PROCESSO ADMINISTRATIVO — CERTIDÕES

— Não se tratando de pareceres, nem de informações estranhas à decisão, deve sempre a Administração conceder a certidão solicitada, desde que provado o legítimo interêsse do requerente e a necessidade do documento para defesa de direito.

— Interpretação do art. 141, § 38, *da Constituição.*

PARECER

Consulta a Prefeitura Municipal de Nilópolis sôbre a obrigatoriedade de fornecer aos insteressados certidões dos processos administrativos.

2. Desconhecemos as leis estaduais e as posturas municipais a que faz menção a consulta. O assunto, porém, está exaustivamente regulado no art. 141, § 36, da Constituição federal, que dispõe:

"A lei assegurará:

I — O rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

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

III — a expedição das certidões requeridas para a defesa de direito;

IV — a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interêsse público impuser sigilo".

3. O dispositivo reproduz, fielmente, a regra do art. 113 da Constituição de 1934, que, com redação quase idêntica, igualmente estabeleceu:

"35 — A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que êstes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para defesa de direitos individuais, ou para o esclarecimento dos cidadãos acêrca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interêsse público imponha segrêdo ou reserva".

4. Três hipóteses, portanto, se configuram: ciência, pura e simples; certidão para esclarecimento de negócios públicos; certidão para defesa de direitos individuais.

5. Examinemos, em primeiro lugar, o disposto no item II. Aí se assegura o conhecimento dos despachos e das informações a que tais despachos se referiram, sem que, para tanto, seja mister obter, o interessado, certidão dessas peças.

6. Para êsse fim, ou a Administração publica na íntegra o próprio despacho e as informações em que se assenta (certidão presumida) ou as exibe aos interessados, ou ainda, se lhe convier concede "vistas" de todo o processo.

7. Essa última hipótese, isto é, a concessão de "vistas", a que a Administração não está obrigada pela lei, tem dado margem a alguma controvérsia e merece ser melhor esclarecida.

8. A expressão "vista", muito usada em linguagem forense, significa a oportunidade aberta ao interessado de falar no feito. Nesse sentido foi o têrmo empregado pelos velhos praxistas e, com essa mesma acepção, acolheram-no as nossas leis processuais (Jorge Americano, *Comentários ao Código de Processo Civil do Brasil*, 1940, vol. I, página 72).

9. Quando se concede "vistas", portanto, o que, de fato, se proporciona, é, apenas, a oportunidade de articular a defesa. Como sempre se entendeu, porém, que tôdas as vêzes que se abre "vistas" ao advogado, tem êle o direito de receber os autos originais fora de cartório (*Revista dos Tribunais*, n. 131, pág. 327), a tradição forense se fixou no sentido de considerar uma e outra

coisa inseparáveis e essenciais ao direito de defesa.

11. Daí, por extensão, e falsa analogia com os processos judiciais, a frequência com que os interessados solicitam "vistas" dos processos administrativos, pretendendo que êstes, como aquêles, sejam confiados ao seu exame.

12. As situações são, entretanto, inteiramente diversas e não comportam idêntico tratamento. Nos processos judiciais, não há informações que não tenham sido prestadas pelas partes, ou em seu interêsse, nem decisões que hajam sido proferidas pelos juízes, umas e outras importantes à apuração dos fatos e do direito. Nos processos administrativos, contudo, acumulam informações secundárias, prestadas por simples auxiliares, para ordenamento das autoridades, mas que não alteram as situações de fato, nem modificam as relações de direito.

13. Se não há, assim, nenhum prejuízo em que as partes manuseiem os processos judiciais, em cujo amplo exame repousa a garantia de justiça, o livre folheio dos processos administrativos traz sérios inconvenientes: agrava a morosidade burocrática, estimula a advocacia administrativa e faculta a interferência direta das partes junto a numerosos servidores que, sem as prerrogativas, o prestígio e hierarquia de um magistrado, podem sofrer influências ou ceder a injunções.

14. Nada mais justificado, portanto, do que êsse tratamento diferenciado e essa cautela aparentemente excessiva, com que a Administração pública veda aos interessados compulsar os processos em andamento.

15. Não há nisso, aliás, nenhuma inovação. Sempre se entendeu que as únicas peças dos processos administrativos que aos interessados podem ser normalmente exibidas são os despachos definitivos e as informações a que se referem, ou em que se baseiam e que ficam fazendo parte integrante do despacho como elemento de motivação.

