

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 31.03.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 2 7 - 2

15/02/2006

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.382-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
IMPETRANTE(S) : EMPRESA NORONHENSE DE DESENVOLVIMENTO LTDA
- ENDEL
ADVOGADO(A/S) : MARILENE TERESINHA PONS E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EMENTA: Tribunal de Contas da União: direito de acesso a documentos de processo administrativo. CF, art. 5º, XXXIII, XXXIV, 'b', e LXXII, e 37.

Processo de representação instaurado para apurar eventual desvio dos recursos arrecadados com a exploração provisória do Complexo Pousada Esmeralda, situado no arquipélago de Fernando de Noronha/PE: direito da empresa-impetrante, permissionária de uso, ter vista dos autos da representação mencionada, a fim de obter elementos que sirvam para a sua defesa em processos judiciais nos quais figura como parte.

Não incidência, no caso, de qualquer limitação às garantias constitucionais (incisos X e XXXIII, respectivamente, do art. 5º da CF).

Ressalva da conveniência de se determinar que a vista pretendida se restrinja ao local da repartição, ou, quando permitida a retirada dos autos, seja fixado prazo para tanto.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por



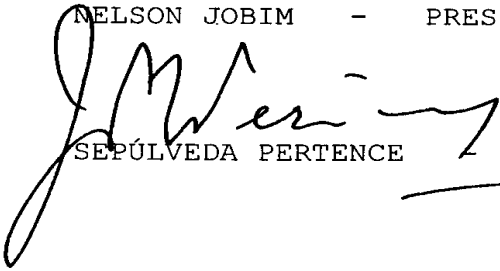

MS 25.382 / DF

Supremo Tribunal Federal

unanimidade de votos, em conceder a ordem, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 15 de fevereiro de 2006.

NELSON JOBIM - PRESIDENTE


SEPÚLVEDA PERTENCE RELATOR

efs.

Supremo Tribunal Federal

15/02/2006

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.382-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE
 IMPETRANTE(S) : EMPRESA NORONHENSE DE DESENVOLVIMENTO LTDA
 - ENDEL
 ADVOGADO(A/S) : MARILENE TERESINHA PONS E OUTRO(A/S)
 IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Empresa Noronhense de Desenvolvimento Ltda. - ENDEL - impetra mandado de segurança, com pedido de liminar, contra decisão do relator da Representação TC-020.378/2004-0, em trâmite no Tribunal de Contas da União, que indeferiu o seu pedido de vista dos autos do referido processo.

Informa que, em 1988, celebrou com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - extinto e sucedido pelo IBAMA - termo de permissão de uso para exploração provisória do Complexo Pousada Esmeralda, situado no arquipélago de Fernando de Noronha/PE, obrigando-se, em contrapartida, ao pagamento de taxas mensais à autarquia.

Contudo, diante de denúncia do Ministério Público ao TCU em 2004, foi instaurada Representação (TC-020.378/2004-0) para apurar eventual desvio dos recursos arrecadados com a exploração mencionada.

A possível ocorrência de irregularidades nos procedimentos de arrecadação pelas autarquias envolvidas, bem como de desvios dos recursos arrecadados pela impetrante, deu azo, também, a processos

MS 25.382 / DF

Supremo Tribunal Federal

judiciais (Execução Fiscal e Ação de Reintegração de Posse), nos quais a impetrante figura como parte.

Com o escopo de **"elucidar os fatos e desconstituir ações ajuizadas sem o mínimo fundamento legal"** (f. 6), a impetrante requereu vista dos autos e a sua intervenção na representação em curso no Tribunal de Contas.

O pedido foi indeferido, sob o seguinte fundamento (f. 48):

"Conforme observo, no presente momento, o processo encontra-se em fase de diligência em que está sendo apurado exclusivamente o destino dado às receitas supostamente recebidas pela autarquia em razão do termo de permissão de uso celebrado com a referida empresa. De forma que, por enquanto, não existe qualquer lesão a direito subjetivo que possa justificar seu ingresso nos autos, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da Resolução nº 36/1995.

