

juízo de suas contas. Decorre da natureza pública de seus bens, cuja aplicação e gestão é de interesse transcendente da esfera autárquica.

Mas se nas suas relações no plano executivo a autarquia está submetida a toda esta sorte de tutelas, no interesse do bem público, do qual é o último responsável o Poder Público, não poderia se excluir a tutela em Juízo, quando a autarquia, sob relação processual, vai se conduzir na defesa de seus interesses relativos a bens e serviços face a outros interesses em geral individuais, sob outro Poder do Estado.

Inúteis até poderiam ser as tutelas política, administrativa em sentido restrito e a financeira, se a administração autárquica, em Juízo, ficasse livre para agir destutelada, desistindo e transigindo com serviços e bens que só estão em sua esfera própria para atender aos fins públicos que norteiam toda a Administração. Mas não só transigindo e desistindo, não só dolosamente pode a autarquia negligenciar com os direitos públicos que ficam a seu cargo defender; o patrocínio, ainda que zeloso e probo, pode mostrar-se insuficiente ou errôneo. Nestes casos, o interesse eminente do poder público se manifesta pela tutela em Juízo, o que, evidentemente, se exerce pelos Procuradores com representação do Poder Político, vale dizer, da União, do Estado e do Município.

Ora, enquanto a tutela administrativa só pode se dar fundada em lei, uma vez que restringe as atribuições expressamente descentralizadas em outra lei, as outras formas: política, financeira e em Juízo, não necessitam de lei especial, porquanto têm assento em princípios constitucionais. A lei criadora da autarquia não pode alienar funções de governo e, por isso, o controle político é inalienável; não pode restringir a tutela financeira, porque as finanças públicas têm fiscalização especial (art. 77 da Constituição Federal; no Estado, art. 22, III, da Constituição Estadual) e, pelas mesmas razões, não pode dispensar o corolário da tutela em Juízo, sem o qual a res judicata, com sua força, poderia tornar inúteis as demais.

Assim, se para a existência de tutela administrativa *stricto sensu* ou hierárquica imprópria, não se pode prescindir de lei especial: "pas de tutelle sans texte — pas de tutelle au delà des textes" (RIVERO, *apud* COTRIM NETO, *ob. cit.*, pág. 323), para dar normatividade à tutela política, financeira e em Juízo, dentro dos limites constitucionais e legais existentes, basta regulamentação por decreto.

Não impressiona, por outro lado, o argumento de que no âmbito federal a expressão da tutela em Juízo se tenha dado por texto de lei, o art. 38, V, da Lei n.º 1.341, de 30-1-1951.

Esta lei não "criou" a tutela em Juízo, da mesma maneira que não criou o mandado de segurança, a desapropriação e outros institutos a que se refere o art. 30. Há apenas a fixação de atribuições, de vez que a tutela judicial poderia em tese, ser exercida pelo Ministério Público Federal como por qualquer outro órgão jurídico existente ou a ser criado.

No âmbito do Estado, tampouco é necessária uma lei para definir a tutela e tampouco se faz necessária para definir a representação do Poder Político pela Procuradoria Geral do Estado. O que falta? A regulamentação

desta atividade, que tem sido relegada a um perigoso abandono em nossa recente Unidade Federada.

Entendo, entretanto, que o limite dessa regulamentação deve ir um pouco além das autarquias. A Lei n.º 5.010, de 1-7-1966, definindo a competência da Justiça Federal, acrescentou ao Ministério Público Federal a atribuição de assistir ("intervirá", diz a lei — art. 70 — o que não pode significar nem intervenção litisconsorcial, que só poderia ocorrer se houvesse *direito próprio* a deduzir ou a defender, nem oposição, obviamente) "nas causas em que figurarem como autores ou réus os partidos políticos, sociedades de economia mista ou empresas públicas, bem como órgãos autônomos especiais e fundações públicas federais".

Já para dilatar a competência da Procuradoria no que se refere às paraestatais — o que seria doutrinariamente de melhor acerto — parece-me necessário *texto legal*, de vez que as paraestatais, como bem indica a etimologia da palavra, não procedem do Estado mas a *êle se ligam* por um vínculo especial de delegação. Uma tutela em Juízo das paraestatais seria outro assunto a examinar-se, ao que me parece demandando mensagem ao Legislativo.

Em conclusão, para efetivar a tutela em Juízo das autarquias estaduais se faz mister baixar-se decreto regulando a matéria com vistas ao órgão de representação do Estado, esta Procuradoria Geral.

É o que me parece, s. m. j.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 1966.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO
Procurador do Estado

CERTIDÃO. DIREITO A COMUNICAÇÃO DOS DESPACHOS E INFORMAÇÕES

Trata o presente de um pedido de certidão formulado por Oldemar Santos de Lemos, responsável pela candidata ao Curso Normal do Instituto de Educação — Teresinha Queiroz de Lemos. Pretende o requerente lhe seja certificado o inteiro teor do Ofício n.º 112/JPG, de 24 de março de 1966, sobre processamento e competência para o julgamento de recursos apresentados contra decisões da Junta Supervisora das Provas de Classificação dos candidatos à 1.ª série do Curso Normal, nos estabelecimentos oficiais de ensino.

2. Estabelece a Constituição Federal em seu art. 141, § 36, que:

"A lei assegurará:

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

III — a expedição das certidões requeridas para a defesa de direito".