16. Essa é a praxe tradicional, consubstanciada em vários regulamentos, circulares e avisos, desde 1850, como observa o Ministro Sá Filho (*Revista de Direito Administrativo*, vol. I, páginas 63-64), e ainda recentemente prestigiada pelo Ministro da Fazenda (*Revista de Direito Administrativo*, vol. II, págs. 238-240).

17. Não é outra, em verdade, a orientação fixada no art. 183, n.º 35, da Constituição federal de 1934, repetida, quase literalmente, no art. 141, n.º 36, da Carta vigente, que já transcrevemos. E' fora de dúvida que se às partes se reconhecesse o direito de livremente compulsar os processos administrativos, não seria mister assegurar-lhes o conhecimento dos despachos e das informações a que êstes se refiram.

18. O simples fato dessa restrição importa em declarar que as demais peças dos processos não são acessíveis aos interessados. Nesse sentido é o brilhante voto vencedor do Ministro Carvalho Mourão, que soa:

"Nisto se conforma o legislador constituinte com a doutrina e a tradição no direito administrativo, segundo os quais, públicas devem ser as resoluções e decisões, não as informações e pareceres que apenas servem de esclarecimento para as resoluções da autoridade administrativa. Ou melhor: pública deve ser a decisão, não a elaboração dela, a deliberação que a precede" (*Arquivo Judiciário*, vol. 43, pág. 274).

19. Lícito é concluir, portanto, que a garantia do art. 141, § 36, n.º 2, da Constituição, consiste, apenas, em que a Administração é obrigada a publicar ou exibir aos interessados os despachos e as informações nesses despachos mencionados.

20. A respeito do assunto, só mais uma observação ainda importa fazer: cuida a Lei de *informações* e não de *pareceres*. A diferença é da maior importância, porque a parte pode ter eventual interêsse em conhecer os pareceres emitidos, mas a Administração não pode ser obrigada a fornecê-los, porque 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 criminal*, 2.ª edição, 1929, pág. 316, nota).

21. Examinemos, agora, o disposto no item IV acima transcrito. Cuida a lei, nesse passo, apenas do caso em que o cidadão pede esclarecimento 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 impuser sigilo.

22. O assunto não comporta maiores dúvidas, nem a solução adotada encerra qualquer inovação: sempre se entendeu, mesmo antes da Constituição de 1934, que não seriam fornecidas certidões quando o assunto envolvesse segredos ou trouxesse o comprometimento de terceiros (*Ordem do Tesouro* n.º 682, de 1878 e n.º 158, de 1885; *Aviso* n. 83, de 1873, *apud* Sá Filho, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. I, página 268). Apenas a última restrição não foi mantida: quando se trate de negócios públicos, cuja natureza não imponha sigilo, não pode a Administração negar certidões porque comprometa terceiros.

23. Resta examinar, apenas, o item III do artigo, que cuida de pedido de certidão para a defesa de direito.

24. A primeira dúvida levantada é quanto ao caráter executivo da regra. Tem sido sustentado que em se tratando de recomendação expressamente dirigida ao legislador ordinário ("A lei assegurará...") não se lhe pode emprestar caráter *self executing*, de modo a constituir, desde já, garantia constitucional invocável.

25. O argumento não parece convincente. A Constituição estabeleceu, efetivamente, que a lei *assegurava* o rápido andamento dos processos, a ciência dos despachos e a expedição de certidões, mas traçou, desde logo, severos limites, garantindo direitos impostergáveis.

26. O legislador ordinario dirá como deverão ser expedidas tais certidões; quais as autoridades competentes: como se provarão os requisitos estabelecidos: que se deve entender por negócio administrativo, por interêsse público e por defesa de direito. Desde já, entretanto, e pela forma e processos consagrados pela legislação vigente, devem ser fornecidas as certidões solicitadas.

27. Nesse sentido é o voto vencido, proferido pelo Ministro Artur Marinho, no Tribunal Federal de Recursos, em que considerou a disposição executória, para os casos concretos (*Revista de Direito Administrativo*, vol. XI, pág. 123).

28. Cabe à Administração, entretanto, e evidentemente, exigir os esclarecimentos que julgar necessários, quanto à efetiva realidade do direito a ser defendido, ou, pelo menos, quanto ao legítimo interêsse do requerente, como pressuposto do direito.

