CERTIDÃO DE PARECERES EMITIDOS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS — REQUISIÇÃO JUDICIAL

— Estão compreendidos os pareceres técnicos entre os elementos, constantes de processos administrativos, que podem ser fornecidos por cópias aos juízes sempre que julgarem indispensáveis à instrução da causa.

— Interpretação do art. 224 do Código de Processo Civil, do decreto-lei n.º 4.530, de 30-7-1942, e da lei n.º 2.844, de 7-1-1937, do Estado de São Paulo.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Fazenda do E. de S. Paulo *versus* Cia. Comercial Brasiltrad

Mandado de segurança n.º 3.536 — Relator: Sr. Desembargador MACEDO VIEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 3.536, de São Paulo, entre partes, impetrante Fazenda Estadual e impetrado o Juízo Privativo dos Feitos da Fazenda Estadual.

I — A Cia. Comercial Brasileira intentou, pela Vara Privativa dos Feitos da Fazenda Estadual, ação ordinária para haver da ré o saldo resultante do fornecimento de 67 quilômetros de trilhos e accessórios à Estrada de Ferro Sorocabana. O respectivo juiz, atendendo a requerimento da autora, requisitou da Secretaria da Viação e Obras Públicas e diretoria da aludida estrada de ferro certidões referentes a peças do processo administrativo em que era interessada a autora, ou sejam de ofício do Secretário da Viação e Obras Públicas dirigida ao Interventor no Estado e pareceres da consultoria a respeito. O Secretário da Viação, respondendo ao juiz, disse que não podia fornecer as certidões por fôrça do art. 14 da lei estadual n.º 2.844, de 7 de janeiro de 1937. O juiz reiterou a requisição e marcou o prazo de dez dias para o fornecimento das certidões.

Julgando-se ameaçada da prática de ato ilegal por parte do juiz, ajuizou a Fazenda o presente mandado de segurança. O magistrado prestou as informações constantes de fls. *

---

* Foram as seguintes as informações prestadas pelo Dr. Juiz:

"Exmo. Sr. Desembargador Relator.

Com referência ao ofício de 26 do corrente, em que V. Ex. solicita informações relativas a um mandado de segurança requerido pela Procuradoria Judicial da Fazenda do Estado, pelo fato de ter êste juízo requisitado certidões de pareceres emitidos em processos administrativos em que, interessada a Cia. Comercial Brasiltrad, cumpre-me informar o seguinte :

Em dezembro de 1943 a Cia. Comercial Brasiltrad propôs perante êste juízo contra a Fazenda do Estado, proprietária, da Estrada de Ferro Sorocabana, uma ação ordinária ,para o fim de obter o pagamento de saldos a que se julga com direito, e conseqüente de contratos feitos com a Estrada mencionada para fornecimento à mesma de 67 quilômetros de trilhos e respectivos accessórios. A respeito, em processos administrativos levados a efeito na Sorocabana e na Secretaria da Viação, foram emitidos pareceres favoráveis à autora conforme esta declara em sua inicial, onde protestou requerer certidões dos mesmos e de outros documentos.

A fls. dos autos, consta uma petição da autora, despachada em 27 de janeiro de 1944, pedindo fôssem solicitadas da Estrada de Ferro Sorocabana e Secretaria da Viação certidões de vários documentos, dentre êles os pareceres referidos. Expedidos os ofícios requisitórios em data de 31, sòmente foram respondidos, pela Sorocabana, em 24 de maio e o da Secretaria da Viação, em 16 de junho, ambos informando a impossibilidade do fornecimento de certidões dos pareceres, em vista do disposto em o art. 14 da lei estadual n.º 2.844, de 7 de janeiro de 1937.

Insistindo êste juízo em seu pedido, a 29 de setembro voltou o Dr. Secretário da Viação, com sua negativa, enviando como fundamento um parecer do 1.º Sub-procurador Judicial, do qual junto uma cópia.

Penso não ter procedencia o ponto de vista em que se firmou a Fazenda, para não fornecer certidões de pareceres. O art. 14 da lei 2.844 veda o fornecimento de pareceres às partes, e não ao juízo, sendo certo que o art. 224 do Código de Processo, lei federal, posterior àquele decreto e obrigatória para todo o País, permite a requisição das repartições públicas, de certidões de documentos necessários à prova das alegações das partes. E, neste ponto, cumpre observar que sòmente ao juiz da causa é dado aquilatar das vantagens ou necessidade de certos documentos ou pareceres, para a perfeita elucidação do feito.

Ademais, o disposto em o decreto estadual referido não mais prevalece em face do decreto-lei federal n.º 4.530, de 30 de julho de 1942. Êste decreto, vedando pelo seu art. 1.º a remessa de processos administrativos ao juízo, permite em seu parágrafo único, aos juízes, requisitar às autoridades competentes cópias dos elementos constantes dêsses processos.

Como se vê, nenhuma distinção fêz essa lei entre documentos pròpriamente ditos e pareceres, permitindo a requisição de elementos, e os pareceres não deixam de ser elementos constitutivos de um processo administrativo.

Requisitando certidões dos pareceres, êste juízo agiu dentro de sua competência e de acôrdo com a lei.

Permita-me V.Ex. observar que a concessão do presente mandado virá não só dificultar, mas, mesmo, em muitos casos, tornar impossível o bom julgamento de feitos afetos a êste juízo. Não é raro despacho "indeferido, de acôrdo com o parecer". — Vindo as partes a juízo discutir seus direitos, como aquilatar do

II — A medida requerida funda-se nos arts. 224 do Código de Processo e 14 da citada lei n.º 2.844. O primeiro dispositivo diz o seguinte:

"O juiz, a requerimento ou *ex officio*, poderá requisitar a repartições públicas ou estabelecimentos de caráter público as certidões necessárias a prova das alegações das partes".

E o segundo soa:

"Não serão fornecidos às partes os pareceres que, para orientação da administração estadual, emitirem os seus órgãos informativos".

Entende a impetrante que os pareceres emitidos pelos seus consultores, não sendo fatos da causa, suscetíveis de prova, não podem ser fornecidos para instrução do processo em curso no juízo requerido.

Observa o juiz, em suas informações, que a sua requisição se funda no art. 224 citado do Código de Processo e no art. 1.º, parágrafo único, do decreto-lei federal número 4.530, de 30 de julho de 1942.

III — O mandado de segurança é indeferido. O art. 319 do Código do Processo diz que dar-se-á mandado de segurança para defesa de direito certo e incontestável ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade.

Ora, o ato incriminado do Juizo dos Feitos da Fazenda Estadual não se pode dizer inconstitucional ou ilegal. Primeiramente, o art. 224 do Código de Processo autoriza o juiz requisitar de repartições públicas certidões necessárias à prova das alegações das partes. O art. 14 da lei estadual n.º 2.844, citada pela impetrante, proíbe sejam fornecidos às partes os pareceres emitidos pelos órgãos informativos da administração.

A proibição não se estende aos juízes. E o juiz requerido informa que tem necessidade, para a instrução da ação em andamento, em sua Vara, das certidões requisitadas.

Acresce que o art. 1.º, parágrafo único, do decreto n.º 4.530, de 30 de julho de 1942, dispõe que os juízes, sempre que julgarem indispensáveis à instrução da causa, poderão requisitar às autoridades competentes cópias dos elementos constantes dos processos administrativos.

Ora, como adverte o juiz, parecer não deixa de ser elemento dum processo administrativo.

Não se argumente com o julgado do Egrégio Supremo Tribunal Federal, publicado na "Revista dos Tribunais", 111/742. O acórdão baseou-se no art. 113, n.º 35, da Constituição Federal de 1934. A atual Carta, de 1937, não dispõe expressamente a êste respeito, entendendo que o caso deveria ser regulado por lei ordinária.

Assim, o presente caso não é perfeitamente idêntico ou igual ao julgado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal.

---

acêrto ou não do indeferimento, se não fôr permitido o conhecimento do parecer que lhe serviu de fundamento?

Isto importaria no cerceamento do direito das partes. A Fazenda Pública já conta com muitos privilegios e além dêsses se arroga a outros ilegais, não só na demora como na recusa de fornecimento de certidões solicitadas pelas partes, esquecendo-se seus representantes que, muitas das vêzes, o fornecimento de pareceres vem elucidar o juízo sôbre pontos, que podem redundar numa decisão favorável à própria Fazenda.

A missão do Poder Público deve ser a de facultar o facilitar aos juízes os meios para a distribuição da Justiça.

São estas as informações que me cumpre prestar a V. Ex., a quem muito considero.

São Paulo, 30 de janeiro de 1945. — *Clóvis de Morais Barros*".

IV — A vista do exposto, acordam os juízes do Tribunal de Apelação, pela sua Quarta Câmara Civil, por maioria de votos, denegar a segurança impetrada, pagas as custas pela impetrante.

São Paulo, 8 de março de 1945 — *Theodomiro Dias,* Presidente, com a seguinte declaração de voto:

1 — Em ação que a Cia. Comercial Brasiltrad move à Fazenda do Estado, o juiz, a requerimento da autora, oficiou ao Secretário da Viação requisitando cópia de certo ofício que o mesmo Secretário da Viação dirigira ao Interventor Federal, acêrca da abertura de um crédito com que se relacionava o litígio, e bem assim de vários pareceres emitidos no processo administrativo referente ao pagamento ora exigido judicialmente.

Essa requisição, ao depois reiterada, não foi atendida pelo Secretário, sob invocação do art. 14 da lei estadual 2.844, de 7 de janeiro de 1937. E como o juiz insistisse, com apoio no art. 224 do Código de Processo, fixando o prazo de 10 dias para o fornecimento das cópias ou certidões, impetrou a Fazenda mandado de segurança. Em seu julgamento, na última assentada, verificou-se empate.

2 — Dispunha a Constituição de 1934, no art. 113, n.º 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 a defêsa 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".

Ainda sob o regime da Constituição de 1934, foi pelo Estado promulgada a lei 2.844, de 7 de janeiro de 1937, em que se apega a impetrante, e que, no art. 14, prescreve que — "não serão fornecidos às partes os pareceres que, para orientação da administração estadual, emitirem os seus órgãos informativos". Norma que, com a amplitude em que está redigida, entra em conflito com o aludido texto constitucional.

3 — A Carta de 1937 não contém regra idêntica à da Constituição de 1934.

Determinou, todavia, o Código de Processo que o juíz, a requerimento, ou "ex-officio", poderá requisitar a repartições públicas ou estabelecimentos de caráter público as certidões necessárias à prova das alegações das partes. E acrescentou, em parágrafo único: "Se, dentro do prazo fixado, não fôr atendida a requisição, nem justificada a impossibilidade do seu cumprimento, o juíz representará à autoridade competente contra o funcionário responsável".

Em comentario a essa prescrição legal, pondera Jorge Americano: "No caso de não ser interessada a administração e de não lhe convir trazer a público o seu ato interno, ela assim comunicará ao juíz requisitante, expondo os motivos. E a *impossibilidade* de que fala o art. 224, parágrafo único, não é só a fôrça maior, senão também a impossibilidade jurídica, isto é, a violação de normas administrativas , ou grave inconveniência para o interêsse público".

Amolda-se de tal jeito o texto da lei processual ao que dispunha o Estado Político de 1934, mantendo-se ininterrupta a tradição.

Estudando o citado art. 224 do Código de Processo, transcreve Pedro Batista Martins o art. 555 do Código de Processo Civil português, que soa: "Pode o tribunal, por sua iniciativa ou mediante sugestão de qualquer das partes, requisitar informações, pareceres técnicos, documentos, plantas, fotografias, desenhos ou objetos que considere necessários para esclarecimento da verdade. A requisição pode ser feita a quaisquer estações fiscais, às partes ou a terceiros. § 1.º — As estações fiscais são obrigadas a satisfazer a requisição salvo se disser respeito a matéria confidencial ou reservada, ou a processo que esteja em segrêdo de justiça".

Observa, a seguir, o invocado comentador: "A matéria de que trata o art. 224 é indissimulàvelmente das mais graves do direito processual. Ao dever de colaborar com a administração da justiça não seria razoável que se subtraissem as repartições públicas, principalmente num regime em que êsse mesmo dever se estende a terceiros, ainda quando estranhos à relação processual. Por isso mesmo a lei outorgou expressamente ao juíz a faculdade de requisitar a qualquer dos departamentos da administração pública, inclusive as entidades parestatais, as certidões necessárias à prova das alegações das partes litigantes. Nessa parte, aliás, o Código não inovou no direito anterior, pois que a fonte da disposição é o art. 26 do decreto 4.743, de 31 de outubro de 1923".

Diz ainda: "Mas em assunto de tão alta relevância não era natural que se deixasse de atender aos superiores interêsses da administração pública, que podem, em certos casos, por considerações de ordem econômica, política ou moral, recomendar sigilo em tôrno da matéria que constitua objeto da informação pedida".

Essa, pois, é a única restrição ao dever que corre à administração pública de colaborar na obra de distribuição da justiça.

3 — Posteriormente ao Código de Processo, foi expedido o decreto-lei n.º 4.530, de 30 de julho de 1942, o qual, depois da proibir, no art. 1.º, a remessa de processos administrativos a juízo, ajuntou, em seu parágrafo único: "Os juízes, sempre que julgarem indispensáveis à instrução da causa, poderão requisitar às autoridades competentes cópias dos elementos constantes dêsses processos".

Que elementos? De todos, sem dúvida, pois que a lei não faz restrição. Inclusive, portanto, informações e pareceres que, juntamente com outros elementos, integram o processo. A informações e pareceres técnicos faz referência expressa o transcrito dispositivo da lei processual portuguêsa, com a qual a nossa em muitos tratos convizinha.

