PROCESSOS ADMINISTRATIVOS — CIÊNCIA DOS DESPACHOS — CERTIDÕES

— Os despachos e pareceres não publicados poderão ser comunicados aos interessados mediante certidões, ficando à Administração o direito de julgar quando as mesmas, por seu caráter reservado, devam ser negadas.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO N.º 225.198-46

Despacho do Sr. Ministro: Aprovo o parecer da Diretoria Geral.

O parecer mencionado é o seguinte:

"Como esclarece o parecer da P.G., não cessou o mandato, de sorte que o procurador ainda está com poderes para representar o outorgante.

No tocante ao pedido de vista do processo, a D.G. se manifesta contràriamente à pretensão, sufragando, por essa forma, a opinião expendida pela P.G.

COMENTÁRIO

CIÊNCIA E CERTIDÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O parecer do Diretor Geral da Fazenda, ratificado pelo Ministro, é no sentido de que os processos administrativos, em sua íntegra, não podem ser manuseados pelas partes.

Não convencem os fundamentos invocados, mas a conclusão é, inquestionàvelmente, a mais acertada. Nos processos administrativos se sucedem atos secundários, ora de caráter informativo, ora de simples contrôle burocrático, quase sempre, porém, de diminuta importância quanto ao mérito do pedido ou a natureza da solução. O manuseio dêsses papéis, além do inconveniente de agravar a morosidade burocrática, facilitaria a interferência direta das partes junto a inúmeros funcionários que, sem o prestígio, a hierarquia e as prerrogativas de um magistrado, sofreriam ou poderiam sofrer injunções das partes, ou se atemorizariam diante delas, quando soubessem que todos os seus pareceres ou informações seriam fornecidas

Os §§ 25 e 36 do art. 141 da vigente Constituição são pertinentes, respectivamente, à matéria criminal e às informações que se refiram aos despachos exarados nos processos, as quais, obrigatòriamente, devem ser publicadas para ciência dos interessados.

O processo, na sua íntegra, não pode ser manuseado por pessoa estranha ao serviço público, porque dessa facilidade poderão advir sérios inconvenientes, quais os de alusões insultuosas a informantes ou a autoridades que hajam interferido no feito com informações ou pareceres que não sejam do agrado dos interessados. Já se acentuou, em parecer prestigiado pela superior autoridade, que não tem fundamento a argüição, sempre invocada, de que êssa norma importa em cercear a defesa, pois não é só neste Ministério que assim se procede.

Entre as normas adotadas na Prefeitura do Distrito Federal, quando da administração do ilustre ministro Filadelfo Azevedo, figura a seguinte, incluída nas instruções expedidas por aquele notável jurista:

---

aos interessados, como elementos constitutivos da decisão administrativa.

O que se alega, entretanto, é que dêsse sigilo decorre cerceamento de defesa.

A alegação procede apenas em parte. Quando a decisão administrativa consiste em simples indeferimento, não justificado, ou quando se arrima em laudo ou parecer técnico, cujos fundamentos invoca, sem reproduzir, não há dúvida de que o conhecimento dessas peças pode ser considerado essencial para a defesa. Para isso, entretanto, não é mister favorecer o manuseio de todo o processo.

O Ministro Filadelfo Azevedo, citado no parecer supra, pôs têrmo à dificuldade, quando no exercício do cargo de Prefeito do Distrito Federal, determinando que os despachos proferidos sôbre o mérito fôssem sempre justificados, ou que se publicassem acompanhados das informações e pareceres invocados.

Não é êsse, entretanto, o critério adotado na administração federal, o que, aliás, seja dito de passagem, poderia determinar ainda maior morosidade administrativa, pelo acréscimo de trabalho resultante.

O remédio jurídico adequado é o pedido de certidão. Afastam-se, assim, os inconvenientes do manuseio do processo mas ficam garantidos os elementos essenciais à defesa.

Como muito bem argumentou essa mesma Diretoria Geral da Fazenda em outro parecer (*Revista de Direito Administrativo*, v. V, p. 292), "quando a lei proíbe a remessa de processos administrativos aos Juízes que têm de proferir sentenças em feitos nos quais é parte a União Federal ou a sua Fazenda,

"Art. 5.º — Os despachos proferidos sôbre o mérito das questões em debate serão sempre fundamentados. Quando se fundamentarem em motivos constantes de informações ou pareceres, deverão êstes publicar-se juntamente com o despacho que aos mesmos se reportar.

Fora dêstes casos, tais informações e pareceres são estritamente reservados à administração para sua instrução e orientação, sendo terminantemente vedado, sob qualquer pretexto, a sua comunicação às partes interessadas, sob pena de suspensão pelo prazo de 15 dias e do dobro na reincidência".

Se aos interessados convier a ciência dos despachos e pareceres não publicados, que sejam solicitadas certidões, ficando à administração o direito de julgar quando as mesmas, por seu caráter reservado, devam ser negadas.

Nessa ordem de idéias, submeto o assunto à consideração do Senhor Ministro para uma decisão que uniformize a norma a ser adotada em tais casos — *Xisto Vieira Filho*, Diretor Geral".

---

se nem aos representantes desta em Juízo é lícito enviar êsses processos, não se vê como possam ser compulsados por particulares".

As únicas peças processuais que aos particulares é lícito conhecer são os despachos definitivos, que deverão ser publicados, e as informações em que se basearam, de que terão ciência de que poderão obter certidões.

Essa é a nossa tradicional orientação, consubstanciada em vários regulamentos, circulares e avisos, desde 1850, como assinala Sá Filho (*Revista de Direito Administrativo*, v. I, páginas 265/269).

