encarregada da inspeção especial não logrou comprovar os fatos delatados, não existindo, portanto, a meu ver, a obrigatoriedade deste Tribunal tornar público sequer, os demais atos do processo, conforme previsto no § 2º do art. 206 do RI/TCU e no § 4º do art.53 da Lei nº 8.443/92, vez que não há como falar em defesa de direitos individuais, já que a matéria foi julgada improcedente.

A retirada da chancela de sigilo que envolvia estes autos objetivou tão-somente a publicação do resultado do julgamento realizado por esta Corte, visto que foi determinado apenas dar conhecimento ao interessado e a juntada do processo às contas da Casa da Moeda do Brasil, exercício de 1993 (Decisão nº 454/94-Plenária).

Não se determinou, naquela assentada, sequer o encaminhamento do relatório de auditoria àquela Empresa, como é praxe nesses casos.

Ao proceder dessa forma, este Tribunal, embora de maneira implícita, manteve o sigilo sobre o conteúdo da denúncia, resguardando assim não só a instituição, como a honra dos denunciados, em atendimento ao previsto no § 1º do art. 209, que estabelece:

"§ 1º ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia."

Torna-se necessário, neste momento, ampliar a discussão para verificar se o autor da solicitação é parte ou interessado no processo, visto que a jurisprudência desta corte, no que concerne ao pedido em tela, atinente ao direito de consulta aos autos e de solicitação de informações, vem-se consolidando no sentido de restringir sua titularidade às partes e seus procuradores, conforme estabelecido no art. 108, § 2º da Lei nº 8.443/92 e nos arts. 220 e 237 do RI/TCU (cf. TC 034.196/91-9, Decisão Plenária nº 242/92, Ata 22/92; TC

650.047/93-1, Decisão Plenária 254/93, Ata 25/93; TC 525.034.93-5, Decisão Plenária nº 340/93, Ata nº 31/93; TC 005.588/94-4, Decisão Plenária nº 232/94, Ata 13/94; TC 025.786/92-0, Decisão Plenária nº 036/95, Ata 05/95; TC 500.088/92-6, Decisão Plenária 094/95, Ata 05/95).

Para De Plácido e Silva, "No sentido técnico-jurídico, seja na linguagem forense ou na terminologia usada em referência aos contratos, parte é toda pessoa que intervém ou participa de um ato jurídico ou processual, como interessado nele. Parte, assim, é o contratante ou participante de um contrato civil ou comercial. Parte é a pessoa que, com legítimo interesse, provoca demanda ou nela se defende". Já o vocábulo Parte Interessada, no entendimento desse eminente jurista, "designa toda pessoa que tenha legítimo interesse em qualquer coisa ou qualquer direito atual sobre a mesma, de modo que se encontre em posição de defendê-la, num justo exercício do direito que lhe é atribuído (VOCABULÁRIO Jurídico. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. V. 3/4, p. 1.123).

Não muito diferente é a definição dada por Rogério Lauria Tucci (ENCICLOPÉDIA Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1982. V. 72, p. 297), que entende "terceiro interessado como aquele que possa sofrer ou, realmente, tenha sofrido prejuízo jurídico, decorrente de ato decisório de mérito."

Não consta da denúncia nenhum fato que envolva ou cause prejuízo ao Sr. Danilo de Alemeia Lobo, atual Presidente daquela empresa e autor da solicitação de cópia da peça denunciativa. Da mesma forma, como este Tribunal declarou improcedente a denúncia, não há que falar em prejuízos àquela estatal, não cabendo, portanto, interposição de qualquer ação de ressarcimento por danos sofridos. A condição de atual Presidente não confere a esse senhor a qualidade de parte, conforme entendimento deste Plenário quando apreciou o TC 525.013/93-8, que trata do pedido de cópia de Tomadas de Contas Especiais da administração anterior pelo Atual Prefeito de Picos/PI (Decisão nº 206/93 — Plenário, Ata 18/93).

Essa Decisão, que tem um caráter de orientação uniformizadora com relação aos pedidos de vista/cópia de processo por novos dirigentes, determina que os órgãos técnicos deste Tribunal, diante dessas solicitações, procedam, antes da instrução da matéria, à diligência comunicando que o atendimento do pedido, além de ser adstrito a agentes responsáveis arrolados nos autos ou a seus representantes legais, que existe uma possibilidade de atendimento excepcional, que se caracteriza pela necessidade de comprovação de impedimento para celebração de convênios ou outros acordos com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, *em decorrência de irregularidade tratada nos autos em que se postula vista/cópia da documentação.*

Como não restou comprovado, pela equipe de inspeção especial, nenhuma das irregularidades delatadas e que este Tribunal considerou improcedente a denúncia, a zelosa 8ª SECEX entendeu que não cabia a audiência prévia, conforme determina aquela Decisão, visto estar caracterizada, a falta de interesse de agir, condição *sine qua non* para que este Tribunal possa incluir o atual Presidente da Casa da Moeda do Brasil como parte no processo.

Por último, Senhor Presidente, Senhores Ministros e Senhor Procurador-Geral, conforme consta do Anexo I da Ata nº 09, de 08/03/1995, deste Plenário, o Exmº Sr. Presidente Marcos Vinícios Vilaça, acolhendo sugestão dos nobres Ministros Paulo Affonso Martins de Oliveira e Carlos Átila Álvares da Silva, constituiu comissão encarregada de apresentar estudos conclusivos e conseqüente proposta de norma regulamentar para disciplinar o momento em que uma empresa envolvida num processo de licitação ou de outra natureza tem o direito de ingressar no processo, a fim de que não haja ofensa ao princípio de ampla defesa inserto no artigo 5º inciso IV da Constituição Federal, assim como para definir quando uma pessoa física ou jurídica se caracteriza como *interessada* ou como *parte*, para fins de qualificar-se a apresentar "defesa" e o momento que essa defesa deve ser apresentada (Ordem de Serviço nº 6, de 31/03/95).

Face ao que consta destes autos e à falta de normas claras e objetivas, acredito que essa Comissão poderia incluir entre os seus objetivos, a normatização e a definição de precedimentos para o fornecimento de cópias de *processos de denúncias* julgados ou em julgamento por este Tribunal, aos atuais dirigentes de órgãos ou entidades jurisdicionados, posto que esse tipo de processo, por suas características intrínsecas, deve merecer um tratamento diferenciado dos demais.

Assim, acolhendo os pareceres da 8ª SECEX e do Ministério Público, com o acréscimo que julgo necessário, Voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto ao Egrégio Plenário.

Sala das Sessões, em 5 de abril de 1995

Fernando Gonçalves, Ministro-Relator