3. O preceito constitucional transcrito — que, aliás, salvo pequenas modificações, repete o art. 113, inciso 35, da Constituição de 1934 — situa o direito à comunicação dos procedimentos e decisões administrativas (item II), o direito à documentação administrativa (item III) e o direito à publicidade dos negócios administrativos (item IV), no plano das garantias constitucionais. É verdade que a norma se dirige imediatamente ao legislador, mas a jurisprudência e a doutrina têm-na sempre considerado auto-executável, integrando-se com disposições da legislação ordinária, como, por exemplo, o art. 224 do Código de Processo Civil, o parágrafo único do art. 6.º da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, e a Lei n.º 94, de 16 de setembro de 1947, que dão ao Juiz o poder de requisitar à Administração as certidões necessárias à prova das alegações das partes, de ordenar à autoridade a exibição de documento, no caso de recusar ao particular o fornecimento de certidão, ou de requisitar processos administrativos relacionados com ato ou fato submetido ao Judiciário.

4. Na hipótese presente, trata-se, como se viu, de pretensão à documentação administrativa, de direito a certidão (Constituição, art. 141, §36, III). Mas a apreciação, *in concreto*, da subsistência dêste não poderá, no caso, desvincular-se de uma prévia indagação atinente à existência de direito pressuposto à ciência de ato instrutório (no dizer da Constituição, à ciência de informação), visto que a certidão pretendida é relativa a parecer administrativo. É claro que se não há um direito elementar à ciência do ato consultivo, de caráter interno, não poderá, *a fortiori*, haver direito a obter certidão dêle, que necessariamente pressupõe o primeiro. Cumpre, portanto, apreciar antes se existe no caso tal direito à comunicação ou à ciência do parecer cuja certidão se requer.

5. Cabe observar, antes de mais nada, que se por um lado, todos os despachos devem ser comunicados, porquanto — como exatamente ensina PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1946*, 2.ª ed., vol. IV, pág. 435) — “sem a ciência pelo interessado, o despacho é ineficaz”, por outro lado, nem tôdas as informações devem ou precisam ser levadas ao conhecimento dos interessados, mas devem-no apenas — é ainda PONTES DE MIRANDA quem o diz (*ob. cit.*, vol. IV, pág. 434) — as “informações a que eles (os despachos) se referiram”. Por outras palavras, à Administração só incumbe o dever de comunicar aos interessados: os despachos, e as informações que por eles (despachos) forem aceitas ou aprovadas, direta ou indiretamente referidas.

6. A razão fundamental da distinção reside, por certo, no fato de que o ato consultivo ou instrutório — parecer, informação, relatório, etc., — é ato preparatório, de natureza interna, cuja eficácia se esgota, em princípio, no âmbito do procedimento administrativo em que se integra. Sua relevância jurídica está confinada aos limites dêste e da própria organização administrativa. Por isso, uma relevância externa, ou seja, uma incidência, favorável ou desfavorável, da eficácia jurídica da informação ou do ato consultivo na esfera de outros sujeitos — e apenas nesta hipótese será concebível verdadeiro interesse jurídico na comunicação ou

ciência do mesmo — só se pode dar *indiretamente*, por intermédio de um ato principal, com o caráter de providência ou decisão administrativa (*despacho*, diz a Constituição) que o refira, isto é, que o escoleha ou admita.

7. Na espécie, não demonstrou o requerente seu interesse jurídico (e não simplesmente *de fato*) na ciência do parecer indicado, eis que nem mesmo alegou tivesse sido êle referido (acolhido ou aprovado) pela decisão impugnada ou a impugnar. Ora, não caracterizado o interesse jurídico em conhecer o ato consultivo, parece conseqüentemente insustentável a pretensão a tê-lo certificado, quer dizer, a conhecê-lo por certidão.

8. Mas, ainda quando não procedessem as razões alinhadas, do mesmo modo não caberia, em nosso entender, deferir o pedido de certidão, desde que ao direito à ciência ou à simples comunicação do parecer, não se segue, necessariamente, direito à sua documentação administrativa, o direito à certidão, sendo, como são, diversos os pressupostos de um e de outro. O interesse na comunicação ou na ciência do ato consultivo se determina tão só por ter sido êste referido (isto é, acolhido) na providência ou decisão administrativa (*despacho*). Verificada tal circunstância — a referência (acolhimento) — caracterizado estará também, sem mais, o interesse do destinatário do ato principal (providência ou decisão) em sua comunicação. Ao contrário, o interesse (quer dizer, o direito) na expedição de certidão, só se define pela existência de relação, objetivamente indicada, entre essa e a defesa de direito.

9. Nem vale argüir, contra o que vem de ser aduzido, que, demonstrado o direito à ciência, demonstrado também estará o direito à certidão, considerada esta como meio de conhecimento, instrumento de comunicação, que também não deixa de ser. Aludindo, de resto, genericamente, à ciência dos despachos e das informações, e não precisando (como, é claro, nem cabia fazê-lo) por que meio ou forma esta se dará, a Constituição parece admiti-la. Não é preciso acrescentar, porém, que a conclusão é inexata, visto que a certidão, se eventualmente pode fazê-lo, não se destina, entretanto, por sua natureza mesma, a servir de ato de comunicação, função que compete às diversas modalidades de notificação, de publicação, a “*vista*” de processos e documentos, etc. Por isso mesmo são diversos, como demonstramos mas convém lembrar, — e neste ponto a Constituição não deixa lugar a dúvidas — os pressupostos do ato de comunicação (ciência) e do ato de documentação (certidão) administrativa.

10. No caso presente, não tendo o interessado indicado a decisão administrativa que teria acolhido o parecer do qual pede certidão, nem referido a finalidade desta, entendemos deva indeferir-se o pedido.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 1966.

FLÁVIO BAUER NOVELLI
Procurador do Estado