Caso as mencionadas diligências venham a apontar eventuais irregularidades envolvendo a empresa em questão, naturalmente que, de acordo com as normas internas desta Corte, a mesma terá razão legítima para intervir nos autos, de maneira que, ou será chamada diretamente por este Tribunal, ou poderá requerer novamente seu ingresso no processo.

Diante do exposto, indefiro, por hora, o pedido de ingresso e, conseqüentemente, a vista solicitada."

Insiste a empresa-impetrante na necessidade de acesso aos autos da representação mencionada, a fim de obter provas da improcedência das ações judiciais **"que cobram e se baseiam em valores que já foram pagos"** (f. 73). Assim, **"somente as informações**



MS 25.382 / DF

Supremo Tribunal Federal

provenientes das diligências efetuadas nos 151 dias que se passaram, quaisquer que sejam os estágios que se encontrem, poderão vir a impedir, que a impetrante venha a ser ilegitimamente atingida" (f. 74).

Dá o pedido de medida liminar e, no mérito, de concessão da segurança, para que a autoridade coatora conceda vista dos autos do TC-020.378/2004-0, em curso no Tribunal de Contas da União.

Prestadas as informações requeridas, afirma o impetrado, em suma, a inexistência de arbitrariedade e ilegalidade na negativa de ingresso e vista, pois "em estrita consonância com os diplomas legais e regulamentares aplicáveis"¹. Sustenta, ainda, que "conforme registrado na própria inicial e na denúncia apresentada a esta Corte, os comprovantes de adimplência da impetrante quanto às taxas devidas pela exploração do complexo hoteleiro em Fernando de Noronha/PE já foram submetidos à apreciação do Poder Judiciário, eis que juntados aos processos judiciais originados das ações movidas pelo IBAMA" (f. 112).

Tendo em vista a natureza satisfativa da liminar requerida, determinei a abertura de vista ao Ministério Público Federal, que emitiu parecer pela concessão da ordem.

É o relatório.

¹ Resolução-TCU 36/95, art. 2º, § 2º; RITCU, art. 144, § 2º; art. 146, §§ 1º e 2º.



MS 25.382 / DF

*Supremo Tribunal Federal*V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Afirma a impetrante que o seu interesse em ter acesso aos autos da Representação TC-020.378/2004-0 reside na possibilidade de neles obter elementos que sirvam para a sua defesa nos processos judiciais nas quais figura como parte.

Quando do indeferimento do pedido de ingresso e de vista, a autoridade coatora aduziu que, pela fase em que se encontrava o processo - diligências -, não havia falar em lesão a direito subjetivo - requisito para a caracterização de 'interessado', constante no § 2º do art. 2º da Resolução-TCU 36/1995².

Ressalvou então que, caso o resultado das diligências apontasse irregularidades nas quais a impetrante estivesse envolvida, estaria configurado o seu interesse para intervir nos autos e, conseqüentemente, ter vista deles.

Entretanto, a impetração se dirige tão somente contra o indeferimento do pedido de vista.

Nessa perspectiva, incensurável o parecer emitido pelo Ministério Público Federal, da lavra do em. Procurador-Geral Antônio Fernando de Souza, **verbis**:

² "Art. 2º. São partes no processo o responsável e o interessado.

§ 1º (...)

§ 2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo Relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo ou na possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio."



"... é preciso ter em conta os reais contornos dados à impetração pela empresa ENDEL. O pedido veiculado na peça inicial é singelo: limita-se a pleitear seu acesso aos documentos dos autos do processo administrativo. Não pede, ao contrário da percepção do TCU nas informações, que lhe seja franqueada irrestrita intervenção no feito. A condição de interessada, ou não, é deixada de lado pela impetração. Há um enfoque claro e individualizado apenas quanto ao direito da empresa de acessar, por cópia, os documentos que compõe os autos do Processo TC-020.378/2004-0.

10. O pedido, como formulado, **há de ser deferido.**

11. A Constituição da República encampou, como matiz de sua devoção ao Estado democrático de Direito, a vinculação dos atos do Poder Público a uma série de princípios. Tal faceta está no art. 37, quando se registra a obediência da Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência.