Não é substancialmente diversa a orientação fixada no art. 133, nº 35, da Constituição de 1934, repetida, quase literalmente, no art. 141, nº 36, da Carta de 1946: "A lei assegurará: .... II — a ciência dos interessados dos despachos e das informações a que êles se referirem; III — a expedição das certidões requeridas para defesa de direito; IV — a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interêsse público impuser sigilo".

Três hipóteses, portanto, se configuram.

No item II, cuida-se da simples *ciência*, isto é, do conhecimento direto, independentemente de certidão. O interessado tem direito a ter conhecimento do despacho e das informações a que êle se referir sem que, para tanto, seja necessário obter certidão dessas peças. Para êsse fim, ou a Administração chama o interessado à repartição competente e exibe as referidas peças, ou as faz publicar na íntegra.

CERTIDÃO PARA DEFESA DE DIREITO

— Sendo público por natureza o assunto que constitui o objeto da certidão requerida, não é necessário indicar, para obtê-la, a natureza do direito que se pretende defender.
— Interpretação do art. 141, § 36, n.º III, *da Constituição.*

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROCESSO N.º 474.122

Luís Miranda Abrantes, solicitando seja expedida certidão de atos e fatos relativos à Cia. de Seguros Pan-América. — O § 36, inciso 3.º, do art. 141 da Constituição se acha assim redigido: "§ 36. A lei assegurará:... 3.º a expedição de certidão requerida para defesa de direito". Parece-nos, contudo, que o texto constitucional visa assegurar a obtenção de certidão nos assuntos que não são de natureza pública, cuja reserva ou sigilo cede à necessidade da defesa de direito. Nesse

---

Nessa hipótese, portanto, como ficou perfeitamente fixado, a ciência se refere ao despacho e às *informações* expressamente referidas e que, por assim dizer, ficam fazendo parte integrante do despacho, como elemento de motivação (Cfr. acórdão *in Arquivo Judiciário,* v. 43, p. 273).

Mister é ressaltar, neste passo, que a Constituição cuida de "informações" e não de "pareceres". Realmente, pode ter a parte interêsse em conhecer *pareceres* emitidos para orientação administrativa e que não constituem o que poderíamos denominar "fatos da causa". José Alberto dos Reis, estudando o processo civil português, muito bem esclareceu: "Uma coisa é um *parecer técnico,* outra coisa é uma *informação*. O parecer visa *interpretar* e apreciar fatos; a informação visa *fornecer* fatos (*Breve Estudo sôbre a reforma do Processo Civil e Comercial,* 2ª ed., 1929, p. 316, nota).

No item IV, cuida-se do caso em que o cidadão pede esclarecimentos acêrca de negócios públicos. Nessa hipótese, o direito outorgado pela Constituição está expressamente limitado: a certidão só será concedida se a natureza do negócio não exigir sigilo.

Resta examinar o item III do artigo.

Cuida-se aí do pedido de certidão para a defesa de direito. E', sem dúvida, o aspecto mais importante do problema.

No regime de 1937, ou antes da Constituição de 1934, o ponto de vista dominante era de que a Administração só forneceria certidão de atos decisórios, compreendidas as informa-

caso, e como bem pondera o Sr. Assistente Jurídico do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, será imprescindível a indicação precisa do direito cuja defesa torna necessária a expedição de certidões a fim de que possa a Administração Pública julgar da procedência ou fundamento do pedido. Tais formalidades, porém, se nos afiguram inteiramente desnecessárias em se tratando de assuntos públicos pela sua própria natureza, como são, no caso, os atos referentes não só às sociedades por ações como especialmente às sociedades de seguros, que devem ser dados à divulgação e publicidade, seja por publicação no *Diário Oficial*, seja em jornais de grande circulação (Decreto-lei n.º 2.627, de 26-9-940, art. 50), sendo certo que o interêsse da boa fiscalização e da defesa de acionistas ou segurados coincide com a mais ampla publicidade. Nesses casos, longe de haver inconveniente no fornecimento de certidões, haverá tôda vantagem em que as mesmas sejam dadas, com o que lucrará a fiscalização a que se devem submeter as emprêsas interessadas. No caso, portanto, e configurando-se hipótese prevista no item 3.º dêste parecer, julgamos que a certidão pedida é de ser deferida, certificando-se o que constar dos arquivos da repartição, sem necessidade de mais formalidades. — *Oscar Saraiva*, Consultor Jurídico. De acôrdo. *Morvan Dias de Figueiredo*.

ções expressamente mencionadas (*D. O.* de 18-8-1928; *idem* de 3-7-1933 e 31-1-1934).

Assim é que, até mesmo em face de solicitação judicial, inúmeras vêzes se recusava a Administração a fornecer certidão de meros pareceres. Foi o que ocorreu em 1946, em São Paulo, com a Secretaria de Fazenda, que se recusou a atender pedido de certidões formulado por Juiz de Direito, impetrando mandado de segurança. E' certo que a medida foi denegada, mas o Desembargador Cunha Cintra, em brilhante voto vencido, fixou: "A parte com quem o Estado demanda tem o direito de exigir o esclarecimento de *fatos* apreciados e examinados em processo administrativo. Não pode o Estado evitar êsse esclarecimento. Deve, para tal fim, fornecer, em conformidade com o preceito legal, todos os elementos contidos nêsses processos. Não, porém, os *pareceres*, que, ao que me parece, não constituem os fatos acima referidos." (Acórdão na *Revista do Serviço Público*, agôsto-setembro de 1946, pág. 86).

Não há dúvida de que é diversa a situação no regime vigente, mas, de qualquer forma, se fôr duvidoso o interêsse alegado, pode a Administração exigir esclarecimentos convenientes. Isso não contravém os dispositivos constitucionais (Castro Nunes, *in Arquivo Judiciário*, v. 34, p. 83; Hahnemann Guimarães, parecer nº 130, do Consultor Geral de República).

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO