PROCESSO ADMINISTRATIVO — CERTIDÃO DE DECISÕES E PARECERES

— Interpretação do art. 141, § 36, *da Constituição.*

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

PROCESSO N.º 40.449-48

Parecer: No presente processo, em tese, cogita-se de saber se pode a repartição recusar certidão de pareceres existentes no ventre dos autos.

2. O asunto desperta o maior interêsse, e tem sido ventilado, controvertidamente, pelos órgãos da Administração e pelos Tribunais.

3. Dispõe a Constituição, ao enumerar direitos e garantias individuais (art. 141, § 36):

"A Lei assegurará:

I — O rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

II — a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que êles se refiram;

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."

4. Diante do texto constitucional, têm alguns entendido necessária a promulgação de lei, para assegurar o direito de obtenção de certidões, enquanto outros o julgam "executório para os casos concretos", — como o Senhor Ministro Artur Marinho, em voto vencido no Tribunal de Recursos (mandado de segurança n.º 3 — Relator Cunha Vasconcelos, *in* "Revista Forense", abril de 1948, vol. CXVI, pág. 458).

5. Aliás, o julgamento do feito que acabamos de citar, e que poderíamos taxar de *ruling case* da jurisprudência daquele Tribunal, esclarece bem certos aspectos da questão, pelo que nos deteremos no seu exame.

6. Tratava-se de julgar mandado de segurança impetrado por um Capitão, em virtude de o Ministério da Guerra lhe haver negado "o inteiro teor do opinamento do Marechal Góes Monteiro, então Ministro da Guerra, sugerindo ao Govêrno da República a revogação do ato de reforma do suplicante".

7. O Ministro relator, Cunha Vasconcelos, denegou o mandado, baseado em que inexistia direito líquido e certo do suplicante a obter a certidão, uma vez que o interessado dela carecia para *propor ação judicial*, e, nos têrmos do art. 224 do Código de Processo Civil, o Juiz poderia requisitar às repartições públicas as certidões que entendesse.

E acrescentou, em explicação:

> "Inicialmente, considero que o direito de pedir certidões não é amplo, porque, se o fôsse, a Constituição não o teria restringido. A Constituição assegura o direito de pedir certidões para a defesa de direito. Deve haver uma lei regulamentando êsse direito, que justifique, autorize e determine o fornecimento de certidões. Mas essa lei até agora não surgiu."

E adiante:

> "Entendendo que não é o cidadão o juiz absoluto do seu direito de haver certidões, mormente, e acentuadamente, para fins tais (propor ação) porque a lei declara que o Juiz determinará a produção de prova, se entender necessária."
>
> "Assim, não haverá que falar em direito líquido e certo, se houver uma certidão que a autoridade haja negado."

8. O Ministro Ábner de Vasconcelos, acompanhou o voto vencido do Ministro Cunha Vasconcelos, aditando:

> "O direito do requerente não assume, a meu ver, autoridade de liquidês e certeza, porque não invoca da repartição pública a exigência de um documento que diz respeito à sua vida funcional, aos seus direitos individuais: quer uma certidão sôbre a opinião de uma autoridade, de que supõe lhe seja favorável. Nas repartições públicas, nos Ministérios, há duas ordens de arquivo, uma referente ao direito do Estado em face dos direitos individuais, e outra de interêsse exclusivo do poder público, de caráter reservado, que tem a publicidade que o Govêrno entender."

9. A opinião vencedora além dos votos, já citados, contou com os dos Ministros Henrique D'Ávila e Cunha Melo, e a vencida foi a dos Ministros Artur Marinho e Macedo Ludolf. Entendiam êstes Juízes que o dispositivo constitucional era executório, como já referimos, e que o texto do Código de Processo (art. 224) era norma de ex-

ceção, que se não pode transformar em geral, existindo, pois, na espécie "abuso de autoridade", quando negada a certidão pleiteada.

10. Parece-nos que o julgado do Tribunal de Recursos, em que pese o respeito que nos merece, não colocou a questão com a felicidade com que talvez tenha sido posta em outras oportunidades.