Dir-se-á que não é razoável que os que litigam com a administração pública colham vantagens de pareceres contra esta emitidos por seus funcionários, o que a colocaria em situação de inferioridade em relação aos demais litigantes.

A objeção não tem consistência. Se os pareceres forem justos e contra êles procedeu a administração pública, manda a justiça sejam aproveitados pelo juíz, que lhes apreciará a valia, ao proferir o seu julgamento, assim melhor esclarecido. Se, ao inverso, os pareceres não tiverem assento na lei e nos fatos, o juiz, ponderado e culto, saberá naturalmente desprezá-los. O que convém é que se subministrem a justiça a todos os elementos indispensáveis à consecução de sua alta finalidade.

Os próprios particulares, partes ou terceiros no pleito, não podem furtar-se, em ocorrendo os requisitos legais, a exibir documentos que tenham em seu poder, necessários à dilucidação da contravérsia (Código de Processo, artigos 216, 217, 218 e 220).

Muitos menos poderá fazê-lo a administração pública, máxime quando, como na espécie, é parte na contenda. Se, com efeito, se compreende nas funções precípuas do Estado a administração da justiça, não se concebe que o Poder Executivo, ao invés de prestar ao Judiciário a sua colaboração, lhe oponha obstáculos, denegando a exibição de elementos de que carece o julgador, para cimentar o seu convencimento. A sua recusa só se justificaria em ocorrendo razões de ordem superior que obriguem a administração pública a manter os altos interêsses da coletividade, diante dos quais devem ceder os interêsses dos particulares.

Ora, na espécie, a impetrante não invoca sequer razões dessa natureza, que aconselhassem segrêdo em tôrno dos elementos requisitados pelo juíz, através de certidões. Não lhe cabe a segurança que pretende, para manter-se em uma recusa que a lei não autoriza e que, por isso mesmo, não pode constituir direito certo e incontestável, benemérito do amparo legal.

Macedo Vieira, Relator. — *Pinto do Amaral,* vencido. Concedia o mandado, atendendo às razões da impetrante. — *Meireles dos Santos.* — *Cunha Cintra,* vencido, com a seguinte declaração de voto:

Contra a Fazenda do Estado foi pela Cia. Comercial Brasiltrad intentada ação para cobrança de um saldo relativo a fornecimento de trilhos e acessórios à Estrada de Ferro Sorocabana.

O juíz dos Feitos da Fazenda requisitou da Secretaria da Viação e Obras Públicas, nos têrmos do art. 224 do Código de Processo, certidões de peças existentes no arquivo, entre as quais as de pareceres da Consultadoria Jurídica da Sorocabana, da Secretaria da Viação e da Sub-procuradoria.

Respondeu o Secretário da Viação dizendo não ser possível, à vista do disposto no art. 14 do decreto 2.844, ser atendida a requisição.

Êsse art. 14 diz o seguinte:

"Não serão fornecidos às partes os pareceres que, para orientação da administração estadual, emitirem os seus órgãos informativos".

O juíz não aceitou a escusa da Secretaria e reiterou a requisição.

Novas explicações e o juíz insistiu em seu ponto de vista, marcando prazo com a comunicação do art. 224 do Código de Processo para o fornecimento das certidões.

Veio então a Fazenda com o presente mandado de segurança.

O juíz diz em suas informações que improcedem as alegações da Fazenda relativas ao art. 14 do dec. n.º 2.844. Êsse artigo, afirma, veda o fornecimento de pareceres às partes e não ao juízo, sendo que a êste é que compete aquilatar as vantagens ou necessidade de documentos ou pareceres para a perfeita elucidação do feito.

Acresce que o decreto citado é anterior ao Código de Processo. Prossegue dizendo que há ainda a ser tido em consideração que a superveniência do decreto 4.530, de 30 de julho de 1942, que vedou a remessa a juízo de processos administrativos, ficou perfeitamente esclarecido (pa-

rágrafo único art. 1.º) poderem os juízes requisitar cópias dos elementos constantes dêsses processos.

A Fazenda em sua petição diz que não há incompatibilidade entre o art. 14 do decreto 2.844 e o art. 224 do Código de Processo e que adotado o princípio do art. 2.º, § 1.º, do decreto 4.657, não deve o dispositivo do decreto 2.844 ser considerado revogado.

Para o exame da causa e sua solução devem, a meu ver, ser desde logo postas à margem duas ponderações do juíz: a de que no caso se trata não de pedido da parte e sim de requisição judicial, e a de que ao juíz é que compete aquilatar a vantagem, conveniência ou necessidade da requisição.