12. Nesse tom, o princípio da publicidade permeia as disposições positivadas na Lei Maior, alcançando inclusive o terreno dos direitos e garantias fundamentais. Ao cidadão, exatamente por ostentar tal condição, é garantido o direito de informação - distinto do direito à informação, espectro da liberdade de pensamento -, numa clara regra de legitimidade do exercício do Poder Público. Afinal, conforme anuncia a própria Constituição de 1988, todo poder emana do povo (CRF, art. 1º, parágrafo único).

13. A força normativa dessas premissas encontra eco consistente no art. 5º, XXXIII e XXXIV, da Lei Fundamental. Não é por outra razão senão o reforço do Estado democrático de Direito que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo de lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (CRF, art. 5º, XXXIII).



14. Sobre o acatamento dessa mesma vertente pelo procedimento administrativo, está em CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO a seguinte exposição, toda estruturada nas balizas constitucionais e em lógica concatenada com o Estado democrático de Direito:

'...se a Lei Magna prestigia tão solenemente a cidadania e se proclama com ênfase a soberania popular, seria contraditório a ambos que a Administração pudesse decidir um assunto respeitante a um dado cidadão sem lhe oferecer, antes da providência que o afetará, o direito de ser ouvido e de exhibir, com as provas que pretendesse aportar, a procedência de seu direito ou interesse. Deveras, dizer-se que a 'cidadania' é um dos 'fundamentos' da República e não lhe reconhecer sequer tais efeitos equivaleria a tornar letra morta a solene dicção do art. 1º, II, e parágrafo único.

Contudo, o princípio da acessibilidade aos elementos do expediente encontra, ainda, mais direto amparo nos arts. 5º, XXXIII, XXXIV, 'b', e LXXII, e 37 da Lei Magna.

Dispõe o primeiro deles que 'todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja indispensável à segurança da Sociedade e do Estado'. Ante sua dicção revela-se óbvio que, se tal direito é genericamente outorgado a todos, maiormente sê-lo-á o direito de amplo acesso do interessado ao que conste dos expedientes, no bojo de um procedimento que lhe diga respeito.

De seu turno, o inciso XXXIV, 'b', do mesmo art. 5º a todos assegura 'a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal'. Logo, assegura, a fortiori, o acesso aos elementos constantes de procedimento que lhes diga respeito.



(...) Demais disso, também o art. 37, ao submeter explicitamente a Administração ao princípio da publicidade, interditaria que a ele se negasse acesso aos atos e termos do expediente, pois isto equivaleria a fraudar a transparência administrativa a que todos têm direito por força do referido perceptivo.'

15. Afora a questão de se poder, ou não, qualificar a impetrante como parte interessada no desate do procedimento em curso no TCU, fato é que possui legítimo interesse, ainda que de outra dimensão, sobre a relação enfocada no referido expediente. A empresa impetrante, como surge claro dos autos, está sendo demandada em juízo para que quite débitos com a Fazenda Pública relacionados com a exploração do complexo sediado em Fernando de Noronha.

16. Ou seja, o envolvimento dos recursos repassados pela impetrante ao Poder Público, de todo modo, basta para legitimar a pretensão da empresa de se ver informada do procedimento administrativo de controle.

17. A defesa de seus interesses, ainda que alheios ao objeto imediato da fiscalização promovida, justifica o livre acesso da impetrante aos documentos que instruem o feito, pois podem lhe auxiliar na confirmação de seus argumentos. Incide, com placidez, o comando do art. 5º, XXXIV, b, da Constituição da República, que, por sua vez, somente terá plena eficácia com o acesso aos autos do expediente.

18. A ótica constitucional está, aliás, bem marcada na legislação ordinária. A defesa dos interesses titulados pelos cidadãos é garantida de maneira ampla pela ordem legal, franqueando aos seus representantes legais, técnicos do direito, o exame dos autos de processos que tenham curso perante qualquer órgão da Administração Pública. É a letra do art. 7º, XIII e XV, da Lei 8.906/94:

'Art. 7º São direitos do advogado:



...
 XIII - examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos;

...
 XV - ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais;'

19. Tais prerrogativas, sem dúvida, são concedidas aos advogados em proveito de seus representados, circunstância que remete tal regime, então, aos cidadãos, os reais titulares do direito previsto. Não é sem razão, mas concatenada com previsões constitucionais, que a legislação ordinária trata o tema dessa maneira, por pura inspiração democrática, como também está, diga-se, acentuado na Lei 9.784/99.