11. Em verdade, pensamos, com os votos vencidos, que a norma do art. 224 do Código de Processo, não autorizaria, por si só, a denegação da certidão requerida, eis que "a exceção se transformaria em regra", — como acentuou, em seu voto, o Senhor Ministro Artur Marinho. O fundamento de tal denegação há de ser outro.

12. É sabido que a publicidade de tôdas as fases do processo administrativo é obstada, entre outras razões, para afastar a interferência direta das partes junto aos 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 fornecidos aos interessados, como elementos constitutivos da decisão administrativa". ("Ciência e certidão dos atos administrativos", comentário de Alaim de Almeida Carneiro, *in* "Rev. de Dir. Administrativo", vol. X, outubro/dez. de 1947, pág. 238).

13. O Ministro Filadelfo Azevedo, quando Prefeito do Distrito Federal, baixou instruções, sôbre a matéria, nos seguintes têrmos:

> "Os despachos proferidos sôbre o mérito das questões em debate serão sempre fundamentados. Quantas se fundamentarem em motivos constantes de informações ou pareceres, deverão êstes publicar-se juntamente com o despacho que aos mesmos se reportar.
>
> Fora dêsses 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 ao dôbro na reincidência." (*In* "Rev. de Dir. Administrativo", vol. X, pág. 240).

14. Por estas instruções, como se vê, a publicidade de informações e pareceres *a que os despachos se reportarem*, foi considerada obrigatória, vedando-se, expressamente, às partes, o conheicmento das demais peças do processo.

15. Com maior precisão, ainda, o sempre lúcido e brilhante professor F. Sá Filho, em estudo sôbre o assunto, reportando-se longamente à tradição administrativa na matéria (V. "Arquivos do M.J.N.I.", vol 4, dez. de 1943, pág. 184), depois de acentuar que se não podem passar certidões "de documentos que envolvam matéria de segrêdo ou comprometimento alheio", mostra que, "se tem decidido não se dar certidões de pareceres e informações, porque não constituem atos decisórios, *únicos que interessam à legítima defesa de direitos..., salvo quando aquêles atos se firmarem explìcitamente nos pareceres e informações, que, nesse caso, os integrarão*". (Grifamos).

16. Releva ponderar que a conclusão do Professor Sá Filho se firma na tradição de há muito observada na Administração Pública brasileira, e no que a respeito dispunha o texto constitucional de 1934 (art. 113, inciso 35) em tudo semelhante ao disposto na Carta de 1946.

*

17. A Constituição, no art. 141, § 36, previu, distintamente, sôbre a matéria, 3 hipóteses:

a) ciência aos interessados dos despachos e informações a que êles se refiram (inciso II);

b) expedição de certidões requeridas para defesa de direitos (inciso III);

c) expedição de certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interêsse público impuser sigilo (inciso IV).

18. A primeira hipótese deve ser entendida não apenas como um direito da parte, mas como um ônus da Administração, a ser observado independentemente de provocação. É que ela diz respeito à natural publicidade que deve revestir a atividade administrativa, sobretudo quando interfere na esfera de direitos individuais.

19. Tal publicidade, aliás, é obrigatória, como decorre da própria natureza dos atos administrativos, e expressamente o declarou decreto do Govêrno Provisório, o de n.º 572, de 12 de julho de 1890, em seu art. 5.º:

> "Art. 5.º Os decretos sôbre interêsse individual ou local, as instruções e avisos para a boa execução das leis e quaisquer atos de privativa atribuição do poder executivo, são exeqüíveis desde que dêles tiverem conhecimento os interessados e as autoridades competentes, por meio do *Diário Oficial* ou forma autêntica." (Sôbre o assunto, V. Temístocles Cavalcânti, "Parecer do Consultor Geral da República", n.º 118, de 23-11-45, pág. 573).