O juiz é, em verdade, quem está requisitando as certidões ou cópias. E' preciso, porém, que se atenda a que, se isso ocorre, é porque a parte pediu fôsse feita essa requisição.

E' certo, e não pode ser pôsto em dúvida, que o juiz é competente para aquilatar a necessidade ou conveniência da requisição. Examina êle o pedido e, se entende que é desnecessária a requisição, deverá desde logo recusá-la.

Antes, porém, de resolver se deve ou não fazer a requisição, deverá verificar se ela é ou não possível, se é legal. Assim a atribuição de aquilatar a necessidade ou conveniência ficará subordinada à verificação da legalidade da requisição. Que importa que se entenda conveniente a requisição se ela estiver em condições de ser considerada ilegal?

Resume-se, assim, a solução do presente caso na verificação de ser ou não legal a requisição da cópia de pareceres jurídicos existentes em repartições administrativas do Estado.

Convém desde logo ser enfrentada e resolvida uma hipótese de possível e freqüente realização e que foi, aliás, abordada na informação do juiz. E' a de ser, em determinado despacho, dito que esta ou aquela pretensão é atendida ou indeferida em conformidade de tal parecer. Evidente que nessa hipótese o parecer é incorporado ao despacho e que assim, por êsse motivo, afastadas outras considerações, não poderá ser impedido o fornecimento do parecer.

Convém ainda ser tido em consideração que o disposto no art. 1.º, parágrafo único, do decreto 4.530 deve ser havido como simples interpretação do art. 224 do Código de Processo.

A questão a ser resolvida é, portanto, a seguinte: Parecer jurídico deve ser considerado um dos elementos a que se refere o parágrafo único do art. 1.º do decreto 4.530?

O Estado deve comparecer em juizo nas mesmas condições que o particular. Evidente, porém, que certas circunstâncias especiais devem modificar e modificam essa posição, criando para o Estado vantagens como, por exemplo, dilatação de prazos, ações especiais para a cobrança de débitos fiscais, etc.

Ao lado dessas vantagens, e para que o Estado não fique em situação excepcionalmente privilegiada, surgem dispositivos especiais destinados a conservá-lo no mesmo pé de igualdade que o simples particular.

O dispositivo do art. 224 do Código de Processo, interpretado ou modificado pelo art. 1.º do decreto 4.530, é um dêsses.

Assim, como o particular não pode em certos casos negar a apresentação de seus livros e documentos, não pode o Estado impedir que seus livros, papeis e arquivos escapem aos exames judiciais.

Devem êsses exames obedecer a umas tantas regras e preceitos que salvaguardem direitos que ao Estado, como a qualquer particular, não podem ser negados.

Assim é que me parece de todo jurídico e não em conflito com o dispositivo do Código de Processo o preceituado no art. 14 da lei 2.844: não serem fornecidas às partes cópias dos pareceres que, para orientação da administração, emitirem os seus órgãos informativos.

Há determinada pretensão da parte que veio a juizo: a, por exemplo, de certo recebimento, como no caso presente.

A administração entende que, para solucioná-la, devem ser ouvidos seus órgãos consultivos, as procuradorias judiciais. Tais pareceres não devem ser fornecidos às partes. O fornecimento importaria na violação de um segrêdo que o Estado, assim como o particular, tem o direito de considerar intangível.

Se o particular não pode em juízo ser coagido a dizer que obteve de seus advogados tais e tais pareceres, alguns dos quais provàvelmente contrários a seus interêsses, por que deverá o Estado ser colocado em posição inferior e vir trazer a público as opiniões dos profissionais que o orientarem para que fôsse obtida determinada diretriz ou seguida esta ou aquela atuação judiciária?

Como obrigar-se o Estado a vir tornar públicas as discussões que em seus departamentos tiveram lugar ùnicamente para o esclarecimento de uma situação jurídica ou para ser adotada determinada orientação ou resolução?

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 as elementos contidos nesses processos. Não, porém, os *pareceres* que, ao que me parece, não constituem os fatos acima referidos.

Evidente que a parte contrária, solicitada, recusar-se-ia, e com razão, a trazer a juízo os pareceres de advogados e técnicos que obteve antes de propor a ação ou de apresentar a defesa.

Esses pareceres obtidos pela parte contrária estão nas mesmas condições que as informações das consultorias.

O direito invocado pela Fazenda de negar o fornecimento de pareceres jurídicos de seus órgãos consultivos pareceu-me, pelo exposto, certo e incontestável, e meu voto foi, em conseqüência, pela concessão do mandado de segurança.