20. Além da perspectiva de proteção a direito fundamental, há, de outro lado, o prisma da publicidade dos atos da Administração Pública. Não há motivo nenhum que esteja por impedir o franco acesso dos autos a qualquer do povo. Nesse tom, veja-se que não há chancela de sigilo ao processo em curso no TCU, o que poderia trazer a invocação da parte final do inciso XXXIII do art. 5º, ou ainda o seu inciso LX, da Lei Maior.

21. Na expressão de HELY LOPES MEIRELLES, a Administração é pública. A dupla dimensão da publicidade dos atos do Poder Público - controle de seus atos e garantia de defesa de direito fundamental dos interessados - foi convenientemente ressaltada pelo estudioso em sua obra. Pôs-se nos seguintes termos:

"O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais...



MS 25.382 / DF

Supremo Tribunal Federal

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais."

22. Em suma, a transparência administrativa é suficiente razão para se afiançar acesso de procedimento em curso na Administração Pública a qualquer cidadão, ressalvadas as hipóteses concretas que exijam andamento sigiloso.

23. Na hipótese tratada, mostra-se irrelevante a dicção de que a impetrante não seria parte interessada no deslinde do feito, tópico distinto da garantia constitucional que a habilita a examinar expediente público."

De fato, não há falar em incidência de qualquer limitação às garantias constitucionais mencionadas pelo douto Procurador-Geral; v.g., inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (incisos X e XXXIII, respectivamente, do art. 5º da Constituição Federal).



MS 25.382 / DF

Supremo Tribunal Federal

Ressalto, tendo em vista o fato de o procedimento administrativo se encontrar em fase de diligência, que, no atendimento da vista pleiteada, deve a Administração se resguardar de eventuais contratempos ao andamento do processo. Assim, seria lícito que a autoridade responsável, no exercício de sua discricionariedade, determinasse que a vista pretendida se restringisse ao local da repartição; ou, quando permitida a retirada dos autos, fixasse prazo para tanto.

Certo, também, que, sendo recusada a vista, não poderia a administração se eximir do dever de fornecer certidão - acaso requerida - que contivesse os elementos necessários para a defesa do administrado. Não é esta, entretanto, a hipótese dos autos.

Assim, adoto os fundamentos do parecer do Ministério Público Federal e concedo o mandado de segurança: é o meu voto.



Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE Relator

15/02/2006

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.382-7 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, a meu ver, surge um aspecto interessante. O processo, de início, não envolve a impetrante.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Sim, mas contém elementos sobre uma relação jurídica da impetrante, cuja documentação interessa ao processo judicial a que ela responde.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Porque o processo foi instaurado por provocação.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Não estou dando o ingresso, a intervenção no processo, mas apenas a vista dos autos para que dela possa o impetrante obter as certidões que lhe interessarem sobre as relações jurídicas que manteve com o IBAMA.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ah, sim. Surge o direito de petição.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Não há pedido de intervenção. O requerimento inicial ao TCU foi também de intervenção. Este foi indeferido, e a impetrante nele não insiste. Alega apenas que, pela própria representação, há documentos que lhe interessam. E quer ter acesso aos autos para poder obter certidões.

MS 25.382 / DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ela quer ter vista desses documentos.

Senhor Presidente, está envolvido o direito de petição consagrado constitucionalmente.

Acompanho o voto do relator.



*Supremo Tribunal Federal***PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 25.382-7**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

IMPTE.(S): EMPRESA NORONHENSE DE DESENVOLVIMENTO LTDA - ENDEL

ADV.(A/S): MARILENE TERESINHA PONS E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, concedeu a ordem, nos termos do voto do relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Carlos Britto. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 15.02.2006.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

77)  Luiz Tomimatsu
Secretário