20. Deve ser notado que a Constituição fala em "ciência" (não se refere ainda a certidão), a ser dada "aos interessados", isto é, àqueles a quem o ato diz respeito, ou é endereçado, "de despachos", que significam *atos decisórios*, que resolvem o pedido, e "informações a que êles se refiram", isto é, a fundamentação da decisão. Esta "ciência" pode ser dada pela publicacão no órgão oficial (ciência presumida), ou se fazer mediante aviso ou notificação, ou, ainda, pessoalmente, mediante exibição das peças do processo ao interessado. Em qualquer caso, o assunto é relevante, porque acarreta inúmeros efeitos, inclusive, o têrmo inicial da prescrição do direito de postular, seja na esfera administrativa, seja na judiciária.

21. A segunda hipótese constitucional, é a de concessão de "certidão requerida para defesa de direito". Esta, ao que pensamos, pode ser entendida como um complemento, embora não necessário, da primeira: — além da ciência que, obrigatòriamente, têm os interessados, de despachos e informações a que êles se refiram, se lhes assegura o direito à obtenção de certidões, a fim de que possa provocar o exame da legalidade do ato administrativo, seja por autoridade superior, seja pelo judiciário.

22. Êste raciocínio não autoriza a conclusão de que só tem direito à certidão quem tem direito à ciência, e do que tem direito à ciência: — isto é, só "os interessados", e "de despachos e informações a que êles se refiram", como vimos na primeira hipótese, entendida a certidão como meio de prova do que já se tem direito a conhecer.

23. É que não podemos esquecer-nos de que o texto constitucional não restringiu "aos interessados" o direito a obtenção de certidões, condicionado, que foi, apenas, à finalidade a que elas se destinavam. Assim sendo, muito embora só interessem, à defesa de direitos, os *despachos* (atos decisórios), *e informações que o integram*, na lição de Sá Filho, não há como denegar a certidão a quem, — muito embora não seja "interessado", em sentido estrito, isto é, parte no processo, — dela carecer para defesa de direito.

24. Mas, aqui, deverá o requerente fazer *declaração expressa* do direito que pretende defender com a certidão solicitada, e "direito individual", podiamos acrescentar, como o declarava a Constituição de 1934, e o entende o Senhor Ministro Artur Marinho, no voto já citado. Tal especificação de finalidades tem sido entendida, aliás, nos vários órgãos da Administração, inteiramente necessárias, como se vê, v.g., no parecer do Senhor Consultor Jurídico do M. V. O. P., Dr. A. Gonçalves de Oliveira (*in* D. O., 20-9-48).

25. Resumindo nosso entender, pensamos que, quando o próprio interessado requer certidão do que tinha direito a conhecer, não poderá ela ser-lhe recusada, de vez que se compreende como um desdobramento de seu

direito à ciência, meio de prova daquilo que já sabe, ou pode saber; de conseguinte, independe de explicitação de motivos a que se destina, podendo aceitar-se a fórmula vaga, e já consagrada nos pedidos de certidão, como a "para fins de direito", qualquer outra equivalente, ou mesmo nenhuma. Quando, porém, se tratar de terceiros, não interessados diretos, a declaração expressa do direito que pretende defender é essencial, de vez que a Administração pode recusar a certidão requerida, e julgar dos motivos invocados.

26. Tem sido entendido, outrossim, "que o texto constitucional (citado) visa assegurar a obtenção de certidão nos assuntos que não são de natureza pública, cuja reserva ou sigilo cede à necessidade de defesa de direito", como o fêz o Consultor Jurídico do M. do Trabalho, Dr. Oscar Saraiva, em parecer publicado na "Revista de Direito Administrativo", vol. X, pág. 241. Por êste critério, a obtenção de certidões atenderia à necessidade de conhecimento de assuntos reservados, e de que só teria ciência o interessado quando tratasse de defesa de direito.

27. Não nos parece procedente a observação, por vários motivos. Em princípio, como vimos, o interessado tem, sempre, direito a conhecer os despachos e as informações a que êles se refiram, nos têrmos da Constituição, que não distinguiu entre assuntos reservados ou não. E o direito à certidão, na hipótese, afirmamos, é um complemento daquele direito, meio de prova do que se conhece, ou se deve conhecer: não há, pois, como recusar conhecimento ao interessado, isto é, à parte, de despachos, e informações a êles pertinentes. Por outro lado, quanto a terceiros, em se tratando de defesa de direitos, não há, também, como negar-se-lhes a certidão pedida, pois ainda aqui não se distingue o assunto reservado do público, — sublinhe-se, mais uma vez, que só pode haver direito à certidão, ou qualquer hipótese, de atos decisórios, e informações que os integrarem, únicos que interessam à defesa de direitos individuais.