29. Essa exigência não contravém o dispositivo constitucional, nem impede sua plena validade, como assinalou o Ministro Hahnemann Guimarães, em parecer proferido como Consultor Geral da República, em que escreveu:

"A Administração pública não está obrigada aos atos certificativos, senão quando concorram os dois requisitos seguintes: 1.º não contrariar, a certidão expedida, a exigência imposta pelo interêsse público, do segrêdo ou da reserva; 2.º justificar o requerente seu interêsse no ato certificativo... Evidencia-se o interêsse não só pelo fim que se pretende dar ao documento certificativo, mas, também, pela determinação dos fatos, de cuja ocorrência se pede a certidão" (*Pareceres do Consultor Geral da República*, 1942 e 1945, pág. 164).

30. Uma vez, portanto, que se trate de legítimo interêsse cabalmente demonstrado, não pode a Administração recusar-se a fornecer as certidões necessárias à defesa de direito.

31. Claro é, igualmente, como assinalam os Ministros Macedo Ludolf e Artur Marinho, já citado, que se há de tratar de direito *individual* do requerente, como decorre da própria rubrica do

artigo, que se integra no capítulo dos direitos individuais (votos *in Revista de Direito Administrativo*, vol. XI, página 123). É, aliás, o que sempre se entendeu e o que já dispunha o art. 14 do Regulamento n.º 54, de 1850; a matéria há de ser de interêsse pessoal de quem solicitar certidão.

32. Resta examinar, apenas, de que peças do processo podem ser fornecidas certidões.

33. Não há, na lei, nenhuma restrição expressa, mas sempre se entendeu, uniformemente, que limitadas as certidões às peças do processo que possam interessar à legítima defesa de direitos, estão excluídos os pareceres e informações, que não se integram no ato decisorio.

34. Nesse sentido há inúmeras decisões administrativas, citadas por Sá Filho no trabalho já referido (*Revista de Direito Administrativo*, vol. I, página 269) e ainda pareceres prolatados na Procuradoria Geral da Fazenda (*Pareceres* 1940, pág. 63-64).

35. Alega-se que as decisões referidas já não podem prevalecer sem ofensa à garantia constitucional, mas o fato é que regra semelhante foi adotada, expressamente, no Estado de São Paulo (Lei Estadual n.º 2.844, de 7 de janeiro de 1937), em plena vigência da Constituição de 1934, sem que aí se vislumbrasse nenhuma restrição ilegítima das garantias constitucionais (acórdão *in Revista de Direito Administrativo*, vol. VIII, pág. 208), e o ilustre Desembargador Cunha Cintra, em voto vencido, ensinou com a maior clareza:

"a parte com quem o Estado demanda tem o direito de exigir o esclarecimento de *fatos* apreciados e examinados em processos administrativos. Não pode o Estado evitar êsse esclarecimento. Deve, para tal fim, fornecer, em conformidade do preceito legal, todos os elementos contidos nesses processos. Não, porém, os *pareceres* que, ao que me parece, não constituem os fatos acima referidos" (*Revista do Serviço Público*, agôsto-setembro de 1946, pág. 86).

36. Ainda nesse mesmo sentido, embora no regime excepcional que antecedeu à Constituição de 1946, são as instruções expedidas pelo Ministro Filadelfo Azevedo, quando Prefeito do Distrito Federal, e que soam:

"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 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 do dôbro na reincidência".

37. Dispositivo semelhante adotou o Executivo Federal, no decreto n.º 7.340, de 5 de junho de 1941, determinando que os laudos médicos não poderiam ser comunicados, sob nenhum pretexto e sob pena de responsabilidade, o que a Procuradoria Geral da Fazenda considerou perfeitamente compatível com a regra constitucional analisada (*Revista de Direito Administrativo*, vol. XIII, página 878).

38. Examinando precisamente êsse aspecto do problema, isto é, a constitucionalidade da lei estadual que veda a concessão de certidões de peças não decisórias dos processos administrativos, emitiu o Prof. Sampaio Dória erudito parecer em que conclui:

"Se a Constituição não assegura direito ao conhecimento das informações, senão quando a elas se hajam referido os despachos, como admitir direito a certidões de tôdas as peças de um processo, seja, ou não, despacho, seja, ou não, informação a que os despachos se refiram, sejam ou não fatos que sirvam à defesa de direito do requerente ou

seu representado? *Não é o que se acha assegurado na Constituição'* (*Revista de Direito Administrativo*, vol. XVIII, pág. 154).

39. O que se conclui, portanto, com referência a tais certidões, é que não se tratando de pareceres, nem de informações estranhas à decisão, deve sempre a Administração conceder a certidão solicitada, desde que provado o legítimo interêsse do requerente e a necessidade do documento para defesa de direito.

É o meu parecer. — S. M. J.

Alaim de Almeida Carneiro, Consultor Jurídico do DASP.