28. Assim sendo, a alegação de que o assunto é reservado, — válida, para a denegação de certidão quando se tratar de *esclarecimento de negócios administrativos* (inciso IV do § 36 do art. 141 da Constituição), é inoperante na hipótese da requerida para defesa de direito.

25. Finalmente, a 3.ª hipótese, prevista no § 36 do art. 141, diz respeito à expedição das certidões requeridas "para esclarecimento de negócios administrativos", direito êsse limitado no próprio texto constitucional, quando prescreve: — "salvo se o interêsse público impuser sigilo".

26. Êste dispositivo se completa com o disposto no § 38 do art. 141, que institui a "ação popular", hipótese em que a certidão pedida deve indicar, explicitamente, seu fundamento e objeto, como adverte o Dr. Luciano Pereira da Silva, Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, em parecer publicado no *Diário Oficial* de 13-9-48, pág. 13.282:

> "É indispensável, porém, como decorre do texto daquela norma constitucional (art. 141, § 38), que haja um ato presumidamente lesivo do patrimônio da entidade visada, e que o requerente indique, como motivo do pedido de certidão, de modo claro e preciso, assim como o destino desta, a fim de que a sua responsabilidade fique bem definida, pois, de outra forma a norma constitucional, em vez de garantir um direito, a ser usado na defesa do interêsse público, seria, apenas, um motivo sem justificativa, de incômodo para as repartições que tivessem de atender aos pedidos de certidão."

27. Ainda uma última observação é de ser feita a quanto se afirmou: é que a Constituição só fala em ciência de "informação" e, não, de pareceres, ou opiniões, e, como adverte o emérito processualista português Alberto dos Reis, "uma coisa é um pa-

recer técnico, outra coisa é informação. O parecer visa a interpretar e apreciar fatos; a informação visa fornecer fatos" (*Apud* A. de Almeida Carneiro, op. et loc. cit.).

*

Resumindo as afirmações anteriormente feitas, teríamos:

a) A administração está obrigada a dar ciência de despachos, e informações a que êles se refiram, aos interessados;

b) os interessados têm direito à obtenção de certidão de tais atos de que já tiveram ciência, pelo simples fato de serem interessados, isto é, partes no processo administrativo;

c) em princípio, a Administração só está obrigada, seja à publicidade, seja ao fornecimento de certidões, de atos decisórios (despachos), e informações a que êles se refiram;

d) as certidões requeridas para defesa de direitos, por terceiros não interessados diretos nos casos, devem explicitar, com clareza, os fins a que se destinam, e qual o direito que visam a defender, a fim de que a Administração possa julgar do fundamento do pedido;

e) as certidões requeridas para "esclarecimento de negócios administrativos" devem explicitar o fim a que se destinam, e à Administração cumpre dizer se o interêsse público impõe sigilo no assunto, o que, em caso afirmativo, autoriza a recusa.

*

Às conclusões acima firmadas, seria supérfluo aditar, não são válidas para os casos em que lei especial dispõe em contrário, como é óbvio, e ocorre, v.g., com certidões requeridas aos registros públicos, inclusive o de Comércio, da Propriedade Industrial, etc.

Fixados êstes pontos, o que nos pareceu oportuno fazer devido ao número de dúvidas que têm sido submetidas a Vossa Excelência, a respeito do assunto, manifestamos nosso inteiro acôrdo com a precisa informação de fls. 2/3, e o que nela se propõe.

Êste, o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 1949. — *A. Lamy Filho*, Assistente Jurídico.

— Proceda-se, neste caso, de acôrdo com o parecer. Publique-se. 29-4-49. — *Adroaldo Costa*, Ministro da Justiça e Negócios Interiores.